



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

Escola Politécnica  
Programa de Engenharia Urbana (PEU)

**GABRIEL CARVALHO SOARES DE SOUZA**

MORAR CARIOCA DA PROVIDÊNCIA:  
a ambiguidade da ação municipal na urbanização de favelas



Rio de Janeiro  
2015



UFRJ

GABRIEL CARVALHO SOARES DE SOUZA

MORAR CARIOCA DA PROVIDÊNCIA:

A ambiguidade da ação municipal na urbanização de favelas

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana, Linha de Pesquisa Planejamento e Gestão Territorial.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Gisele Silva Barbosa

Co-Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Maria Julieta Nunes de Souza

Rio de Janeiro  
2015

Souza, Gabriel Carvalho Soares de.

Morar Carioca da Providência: a ambiguidade da ação municipal na urbanização de favelas / Gabriel Carvalho Soares de Souza. – 2015.

173 f. :60il ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2015.

Orientadora: Gisele Silva Barbosa

Co-Orientadora: Maria Julieta Nunes de Souza

1. Planejamento Urbano. 2. Urbanização de Favelas no Rio de Janeiro. 3. Segregação Residencial. 4. Programa Morar Carioca. 5. favela da Providência. I Barbosa, Gisele Silva. Nunes de Souza, Maria Julieta. II Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola Politécnica. III. Título.



UFRJ

MORAR CARIOCA DA PROVIDÊNCIA:  
a ambiguidade da ação municipal na urbanização de favelas

Gabriel Carvalho Soares de Souza

Orientadora: Gisele Silva Barbosa  
Co-Orientadora: Maria Julieta Nunes de Souza

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana, Linha de Pesquisa Planejamento e Gestão Territorial.

Aprovado pela Banca:

---

Presidente, Prof<sup>a</sup>. Gisele Silva Barbosa, D. Sc., UFRJ/POLI/PEU

---

Prof<sup>a</sup>. Maria Julieta Nunes de Souza, D. Sc., UFRJ/IPPUR

---

Prof<sup>a</sup>. Angela Maria Gabriella Rossi, D. Sc., UFRJ/POLI/PEU

---

Prof. Cristovão Fernandes Duarte, D. Sc., UFRJ/FAU/PROURB

Rio de Janeiro  
2015

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais pela criação e pensamento crítico, sobretudo, em não aceitar informações sem os devidos questionamentos.

Agradeço aos meus irmãos Mateus e Augusto pela parceria e companheirismo nesta jornada.

Agradeço à orientadora professora Gisele Barbosa por aceitar o desafio desta dissertação e, em especial, à co-orientadora professora Maria Julieta Nunes do IPPUR, por mais esta impecável condução de trabalho, desde a época da graduação.

Agradeço ao professor Cristovão Duarte do PROURB e à professora Gabriella Rossi do PEU pela atenção e contribuição quando na minha banca de defesa.

Agradeço aos professores do Programa de Engenharia Urbana pela confiança e dedicação, em especial, aos professores Fabrício Leal e Orlando Santos Junior pela oportunidade de frequentar suas aulas em disciplinas de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ.

Agradeço a todos os familiares e amigos que me compreenderam e me encorajaram na busca deste aperfeiçoamento profissional.

Um agradecimento especial à minha esposa Iris Parada por compreender a minha necessidade intelectual e por ser a companheira incrível que faz desta existência muito mais proveitosa. Ademais, não poderia deixar de agradecê-la pelo seu encorajamento nos momentos difíceis, assim como pelos nossos debates com relação à vida, muito obrigado.

*Nenhuma “ordem” opressora suportaria  
que os oprimidos todos passassem a dizer:  
“Por quê?” (Paulo Freire)*

## RESUMO

SOUZA, Gabriel Carvalho Soares. Morar Carioca da Providência: a ambiguidade da ação municipal de urbanização de favelas, RJ. 173f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O presente estudo tem como tema central a urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, uma questão complexa que se agrava com o passar dos anos. Visando avaliar a atual política pública voltada ao tema - o Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais - Morar Carioca – foram resgatas as experiências governamentais em urbanização de favelas, com ênfase a partir da década de 1990. O trabalho baseia-se no conceito de segregação residencial – suas expressões urbanas, formas de desenvolvimento e conseqüências - sob a perspectiva dos habitats dos grupos segregados. Programas de urbanização de favelas apresentam um amplo campo de atuação na Cidade do Rio de Janeiro, uma vez que mais de um quinto da população carioca vive nesses assentamentos. Suas propostas apesar de atuarem pontualmente nestes espaços públicos alcançam diferentes regiões da cidade, devido à distribuição das favelas no território urbano. A abordagem deste trabalho foca-se na favela da Providência, que por ser um dos primeiros exemplos de intervenção no âmbito do Programa, supõe-se que venha a servir de referência para sua continuidade. Ademais, situa-se na área do *Porto Maravilha* – um programa de requalificação urbana para a degradada zona portuária carioca, em função da realização dos Jogos Olímpicos – uma região que vem sendo fortemente pressionada por atividades imobiliárias, com graves efeitos sobre a favela em questão. Entende-se que essas intervenções públicas pontuais e distribuídas pela cidade, articuladas ou não a outras políticas setoriais simultâneas, possuem importante potencial de interferir nos desafios relacionados à atuação da engenharia urbana.

**Palavras-chave:** planejamento urbano, urbanização de favelas no Rio de Janeiro; segregação residencial; Programa Morar Carioca; favela da Providência

## ABSTRACT

This research approaches the urbanization of favelas in Rio de Janeiro, a complex issue that gets worse over the years. To evaluate the current public policy related to this topic - the Municipal Program for the Integration of Substandard Informal Urban Settlements: Morar Carioca – government experiences in slum upgrading were reviewed, with emphasis from the 1990s. The study is based on the concept of residential segregation – its urban expressions, forms of development and consequences – from the perspective of the segregated groups' habitats. Public Urbanization Programs present a wide practice area in the city of Rio de Janeiro, since more than a fifth of Rio's population lives in these settlements. Its proposals despite acting directly in these public spaces, reach different areas of the city, due to the distribution of slums in urban territory. This work focuses on the Favela of Providencia that supposedly would serve as a reference for the continuity of Morar Carioca, by being one of the first examples of intervention under the Program. It is also located in the area of Porto Maravilha – the urban renewal program for the port area degraded, according to the Olympic Games - a region that has been heavily pressured by real estate activities, seriously affecting the Providência. It is understood that these specific public interventions distributed in the city, articulated or not with other simultaneous sectoral policies, have significant potential to interfere in the challenges related to urban engineering practicing.

Keywords: Urban Planning, Slum upgrading in Rio de Janeiro; residential segregation, Morar Carioca Program; Favela da Providência;

## Lista de Ilustrações

Figura 01 – Habitações coletivas no Rio de Janeiro do final do século XIX	29
Figura 02 – Modelo de evolução da segregação da cidade do Rio de Janeiro	39
Figura 03 – Um modelo de causação circular da apropriação dos benefícios	44
Figura 04 – Mapa do Rio de Janeiro com IDH, MCMV, população e emprego	46
Figura 05–PlanoBeaurepaire de 1840-43	55
Figura 06–Plano de Comissão de Melhoramentos de 1875-76	57
Figura 07 – Plano urbanístico prefeito Pereira Passos de 1903-06	59
Figura 08 – Favelas do distrito federal segundo o período de origem (1948)	66
Figura 09–Políticas públicas em atuação simultânea ao morar carioca	102
Figura 10 – Localização das favelas com destaque às que serão objeto das equipes do concurso público	116
Figura 11 – Diagrama dos componentes do programa morar carioca	117
Figura 12–Fluxograma com a sequência de atividades referentes aos componentes de infraestrutura e equipamentos urbanos e desenvolvimento social	119
Figura 13–Modelagem institucional – financeira do porto maravilha	124
Figura 14 – Imagens com as ações públicas na região da Providência	127
Figura 15–Subdivisão interna da Providência pelo Censo 2010	129
Figura 16 – Caminhos da Cultura no Morro da Providência	130
Figuras 17 – Planta do morro da Providência e entorno em 1914	131
Figura 18 – Lado poente da Providência no início do século XX	131
Figuras 19/2 – Imagens do morro da Providência na década de 1920	132
Figura 23 – Universitários estrangeiros pavimentando trecho da Providência	133
Figura 24 – Imagem da remoção de moradores da Providência	133
Figura 25 – Imagem da Providência em 1980	134
Figura 26 – Planta da Providência IPLAN-RIO	134
Figuras 27/29 – Imagens da principal escadaria do morro ao longo do séc. XX	134
Figuras 30/1 – Imagens da Praça Américo Brum na Providência	135
Figuras 32/4 – Destaques arquitetônicos da Providência	136
Figura 35 – Destaques da favela da Providência	137
Figuras 36/8 – Vistas dos mirantes da Providência	138
Figura 39 – Detalhe construtivo – linha guia – na Providência	139
Figura 40 - Projeto morar carioca para a Providência	141
Figura 41/3 – Imagens da Praça Américo Brum e a estação do teleférico	142
Figuras 44/6 – Imagens da escadaria da Providência e o plano inclinado	142
Figura 47 – Projeto de Centro Histórico e Cultural no entorno do cruzeiro	143
Figuras 48/49 – Imagens do entorno do cruzeiro	143
Figura 50 – Projeto para o topo do morro da Providência	144
Figuras 51/2 – Imagens do topo do morro da Providência	144
Figuras 53/4 – Imagens do reassentamento do morar carioca	145
Figura 55 – Imagens de terreno potencial ao reassentamento no entorno	145
Figura 56 – Imagens das identificações das construções a serem demolidas	146
Figura 57 – Modelo com situação atual do Morro da Providência e entorno	152

Figura 58 – Anexos da Lei Complementar 101 de Novembro de 2009	154
Figura 59 – Cenário A	156
Figura 60 – Cenário B	161

## Lista de Tabelas

<b>Tabela 01</b> –Crescimento Populacional Carioca	27
<b>Tabela 02</b> – Populações totais e em aglomerados subnormais nas capitais brasileiras em 2010	36

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS – Área de Especial Interesse Social  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
BRT – *Bus Rapid Transit*  
CDURP – Companhia de desenvolvimento urbano da região do porto do RJ  
CEPAC – Certidões de potencial adicional construtivo  
CHISAM – Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana RJ  
CODESCO – Companhia de desenvolvimento de comunidade  
COHAB – Conjunto Habitacional  
ETTERN – Laboratório Estado Trabalho Território e Natureza  
FAFEG – Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNA – *Faixa Non Aedificandi*  
GEAP – Grupo executivo de políticas para assentamentos populares  
HIS – Habitação de Interesse Social  
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil  
IBAM – Instituto brasileiro de administração municipal  
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de desenvolvimento humano  
IPP – Instituto pereira passos  
IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
MCMV – Programa federal minha casa minha vida  
OUC – Operação urbana consorciada  
PAC – Programa de aceleração do crescimento  
PAD – Países atualmente desenvolvidos  
PCRJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro  
POUSO – Posto de orientação urbanística e social  
PROAP – RIO – Programa de urbanização de assentamentos populares do RJ  
SAGMACS – Sociedade para análise gráfica e mecanográficas aplicadas a complexos sociais  
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SHRU – Seminário Habitação e Reforma Urbana  
SIHAB GEO – Sistema de Georreferenciamento de Informações  
SMDS – Secretaria municipal de desenvolvimento social  
SMH – Secretaria municipal de habitação  
SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo  
UPP – Unidade de polícia pacificadora  
USAID – United States Agency for International Development  
ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social

## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>14</b>
<b>1.Segregação Socioespacial.....</b>	<b>21</b>
1.1 Processo de segregação carioca .....	25
1.2 Estruturação socioespacial da cidade do Rio de Janeiro .....	35
1.3 Valor de localização .....	51
<b>2.Principais políticas públicas para as favelas cariocas.....</b>	<b>54</b>
<b>2.1Urbanização na Cidade do Rio de Janeiro .....</b>	<b>54</b>
2.1.1 Plano de Melhoramentos Urbanísticos .....	55
2.1.2 Políticas de Remoção: “temporária” e “definitiva” .....	63
2.1.3 Processo de Redemocratização .....	70
<b>2.2 Influências global e local na gestão municipal na virada do século XX-XI .....</b>	<b>72</b>
2.2.1 Falência do Estado de Bem Estar Social: flexibilização e privatização ...	76
2.2.2 Projeto de modernização capitalista: condições de produção e acumulação.....	79
2.2.3 Agências Internacionais de Financiamento Multilaterais .....	84
2.2.4 Gestão Local de Planejamento Estratégico: Empreendedorismo Urbano ..	87
2.2.5 Políticas Públicas simultâneas ao Morar Carioca .....	99
<b>3.Política pública atual: Morar Carioca da Providência e suas consequências para o local e para a cidade .....</b>	<b>104</b>
<b>3.1 O Morar Carioca e programas de urbanização de favelas .....</b>	<b>104</b>
3.1.1 Antecedentes do Morar Carioca: Mutirão e Favela-Bairro .....	105
3.1.2 O Programa Morar Carioca .....	112
<b>3.2 Favela da Providência .....</b>	<b>121</b>
3.2.1 A Zona Portuária .....	121
3.2.2 Centenária Favela da Providência .....	128
3.2.3 Intervenções na Providência e suas consequências locais .....	136
<b>3.3 Possibilidades no uso da Legislação Urbanística .....</b>	<b>150</b>
3.3.1 Cenário A .....	153
3.3.2 Cenário B .....	158
3.3.3 Considerações sobre os cenários .....	162
<b>Considerações finais .....</b>	<b>166</b>
<b>Referências .....</b>	<b>170</b>

## Introdução

O presente estudo tem como temacentral a urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, a partir do atual programa de urbanização de favelas em curso denominado ‘Morar Carioca’<sup>1</sup>. O estudo proposto se embasana relação deste habitat com o contexto urbano, sobretudo sob a perspectiva da separação dos locais de trabalho e moradia, e da distribuição das diferentes camadas sociais pela cidade.

O direcionamento de foco às favelas se justifica pelo crescimento deste padrão de assentamento nos centros urbanos do Brasil, expondo a amplitude do campo de atuação para as políticas públicas em tais áreas destas cidades. Os dados estatísticos relativos ao ano de 2010, por exemplo, mostram a gravidade do problema carioca, cidade com número de moradores residentes em aglomerados subnormais<sup>2</sup> superior a 1.3 milhões. Aliás, é a capital brasileira com o maior número de cidadãos em tais habitats, podendo ser conferido nos dados da Tabela 02, na página 36. A existência desse contingente populacional relaciona-se à ausência de uma política habitacional efetiva que acompanhasse as migrações para a referida cidade, no que tange o crescimento urbano, principalmente das favelas. Estas ocupações acontecem à margem tanto da legislação urbanística, de questões fundiárias, quantodas normas técnicas de construção; predominando, portanto, a deficiência em insolação e ventilação natural e a ausência, total ou parcial, do saneamento básico, entre outras deficiências urbanas. De fato, a combinação de tais problemas sobrecarrega não apenas o sistema de infraestrutura urbana, mas outros, como é o casoda saúde, pelas más condições de higiene e salubridade das construções.

O estudo baseia-se no conceito da segregação residencial – entendendo a favela como o habitat por excelência da população segregada da cidade, enfocando algumas ações para tais territórios, para então abordar o atual Programa de urbanização de favelas em curso na cidade. Ao concentrarem um grande número de pessoas de baixa renda e graves problemas ao funcionamento da cidade, as favelas

---

<sup>1</sup> Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais, parte integrante do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (BRASIL, 2012).

<sup>2</sup> “conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.” (IBGE, 2010:19).

atuam como combustível para os conflitos sociais para além da questão de moradia, sobretudo no espaço público. Desafios potencializados pelo desemprego e acentuada desigualdade de renda, comprometendo a interação entre as classes sociais nos locais de uso coletivo. Tais conflitos, dentre outras influências, geram a disputa pelas melhores localizações residenciais entre as diferentes classes econômicas, resultando em uma cidade fragmentada em áreas sociais em função da condição financeira familiar.

Tendo em vista esse cenário, o conceito de segregação residencial é adotado como central nesse trabalho. Parte-se da hipótese de que as políticas municipais de urbanização de favelas são praticadas visando a resolução dos problemas pontuais da localidade e seu entorno, não necessariamente nesta ordem, mesmo que resultem em um ônus de novas migrações populares. Trata-se de um mecanismo gentrificador que retroalimenta a segregação residencial sequencial, isto é, o segregado ao ingressar em seu novo destino menos valorizado, tende a segregar os mais populares desta localidade e assim por diante, favorecendo a maior incidência de favelas, apresentando-se como um problema diretamente relacionado ao campo de atuação da engenharia urbana .

O trabalho procura avaliar tanto o discurso que constitui o Programa Morar Carioca , como uma de suas primeiras iniciativas , com considerável potencial de influenciar as intervenções posteriores: a favela da Providência. Escolhida tanto pela importância das avaliações sobre ações iniciais para partilhar as lições aprendidas, como por estar inserida na região portuária do Rio de Janeiro, local de maciços investimentos ligados a melhor apresentação da cidade internacionalmente e ao circuito da especulação imobiliária. Escolha excepcional na cidade, tanto pela localização central, como pela elevada disparidade socioeconômica com o entorno, principalmente o pretendido, fato confirmado pela existência de duas urbanizações na favela da Providência – pelos programas municipais Favela Bairro e Morar Carioca – em menos de uma década.

Além do contexto acima, o Morar Carioca ganha escala ao propor-se como Programa Municipal de Urbanização de Favelas, por tratar de intervenções pontuais nos espaços públicos destes ambientes construídos, simultaneamente, em diferentes regiões da cidade. Ação de escala 'regional' se reflete tanto no que diz respeito a acertos e deficiências, como também na percepção das suas

consequências para o contexto urbano, tanto no local da ação como para toda a cidade.

A premissa pela valorização da cidade refere-se aos investimentos para torná-la mais atrativa aos investidores internacionais, vide a inserção carioca enquanto sede de grandes eventos. A tendência é a de concentração de investimentos em localidades estrategicamente selecionadas em detrimento das demais áreas, e mais, expande-se ao processo de escolha das favelas a serem urbanizadas, isto é, a priorização é diretamente influenciada pela sua localização na cidade. Este componente territorial - localização privilegiada - priorizado à ação pública questiona a ambígua finalidade de tais intervenções: qualificar a favela em termos de sua infraestrutura e a permanência da população pretérita à atuação ou “recuperar” o território físico e socialmente via urbanização e gentrificação.

O caso escolhido para observação mostra, assim, a articulação do Programa de Urbanização de favelas com demais programas e projetos de ação na cidade, e como um pode influenciar o outro. Indo mais além, esta dissertação promove um exercício de simulação digital resultante de dois diferentes padrões de intervenção, que se expressam a partir de instrumentos urbanísticos, sendo um destes o produzido pelos atuais parâmetros da Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha e outro possibilitado pela aplicação do Solo Criado, enquanto solução comprometida e preocupada com os impactos de gentrificação de moradores da favela. Destinam-se a explorar a relação do projeto de cidade para o entorno portuário perante as diretrizes de urbanização na favela da Providência.

Assim, a ótica deste trabalho, por um lado, procura direcionar-se aos cidadãos de mais baixa renda, por não serem autossuficientes na resolução de sua demanda por moradia infra-estruturada. Por outro lado, prende-se à relação da favela com sua localização na cidade, como determinante fundamental para definição das políticas públicas, ratificando, assim, a escolha da Providência como observação.

O objetivo geral desta dissertação é avaliar até que ponto a forma como a atual política pública para favelas no Rio de Janeiro – O Programa Morar Carioca – favorece ou reduz a segregação residencial, frente à disputa locacional da moradia de baixa renda. Os objetivos específicos são três: (i) compreender o rumo dos

avanços nas políticas para favelas na cidade do Rio de Janeiro; (ii) verificar prováveis influências dos grandes eventos visando a região Portuária da cidade, nas ações envolvidas no Morar Carioca da Providência (iii) comparar os efeitos das intervenções previstas para a Zona Portuária na urbanização da favela da Providência através da simulação digital do atualmente existente e dois cenários de intervenção hipotéticos.

O trabalho é composto por três capítulos, destinados a conceituação, a atuação pública e a atual política, no intuito de analisar o Morar Carioca é realizada uma contextualização histórica da gestão municipal e das políticas que a antecederam, tendo como ponto de partida o conceito de segregação socioespacial.

O primeiro capítulo busca possíveis origens e permanência das favelas na realidade carioca, a partir da ambígua existência desses assentamentos: um problema, dada a precariedade urbana ou uma solução à moradia popular. Entende-se que tal tipo de assentamento, apesar de proibido e das medidas públicas remocionistas, proliferou por todas as regiões da cidade ao longo do século XX. As premissas conceituais permearam mais diretamente o capítulo 1 da dissertação, onde pretendeu-se expor a dimensão habitacional na cidade do Rio de Janeiro, com foco na disputa entre as diferentes classes sociais pelas melhores localizações urbanas. Apoiou-se em autores como Lefebvre (1999), a respeito da trajetória urbana, bem como Fernandes (1973) com relação à divisão da sociedade em classes sociais, para se aprofundar em temas como a segregação residencial e a estruturação urbana, debatidos por autores como Ribeiro (2003), Souza (2005), Lobato (2013) e Abramo (2003), assim como dados estatísticos do Censo do IBGE (2010).

O segundo capítulo divide-se em duas partes: um histórico das ações do poder público nas favelas e as linhas de força que tencionam a administração municipal nesta virada do século XX para o século XXI. A contextualização das políticas destinadas à cidade e ao habitat da moradia popular é realizada com base em autores como Valladares (1978), Abreu (1986), Silva (2005) e Andreatta (2006). Neste âmbito, é pretendido compreender os avanços e desafios para com estes territórios em expansão pela cidade do carioca.

A segunda parte deste capítulo, baseada em autores como Harvey (1996),

Compans (2005), Vainer (2000) e Brandão (2007), pretende investigar algumas influências locais e globais, a partir da década de 1990, com as quais a gestão municipal do Rio de Janeiro passa a procurar competição urbana e ratificar seu papel de alvo na expansão do desenvolvimento capitalista.

A pesquisa apontou, que as atuais políticas públicas voltadas ao ordenamento urbano encontram-se cada vez mais subordinadas a processos de escala global (Harvey) e atreladas a modelos globalizados. O item 2.2 deste capítulo pretendeu abordar, na medida da necessidade de compreensão dos assuntos aqui focalizados, a influência exercida pelas agências multilaterais que apoiam financeiramente projetos de urbanização em países periféricos, como é o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela divulgação e implementação das “boas práticas” urbanas.

É no final do século XX, com o processo de redemocratização, que a atuação governamental em favelas passa a prezar seu reconhecimento enquanto território cidadão, e colocar como necessidade sua urbanização. Esta guinada é acompanhada pelo empoderamento das administrações municipais, a partir da Constituição Federal de 1988 – como, por exemplo, na determinação de parâmetros de uso e ocupação do solo -, sendo ambos antecidos pela falência, nos países desenvolvidos, do Estado de Bem Estar Social. A fragmentação estatal ocorrida com a emergência do neoliberalismo, encontra como alternativa para a crise existente nas práticas originadas nas instituições privadas, as flexibilizações de normas e processos, as privatizações de serviços, a divisão internacional do trabalho, dentre outras medidas de caráter neoliberal, amplamente difundidas pelas agências multilaterais em associação com governos municipais, especialmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Percebe-se então que a administração municipal do Rio de Janeiro, se por um lado reconheceu a legitimidade das ocupações em suas favelas exercendo sua autonomia na regulamentação urbanística garantida conquistada pela descentralização dos entes federativos, por outro lado, recebe a influência das novas condições de produção e acumulação propagandeadas por agências internacionais às gestões locais. Nota-se então a possibilidade estruturada nacional e internacionalmente, de que as recém empoderadas gestões municipais se alinhem às orientações definidas pelas agências multilaterais. Tendo em vista esta alternativa

de alinhamento proposital por parte da camada hegemônica local, supõe-se que esta influência global sobre o local adquira tanta importância quanto a análise dos conteúdos de programas desenhados no local como o Favela Bairro, Programa Municipal que antecedeu o objeto deste estudo.

O último capítulo é destinado à análise da atual política pública - Morar Carioca - no Morro da Providência, sendo dividido em três partes. A primeira é destinada aos seus programas antecedentes – Mutirão e Favela Bairro - , baseando-se em autores como Cavalierri (2003), Cardoso e Araújo (2007) e Barboza (2014). Em seguida focaliza o Morar Carioca, a partir da análise dos Editais do concurso público, número 01/2010, do Caderno de Especificações de Serviços do Programa Morar Carioca de Janeiro de 2012 e do Decreto nº 36.388 de 2012, que o institui o programa. A segunda parte, volta-se a compreensão da Providência, abordando o histórico das intervenções , apoiando-se em autores como Zylberberg (1992), Motta e Gomes (2013), a e documentos como Lei Complementar nº 101 de novembro de 2009, o Fórum Comunitário do Porto (2011) e em registros de visitas ao local.

A terceira parte desse capítulo destina-se à reflexão sobre cenários futuros para a favela da Providência e seu entorno, a partir da simulação dos resultados da ocupação de dois diferentes padrões: aquele que resulta das ações programadas para a região portuária e um 'padrão alternativo', obtido a partir da aplicação de instrumentos constantes no Estatuto da Cidade. A finalidade dessa digressão é a contribuição para o debate sobre a importância da terra urbanizada central e suas consequências para a favela, apontando para as diferentes possibilidades de seu desenvolvimento.

Os cenários são aqui simulados para comparar ideários de cidades distintos, porém disseminados como complementares – planos diretores e planos estratégicos –, sobretudo debater a ambígua relação – alinhamento ou autonomia - na urbanização da Providência com os objetivos dos respectivos projetos de cidade, ao entorno portuário. Outro ponto questionável com estas simulações é o grau de envolvimento, possibilitado pelos realizadores, dos moradores com respeito à urbanização do seu habitat, isto é, qual é a participação nas escolhas entre mecanismos gentrificadores – com remoções e intensa valorização – ou fomentadores de geração de trabalho e renda – como cursos profissionalizantes e estabelecimentos comerciais e de serviços em conjunto às unidades habitacionais.

Por fim, vale acentuar para que a articulação entre melhorias urbanísticas pontuais em favelas e a intensificação de processos que desafiam o engenheiro urbano situados em outras regiões da cidade, essa dissertação pretende avançar sobre a necessidade destas políticas públicas serem pensadas de maneira mais abrangente, isto é, ao pretender inibir as migrações populares intraurbanas a partir do incentivo à manutenção dos moradores anteriores às intervenções. Mecanismos estes direcionados para obstruir a saída dos cidadãos mais populares e, conseqüentemente, reduzir o crescimento da segregação residencial.

## 1. Segregação Socioespacial

Diante da complexidade da moradia na cidade do Rio de Janeiro, o presente capítulo se apoia em autores como Lefebvre (1999), Fernandes (1973), Ribeiro (2003), Souza (2005), Lobato (2013), Abramo (2003) e do CENSO do IBGE (2010), afim de compreender a formação e evolução do problema, assim como conceituar a segregação carioca. Neste sentido, se supõe que a intensificação das desigualdades sociais agrava o problema habitacional. Assim, ao visar a compreensão de tais desigualdades, o estudo se baseia no significado de classe social aceito por Florestan Fernandes (1973):

“designar o arranjo societário inerente ao sistema de produção capitalista. Nesse sentido, a classe social só aparece onde o capitalismo avançou suficientemente para associar, estrutural e dinamicamente, o modo de produção capitalista ao mercado como agência de classificação social e à ordem legal” (FERNANDES, 1973:41)

Para melhor assimilar o processo pelo qual a “classificação social” resultou na segregação residencial, em especial no fenômeno favela, será abordada a linha histórica dos aglomerados humanos, identificada por Henri Lefebvre (1999)<sup>3</sup>, a fim de contextualizar a origem das desigualdades sociais.

De início remete-se ao nomadismo, por ser um primeiro modo de vida coletiva que não possuía uma habitação fixa. Esta ausência de casa era em função de seu modo de vida repleto de mudanças, dado o modo de produção: caça e coleta. Os pequenos agrupamentos humanos à época tinham total dependência da natureza, onde o acúmulo de bens e a desigualdade social não existiam, pois não havia o sentido de propriedade privada.

Com o advento da agricultura tais povos experimentam um novo estilo de vida: o sedentarismo. Assimiladas as técnicas de plantio, o homem deixa as constantes mudanças e passa a se fixar em um único local. Para Lefebvre (1999),

“A agricultura somente superou a coleta e se constituiu como tal sob o impulso (autoritário) de centros urbanos, geralmente ocupados por conquistadores hábeis, que se tornaram protetores, exploradores e opressores, isto é, administradores, fundadores de um Estado ou do seu esboço. A *cidade política* acompanha, ou segue de perto, o estabelecimento de uma vida social organizada, da agricultura e da aldeia”. (LEFEBVRE, 1999:18-19)

---

<sup>3</sup>Eixo histórico desde a ausência de urbanização até a culminação desse processo por meio de quatro etapas: cidade política, cidade comercial, cidade industrial e cidade em zona crítica. (LEFEBVRE, 1999)

A partir de uma determinada construção da sociedade adveio, associado, um conjunto de necessidades para um número reduzido de indivíduos que passaram a ter privilégios em detrimento da grande maioria da população, mesmo que ela ou parte dela estivesse sofrendo pela carência das necessidades mais básicas. Desse modo, instauram-se relações sociais assimétricas de poder (SOUZA, 2008:22).

“Rousseau estabeleceu a origem da desigualdade entre os homens somente depois que constituiu, no seu segundo discurso, um critério de igualdade e um estado de direito do homem, o direito natural. Em sua análise, o homem era bom em seu estado da natureza, embora tenha se corrompido a partir das más tendências das instituições sociais que ele próprio construiu. Nessa via de mão dupla, esse distanciamento do seu estado natural favoreceu o estabelecimento da propriedade privada e o fez institucionalizar ‘regulamentos para proteger esta propriedade e os privilégios’ (DURANT, 1967:29). [...] a instituição da propriedade individual, da qual resultou a desigualdade econômica, política e social (DURANT, 1967:30)” (SOUZA, 2008:28).

Nesse processo de desigualdade entre os homens, Rousseau constatou a distinção entre rico e pobre. Além de possibilitar a desigualdade social, a cidade política, segundo Lefebvre (1999), exclui os lugares destinados à troca e ao comércio pela ameaça que o mercado e os comerciantes representariam com a sua forma de propriedade - o dinheiro. No curso dessa luta de classes contra os possuidores e dominadores do território a praça do mercado torna-se central. “O espaço urbano torna-se o lugar do encontro, não só das mercadorias como também das pessoas, da troca” (LEFEBVRE, 1999:20). Estabelece-se assim a base para novas relações urbanas, onde a propriedade financeira passa a disputar o poder com os donos da terra. Essas duas classes sociais vão se distanciando do restante da população.

Segundo Lefebvre, na cidade mercantil a troca comercial torna-se função urbana, que implica em uma reestruturação do espaço urbano. Os burgos, inicialmente comerciais e artesanais, tornam-se centrais, disputando a influência, o prestígio e o espaço com os poderes propriamente políticos, as instituições. Diante desse desequilíbrio gerado pelos atores urbanos, o campo, fonte de alimentos, segue com sua desvalorização. Nada mais é do que a “circunvizinhança” da cidade, onde seus habitantes deixam de trabalhar para os senhores territoriais e passam a produzir para o mercado urbano (LEFEBVRE, 1999:21). Essa escolha da cidade em detrimento do campo concentra os interesses no dinheiro, visto como veículo elementar para a aquisição de qualquer bem, como, por exemplo, a moradia.

Neste sentido, determinados indivíduos começaram a produzir mais do que a sua necessidade. Em suma, em um dado instante, na sociedade, passa existir a divisão do trabalho e, assim, os proprietários dos meios de produção ganham muito, enquanto os demais labutam para viver (SOUZA, 2008).

A existência do mercado e do crescimento do capital comercial, além de estruturar a inversão na relação cidade e campo, formou subsídios para a cidade industrial. Na procura por capitais, por mercados e uma abundante mão de obra, ela pode se implantar em qualquer lugar e logo alcançou as cidades preexistentes (LEFEBVRE, 1999:23), dada sua grande oferta de empregos. Por isso, entre outros motivos, é interessante ao sistema a permanência de uma classe nivelada por baixo para não ter outra opção de vida e, conseqüentemente, continuar dependente de quem tem dinheiro. Tem-se o início dos contrastes sociais urbanos.

Agravado pela intensificação da demanda por habitações gerada pela separação dos locais de trabalho e moradia, movimento forçado que se deve ao “capitalismo industrial, pela reorganização do processo de trabalho e pelo advento do sistema fabril” (HARVEY, 1982:7), esta separação do local de trabalho e moradia foi seguida pela tendência da divisão sócio espacial da cidade, implicando em diferenças consideráveis no desenvolvimento dos territórios urbanos ocupados pelos pobres e pelos ricos nas cidades.

É com esta divisão espacial, resultante do novo modo de produção capitalista, que a “sociedade de classes” se torna mais evidente no meio urbano, sobretudo seus extremos, marcados pela segregação residencial, assunto que será aprofundado na próxima subseção deste trabalho. Ao possuir uma hierarquização própria, a sociedade gera, a partir desses princípios, mecanismos de privilégio à determinados grupos, conforme apresenta Florestan Fernandes:

“a ‘sociedade de classes’ possui uma estratificação típica, na qual a situação econômica regula o privilegiamento positivo ou negativo dos diferentes estratos sociais, condicionando assim, direta e indiretamente, tanto os processos de concentração social da riqueza, do prestígio social e do poder (inclusive do poder político institucionalizado e, portanto, do poder de monopolizar o controle do Estado e de suas funções), quanto os mecanismos societários de mobilidade, estabilidade e mudanças sociais.” (FERNANDES, 1973:42)

O desencadeamento das diferentes formações urbanas – cidades política, comercial e industrial -, além de desenvolver estas “sociedades de classes”, vêm gerando enormes concentrações de pessoas, de atividades e de bens nas cidades.

Porém este crescimento, ao ser condicionado pelo critério econômico, acontece a partir de fragmentos múltiplos e disjuntos - como as periferias, subúrbios etc - a variar de país para país. A cidade industrial, ao influenciar drasticamente o ambiente construído pelo novo modo de produção e o “privilegiamento” social, precede e anuncia a zona crítica. Sua produção superpõe-se ao crescimento das trocas comerciais e a multiplica; vai do escambo ao mercado mundial. Essa explosão das cidades antigas pela urbanização generalizada cria incertezas de futuro pela dificuldade de diagnosticar o que está acontecendo neste período de zona crítica<sup>4</sup> (LEFEBVRE, 1999).

Nesse período, grandes cidades deixam de basear suas economias nas indústrias para focar nos serviços e no consumo. Momento de grande importância devido às tecnologias de comunicação, informação e transporte, uma vez que, ao mesmo tempo, possibilitam a desconcentração dos locais de trabalho e a centralização do comando e do capital. Tal avanço tecnológico, além de contribuir para o crescimento do excedente de força de trabalho, o que amplia o problema habitacional, valoriza o crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento social e de melhoria da qualidade de vida (FERREIRA, 2011:40-47).

Com a exacerbação do acúmulo de bens e conseqüentemente do capital, cultuados pelo crescimento econômico, a necessidade básica do homem é substituída, isto é, ao invés de ter que plantar para produzir seu alimento, ele necessita trabalhar para conseguir dinheiro para, então, ter acesso ao alimento necessário para manter-se vivo. Esta estratégia, diferentemente do que o sistema prega, implica que uma parcela da sociedade sempre permaneça sendo explorada por outra que, por sua vez, é detentora dos conhecimentos, das terras, das mercadorias, dos meios de produção e do capital. Essa parcela explorada tem o seu crescimento diretamente proporcional ao agravamento da problemática habitacional, evidenciado pela proliferação das favelas. Fenômeno que não é exclusividade brasileira, conforme salienta Mike Davis (2006):

“os favelados, embora sejam apenas 6% da população urbana dos países desenvolvidos, constituem espantosos 78,2% dos habitantes urbanos dos países menos desenvolvidos; isso corresponde a pelo menos um terço da população urbana global.” (DAVIS, 2006:34).

---

<sup>4</sup>Na zona crítica “o terreno escapa aos pés e ao olhar, ele está minado. Os conceitos antigos não são mais suficientes, mas conceitos novos se formam. Não é apenas a realidade que escapa, mas o pensamento.” (Lefebvre, 1999:149).

À sua maneira, as favelas materializam o local de moradia das classes de baixa renda, tendo sua intensidade de existência, conforme afirmação de Davis, relacionada ao nível de desenvolvimento nacional. Nos países desenvolvidos, onde, entre outros fatores, as desigualdades sociais são menores, a ocorrência de favelas também é menor que nos países com graves desigualdades sociais, como os países menos desenvolvidos.

Desta maneira, tem-se que a desigualdade social é desenvolvida em simultaneidade ao crescimento das cidades ao longo dos diferentes momentos que marcam sua trajetória histórica. Compreendida essa articulação estrutural entre desigualdade social e a favelização, a abordagem destas variáveis será focada na cidade do Rio de Janeiro, onde se situa o objeto do presente estudo.

### **1.1 Processo de segregação carioca**

No âmbito destas variáveis, esta subseção procura relacionar as classes sociais com a desigualdade social existente, e a evolução populacional do Rio de Janeiro, enquanto demanda por habitação, com a finalidade de identificar o desenvolvimento da segregação residencial carioca. Tal distinção da localização ocupacional das diferentes classes sociais nem sempre foi evidente na antiga capital federal.

Para Harvey, conforme o apresenta Corrêa (2013), a compreensão dessa diferenciação social na ocupação residencial passa pelo conhecimento do “processo de estruturação de classes sociais” e suas frações, e vai além, ao admitir que essa estruturação na “sociedade capitalista da metade do século XX” advém da conjunção de três forças: primárias<sup>5</sup>, residuais<sup>6</sup> e derivativas<sup>7</sup>. (CORRÊA, 2013:41) Antes de procurar por tais forças na evolução do Rio de Janeiro, vale reforçar a racionalização, de Florestan Fernandes (1973), a respeito da diferença

---

<sup>5</sup> “são aquelas que dividem a sociedade em duas classes sociais, a dos proprietários dos meios de produção e a daquelas que têm apenas a força de trabalho para vender.” (CORRÊA, 2013:41),

<sup>6</sup> “emergem da permanência de classes sociais herdeiras do passado, que vivem na cidade, como a classe dos grandes proprietários rurais absenteístas, que vivem na cidade com a renda da terra transferida do campo para a cidade, e como a de grupos de imigrantes de origem rural, não integrados plenamente à economia capitalista.” (CORRÊA, 2013:41).

<sup>7</sup> “oriundas da própria dinâmica do capitalismo, derivadas de suas necessidades intrínsecas, envolvendo, de um lado, o processo de acumulação e sua continuidade e, de outro, a reprodução de uma sociedade diferenciada.” (CORRÊA, 2013:41).

entre as classes sociais da América Latina, Europa e Estados Unidos:

“A dificuldade em questão surge no modelo que está por trás da noção sociológica de capitalismo e de sociedade de classes. Na América Latina, o capitalismo e a sociedade de classes não são produtos de uma evolução interna, o que, em si mesmo, não constitui a maior fonte de problemas. Acresce que, até o presente, o capitalismo evolui na América Latina sem contar com condições de crescimento autossustentado e de desenvolvimentos autônomo. Em consequência, classes e relações de classe carecem de dimensões estruturais e de dinamismos societários que são essenciais para a integração, a estabilidade e a transformação equilibradas da ordem social inerente à sociedade de classes.”(FERNANDES, 1973:43).

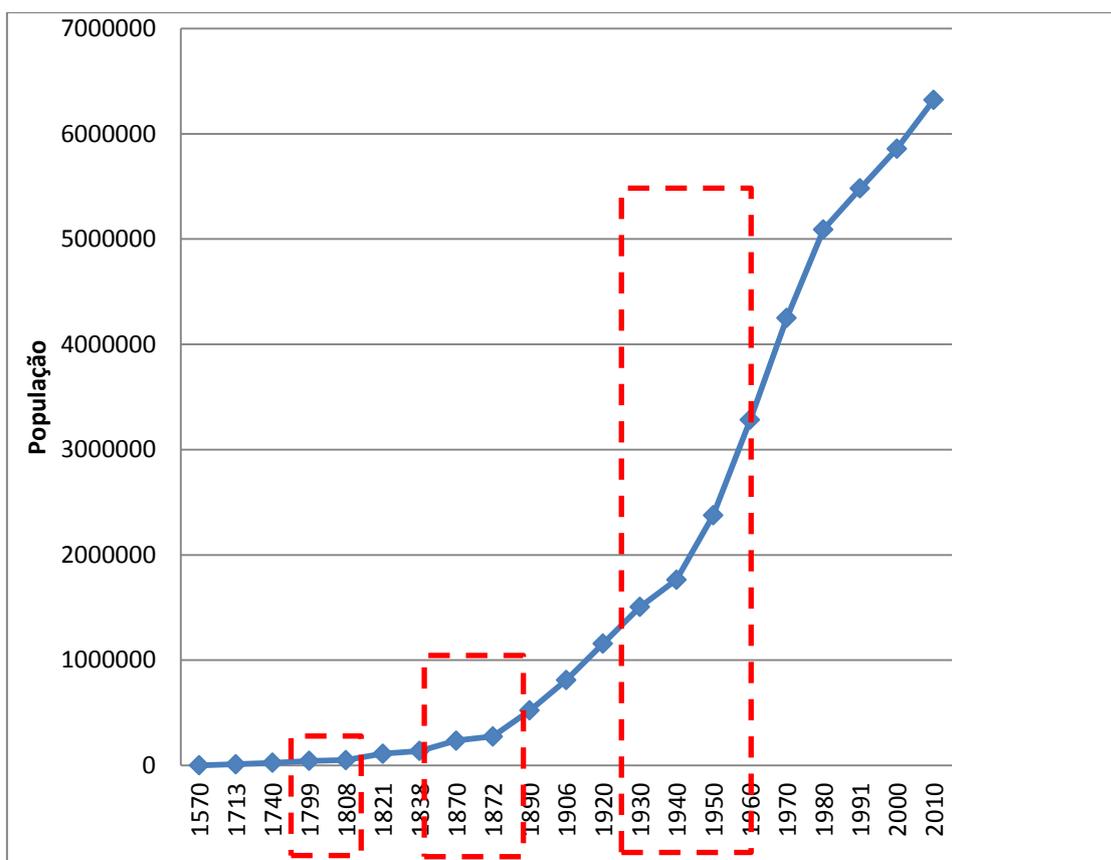
Diante da constatação das carências essenciais às “classes e relações de classe” na América Latina e na busca pelas forças sociais - apontadas por Harvey- no caso do Rio de Janeiro, é apresentada a sucinta evolução populacional desta cidade. Como se observa na Tabela 01, seu crescimento populacional não foi linear, apresentando momentos de acréscimo acentuado em alguns períodos de sua história. Vale esclarecer que não se pretende fazer uma investigação histórica sobre a sociedade, tampouco uma criteriosa análise de sua evolução, mas sim identificar períodos de “saltos” decorrentes dos fatores que aceleraram deslocamentos populacionais em direção à cidade e contribuíram para a formação do problema habitacional carioca.

Nesse sentido, faz-se relevante a análise do quantitativo populacional e de sua expressão espacial em cada período, com o objetivo de esboçar a intensidade do aumento da mancha urbana carioca<sup>8</sup>, uma vez que o aumento de população acomoda-se no território provocando sua expansão seja internamente, pela densificação ou externamente, pela ampliação das periferias e fronteiras da cidade . Tal crescimento urbano e populacional tem impacto direto na questão habitacional, entre outras tais como a da mobilidade, especialmente a das camadas menos favorecidas, problema originado pelo excesso de moradores e pobreza crescente, agravado pelos sucessivos “saltos” populacionais e falta de investimentos em infraestrutura urbana. Para este estudo são identificados na Tabela 01 três momentos, grifados na tabela em vermelho, mostrando acentuado crescimento: o início do século XIX, a virada de século e meados do século XX.

---

<sup>8</sup>O critério da densidade urbana foi desconsiderado por não se pretender uma análise precisa do tamanho da mancha urbana, mas sim sua ordem de grandeza.

**TABELA 01– Crescimento Populacional Carioca**



PERÍODO	POPULAÇÃO	Crescimento	%	cresc./ano	Tempo(anos)
1808/1821	50.144/112.093	61.949	123,5%	4.765	13
1872/1890	274.972/522.651	247.679	90,1%	13.760	18
1890/1906	522.651/811.442	288.791	55,3%	18.049	16
1950/1960	2.377.451/3.281.908	904.457	38,0%	90.446	10
1960/1970	3.281.908/4.251.918	970.010	29,6%	97.001	10
1970/1980	4.251.918/5.090.790	838.872	19,7%	83.887	10

FONTE: Tabela e gráfico realizados pelo autor a partir dos dados da Evolução Urbanística da Cidade do Rio de Janeiro – PCRJ, SMU, CAU, IPP e do CENSO 2010 IBGE

O primeiro momento destacado por seu acentuado crescimento deve-se à chegada da Corte Portuguesa ao Brasil, que além de seus próprios membros, aumentou a demanda por postos de serviços na capital da colônia. Serviços gerados tanto pelos novos equipamentos criados e exigências de consumo da elite que se transferiu para o país, como também em consequência das ações políticas, como, por exemplo, a abertura dos portos às nações amigas e a criação do Reino Unido Portugal, Brasil e Algarves, entre outros. Assim, a cidade do Rio de Janeiro contou

com significativo aumento populacional, principalmente de mão-de-obra escrava, fato que evidencia a divisão social, inicialmente, restrita ao mesmo lote, diferenciada apenas pelas edificações – casa grande e senzala.

Este crescimento urbano demandou novas ações sobre o território, dentre elas, o desenvolvimento do Relatório de Obras Beaurepaire, datado de 1843, abordado mais detalhadamente no item 2.1.1 (página 55) desta dissertação. Vale menção ao fato do sistema escravista, a sua maneira, conter a demanda habitacional, pelo simples fato de metade da população – escravos – pertencera outrem, a quem recaía a responsabilidades pela provisão da ‘moradia’, não obstante as péssimas condições da senzala.

Pouco depois deste Relatório, em 1850, foi aprovada uma importante medida sobre o território, a Lei de Terras. Trata-se de do instrumento jurídico a respeito da propriedade de terras, conforme apresenta Verissimo,

“feita para garantir o monopólio dos grandes fazendeiros sobre as vastas extensões vazias do território. Pela Nova Lei, a posse não dava mais o direito de propriedade a quem simplesmente a ocupasse [...] No artigo primeiro desta lei estava expresso que a partir da sua edição ficavam ‘proibidas as aquisições de terras devolutas por outro tipo que não seja o de compra’” (VERISSIMO 2005:23-24, apud BARBOZA, 2013:34).

Trata-se de uma medida segregacionista que garantia a mão de obra aos latifundiários em função da restrição no acesso à terra urbana para a grande parcela dos migrantes e ex-escravos, isto é, ao invés de prever uma adequada ocupação residencial para os recém-chegados e libertos, praticamente os impedia de adquirir terra própria – dada a precária situação financeira dos mesmos – obrigando-os, a vender sua força de trabalho para ter, não apenas, a sua subsistência, como também à sua casa.

Esta restrição da legislação fundiária, ao dificultar o acesso à terra justamente à população de baixa renda, contribuiu para o agravamento dos problemas habitacionais. A moradia popular fica restrita aos cortiços e casas de cômodos, ameaçadas por precárias condições de salubridade, como se observa na Figura 01 pela quantidade de cortiços existentes no final do século XIX.

## Figura 01 Habitações coletivas no Rio de Janeiro do final do século XIX



FONTE: Distribuição das habitações coletivas na cidade do Rio de Janeiro (VAZ, 2002:31)

A situação de insalubridade, epidemias e demanda por habitações populares no núcleo central da cidade, dentre outros motivos, resultou no Plano da Comissão de Melhoramentos de 1875<sup>9</sup>. A principal "porta de entrada" brasileira, pela influência do seu porto no cenário mundial, foi impactada pela grande demanda por moradias populares, decorrente do aumento populacional. Conforme descreve Abreu (1986), "o Estado também era responsabilizado pelas condições higiênicas dos cortiços" (ABREU, 1986:49), isto é, ao mesmo tempo em que o poder público criava leis que proibiam a construção de novos cortiços e as reformas dos existentes, não fazia valer tal proibição. E conseqüentemente, agravava as condições de insalubridade nos cortiços existentes e permitia brechas para a construção de novas edificações ilegais<sup>10</sup>.

É nas últimas décadas do século XIX, em paralelo ao caótico crescimento dos

<sup>9</sup>Abordado com maior ênfase no item 2.1.1 (página 55).

<sup>10</sup> O "Parecer da Inspeção Geral de Higiene sobre as estalagens ou cortiços", de 1886, atribuiu a proliferação das moradias populares coletivas à Câmara Municipal, pois "continuava a deixar edificar cortiços no perímetro da cidade (...) não obstante a Portaria de 5 de Dezembro de 1873, que proibia tais edificações" (Apud ABREU, 1986:49)

cortiços – Figura 01 -, a mudança do sistema político Imperial para o Republicano, a abolição da escravidão, o crescimento da economia cafeeira, etc., que se inicia o segundo momento destacado na Tabela 01, um destaque temporal que finda no início do século XX, estando relacionado ao aumento das migrações, aos avanços na locomoção urbana e as reformas empreendidas pelo Prefeito Pereira Passos no porto e no centro da cidade<sup>11</sup>. Investimento público para melhorar a então capital da República, cuja finalidade estava na qualificação da infraestrutura, que, segundo ABREU (1996), destinava-se a atrair investimentos internacionais, como evidencia a Exposição Universal do Rio de Janeiro em 1910, logo após as obras de melhorias urbanas. Tais ações resultaram na ampliação e criação de novos postos de trabalho, atraindo assim, mais pessoas.

Tal movimento de atração foi potencializado também pela necessidade de substituição da antiga mão de obra escrava, cujo maior impacto foi sentido, novamente, nos cortiços que passaram a ter sua ocupação cada vez mais densa. Aglomerados populares que, além de terem sido uma das causas geradoras da Reforma de Pereira Passos, representam a divisão social para além do lote, dada à separação entre local de trabalho e residência, advinda do sistema produtivo. Com este movimento de separação, acompanhado pelo novo sistema de transporte da cidade, a distinção entre os territórios socioeconomicamente diferentes se tornam perceptíveis. De um lado, os proprietários dos meios de produção e, do outro, quem apenas têm a força de trabalho para vender, origem das *forças primárias*.

O terceiro período de acentuado crescimento destacado na Tabela 01 estendeu-se por quase três décadas. Observa-se nesta fase um crescimento da população urbana brasileira tão intenso, acompanhado pelas *forças residuais*, que ultrapassou a população rural. Este processo é o resultado de um duplo movimento: o desenvolvimento da industrialização no Brasil, que demandava cada vez mais força de trabalho nas cidades; e da mecanização do campo que “otimizou” a produção rural reduzindo a demanda por trabalhadores rurais<sup>12</sup>. O maior impacto

---

<sup>11</sup>Intervenção urbana com destaque ao tema deste estudo, a ser, sucintamente, aprofundado no item 2.1.1 (página 55).

<sup>12</sup>Vale destacar que “o ritmo da urbanização no Brasil não foi uma exigência técnica da industrialização nem um produto inevitável de um capitalismo dependente autoritário”. Apesar de ter atraído considerável contingente para os novos postos de trabalho urbano, o desequilíbrio urbano-rural resultante nas migrações, segundo este mesmo autor, refere-se às péssimas “oportunidades ao alcance das massas rurais”. (KATZMAN, 1986: 219)

deste movimento se deu nas grandes cidades, especialmente no eixo Rio-São Paulo, sobretudo nos seus territórios periféricos e de ocupações irregulares, destino do grande contingente de migrantes, dada a maior facilidade de acesso às moradias destas áreas.

Ao compararmos tais momentos históricos, nota-se que as causas da aceleração na atração populacional para o Rio de Janeiro se relacionam aos novos postos de serviços criados, direta ou indiretamente, por determinadas ações e processos produtivos, onde o sistema capitalista tornou-se cada vez mais dominante no que diz respeito ao poder de decisão. A oferta de emprego estava inicialmente vinculada às questões político-administrativas, como por exemplo, os novos serviços resultantes da transferência da corte portuguesa ou pela necessária substituição da mão de obra escrava, e, paulatinamente, passam a também se vincular aos interesses econômicos, como investimentos públicos para atração de capitais e estímulos à industrialização, que resultam na criação de mais postos de trabalhos.

Segundo Corrêa (2013), o reflexo desta dinâmica capitalista na sociedade são as *forças derivativas*, oriundas da necessidade do “processo de acumulação e sua continuidade”, assim como da “reprodução de uma sociedade diferenciada. Essas forças complexificaram a sociedade capitalista, fragmentando-a em inúmeras classes e frações de classes.” Tal divisão da sociedade tanto é observada nos fragmentos de classes – “capitalista e proletária”, em razão da divisão do trabalho, nas distintas “classes de consumo” e no aparecimento de uma “classe média” - como também nos mecanismos de continuidade deste sistema; vide os “desvios de consciência de classe” que exploram os conflitos entre empregados e desempregados ou até mesmo na organização das oportunidades de mobilidade social, a partir da criação de barreiras para controlar tal mobilidade, corporificada na educação diferenciada (CORRÊA, 2013: 41-42).

Em resumo, a concentração populacional resultou de ações motivadas por fatores políticos e/ou econômicos e sua intensificação é diretamente acompanhada pelos conflitos sociais. Fato potencializado pela derivação das camadas sociais de mais baixa renda que se vêm duplamente prejudicadas: tanto na intensificação da desigualdade social, distanciando-os das classes de melhor renda, como no aumento dos grupos populares que disputam os mesmos serviços públicos, como transportes, hospitais, escola, creches, entre outros.

Conforme apresenta Corrêa, “na medida em que essas forças [primárias, residuais e derivativas] atuam intensamente e por longo período de tempo, geram uma marcante *fragmentação social*, ao mesmo tempo em que se verifica crescente concentração de população e atividades, isto é, o crescimento das grandes cidades”. Essa fragmentação se evidencia nas metrópoles, onde as ações das forças apontadas por Harvey são mais intensas, particularmente a *derivativa*. (CORRÊA, 2013: 42). Como nas palavras de Duarte (2003),

“Se, na cidade tradicional a continuidade aos tecidos urbanos e a unidade estética do conjunto, nos permite falar em processos de sedimentação, na cidade moderna os fluxos se tornaram hegemônicos, fazendo prevalecer os processos de erosão. [...] O que antes era um conjunto formado por partes articuladas entre si e com o todo, dá lugar, agora, àquilo que denominamos de “dissolução da parte no todo”, com a completa desarticulação entre as partes [...]. Será, portanto, sobre as ruínas da cidade moderna, destruída e erodida, que deverá se construir a cidade contemporânea. A este cenário desolador, acrescenta-se que a transição da cidade moderna para a cidade contemporânea ocorre num tempo marcado pelos efeitos da globalização da economia capitalista, levada a cabo ao longo das últimas décadas, em que se verifica uma brutal concentração da renda e o agravamento das desigualdades sociais. O fosso econômico e social estabelecido entre as classes dominantes e as classes dominadas se expressa na configuração espacial da cidade contemporânea sob a forma de guetos. É a cidade das barricadas, das fortalezas amuralhadas, das casamatas, das cidadelas. Nesta cidade, ricos e pobres encontram-se espacialmente segregados. Os primeiros morando, preferencialmente, em luxuosos condomínios fechados (e freqüentando os shopping-centers); os segundos, morando nas favelas, surgidas ainda na cidade moderna e transformadas em imensos bairros populares na cidade contemporânea.” (DUARTE, 2006:7)

É nesta fragmentação da cidade em “guetos” socialmente distintos que a segregação espacial – em específico, a residencial - se consolida enquanto realidade vivida. Conceito adotado enquanto chave para analisar as consequências sociais das políticas habitacionais. Vale ressaltar que a abordagem deste estudo tem como perspectiva a segregação residencial, dado seu recorte habitacional, e ao fato de ter, na sua existência, a evidência da disputa pelo território dotado de infraestrutura. Os problemas urbanos consequentes, enfrentados pela engenharia urbana – infraestrutura, transporte, equipamentos coletivos, etc -, são potencializados pela separação social e dispersão da sociedade carioca.

Neste sentido, Vetter, Pinto, Fredrich, Massena(1981), Ribeiro (2003), Souza (2010) e Corrêa (2013) creditam à segregação residencial a fragmentação da cidade acompanhada pela polarização dos territórios em função da renda e do poder de seus moradores. Conceito que reforça a importância destacada por Maricato (2001) sobre “a necessidade do planejamento urbano que admita como eixo a política

fundiária para habitação (social), para reverter o rumo do crescimento urbano equivalente à máquina de produzir favelas” (MARICATO, 2001:136). Neste contexto de disputas das diferentes classes sociais pela localização das moradias, Corrêa (2013) apresenta a segregação residencial como o “processo espacial que se manifesta por meio de áreas sociais, relativamente homogêneas internamente e heterogêneas entre elas [...que evidenciam a] existência diferenciada e a reprodução dessas diferenças” (CORRÊA, 2013:56).

Ribeiro (2003) expõe que a literatura internacional destaca o aumento da segregação residencial como um “dos impactos da globalização sobre as grandes cidades” e aponta três causas. A primeira se refere a difusão das ideias liberais pela globalização gerarem “mudanças dos modelos e paradigmas regulatórios que até então fundamentavam as políticas urbanas”. Fato que ocasionou, em diversos países, as “reformas institucionais na direção da liberação do mercado de terras e da moradia”, estabelecendo aos “preços imobiliários” importante função na “distribuição da população no território da cidade”. A segunda refere-se às “tendências à dualização social”, dadas as “mudanças estruturais” na “base produtiva das cidades”, assim como “o crescimento da percepção de insegurança”, que acentua a anterior a partir do maior “isolamento territorial” daqueles com maiores recursos. Por último, “a segregação tende a aumentar em razão dos efeitos regressivos gerados pela maior correlação do nível socioeconômico e capacidade de investimento do município” em decorrência da “descentralização para o plano local da função de investimentos”. (RIBEIRO, 2003:2-3) Por sua vez, Souza (2010) enfatiza que a segregação residencial:

“é um resultado de vários fatores, os quais, em si, são altamente problemáticos: da pobreza (e do racismo, sobretudo em situações como a dos EUA) ao papel do Estado na criação das disparidades espaciais em matéria de infraestrutura e no favorecimento dos moradores de elite (principalmente em um país como o Brasil). Superar ou reduzir a segregação depende da superação ou a redução desses problemas<sup>13</sup>” (SOUZA, 2010: 83).

Para melhor compreensão deste conceito, vale ressaltar a “visão teórica” apresentada por RIBEIRO (2003) “para explicar as relações sociais e a

---

<sup>13</sup>O autor destaca que uma das vertentes deste crescimento é contribuída por ele mesmo, isto é, “a segregação deriva de desigualdades e, ao mesmo tempo, retroalimenta desigualdades, ao condicionar a perpetuação de preconceitos e a existência de intolerância e conflitos.” (SOUZA, 2010: 84)

compreensão da distinção entre diferenciação<sup>14</sup>, segmentação<sup>15</sup> e segregação<sup>16</sup>.” (RIBEIRO, 2003:10) Este mesmo autor identifica duas concepções deste conceito, uma “como diferença de localização de um grupo em relação aos outros grupos”, conceituado na “distância social” em contraposição à mistura. Um “produto de lógicas individuais, isto é, efeito de suas escolhas”. “Na segunda concepção, a segregação designa as desigualdades sociais expressas como organização do território da cidade [...] sua distribuição reflete as chances desiguais de acesso.” São encontradas duas abordagens que fundamentam esta concepção, uma “como decorrência das desigualdades de classes da sociedade” e outra “como resultado das desigualdades da distribuição desigual do prestígio, da honra social e do poder.” Em ambas, “a segregação é a espacialização da estratificação da sociedade e, como consequência, ela é compreendida como decorrência de lógicas coletivas cujo fundamento são as relações sociais.” (RIBEIRO, 2003:12-13)

Neste sentido, “as remoções forçadas de famílias de rendimento mais baixo em virtude da erradicação de favelas, da renovação urbana e da desapropriação para projetos públicos [...] tendem a reforçar o padrão da segregação residencial segundo o nível de rendimento.” (VETTER, PINTO, FREDRICH, MASSENA, 1981:464) Nota-se que tais remoções contribuem para a “espacialização da estratificação da sociedade”.

Esta estratificação é evidenciada na cidade do Rio de Janeiro pela proliferação dos condomínios fechados<sup>17</sup> e das diversas variações dos aglomerados subnormais, que, mesmo não sendo as únicas opções de ocupação do solo,

---

<sup>14</sup>“A diferenciação social tem a ver com a crescente especialização de tarefas decorrente do aumento da divisão social do trabalho”, gerando “diferenças de atributos, de recursos, de poder e de status [...] bases para formação de categorias sociais, as quais tendem a buscar ‘localizações específicas na cidade, criando a divisão social do território’.” (RIBEIRO, 2003:11)

<sup>15</sup>“A divisão social da cidade pode, contudo, expressar não apenas a espacialização da diferenciação social, mas também a segmentação da sociedade. Esta ocorre quando existem barreiras que impedem a mobilidade social dos indivíduos entre as categorias”. (RIBEIRO, 2003:11)

<sup>16</sup>“designar certas formas de segmentação sócio espacial fundadas no controle institucional de recursos que desfrutam certas categorias para a manutenção ou ampliação de barreiras ao contato físico e social e, ao mesmo tempo, na imposição legítima ou não de uma ordem simbólica fundada na crença compartilhada que as pessoas não naturalmente iguais.” (RIBEIRO, 2003:12)

<sup>17</sup> Vale destaque o estudo da autora CALDEIRA (1997) sobre a constatação destes condomínios fechados enquanto nova segregação urbana: os enclaves fortificados. “Num contexto de medo crescente do crime, em que os pobres são muitas vezes associados à criminalidade, as classes médias e altas temem contato e contaminação, [“rejeitam os princípios de abertura e igualdade e tomam a desigualdade e a separação como seus valores”], mas continuam a depender de seus empregados [através de...] relações tão ambíguas de dependência e evitação, intimidade e desconfiança” (CALDEIRA, 1997: 161 e 166)

representam os extremos dessa segregação, ao significarem os locais de moradia das classes dominantes e dominadas. Conforme apresenta Nunes (2008):

“enquanto a população dos condomínios escolhe este modelo como modo de vida, sendo altamente significado pelo mercado imobiliário, no caso da favela, a cidade é que a torna condomínio [...] na favela o fechamento tem o significado de conter os ‘de dentro’ pelos ‘de fora’. No condomínio verifica-se o oposto, os ‘de fora’ é que devem ser contidos, evitando a ameaça de invasão. Em resumo, o que no condomínio é proteção e abrigo, na favela é confinamento e segregação.” (NUNES, 2008:197)

Em síntese, vê-se na segregação residencial a coexistência de, ao menos, “duas cidades” – áreas sociais de ricos e pobres – conectadas, ou não, pelo sistema de transporte, cuja reprodução distanciada dos seus integrantes tende a potencializar conflitos entre estas distintas classes nos espaços públicos. Na sequência veremos sua manifestação na cidade, em termos territoriais e sociais, bem como alguns problemas decorrentes da prática da engenharia urbana.

No que tange aos conflitos de classe no ambiente urbano, expressos na disputa pela localização habitacional, marcada pelas ocupações e os mercados informais que derivam, vale destacar que a problemática habitacional - formas autoconstruídas e os programas habitacionais governamentais, expostos à frente - diferenciam-se da problemática da localização urbana, embora as duas se articulem estruturalmente. Esta segunda, mais relevante ao tema da segregação, envolve o mercado de terras e produção imobiliária pública e privada e a disputa pelas terras, que destas derivam.

## **1.2 Estruturação Socioespacial da Cidade do Rio de Janeiro**

Seguindo o recorte habitacional adotado, o estudo se restringe às disputas entre as classes sociais pela localização das respectivas moradias na cidade. Disputas marcadas por fatores de localização que se modificaram com o passar do tempo. Inicialmente, fortemente influenciados pela proximidade com os equipamentos e serviços urbanos (centro da cidade), muito em função da carência de um transporte urbano, como na época da transferência da Corte Portuguesa. Porém, com o aprimoramento do sistema de transporte, esses fatores foram amenizados, impulsionados pela crescente mancha urbana, fato que possibilitou residir mais longe da área central. Em contrapartida, foram geradas fortes diferenciações espaciais entre centro (superequipado) e periferia (carente de infraestrutura e equipamentos públicos). Problemática carioca intensificada no

decorrer das últimas décadas pelo elevado número de residentes citadinos, principalmente em aglomerados subnormais, que em 2010, superou a marca de um quinto da sua população urbana (22,16%), como se observa na tabela 02.

**TABELA 02 – POPULAÇÕES TOTAIS E EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS NAS CAPITAIS BRASILEIRAS EM 2010**

<b>CAPITAIS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>AGLOMERADOS SUBNORMAIS</b>	<b>%</b>
<b>RIO DE JANEIRO</b>	<b>6.288.588</b>	<b>1.393.314</b>	<b>22,16%</b>
SÃO PAULO	11.216.559	<b>1.280.400</b>	11,42%
SALVADOR	2.668.078	<b>882.204</b>	33,07%
BELEM	1.392.332	<b>758.524</b>	54,48%
FORTALEZA	2.448.920	<b>396.370</b>	16,19%
RECIFE	1.531.394	<b>349.920</b>	22,85%
BH	2.368.846	<b>307.038</b>	12,96%
MANAUS	1.799.213	<b>295.910</b>	16,45%
SÃO LUÍS	1.012.856	<b>232.912</b>	23,00%
PORTO ALEGRE	1.398.109	<b>192.843</b>	13,79%
CURITIBA	1.744.807	<b>162.679</b>	9,32%
BRASILIA	2.558.865	<b>133.556</b>	5,22%
TERESINA	812.194	<b>131.451</b>	16,18%
MACEIÓ	930.363	<b>114.659</b>	12,32%
JOÃO PESSOA	719.737	<b>91.351</b>	12,69%
NATAL	802.128	<b>80.774</b>	10,07%
MACAPÁ	397.170	<b>63.771</b>	16,06%
ARACAJU	570.417	<b>61.847</b>	10,84%
CUIBÁ	548.042	<b>51.057</b>	9,32%
PORTO VELHO	421.223	<b>47.687</b>	11,32%
RIO BRANCO	334.142	<b>33.721</b>	10,09%
VITÓRIA	326.841	<b>26.484</b>	8,10%
FLORIANÓPOLIS	418.811	<b>17.573</b>	4,20%
GOIANIA	1.300.383	<b>3.495</b>	0,27%
CAMPO GRANDE	782.100	<b>1.482</b>	0,19%
BOA VISTA	282.896	<b>1.157</b>	0,41%
PALMAS	228.297	<b>0</b>	0,00%

Fonte: Tabela desenvolvida pelo autor com dados do Censo Demográfico 2010 IBGE

A tabela foi baseada nos dados estatísticos das capitais do país em 2010, sendo considerados: a população total, a residente em aglomerados subnormais e a porcentagem que este grupo representa para suas cidades<sup>18</sup>. Constata-se no Rio de Janeiro um grande número de moradores de baixa renda (1.393.314), superior ao número total de habitantes em outras 17 capitais. Estes dados permitem perceber, ainda, a forte concentração de população, que ocorre em duas escalas distintas: a intermunicipal e a intramunicipal. A primeira é resultado das desproporcionais forças municipais de atração populacional que, atuando nas esferas regionais e nacionais, concentram cada vez mais pessoas em poucas cidades – como Rio de Janeiro e São Paulo. A segunda escala, de maior relevância ao recorte do estudo, acontece dentro dos municípios com maiores forças de atração, que ao “incharem” potencializam a disputa pelo solo urbano. Apesar de tantas dificuldades relacionadas à infraestrutura, tais assentamentos subnormais, conforme apresenta Valladares (1978), constituem verdadeira solução de sobrevivência para seus moradores:

"A favela não é simplesmente resultante de uma crise habitacional no contexto de um processo de urbanização acelerado. [...] resulta, sobretudo, da exploração da força de trabalho em uma sociedade estratificada, onde as desigualdades tendem a se perpetuar e o processo de acumulação de capital é cada vez maior. Resulta ainda de uma situação onde o uso do solo é cada vez mais determinado pelo seu valor, e onde o controle do espaço urbano é exercido pelas ou em nome das camadas dominantes. Para as camadas pobres, a favela [...constitui] uma alternativa de moradia dotada de uma característica altamente vantajosa: estar fora dos parâmetros institucionais [...] por sua localização, facilita o acesso aos mercados de trabalho e reduz os gastos com transportes; por sua natureza (área de invasão construída com recursos precários), permite que os gastos com a habitação sejam reduzidos. Constitui assim, para muitos, uma verdadeira 'solução orçamentária', cujo papel é fundamental na luta diária pela sobrevivência na cidade". (VALLADARES, 1978:44-45)

Esta conjunção de acontecimentos – intenso crescimento populacional, favela enquanto solução para a moradia popular, divisão do local de morar e trabalhar, distinção dos hábitos da “casa grande” e “senzala” para além do lote, desenvolvimento do sistema de transporte, etc. – tornou a separação social carioca mais evidente, dado o crescente processo de segregação residencial. Sobre esta disputa pela localização da habitacional, vale destacar o apontamento de Maricato (2001) sobre a importância do reconhecimento “do problema da moradia como questão central fundiária e imobiliária em qualquer plano urbanístico ou gestão

---

<sup>18</sup>Com respeito a esta porcentagem, cabe menção a da cidade de Belém, onde mais da metade da sua população (54,48%) reside em aglomerados subnormais.

urbana”, uma vez que a moradia requer:

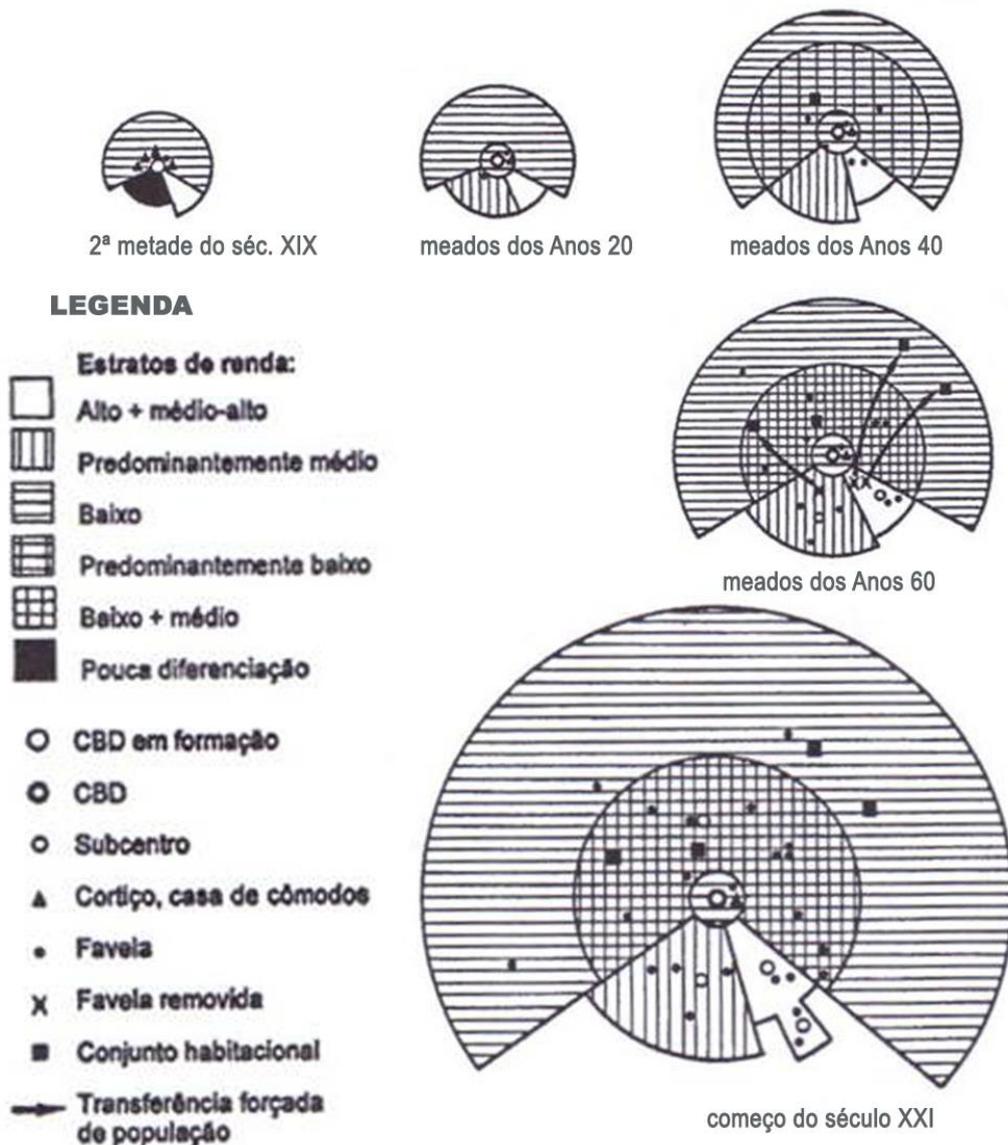
“terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para a venda. Nesse sentido, ela tem vinculação com a macroeconomia, já que o mercado depende de regulação pública e subsídios ao financiamento, [...] e com] aqueles que disputam os investimentos públicos em infraestrutura urbana para se apropriar da valorização imobiliária”. (MARICATO, 2001:118).

Tal disputa pelas melhores localizações da cidade tende a resultar em áreas compostas por grupos sociais homogêneos, cujos parâmetros de “condições de existência e reprodução”, segundo Corrêa (2013), decorre em três processos de formação: *autosegregação*, *segregação imposta* ou *induzida*. O primeiro reforça a diferenciação das condições de existência e seleciona os melhores espaços urbanos, restringindo-os mediante elevado custo da terra. A diferenciação dos outros dois processos é sutil, em um, a localização e o tipo da habitação são impostos sem alternativa, enquanto no outro – a habitação induzida - o indivíduo ainda tem alguma possibilidade de escolha, dentro das suas limitadas condições de arcar com o preço da terra (CORRÊA, 2013:42). Neste sentido, Ribeiro acrescenta que:

“a exclusão urbana no espaço social do Rio de Janeiro é o produto das práticas de autosegregação das elites dirigentes e intelectual [...] são as classes dominantes que têm o poder segregativo, por acumular capital econômico, capital cultural e capital política.” (RIBEIRO, 2000: 20)

Estas complicações resultam nos processos de segregação existentes na cidade, onde os territórios autosegregados são privilegiados com maior oferta e qualidade de serviços e equipamentos urbanos – valorizando tal mercadoria habitacional -, enquanto os locais de segregação imposta ou induzida acumulam os ônus deste tipo de desenvolvimento – desvalorizando sua moradia. É nesta divisão da sociedade em grupos isolados que o desenvolvimento de hábitos diferenciados é fortalecido, sobretudo na maneira de viver na cidade; com diversos hábitos, necessidades, costumes, etc. Onde um grupo – segregador - é dotado de autonomia e poder, para realizar o seu interesse, enquanto o outro – segregado – inventa novas brechas para “se plugar” aos sistemas urbanos, como se fora uma reivindicação predatória, dado os graves impactos ambientais, pelo seu direito à cidade. Tal mecanismo de distribuição de cidadãos reforça as “desigualdades de renda sociais na organização do espaço urbano”(RIBEIRO, 2003:2), como ilustrado no conjunto de figuras02, a seguir.

**Conjunto de Figuras 02 - Modelo da evolução da segregação socioespacial da cidade do rio de janeiro, da segunda metade do século XIX ao começo do século XX**



Fonte: ABC do Desenvolvimento Urbano (SOUZA, 2010: 79-80)

Como pode ser observado, o crescimento urbano carioca não apenas produz, como também reproduz a segregação residencial. Trata-se de um processo alcançado mediante sua recorrente expansão de maneira fragmentada e delimitada das áreas sociais, ou seja, vem dividindo os locais dos ricos – autosegregados – dos pobres – impostos e/ou induzidos às “soluções orçamentarias”. “Nas duas pontas do espectro social a cidade ‘se fecha’ mais e mais, e também segmentos que nem são tão claramente segregados, nem se auto-segregam, tentam se valer de dispositivos e estratégias de segurança para se protegerem” (SOUZA, 2010:90). Tal

desenvolvimento reforça a reprodução diferenciada entre tais classes cada vez mais divergentes, isto é, intensifica a desigualdade social, os conflitos de interesse e, conseqüentemente, a sensação de insegurança.

Para Ribeiro (2010), “o aumento da segregação residencial é contraditório com o ideário igualitário e democrático presente na ideologia republicana” e “assume importância” pelos “mecanismos de reprodução [da pobreza] no contexto urbano”. Estes mecanismos indicam “uma dinâmica de causação circular da pobreza” pela “crescente correlação entre os fenômenos de destituição social e a concentração dos grupos em situação de vulnerabilidade em territórios crescentemente homogêneos”. O “efeito de vizinhança” que ao reproduzir, ou não, as oportunidades “para cada segmento socioeconômico” promove simultaneamente a “reprodução intergeracional da riqueza e da pobreza” (RIBEIRO, 2010: 3).

Esse “efeito de vizinhança” reforça a concepção de duas - ou mais - alternativas de reprodução (respectiva às forças *primárias*, *residuais* e *derivativas*) dividindo a mesma cidade, o que torna cada vez mais complexa a segregação residencial. O mais alarmante está no fato deste problema urbano, conforme apresenta Souza (2010), ser promovido pelo Estado:

“O Estado, tradicional promotor da segregação residencial (junto com o capital imobiliário, ou tendo este por trás...), ao investir diferencialmente nas áreas residenciais da cidade e estabelecer estímulos e zoneamentos e outras normas de ocupação do espaço que consolidam a segregação, atua, também, como agente repressor, via de regra na tentativa de ‘colocar os pobres no seu devido lugar’: antes uma guarda das elites que uma polícia cidadã, igualmente respeitadora de brancos e negros, de moradores privilegiados e pobres. O resultado sintético desse quadro é o que eu venho chamando de ‘fragmentação do tecido sociopolítico-espacial’. [... Essa]‘fragmentação’, frequentemente vista não em sua expressão espacial, mas apenas enquanto aumento das disparidades e fraturas sociais, é encarada como uma espécie de subproduto de uma globalização econômica financeira, que gera riqueza cada vez mais concentrada e, por conseguinte, pobreza para muitos.” (SOUZA, 2010:90).

Constata-se que o poder público é carente de visão sistêmica capaz de abranger toda a sociedade sob o direito à cidadania. Longe de desempenhar uma função de regulador fundiário - enquanto mediador dos interesses na disputa pelas melhores localizações urbanas - exerce um papel ativo na fragmentação da cidade, dada sua atuação para com a legislação do uso e ocupação do solo e das ofertas de infraestrutura.

Neste sentido, a presente dissertação focará a expansão dos interesses hegemônicos sobre o “mercado de terras e moradia”, mercado potencializado pela separação dos locais de morar e trabalhar e impulsionado pelo seu considerável potencial rentável, não apenas pelo posterior crescimento da indústria da construção civil, como também pela valorização do solo urbano via especulação<sup>19</sup>. Diante da mercantilização do território urbano – venda de moradias, sem adentrar sobre os demais usos comercial, industrial, etc. - e suas diversas variáveis que agregam ou não valor, faz-se relevante a afirmação de Maricato:

“a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua. Há a necessidade de investimentos sobre a terra para que ela ofereça condições viáveis de moradia em situação de grande aglomeração. Como esses investimentos conferem rendas aos proprietários fundiários e imobiliários, a disputa pelas localizações e pelos investimentos públicos nas cidades é crucial. Os dados de exclusão territorial fornecidos pelas favelas e loteamentos ilegais mostram que a terra urbanizada é um elemento chave na política urbana e habitacional.” (MARICATO, 2001:119).

Assim, a expansão do mercado imobiliário influencia e é influenciado pela oferta de terra urbanizada<sup>20</sup>, isto é, atua simultaneamente enquanto causa e consequência - dada sua considerável influência sobre as ações de regulação, subsídios e investimentos do Estado –na dinâmica de valorização dos imóveis e no seu crescimento sobre as melhores localizações da cidade. Estes processos segregacionistas –resultante da disputa pelas melhores localidades - são extremamente fortalecidos pelo sistema de transporte urbano<sup>21</sup>, sobretudo em dois momentos.

O primeiro, na virada do século XIX-XX, época em que, segundo Abreu (2006), “controlados em grande parte pelo capital estrangeiro, trens e bondes tiveram um

---

<sup>19</sup>No que tange ao fato de comprar um terreno para não utilização. Aguardar que a cidade cresça com suas redes de infraestrutura, equipamentos e serviços e assim valorize seu terreno, a conhecida prática da urbanização aos saltos. Iniciar a urbanização não na fronteira com o ambiente construído, mas sim distante dela de maneira a forçar o crescimento das redes de infraestrutura da cidade, valorizando os terrenos recém-urbanizados, previamente adquiridos para especulação.

<sup>20</sup>“terra servida por infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além de equipamentos de educação, saúde etc.)” (MARICATO, 2001:119).

<sup>21</sup> O tema de transporte é extremamente complexo na cidade do Rio de Janeiro, tanto pela sua escala ser da esfera metropolitana, dado o grande fator de atração de trabalhadores dos municípios vizinhos, como sobre qual seria o melhor modelo - trilho, marítimo ou rodoviário -, como muitas outras complicações, relacionadas, ou não, à segregação residencial. Para este estudo, tal tema é destacado, por ser diretamente agravado nos municípios onde os processos de segregação são mais intensos, porém não o é abordado em sua completude.

papel indutor diferente no que toca à expansão física da cidade<sup>22</sup>. Período em que a área central inicia um processo de desconcentração onde a distribuição socioeconômica da população pelo território da cidade se remete à capacidade de pagamento dos sistemas de transporte (ABREU, 1986:48), e da capacidade em adquirir o seu “solo” ou moradia. Este fato provocou duas vertentes de crescimento opostas e em direção contrária ao centro: de um lado a população de maior renda, guiada pelos bondes para a zona sul, e, de outro, segmentos de população de modesta renda, que seguiram rumo ao subúrbio acompanhando os trens. Movimento que terminou por resultar na concentração da população de menor renda no centro, em função da impossibilidade em custear seu transporte casa-trabalho, assim como nas margens dos bairros de classe média e alta, em assentamentos irregulares.

O segundo momento se dá com a expansão do sistema rodoviário voltado para o transporte particular e individual, em meados do século XX. Este, assim como os bondes, seguem interesses imobiliários, privilegiando o lucro em vez de optar pelo interesse do cidadão, mesmo que gere graves consequências à infraestrutura urbana, conforme relata Souza (2010):

“A prioridade do veículo particular de transporte de passageiros é evidente no Brasil; ela reflete tanto distorções de mentalidade e defeitos de planejamento quanto, sem dúvida, a influência da poderosíssima indústria automobilística e seus interesses. [...] A expansão urbana, em vez de acompanhar eixos bem definidos,

---

<sup>22</sup>“É importante ressaltar que os bondes não só vieram a atender uma demanda já existente como, em atendendo a essa demanda, passaram a ter influência direta, não apenas sobre o padrão de ocupação de grande parte da cidade, como também sobre o padrão de acumulação do capital que aí circulava, tanto nacional como estrangeiro. O capital nacional, proveniente de grande parte dos lucros da aristocracia cafeeira, dos comerciantes e financistas, passou cada vez mais a ser aplicado em propriedades imóveis nas áreas servidas pelas linhas de bonde. O capital estrangeiro, por sua vez, teve condições de se multiplicar, pois controlava as decisões sobre as áreas que seriam servidas por bondes, além de ser responsável pela provisão de infraestrutura urbana.” (ABREU, 2006:43-44) Conforme apresenta este autor, próximo ao término do prazo da concessão, a Companhia Jardim Botânico solicitou “permissão para prolongar seus trilhos até Copacabana”, inicialmente vetada - frente ao intenso adensamento dos territórios conectados pelos bondes e a ausência de melhorias no sistema -, porém obteve sua renovação e aprovação mediante substituição do intendente da capital da República. Em 1892 é inaugurado o túnel para Copacabana e, dois anos depois, outros dois ramais foram autorizados no novo bairro. Sobre um deles “a companhia loteadora se comprometia a modificar o traçado de certas ruas para facilitar a locação da linha do ramal do Leme, que a Companhia Jardim Botânico faria estender, desde que fosse terminado o arruamento daqueles logradouros. Nota-se, neste caso, a coincidência de interesses de frações distintas do capital sobre a mesma área, resultando daí uma colaboração mútua sob o patrocínio do Estado. [...] a estratégia de ‘preparar’ áreas da zona sul para posterior revenda tinha se revelado bem sucedida, e não havia razão para duvidar do sucesso do empreendimento.” (ABREU, 2006:48-49).

que são aqueles determinados pelos corredores ferroviários, avança em todas as direções como uma mancha de óleo, embora, ao mesmo tempo, avance aos 'saltos', devido à presença de 'vazios urbanos' a serem debitados na conta da especulação imobiliária. A demanda por instalações de infraestrutura cresce de maneira assustadora, à medida que a malha viária se multiplica rapidamente" (SOUZA, 2010: 85-86)

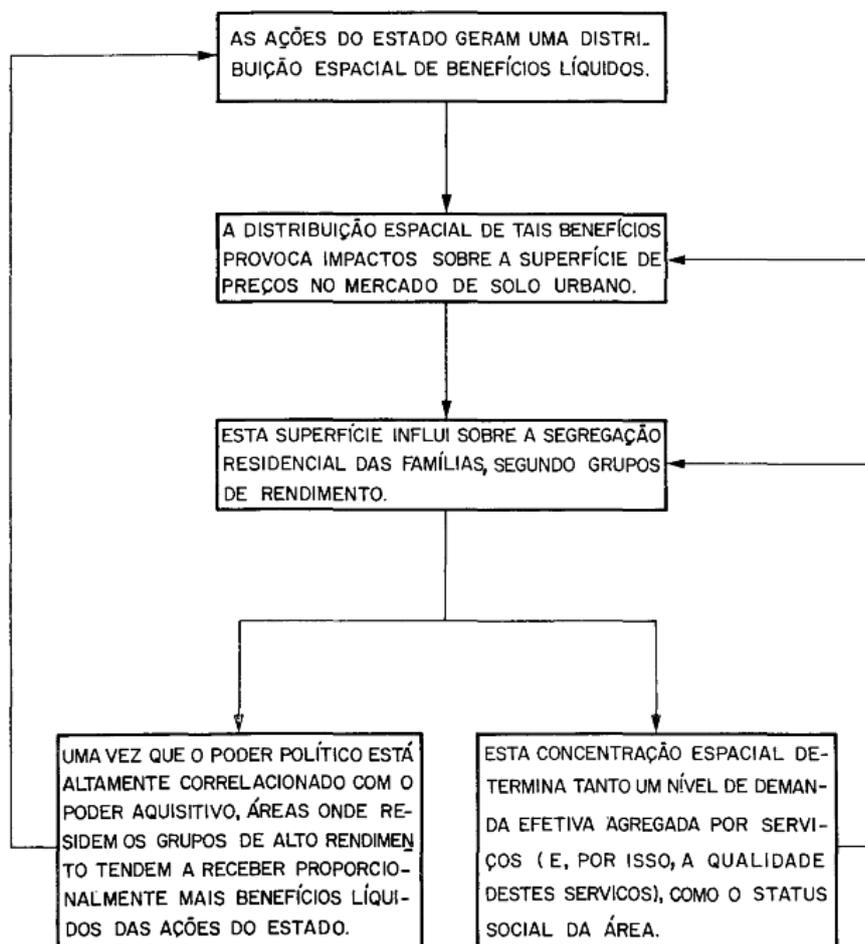
Este padrão de desenvolvimento urbano privilegia determinadas frações do capital -indústria automobilística e do setor imobiliário -com considerável ônus para a cidade, sobretudo pela intensificação da segregação residencial, responsável pelo agravamento de considerável parcela dos problemas de escala municipal, referentes ao campo de atuação da engenharia urbana.

Em síntese, nota-se uma parcela da sociedade, incluindo forçosamente a de mais baixa renda, constantemente destituída de seus direitos de cidadania e excluída, na esmagadora maioria, das benfeitorias do poder público. Como pode ser percebido no modelo da Figura 03, que identifica "uma cadeia de causação circular: as ações do Estado em um dado período acabam tendo impactos sobre a segregação residencial que, por sua vez, tem implicações importantes na futura distribuição dos benefícios líquidos das ações do Estado."<sup>23</sup> (VETTER, PINTO, FREDRICH, MASSENA, 1981:459)

---

<sup>23</sup>São apresentados, por estes mesmos autores, os grupos dos proprietários da terra e imóveis, o agente imobiliário – incorporador – e o capital como potenciais para tal apropriação da valorização do solo urbano. "Smolka (1979:4) destaca o papel de um grupo dentro desta classe de proprietários, o capital incorporador que, 'de maneira orgânica articula o Estado, construtoras, financeiras, etc., para a apropriação de renda fundiária na forma de lucros'. Segundo ele, o capital incorporador tem um impacto enorme sobre a produção do espaço urbano e apropria uma parcela considerável desta produção na forma de rendas fundiárias." (VETTER, PINTO, FREDRICH, MASSENA, 1981:462)

**Figura 03– Um modelo de causação circular da apropriação dos benefícios líquidos das ações do estado**



Fonte: A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial(VETTER, PINTO, FREDRICH, MASSENA,1981:463)

Segundo estes autores, “o resultado deste processo de causação circular é uma estrutura núcleo-periferia<sup>24</sup> em que os grupos de maior poder aquisitivo e poder político se concentram no núcleo, enquanto os menos poderosos em termos econômicos e políticos ficam na periferia.” (VETTER, PINTO, FREDRICH, MASSENA,1981:464)Destacam-se duas graves consequências desta concentração de benefícios: a primeira, de maneira direta, ao intensificar a segregação residencial, cria graves entraves para sua reversão e, a segunda,potencializada pela primeira, encontra-se no acirramento da disputa pela moradia entre as camadas mais

<sup>24</sup>Sobre esta estrutura “talvez seja mais interessante passar a pensar em termos de um sistema de núcleos e periferias, uma vez que a estrutura interna da cidade parece mais variada do que poderia ser explicada por uma simples estrutura núcleo-periferia. Nota-se, por exemplo, tanto dentro da periferia como do núcleo uma variação enorme na segregação residencial, inclusive dentro do mesmo bairro.” (VETTER, 1981: 596)

populares, seja nas periferias ou nos aglomerados subnormais, constantemente desassistidos pelas ações do Estado.

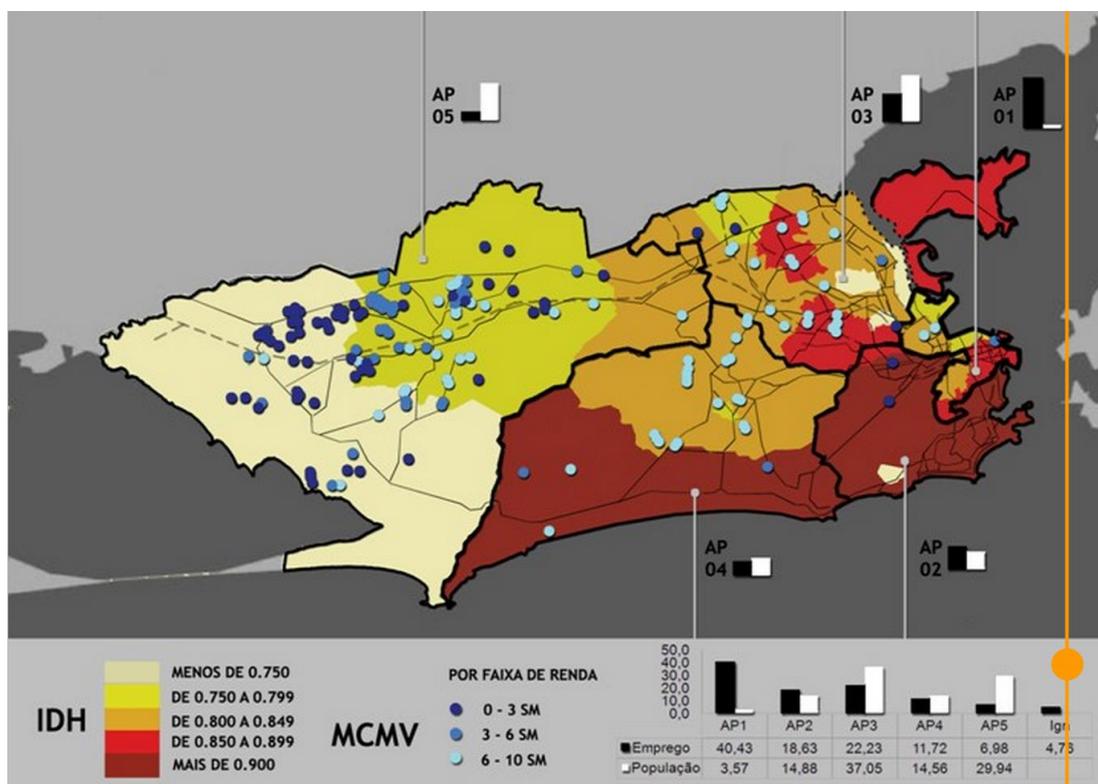
Em relação ao sistema de transporte municipal, sua demanda é duplamente agravada, tanto pelo aumento populacional dependente do movimento diário pendular (casa – trabalho – casa), como pelo fato dos cidadãos residirem cada vez mais distante das áreas valorizadas, onde a oferta de empregos é maior. Este deslocamento populacional de baixa renda direcionado à periferia, característica do desenvolvimento carioca, resulta em complexos desafios ao campo da engenharia urbana, sejam relacionado à maior demanda por infraestrutura de saneamento básico, equipamentos e serviços urbanos, como também à mobilidade urbana.

Este desenvolvimento urbano contraditório resultou no acirramento da desigualdade social - muito em função da apropriação, por parte de uma minoria, dos benefícios líquidos das ações do Estado, como apresentado na figura 03 -, notadamente pelo movimento da parcela dominante poder escolher as melhores localidades da cidade, para morar e expandir-se, deixando as de baixo interesse para o restante da sociedade. Observa-se na Figura 04a distribuição dos melhores IDH<sup>25</sup> exatamente nas áreas de maior interesse imobiliário – zona sul e Barra da Tijuca - e, sua redução é registrada, relativamente, conforme o afastamento destas áreas em direção às franjas do município, mapeamento da estrutura de centros e periferias. Movimento que consolida a divisão da sociedade, essencial para a reprodução rentista do sistema capitalista, no território urbano, através da segregação residencial.

---

<sup>25</sup>Índice de Desenvolvimento Humano.

**Figura 04 – Mapa do Rio de Janeiro com o IDH, localizações MCMV<sup>26</sup> e a concentração de população e emprego pelas Áreas de Planejamento – ETTERN/IPPUR**



FONTE: Apresentação em tema: "MEGAEVENTOS, MEGANEGÓCIOS, MEGAVIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS" - Carlos Vainer ETTERN/IPPUR/UFRJ, no Encontro Popular sobre Segurança Pública e Direitos Humanos "As violências de." Disponível no site: <http://slideplayer.com.br/slide/1810301/#> em visita do dia 22/09/2014.

Esta “tendência” de segregação da cidade – maiores IDH’s nas áreas de interesse imobiliário – também é “seguida” pelo Programa Federal Minha Casa Minha Vida. Uma vez que a maioria dos empreendimentos populares (0 a 3 salários mínimos) localiza-se distante do centro e das áreas de maior interesse. Essa escolha pode ser entendida de duas maneiras, em razão do valor do solo urbano – quanto menos oneroso, maiores as possibilidades de lucro para o “viabilizar” a margem de lucro do capital – e para não depreciar o valor dos imóveis “bem localizados” e reproduzir o modelo de distribuição social do espaço segundo a renda.

Outro aspecto extremamente pertinente à valorização da localização – como o exemplo da proximidade do trabalho -, também identificado neste Mapa

<sup>26</sup>Programa Habitacional Federal - Minha Casa Minha Vida -, que merece estudos específicos, porém vale a citação, mesmo que superficialmente, por relacionar-se ao tema. Política mencionada no terceiro capítulo, dado seu vínculo com o processo de reassentamento do Morar Carioca.

desenvolvido pelo ETERN/IPPUR, diz respeito à desproporcional distribuição de ofertas de emprego e população residente pelas áreas de planejamento da cidade. Fato que mensura, entre outras questões, a demanda por transporte urbano para o deslocamento intramunicipal dos locais de moradia aos postos de emprego.

Vale ressaltar que o eixo de crescimento das classes com maior renda, a reboque da especulação imobiliária, foi seguido pelo “irmão pobre”, isto é, integrantes da classe de baixa renda, muitas vezes atraídos por postos de serviços como domésticas, porteiros, construção civil, etc. Porém, este acompanhamento se deu, muitas vezes, em locais de fragilidade ambiental, como margens de rios e canais – detentoras de *Faixas Non Aedificandi* (FNA) – e sobre as encostas, muitas com consideráveis riscos e suscetibilidades. Gravidade exposta por Maricato (2001), ao afirmar que “a própria classe média tem dificuldades de acesso ao mercado residencial privado [...] tão restrito e [somado] às políticas sociais tão irrelevantes que à maioria da população sobram apenas as alternativas ilegais e informais.”(MARICATO, 2001:130-132). Nesse âmbito tal autora aponta uma considerável parcela da sociedade imposta a residir às margens da legislação. A esse respeito, Fernandes (1973) apresenta a:

“existência de uma categoria tão numerosa quanto heterogênea de pessoas, que constituem os ‘condenados do sistema’ e sua ‘maioria silenciosa’. Sob esse aspecto, a economia capitalista, a sociedade de classes e sua ordem social competitiva atuam como o ‘motor da história’ mais porque nelas estão concentrados os centros de decisão (do que por outras razões alternativas, como a absorção e eliminação dos ‘sistemas’ ou ‘resíduos’ pré-capitalistas). No fundo, quer se trate das metrópoles, das cidades ou do campo, as classes sociais propriamente ditas abrangem os círculos sociais que são de uma forma ou de outra privilegiados, e que poderiam ser descritos, relativamente, como ‘integrados’ e ‘desenvolvidos’. Tais setores coexistem com a massa dos despossuídos, condenados a níveis de vida inferiores ao de subsistência ao desemprego sistemático, parcial ou ocasional, à pobreza ou à miséria, à marginalidade socioeconômica, à exclusão cultural e política etc.” (FERNANDES, 1973:45)

Torna-se cada vez mais evidente a derivação da classe popular urbana, cujo cerne resulta na fragmentação da “massa dos despossuídos” em múltiplos vieses analíticos, desdobrados em pobres, excluídos, informais, marginais, entre outras. Sem almejar uma minuciosa abordagem sobre os “condenados do sistema”, por ultrapassar o recorte metodológico desta dissertação, foram destacados, sucintamente, os considerados principais no que tange ao objeto deste trabalho.

Nesse sentido Emerique (2009) aponta a pobreza, seja ela rural, urbana,

extrema, moderada etc., como violação dos direitos humanos e que

“em muitas partes do mundo a globalização intensificou as desigualdades entre pobres e ricos, fortalecida pela concentração de renda e a escalada de desemprego. [...] Assim, a pobreza resultante da globalização, especialmente no sentido econômico a envolver a economias mais desenvolvidas ou em desenvolvimento, não é tanto produto da escassez de material ou de recursos humanos, mas sim fruto dos seguintes processos: a) desemprego ou subemprego; b) superendividamento das famílias; c) diminuição dos salários e benefícios do trabalhador; d) dismantelamento das economias de subsistência.” (EMERIQUE, 2009:13 e 21).

Processos que dificultam a resolução da pobreza extrema<sup>27</sup>, que, segundo esta mesma autora, estariam na capacitação dos “mais pobres entre os mais pobres a ascenderem ao tipo de capital [“humano”, “para realizar negócios”, “infraestrutura”, “natural”, “público institucional” e de “conhecimento”] que lhes [...] são excluídos” (EMERIQUE, 2009:45). Exclusão social que, além de ser diretamente proporcional à pobreza, desdobra-se em velha e nova.

“A velha exclusão marca as regiões geográficas menos desenvolvidas, devido à baixa escolaridade, a pobreza extrema nas famílias numerosas e a desigualdade nos rendimentos. A nova exclusão expande-se nas regiões mais desenvolvidas, pelo desemprego generalizado e de longa duração, pelo isolamento juvenil, pela pobreza em famílias monoparentais, pela ausência de perspectiva para parcela da população com maior escolaridade e pela explosão da violência. [...] O processo de financeirização da economia, em especial na América Latina, ao provocar uma pressão adicional sobre a valorização do capital, induziu a uma flexibilização crescente dos salários e empregos. A pobreza que antes era fruto de altas margens de lucro e da repressão à organização sindical, que comprimia os salários de base, associa-se a insuficiente geração de empregos.” (EMERIQUE, 2009:47-48)

Exclusão, inicialmente pela baixa escolaridade, intensificada pela generalização do desemprego, que ao recair sobre a intensa quantidade populacional atraída para as grandes cidades, como o Rio de Janeiro, torna o problema habitacional mais grave. Ou seja, ao ter recebido elevado contingente de potenciais trabalhadores, superior à demanda de seu parque industrial, a cidade teve sua oferta de força de trabalho elevada, desvalorizando o trabalhador pela sua abundância no mercado. Trata-se de uma concentração populacional rentável a uma minoria dominante, com elevado ônus para considerável parcela da sociedade, que

---

<sup>27</sup>Relacionado “as condições de privação absoluta”, que segundo Emerique (2009), em alguns países como o Brasil, é rompida pela “afluência produtiva e o progresso econômico”, onde “ganham maior expressão as condições de privação relativa (maior seletividade material), com acesso diferenciado às oportunidades, com déficit na coesão social e com declínio de valores de justiça e mérito”. (EMERIQUE, 2009: 47).

se vê forçada a práticas ilegais<sup>28</sup>. Como uma reivindicação frente ao precário destino reservado a estes cidadãos desvalorizados e constantemente encorpados pelos novos resultados das “otimizações” no sistema produtivo, tanto no campo como na cidade, e pelo “processo de financeirização da economia”.

Esta crescente escassez de emprego e a necessidade destes “segmentos sociais excedentes” em também consumirem – alimentos, casa etc -, resultam em alternativas contrárias à legislação, tanto no surgimento de novas modalidades de trabalho quanto no mercado de moradias. Em outras palavras, o segmento pobre e excluído torna-se também informal ao “burlar” as normas que regulamentam a cidade; movimento paradoxal, uma vez que esta ilegalidade surge como resposta à “violação dos direitos humanos” expressa pela pobreza.

A parcela não inserida no mercado formal têm suas externalidades negativas potencializadas ao terem sua reprodução e sobrevivência vinculadas a ações contraventoras, isto é, estarem às margens da lei. Fato que impulsiona o marginal, que acabou por abranger variadas situações, como apresentam Maiolino e Mancebo (2005), com destaque para a utilização de “autores como Kowarick (1975) e Berlink (1975) [...] a equacioná-lo em termos do processo de inserção ou não dos trabalhadores no sistema produtivo capitalista”<sup>29</sup> e sua posterior mudança de enfoque: “da marginalidade como cidadania limitada, vista como resultado da dificuldade desses grupos em participarem do processo de desenvolvimento econômico e de ascensão social”. (MAIOLINO e MANCEBO, 2005:16)

Diversos estigmas depreciativos têm sido atribuídos a problemas oriundos das contradições do sistema produtivo para com o indivíduo à margem da economia formal. Cidadãos que, apesar das carências e do direcionamento ao mercado informal, têm seus sonhos e necessidades igualmente incentivados pelos marketings

---

<sup>28</sup>Cabe fazer uma ressalva a má fé de determinados apropriadores, como os grileiros e loteadores ilegais, que se aproveitam do déficit habitacional para justificar práticas ilegais com o objetivo pelo lucro. Assim como os novos “incorporadores” informais, que, ao não terem terrenos vazios nas favelas com muita procura por domicílio, se aproveitam da irregularidade urbanística para transformar sua antiga moradia em diversos “quitinetes” – cômodo único com banheiro, extremamente compacto - , como a multiplicar o número de imóveis, a serem vendidos ou alugados.

<sup>29</sup>“o sistema capitalista, nos países periféricos, não resultou de duas formas produtivas estanques, ‘uma dinâmica e a outra que constituiria um ‘peso morto’ no processo de geração de riqueza’ (Kowarick, 1975: 83), mas que uma única lógica estrutural capitalista reunia formas desiguais e combinadas de produção, que guardariam estreita relação com o ciclo de expansão do capital” (MAIOLINO e MANCEBO, 2005:15-16).

de grandes empresas que pregam o consumismo a toda sociedade e exploram a demanda por completude, gerada pela alienação do trabalhador, saciada mediante o consumo<sup>30</sup>, sem considerarse este sujeito possui ou não recursos para consumir estes novos desejos, e pior, sem uma mediação nos meios adotados por ele para alcançar suas novas necessidades, como a possibilidade de um latrocínio, por exemplo.

Trata-se, portanto, de um “valor abstrato capaz de regular as relações entre os homens”, potencializado pelo “processo de desmaterialização do valor de uso da mercadoria” dada a “ascensão da cultura da imagem e do consumo” e a “exacerbação do individualismo”. (SOUZA, 2013: 112-113) Mecanismo de definições e progressivas redefinições de conceitos, como moda e qualidade de vida, dentre outros, cujo cerne está na aceleração das vendas – busca pelo consumidor compulsivo - e mais, de maneira a não se restringem a uma classe social específica, sua propaganda repercute por todas as classes segregadas.

“Assim, o ‘simulacro’<sup>31</sup> é a tônica desse mercantilismo cuja renovação rápida do novo é a estratégia para a retroalimentação do mercado consumidor. Além de rápida, é um processo superficial devido a incapacidade do indivíduo assimilar o que está consumindo. Pois, em um tempo tão curto, o mercado oferece novos produtos similares e com mais valor agregado para satisfazer ‘o sentimento faltante’. A corrida contra o tempo, na busca de adquirir a ‘completude’ através do consumo, reafirma o individualismo e uma seletividade social, acompanhada de uma grande parcela da população excluída, em termos mundiais.” (SOUZA, 2013:116)

Constata-se que moradores dos aglomerados subnormais – pobres, excluídos, informais, marginais, faltantes etc. - estão longe de serem homogêneos. Conforme o atual sistema produtivo progride – como o exemplo da financeirização do próprio dinheiro<sup>32</sup> -, gera, entre outras consequências, a intensificação da desigualdade social pela concentração acentuada de renda e a fragmentação cada vez mais intensa das classes de baixa renda, dada as derivações dos postos de trabalho

---

<sup>30</sup>“Por seu turno, Marx deu materialidade à mercadoria ao identifica-la no seio das relações sociais através da venda e compra da força de trabalho. Nesse gap entre compra e venda, forjado pela mais-valia, culmina no que hoje Bucci (2005) alega ser a ‘lacuna’ do sujeito da contemporaneidade pela qual ele procura preencher através do consumo de imagens.” (SOUZA, 2013:116)

<sup>31</sup> “Por ‘simulacro’ designa-se um estado de réplica tão próxima da perfeição que a diferença entre o original e a cópia é quase impossível de ser percebida” (HARVEY, 1994: 261).

<sup>32</sup> A partir do momento em que investir na bolsa de valores tornou-se um rentável mecanismo de reprodução do capital, dada a menor demanda por trabalhadores; o que impede as empresas, de qualquer setor, fecharem – demitindo seus funcionários - para atuarem na financeirização financeira?

resultantes das novas demandas do sistema capitalista e o informal. Neste sentido Fernandes (1973) aponta para uma dupla exploração do modelo capitalista desenvolvido na América Latina, decorrente da “espoliação que se monta de fora para dentro, vendo-se compelidos a dividir o excedente econômico com os agentes que operam a partir das economias centrais” (FERNANDES, 1973:52):

“Na realidade, porém, a depleção de riquezas se processa à custa dos setores assalariados destituídos da população, submetidos a mecanismos permanentes de sobreapropriação e sobreexpropriação capitalistas.” (FERNANDES, 1973:52)

Em síntese, o aumento da pobreza urbana reforça ainda mais a segregação residencial, pois aumenta a disparidade entre os habitats<sup>33</sup> das classes sociais. Ao omitir direitos aos mais pobres, não conseguir urbanizar as favelas no mesmo ritmo em que elas surgem e possuir uma grande variação de renda familiar, em função das diferentes disponibilidades no mercado de trabalho – formal, informal, desempregado, etc. -, fragmentar cada vez mais as áreas sociais, sobretudo as de baixa renda. Identificadas algumas consequências territoriais e sociais do aumento da segregação na cidade do Rio de Janeiro, são abordados alguns pontos, expostos por Abramo (2003), relativos à dinâmica de formação e diferenciação das favelas cariocas, com enfoque no processo de valorização das suas localizações.

### **1.3 Valor de localização**

De posse da compreensão de que a cidade do Rio de Janeiro é composta de diversos fragmentos - “sub cidades” - de diferentes grupos sociais, localizados em territórios formais ou informais, o presente estudo se voltará às subdivisões internas dos grupos de segregação imposta e/ou induzida. MetrÓpole onde as favelas se desenvolvem em toda a cidade, não se restringem à periferia, como o sistema de núcleos e periferias, proposto por Vetter(1981), com ampla segregação residencial nos bairros, desencadeando um processo de diferenciação entre as favelas pelas suas localizações. Antes de identificar esta diferenciação, é necessário compreender o seu processo de formação. Nesse sentido, Abramo (2003) sistematizou “a forma clássica de acesso” e evolução da moradia em favela:

---

<sup>33</sup>Trata-se de um novo foco para o problema, no início do século XX, a partir da não resolução de um anterior, ou seja, “a questão da habitação popular [...] deslocou-se da forma da habitação popular para se centrar agora no espaço da habitação popular” (ABREU, 1986: 55-56).

“a - ocupação individual e/ou coletiva de uma gleba ou lote urbano;  
b – rápida construção de uma moradia precária (em madeira ou ‘pau a pique’);  
c – longo investimento familiar na melhoria da residência;  
d – desmembramento da unidade residencial em ‘frações’ familiares.”  
(ABRAMO, 2003: 209)

Segundo este mesmo autor, constata-se duas irregularidades relacionadas à pobreza urbana: a fundiária e a urbanística. Ambas possibilitadas pela ausência da regulamentação legislativa formal, o que constituiu outro mercado para as favelas, o informal. Fato confirmado por este autor, ao apontar que “a principal forma de acesso à moradia nas favelas da cidade do Rio de Janeiro [nas últimas três décadas] é através do mercado de compra e venda de lotes, lajes e imóveis.” (ABRAMO, 2003:208-209)

Compreendida a sua dinâmica de formação clássica e a posterior mudança de acesso à moradia em favelas, delimitou-se o mercado imobiliário informal, isto é, a prática da autoconstrução é paulatinamente substituída pela aquisição financeira, como acontece no mercado formal. Esse recente mercado possibilita ao morador de favela acesso a um montante financeiro mediante a venda da sua casa informal, o que atribui a tal bem, além do já utilizado valor de uso da moradia, o seu valor de troca, cujos parâmetros diferem significativamente do mercado original, podendo inclusive possuir valores superiores ao de imóveis formais.

Uma possível justificativa estaria na finita oferta imobiliária da favela<sup>34</sup> associada à barreira criada pelo mercado de trabalho no setor imobiliário, “onde a informalidade no primeiro impede a entrada no mercado formal do segundo” (ABRAMO, 2003:189). Em outras palavras, aquele que não se inserir no mercado de trabalho formal torna-se praticamente restrito às ocupações informais, como já apresentado pela Maricato (2001). Restrição comum a considerável parcela da sociedade carioca, desde os escravos libertos, os ex-moradores de cortiços, assim como parte dos muitos migrantes que não se inseriram no mercado de trabalho formal. Tal grupo, pela ausência de uma alternativa juridicamente legal para ter acesso a um salário, desenvolveu outros mecanismos (informais) para a sua sobrevivência.

Neste contexto de dependência financeira para viver, a localização domiciliar torna-se crucial. Aos já destacados critérios de proximidade dos possíveis postos de

---

<sup>34</sup>Dada a sua limitação de expansão física, horizontal ou vertical, que responde “as flutuações de demanda com variação acentuada em seus preços” (ABRAMO, 2003:190).

trabalho e as relações de vizinhança dos favelados, o estudo deste mesmo autor acrescenta um novo quesito incorporado pelas novas gerações: a proximidade com as redes de relações sociais fontes de trabalhos temporários. Redes potencializadas pelo desenvolvimento de um mercado de trabalho informal dentro da favela, o qual gera “um fluxo de recursos que constituem um ‘circuito econômico’ interno na favela que alimenta o mercado imobiliário local. Essa dinâmica econômica endógena da favela se institui a partir de [...] confiança e reciprocidade.” (ABRAMO, 2003:190-192).

Essa retroalimentação interna às favelas entre os informais mercados de trabalho e imobiliário, ao mesmo tempo, reforça o desejo pela permanência dos moradores e gera uma diferenciação das favelas. A esse respeito, Abramo (2003) apresenta dois níveis de diferenciação: intrafavela e interfavela. O primeiro refere-se a estruturação sócio espacial da favela, onde os valores imobiliários informais dependem, entre outros quesitos, de fatores como a morfologia do terreno e as benfeitorias acumuladas à edificação, dada a disponibilidade de investimentos familiares. Tal valorização, por estar diretamente relacionada às condições heterogêneas de trabalho dos moradores, tende a gerar disparidades internas, ao ponto de, em alguns casos, existirem verdadeiras “favelas da favela”<sup>35</sup>.

O segundo nível abrange a maior diferenciação interfavelas. Referem-se às absorções indiretas das externalidades produzidas pelas ações de estruturação urbana que cada favela, a depender da sua localização na cidade, absorve ou não. O que permite concluir que as favelas próximas das regiões com melhores condições naturais e de infraestrutura sejam mais valorizadas, dada a maior ocorrência de externalidades no seu entorno, que as demais.

Neste processo de diferenciação entre as favelas, Abramo (2003) conceitua duas modalidades<sup>36</sup>: a passiva, quando incorpora externalidades fora de seu território, e a ativa, ao intervir no espaço físico da favela, internamente, seja por ação comunitária ou pública. “Assim, tanto as favelas serão objeto de valorização/desvalorização a partir das transformações do espaço construído formal,

---

<sup>35</sup>Em geral locais de ocupação mais recente, ou de concentração de pontos de insalubridade dentro da favela, onde as carências urbanas e/ou das moradias são maiores que o restante do aglomerado, ao nível de serem denominadas como “favela da favela”.

<sup>36</sup>Destacadas pelo autor por possibilitar identificar diferentes processos de produção do ambiente urbano e a sua relação com as áreas formal e informal.

como este será, também objeto de requalificação em função das alterações nos ambiente construído das favelas.” (ABRAMO, 2003:200)

Diante a compreensão da importância da localização na dinâmica de diferenciação das favelas e do estreito vínculo entre os mercados formal e informal, destaca-se a importância das intervenções públicas em tais assentamentos, apresentadas a seguir, diante as dinâmicas de valorização urbana.

## **2. PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS FAVELAS CARIOCAS**

O presente capítulo é dividido em duas partes. A primeira aborda as ações públicas nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. A partir de autores como Valladares (1978), Abreu (1986), Silva (2005) e Andreatta (2006), é pretendido apontar, de maneira sucinta, as principais políticas para o habitat da população segregada. Sobre estas políticas, ressalta-se a afirmação da Ermínia Maricato (2000) sobre “as ideias fora do lugar”, trazidas e adaptadas de outros ambientes sociais e territoriais. Neste contexto de “compartilhar” dos receituários urbanos, a segunda parte deste capítulo, baseada em autores como Harvey (1996), Compans (2005), Vainer (2000) e Brandão (2007), abrange algumas influências que a gestão municipal do Rio de Janeiro, esta submetida na virada do século XX para o XXI.

### **2.1 Urbanização na Cidade do Rio de Janeiro**

A história do país se confunde bastante com da sua então capital, Rio de Janeiro, não apenas pela vinda da Família Real de Portugal, mas, principalmente, por concentrar a maior parte dos investimentos nacionais na sua melhoria urbana. Desta maneira a cidade contou com o desenvolvimento de dois planos urbanos ainda no século XIX - o Relatório de Obras Beaurepaire de 1843 e o Plano da Comissão de Melhoramentos de 1875 –, antes de, efetivamente, realizar a Reforma Passos.

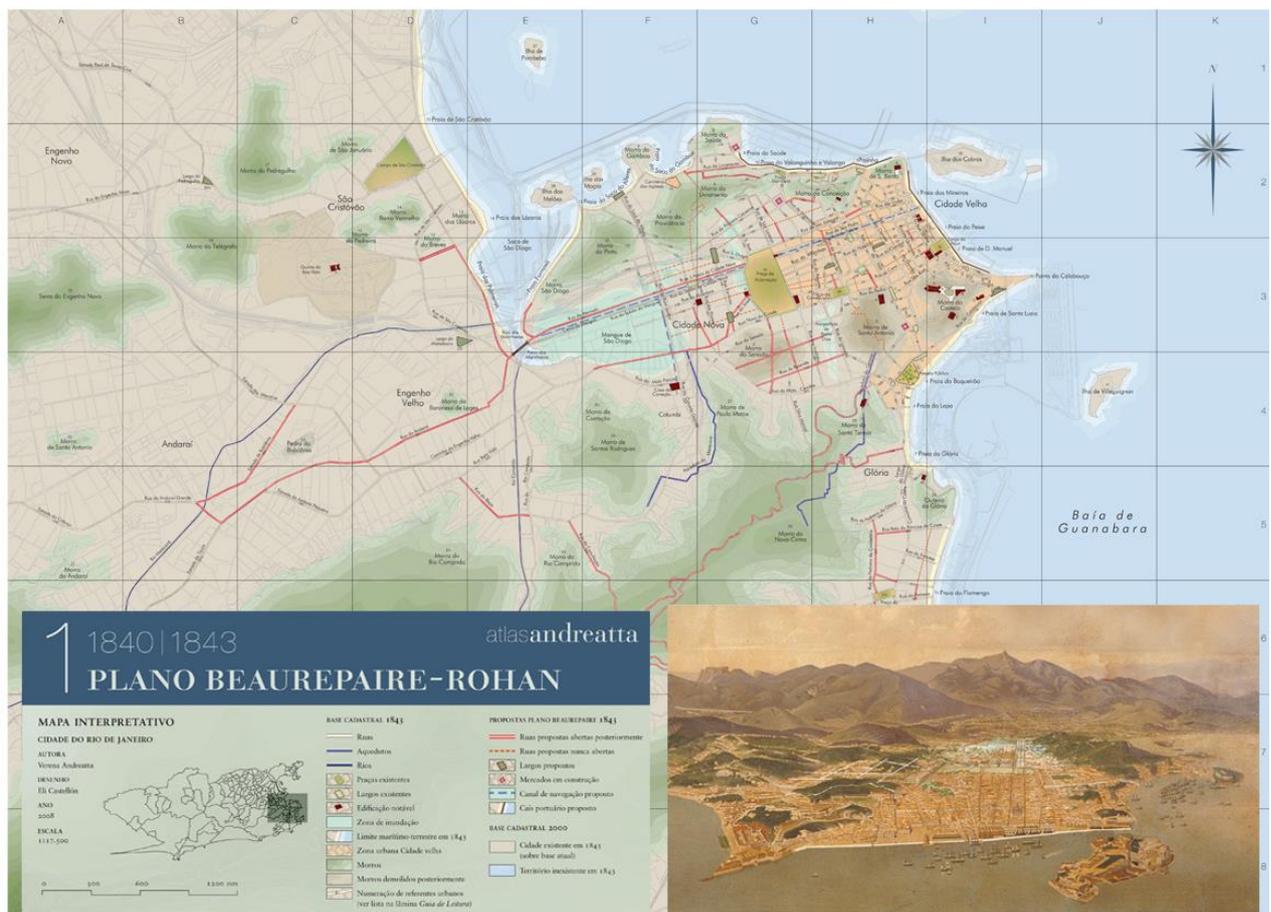
Como descrito por Ribeiro e Cardoso (1994), neste momento da história mundial, constata-se a importância da questão da política urbana como um novo campo de atuação do Estado, isto é, um conjunto de investigações históricas que buscam compreender as origens da cidade e do urbanismo dentro do projeto social

de construção do Estado do Bem Estar, o qual se articula com novos saberes e práticas políticas e jurídicas. Existe um consenso entre as correntes reformadoras de vários países, em torno às intervenções de racionalização do ambiente urbano, para a criação de uma nova ordem social. Neste sentido, as reformas urbanas buscam certa funcionalidade à lógica da produção mediante zoneamento, desenvolvimentos dos portos, das áreas industriais, do transporte de mercadorias, dentre outros.

### 2.1.1 Planos de Melhoramentos Urbanísticos

O crescimento urbano da cidade vivido em meados do século XIX, demandou novas ações sobre o território, dentre elas, o desenvolvimento do Relatório de Obras Beaurepaire de 1843, o qual identificou semelhanças com capitais portuárias à época e formulou algumas propostas, conforme apresentado na Figura 05.

**Figura 05 – Plano Beaurepaire de 1840 – 1843**



Conforme relata Andreatta (2006), este Relatório foi desenvolvido pelo engenheiro militar Beaurepaire-Rohan para o Rio de Janeiro. Cidade portuária e capital do Império, que “apresentava algumas características comuns à maioria das grandes capitais da época: grande crescimento demográfico, processos de migração de população do campo para a cidade, introdução, incipiente dos serviços urbanos e de novas infraestruturas de transporte, e expansão econômica sem precedentes.” (ANDREATTA, 2006) A esta época a capital contava com uma população de 137.000 habitantes, sendo metade de mão de obra escrava, castigada por doenças como a cólera.

A despeito da moradia popular ainda não possuir destaque, dado no sistema escravista a responsabilidade ser do proprietário, a cidade carecia das propostas em prol da saúde e da higiene pública, premissas introduzidas pelo plano e que se assemelhavam às contemporâneas de Londres. Apesar da baixa realização das propostas de intervenção, conforme apresenta (ANDREATTA, 2006), o Plano introduz, dentre outros aspectos, os “que assentaram as bases infraestruturais da cidade – abastecimento de água, rede de esgotos, dessecação de pântanos, supressão do Morro do Castelo e Senado” -, e “uma rede de canais” para a atual Cidade Nova. Contudo, suas recomendações tiveram importante contribuição no ofício de modernização urbana, contempladas nos planos posteriores.

A permanência da difícil situação de degradação e carência habitacional no núcleo central da cidade demandou o Plano da Comissão de Melhoramentos de 1875 – Figura 06 -, a reforçar as ideias higienistas do relatório antecessor e a contínua necessidade pela expansão territorial, potencializados pelos sistemas de transporte e a continuação do canal da Cidade Nova, com aterro parcial do atual bairro do Santo Cristo.

**Figura 06– Plano da Comissão de Melhoramentos de 1875-1876**



FONTE: ANDREATTA, 2006.

Conforme apresenta ANDREATTA (2006), o plano foi proposto por membros da Inspetoria das Obras Públicas e pelo futuro Prefeito Francisco Pereira Passos para “a cidade que começava a transbordar demograficamente. Neste período, iniciavam-se as migrações que substituiriam o escravismo. Viviam no Rio cerca de 235.000 pessoas” e as fortes epidemias eram acompanhadas pela mortalidade elevada. As propostas “ressuscitam as ideias higienistas de Beaurepaire, e o interessante é que introduzem as ferramentas da urbanística contemporânea: alinhamentos, ordem edificatória figurativa e infraestrutura dos novos serviços urbanos”, além da “finalização e prolongamento do canal do mangue, porém, nas justificativas misturam-se os motivos de saneamento com os de preparação de terrenos para expansão urbana”, entre outras propostas. Confiava-se que o crescimento da cidade, possibilitado pelas novas modalidades de transporte urbano, “teria um duplo efeito: a revalorização dos terrenos suburbanos, o que possibilitaria as concessões para urbanização, e a renovação da área central pelo deslocamento, para fora dela, das classes populares.” Expressando, enquanto

solução para os obstáculos urbanos, a ampliação do território da cidade. “Pode-se afirmar que o Plano da Comissão é um referente da urbanística de sua época, ainda que suas realizações tivessem que esperar a transformação do país, com a República.” (ANDREATTA, 2006)

Diante do cenário mundial, onde a república recém implantada demanda novos papéis, cresce o desejo de qualificar o ambiente construído para melhor apresentar-se no este cenário econômico. Assim, foram “importados” mecanismos urbanísticos franceses que foram “tropicalizados” em proposta, de forma a adotar parcialmente seus instrumentos, como, por exemplo, a ínfima provisão habitacional para os desabrigados; e maiores benefícios às determinadas frações da sociedade, com as obras na região portuária e avenida central. Sobre esta época, RIBEIRO (1997) assinala que:

“o período de 1890-1906 corresponde ao início de uma forte crise habitacional: a população do Rio aumentava a uma taxa geométrica anual de 2,8%; as construções prediais cresciam a um ritmo de 3,4%, mas esses imóveis destinavam-se sobretudo à atividades econômicas; e quanto ao total de moradias, ele só aumentava à taxa de 1% ao ano. Descompasso entre construção de moradias e crescimento populacional, que corresponde a um sensível aumento da densidade domiciliar, passando de 7,3 para 9,8 pessoas por moradia (RIBEIRO, 1997:173).

Nesse contexto, o Brasil realiza sua primeira grande reforma urbana, comandada pelo então Prefeito Pereira Passos, no início do século XX. Trata-se de um plano pontual – Figura 07 - para a área central da cidade com a finalidade de ser o cartão de visita do país para o mundo – “um verdadeiro símbolo do novo Brasil” (ABREU, 1986:52).

**Figura 07 – Plano urbanístico prefeito Pereira Passos de 1903/1906**



FONTE: ANDREATTA, 2006.

Tal iniciativa pública previa a qualificação da cidade existente, o saneamento, a reforma do porto, como também a melhoria na circulação do centro. Como o modelo de urbanização foi importado pelas e para as classes dominantes, o espaço urbano produzido acabou por excluir as camadas populares, motivo pelo qual alguns autores afirmam ter sido a reforma de Pereira Passos o primeiro grande inibidor das favelas cariocas<sup>37</sup>. Esse movimento de “melhoria urbana” também foi acompanhado em outras cidades brasileiras, como descrito por LEME (1999). Neste sentido, a intervenção no centro da antiga capital funcionou como um projeto piloto a ser replicado em outras cidades do país.

Segundo Abreu (1986), pode ser observada nesta reforma a “intervenção direta, maciça e abrangente do Estado” motivada a “adequar o urbano [...] às necessidades de criação, concentração e acumulação de capital”. (ABREU, 1986:52) Conforme este autor revela, tal ação pública dividiu-se em dois eixos de

<sup>37</sup> “na medida em que cerca de 20 mil pessoas ficaram desabrigadas com as demolições, aumentando assim a população de alguns morros que já eram povoados por uma população de baixa renda” (BARBOZA, 2013:36)

controle: o da circulação e o urbanístico. O primeiro, conjugava a construção do novo porto à melhoria da acessibilidade viária para agilizar a comercialização das mercadorias, enquanto o segundo buscava regular a ocupação do solo e controlar a forma de habitar. Ao derrubar as edificações do centro (em sua maioria cortiços), a política de Pereira Passos prejudicou duplamente a população de baixa renda, por meio da eliminação da sua moradia e pela redução dos serviços de traslado de mercadorias. Ao mesmo tempo incentivou o setor imobiliário ao beneficiar “amplamente uma série de frações do capital, entre eles o financeiro, com os empréstimos para a obra; o fundiário, pela valorização do solo urbano; a construção civil, pela transformação em importante fração de acumulação de capital; e o capital como um todo, pela redução dos custos com a circulação.” (ABREU,1986:53)

Para CHIAVARI(1985), as reformas sociais e políticas, como a do Rio de Janeiro no início do século XX, constituíram ao novo sistema econômico “o meio para penetrar nos diversos setores da vida social” com o objetivo de formar “novas estruturas eficientes” e o da apropriação dessas, sendo a eficiência mensurada pelas novas exigências do capitalismo. “O sistema da livre concorrência é aplicado também ao ‘produto’ cidade”, em nível interno e externo. O primeiro ao promover “a valorização real e potencial deste produto”, com divisão conforme as possibilidades financeiras dos cidadãos, exclui os de nula ou baixa renda na repartição deste “produto”. No nível externo, pela criação uma imagem do produto cidade capacitada atrair capitais, vide as transformações em determinadas capitais para posterior exibição nas Exposições Universais. O “objetivo [das melhorias urbanas] é maximizar a renda fundiária: o capital imobiliário e o produtivo, dependendo das situações locais, se unem ou disputam o espólio das velhas cidades.” (CHIAVARI, 1985:571-572)

Esta reforma contribuiu para o desenvolvimento das áreas ocupadas pelas camadas da burguesia em detrimento da população de baixa renda, ao investir maciçamente na “melhoria” urbana desacompanhada de uma visão holística da cidade que identifique os possíveis problemas oriundos da ausência de assistência aos locais e habitações populares. Em outras palavras:

“Separando usos e classes sociais que estavam anteriormente próximas [... a reforma Pereira Passos] definiu precisamente os espaços de produção e os espaços de consumo da cidade, separando definitivamente os locais de trabalho

dos locais de residência, agora ligados por modernos, eficientes e controláveis espaços de circulação” (ABREU, 1986: 54).

Intervenções públicas desta ordem reforçam duplamente a segregação residencial, ao redefinir os espaços urbanos e ao demolir as moradias populares insalubres e irregulares sem prever o reassentamento de seus moradores, gerando grande contingente de desabrigados. Seu impacto recai justamente na parcela popular que, para sobreviver, numa realidade de baixíssima mobilidade, necessita residir próximo ao centro, e passa a ocupar, principalmente, as encostas dos morros. Esta modalidade de habitat popular – favela – não tardou a multiplicar-se pela cidade. Segundo Silva (2005), sua consolidação foi decorrente da modificação dos processos urbanos, tais como a expansão imobiliária, a industrialização, a crise habitacional e as novas modalidades de migrações. (SILVA, 2005:98-100)

Observa-se que os problemas anteriormente atribuídos aos cortiços, como insalubridade e maus hábitos de higiene, foram redirecionados para as favelas, muito em função da analogia atribuída pela composição social. E pior, com o aumento populacional, tais habitats cresceram pela escolha destes locais de moradia por boa parte dos migrantes atraídos pelos novos postos de trabalho.

A realidade da favela evidencia esta dualidade, ao constituir-se simultaneamente em “problema a ser resolvido” (VALLADARES,2005:36) e “solução de moradia para a baixa renda”, como reconheceram Leeds e Leeds (1978). As favelas modificam conflitos entre classes economicamente opostas que, apesar dos discursos e campanhas contrários a este novo habitat popular, não chegaram a impedir seu crescimento pela cidade no início do século XX.

Em fins dos anos 20, o Rio de Janeiro é contemplado com o Plano Agache que, apesar de não abranger toda a cidade, trouxe novos argumentos ao tema favela e serviu de referência para a elaboração de alguns planos seguintes para a cidade. Suas recomendações são seguidas ao longo dos anos do governo sucessor, Getúlio Vargas com a Revolução de 30, que mesmo acatando tal plano, fazia-o sem mencionar seu nome, fortemente ligado ao governo anterior.

Conforme assinala Valladares (2005), o Plano Agache inovou ao apontar outras questões como o surgimento de um mercado imobiliário nas favelas, a formação de atividades econômicas e o desenvolvimento de laços sociais entre os

moradores que poderia constituir-se como um fator indutor deste tipo de moradia não relacionado à pobreza. No que tange às soluções propostas, defende que a destruição das precárias moradias deve ser posterior à construção de novas habitações, para não correr o risco de repetir a situação que levou o favelado a ocupar tal local (VALLADARES, 2005:47).

O Código de Obras do Distrito Federal (na época a cidade do Rio de Janeiro), promulgado em 1937, baseou-se no Plano Agache e buscou solucionar o problema habitacional através da erradicação das favelas. Impedia o registro das favelas no mapa oficial da cidade, além de proibir novas construções e melhorias nas já existentes.

A autora Silva (2005) aponta, ainda, as repercussões da Lei do Inquilinato<sup>38</sup>, datada de 1942, que ao aliviar os inquilinos com o congelamento e controle dos aluguéis, provocou um aumento do aluguel clandestino, além de desagradar proprietários e construtores, causando grande retração da construção de moradias para o aluguel, resultando em uma maior pressão imobiliária. Esta Lei federal teve grande impacto, pois, segundo os dados censitários de meados do século XX, metade da população carioca era locatária (SILVA, 2005:98-100). Outra informação importante diz respeito ao elevado número de operários residindo em favelas. Fenômeno que evidencia a paulatina substituição da responsabilidade da indústria pelo Estado na provisão de moradia operária, reforçada pela crescente migração que encorpava o contingente de mão-de-obra. (SILVA, 2005:109-113)

Se certa ou errada, a dualidade existente na favela se expande pelas regiões da cidade, isto é, ao mesmo tempo em que é “incentivada” pela Lei do Inquilinato, ela é proibida pela legislação urbana<sup>39</sup>. Porém este governo de Vargas não se restringe

---

<sup>38</sup>Trata-se do Decreto de Lei 4598. Vale lembrar que “A moradia de aluguel já foi, no início do século, a forma de provisão de habitação predominante entre a classe trabalhadora do Rio de Janeiro e São Paulo. O fato dessa forma declinar sensivelmente durante este século [passado] está relacionada a aspectos da legislação específica e aspectos macroeconômicos ligados à atratividade dos investimentos. O congelamento dos aluguéis definido em lei federal na década de 1930 desestimulou o investimento privado no setor. A autoconstrução em loteamentos ilegais nas periferias urbanas e os domicílios em favelas tornaram-se prioridade para a habitação dos trabalhadores e da população pobre de um modo geral, durante o período de industrialização, a partir de 1930.” (MARICATO, 2001:131)

<sup>39</sup>O código de obras da cidade do Rio de Janeiro de 1937 “previa a remoção das favelas e o acolhimento dos moradores nos Parques Proletários [...] não havia, porém, uma preocupação com a qualidade de vida dos favelados, mas sim com a remoção das favelas do cenário urbano carioca. [...o

as legislações apontadas, ele promove as primeiras intervenções em favelas, quase meio século após o seu surgimento, com os Parques Proletariados.

### **2.1.2 Política de Remoção: “temporária” e “definitiva”**

Em meados do século XX, a história do Rio de Janeiro foi marcada por uma nova perspectiva para as favelas: as ações remocionistas. Inicialmente previstas para serem temporárias – Parques Proletários -, e, posteriormente, definitivas – Conjuntos Habitacionais (COHAB) -, como será visto.

Uma proposta de alojamento adequado aos favelados foi implantada somente no governo Vargas, entre os anos de 1941-44, com a construção de três Parques Proletários: Gávea, Caju e Praia do Pinto. Conforme relata VALLADARES (2005), para o regime populista de Vargas era necessário considerar a população residente nas favelas para intervir em tais territórios, dada a importância do apoio popular à manutenção do seu regime. Desta forma são construídas moradias de caráter provisório com objetivos pedagógicos, de forma a educar e dar assistência aos seus habitantes, para que os mesmos melhorassem suas práticas, valorizando a figura do trabalhador (VALLADARES, 2005:61-62).

Segundo essa mesma autora, o regime de Vargas inovou ao ter uma visão positiva das camadas populares. Reduziu o estigma da escravidão pela valorização do operário, através da criação do salário mínimo e outras leis sociais. Apesar destes avanços, o regime populista restringiu sua proteção aos “operários inseridos no mercado de trabalho formal, deixando à parte uma considerável massa de homens e mulheres sem emprego assalariado” (VALLADARES, 2005:126).

Os parques proletários marcaram uma nova postura intervencionista ao considerar legítima a permanência da população residente em territórios problemáticos da cidade, apesar do baixo número de conjuntos habitacionais implementados e ao descumprimento do compromisso de fixação por parte de alguns moradores, ao retornarem para as áreas originais.

A política populista de Vargas decorre em duas consequências de destaque

---

então Prefeito propôs] amenizar o déficit habitacional com o financiamento de lotes urbanizados na periferia, com juros baixos e amplas prestações [...que na verdade representaram] um deslocamento do problema de degradação urbana e social para a periferia”. (Barboza, 2014:42-43)

para esse estudo: o aumento da segregação residencial e a organização política dos favelados. A primeira é gerada pela fragmentação da camada popular, resultante da diferenciação entre trabalhadores assalariados e desempregados, enquanto a segunda, dada pelo contato entre favelados e o Estado, desencadeou um “processo embrionário de organização dos moradores das favelas [...] despertados pela intervenção do poder público ante a ameaça de perderem suas casas e suas redes sociais pelo deslocamento forçado” (BURGOS, 1998:28-29).

Como resposta a este movimento organizativo é criada a Fundação Leão XIII<sup>40</sup>, a qual passou a atuar nas favelas em direção contrária à política de remoção (BURGOS, 1998:29). É no final desta década que ocorre o “primeiro censo oficial a levantar a população das favelas, realizado em 1948, acusou em 105 favelas uma população de 138.837 habitantes, que já representavam 7% da população do antigo Distrito Federal” (VALLADARES, 1978:22).

Dados oficiais que reforçam a existência do problema habitacional carioca pelo elevado quantitativo do extremo social de menor renda. Sobre esta perspectiva da segregação residencial, “a década de 1950 teve também sua importância para a questão habitacional brasileira. O Movimento de Economia e Humanismo coordenado pelo Padre Lebrez” (Barboza,2014:46). Os estudos da SAGMACS<sup>41</sup>, segundo Ribeiro (2003), são os pioneiros

“da análise social do território para fins de planejamento urbano [...]. A cidade era analisada segundo dois planos, um regional, no qual as necessidades e potencialidades de desenvolvimento eram levantadas, e outro intra-urbano, dedicado aos estudos dos bairros populares. Para tanto, o espaço da cidade era desagregado em unidades territoriais [...], para cada unidade era constituído o que modernamente podemos identificar como um banco de dados [...]. Estas informações eram posteriormente utilizadas para classificar hierarquicamente os bairros em áreas típicas que retratassem a diferenciação da estrutura e das dinâmicas urbanas, das quais se extraía uma amostra para a realização de uma pesquisa urbanística de campo. O objetivo da técnica desenvolvida pelo Padre Lebrez era o de identificar as ‘anomalias’ do processo de urbanização, a partir das quais deveriam ser elaboradas as leis de uso e ocupação do solo urbano.” (RIBEIRO, 2003: 9)

---

<sup>40</sup> Em 1946, surgiu a Fundação Leão XII, a partir de entendimentos entre a Arquidiocese e a Prefeitura do Rio de Janeiro, propondo a recuperação das favelas. A fundação criou Centros de Ação Social, com ambulatórios e escolas, em oito favelas. Atuando em 34 favelas, entre 1947-1954, interferiu em algumas a nível de serviços básicos (água, luz, esgoto, rede viária), precedendo à urbanização das mesmas [...] de órgão religioso, passou a autarquia do Estado, ligado à Secretaria de Serviços Sociais”. (VALLADARES, 1978:23)

<sup>41</sup> Sociedade para análise gráfica e mecânica aplicadas aos complexos sociais, conduzidos pelo Padre Lebrez e seus seguidores.

A experiência deste estudo no Rio de Janeiro, conforme apresenta Barboza (2014), contou, em parte, com a coordenação de José Arthur Rios, sociólogo colocado, em 1960 pelo Governador Carlos Lacerda, enquanto coordenador do governo para serviço social, em substituição a antiga assistência da Igreja Católica prestada às favelas. Segundo esta autora, Rios introduziu a “Operação Mutirão”, que teve o ineditismo de envolver moradores no processo de urbanização. Sobre esta aproximação direta com o poder público, a autora Valladares (1978) apresenta a favela como um

“campo fértil para a demagogia política, facilitada, ainda, como sugere SAGMACS, por sua própria característica física [...] ‘de problemas urbanos’. [...] A eles recorriam os moradores em busca de recursos para a favela (bicas de água, luz, calçamento, aterro, material de construção), ou em busca de favores pessoais (empregos, vagas em escolas, leitos em hospitais). Assim, os políticos tornaram-se verdadeiros intermediários entre a população local e o ‘mundo de fora’, de onde provinham os recursos e os serviços.” (VALLADARES, 1978:26-27)

Conforme apresenta esta autora, os moradores de favelas “sabiam que esses políticos, ao utilizar a favela como curral eleitoral<sup>42</sup>, na realidade ‘defendiam-na’”. Estreitamento no relacionamento reforçado em 1961, com a criação das Associações de Moradores pela Administração Estadual. Em um primeiro momento, “acabaram por transformar-se em componentes da infraestrutura eleitoral dos políticos”, porém com as mudanças estruturais a partir de 1964, sobretudo o Decreto 870 de 1967, “colocou-as diretamente sob o controle da Secretaria de Serviços Sociais e das Administrações Regionais”. (VALLADARES, 1978:27-28)

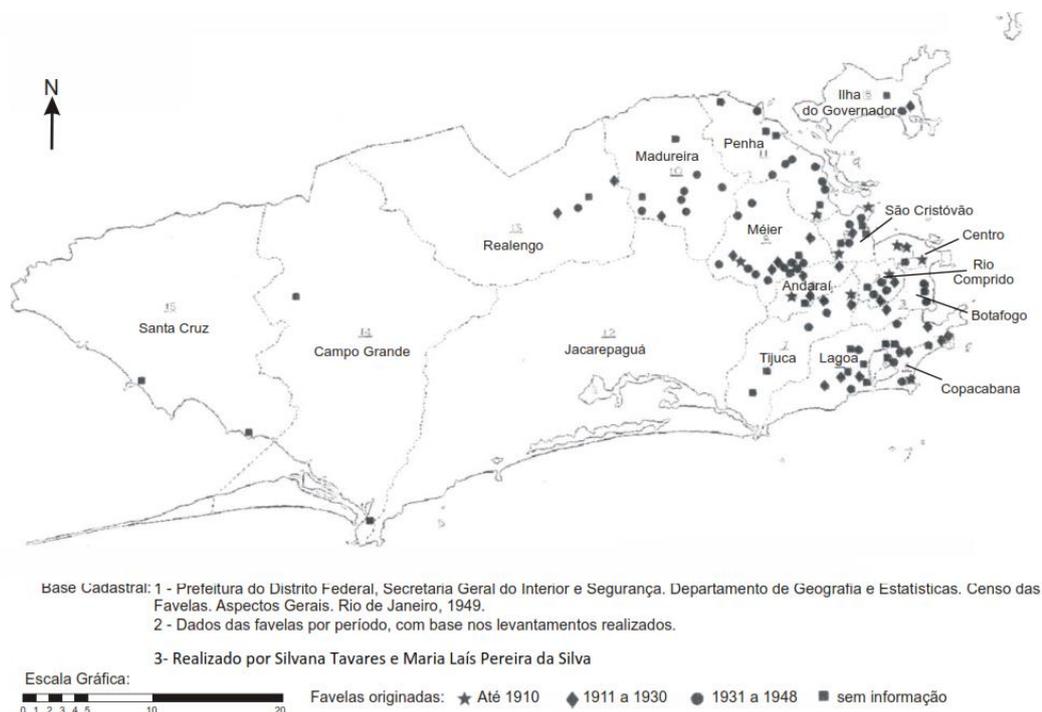
Segundo Machado da Silva e Figueiredo (1981), duas perspectivas de intervenção na favela coexistem na cidade: remoção e urbanização<sup>43</sup>. Assentamentos esses, que naquele momento, como se pode observar na Figura 08, concentravam-se principalmente no centro e no seu entorno expandido.

---

<sup>42</sup> Questão extremamente delicada no país de marcante origem colonial, onde até pouco tempo atrás os analfabetos eram proibidos de votar e, atualmente, o voto é obrigatório para quem estiver dentro da faixa etária.

<sup>43</sup> A esse respeito, vale destaque a contradição existente entre a Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (CODESCO) – “propunha a urbanizar favelas não só mantendo os favelados no seu local de origem, mas também promovendo a regularização fundiária [... como a] Favela Brás de Pina” (BARBOZA, 2014:56) – e a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro (CHISAM) – “destinado a ditar uma política única [...] de extermínio das favelas do Rio de Janeiro.” (VALLADARES, 1978:29). Logo após o golpe militar, estas duas instituições são criadas pelo poder público, estadual e federal, respectivamente, tendo a mesma área de atuação – favela – porém com ações e objetivos opostos.

**Figura 08 – Favelas do distrito federal segundo o período de origem (1948)**



FONTE: Pereira da Silva, 2005 apud BARBOZA, 2014:44

O momento seguinte, anos 50/60, se destaca pela visão da totalidade da área urbana, cujos planos preveem a expansão das cidades mediante vias e transportes, à política rodoviarista. Segundo Leme (1999), é neste período que as prefeituras das principais cidades organizam órgão de planejamento urbano como parte da estrutura administrativa, assim como as primeiras propostas de zoneamento e legislação urbanística de controle do uso e ocupação do solo. É o período da consolidação do urbanismo enquanto área de conhecimento e de prática profissional.

A modernização expressa nos planos públicos, considerando a totalidade da cidade como área de atuação, transformaram essencialmente as antigas estruturas viárias, facilitando a livre circulação de pessoas e mercadorias, objetivos que privilegiaram a produção ao invés da população, fato agravado por estes planos estabelecerem normas sem efetiva regulamentação pública, ao mesmo tempo em que criarem espaços normatizados, admitindo vazios exteriores ao seu âmbito de regulação, como assinalam Ribeiro e Cardoso (1994).

Diante da contraditória atuação pública de “espaços normatizados, admitindo vazios exteriores ao seu âmbito de regulação”, a “administração Lacerda (1960-65)

lançou o programa de remoção, [...] contando com verbas da USAID<sup>44</sup>, construiu as Vilas Kennedy, Aliança e Esperança, para onde foram removidos os moradores de 12 favelas da cidade<sup>45</sup>. Essas vilas foram o embrião dos conjuntos habitacionais [...] localizadas em regiões muito distantes do centro da Cidade” (VALLADARES, 1978:24), dentre os quais Cidade de Deus, Conjunto Habitacional construído distante do centro, em pleno vigor da política remocionista do governo de Carlos Lacerda, na década de 1960.

Percebe-se uma tentativa de “limpeza social” nas áreas ocupadas<sup>46</sup>, até porque suas localizações pela cidade também ocorrem nas regiões urbanizadas e com alta especulação imobiliária, em outras palavras, “liberar os terrenos por elas [favelas] ocupados significaria dispor de áreas em que se poderia construir, que se poderiam urbanizar ou valorizar para utilização futura.”<sup>47</sup> (VALLADARES, 1978:32)

Em contraposição a este modelo de desenvolvimento rentista, acontece em 1963, sob organização do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), o Seminário Habitação e Reforma Urbana (SHRU)<sup>48</sup> no Hotel Quitandinha em Petrópolis, onde o termo “reforma urbana” tem destaque. Conforme apresenta BARBOZA (2014):

“o texto final enfatizou o processo de espoliação urbana em que se achavam submetidos os países latino-americanos, e particularmente o Brasil, onde se observava: a gravidade da questão habitacional; a desproporção nos centros urbanos entre salários e/ou renda familiar e o preço das locações ou da aquisição

---

<sup>44</sup> *United States Agency for International Development*, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, da gestão do presidente norte americano J.F. Kennedy, no contexto da Guerra Fria.

<sup>45</sup> Em relação a este deslocamento populacional forçado, vale destaque a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), “Marcada pelo momento político de sua criação (1962) e pela ordem de resistência à remoção da favela do Pasmado para a Vila Kennedy em 1964” (VALLADARES, 1978:29).

<sup>46</sup> Fator comum às inúmeras favelas existentes, “sua ocupação do solo transgride também a legislação referente à utilização do espaço, o Código de Obras. Por estes dois fatores, as favelas não contam com qualquer forma de respaldo jurídico, cabendo-lhes uma posição marginal dentro da cidade.” (VALLADARES, 1978:31)

<sup>47</sup> “O Rio de Janeiro sempre foi cenário de intensas especulações imobiliárias, devido sobretudo à inflação, que concorreu para transformar os investimentos imobiliários em um negócio seguro, e ao fato da topografia da cidade, limitada por montanhas e águas, assim como seu serviço de transporte coletivo deficitário, terem acentuado a demanda e valorização dos bairros situados mais próximos do Centro. Nesse processo contribuíram também as constantes transformações da legislação relativa ao uso do solo”. Em conjunto a esta identificação da especulação imobiliária, tal autora apresenta que, além da “liberação de espaços ocupados pelas favelas”, esse processo junto aos “interesses da Cidade” exigem, “em nome dos ‘interesses de utilidade pública’, a ‘integração’ das populações faveladas, ou seja, sua remoção.” (VALLADARES, 1978:32)

<sup>48</sup> “prevaleceu a abordagem técnica, por ele ter sido, provavelmente, norteado pelos princípios do modernismo, não contando com a participação dos movimentos sociais”. (SILVA, 2003 apud BARBOZA, 2014:25)

de moradias; o déficit crescente de habitações; o processo de urbanização rápido e desordenado; o crescimento das favelas e cortiços, entre outros; a não complementação de equipamentos públicos ao acervo de moradias; a necessidade de empregar novas tecnologias; e a ausência de uma política habitacional sistemática. Tratava, também, do quanto essa situação de ‘subdesenvolvimento’ do Brasil contrastava com os conceitos de democracia, concluindo que os problemas da política habitacional e da reforma urbana estavam vinculados à política de desenvolvimento econômico e social. Afirmava-se na época que o problema de habitação era de responsabilidade do Estado, sendo que a sua intervenção deveria ser no sentido de equacionar o problema na sua totalidade.” (BARBOZA, 2014: 24-25)

O governo militar ao mesmo tempo em que segue uma das propostas – criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>49</sup> – do SHRU, silencia o movimento dos moradores<sup>50</sup>. Neste mesmo período também é criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)<sup>51</sup> para “incentivar as prefeituras no sentido de elaborarem seus planos de desenvolvimento, com o objetivo de promover o planejamento urbano”. Junto a atuação centralizada do BNH, “outro fator a ser considerado é o aumento da informalidade verificada nas cidades, até no tocante à regularização dos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público.” (BARBOZA, 2014:52)

Por conseguinte, nota-se o agravamento da questão da moradia popular, tanto pelo programa de remoção, pela incapacidade de abranger a classe de mais

---

<sup>49</sup> “[...] existiu de 1964 a 1986, apontava dois grandes objetivos da política habitacional: alavancar o crescimento econômico através dos efeitos multiplicadores gerados pela construção civil; e atender a demanda habitacional da população de baixa renda.” (FERREIRA, 2011:213). Segundo KATZMAN (1986), o “BNH deparou-se com uma contradição entre esse objetivo e sua necessidade de autofinanciar-se. O Banco verificou que poucas das famílias mais pobres estavam dispostas ou eram capazes de arcar com o preço da habitação “padrão” [...] Conseqüentemente, o BNH transferiu sua carteira de empréstimos do mercado de baixa renda para os mercados de renda média e superior. [...] Em 1974, após dez anos de operação, somente 20% das unidades financiadas pelo BNH destinavam-se ao mercado de baixa renda.” (KATZMAN, 1986:218) Este mesmo autor destaca o papel exercido pelo Banco na remoção de favelas para a periferia, onde, em alguns casos, as moradias populares demolidas foram substituídas por habitações subsidiadas para a classe média, isto é, reforçando a segregação residencial.

<sup>50</sup> Movimento pela reforma urbana que, segundo BARBOZA (2014) obteve sua primeira vitória com “a aprovação da Lei Federal nº 6.766/79, que criminaliza o loteador irregular e define a regulamentação do parcelamento do solo urbano. [...] segundo Verrísimo (2005) [...] a lei respondeu às reivindicações de urbanistas e movimentos comunitários. Em primeiro lugar, no que tange aos loteamentos informais, a questão passa a ser tratada no âmbito do direito público (em sua vertente urbanística), e, em segundo, são reconhecidos os direitos dos compradores como “direitos difusos” – portanto, passíveis de serem tutelados por instituições públicas, tais como a própria Prefeitura e o Ministério Público.” (BARBOZA, 2014:26-27)

<sup>51</sup> Com este serviço, “a liberação de recursos para elaboração de planos ficava condicionada à criação de órgãos de planejamento nas administrações municipais, abrindo a possibilidade de contratação pelas prefeituras de empresas de consultoria para elaboração de planos” (FELDMANN, 2009, apud BARBOZA, 2014:52).

baixa renda, pelo precário combate ao surgimento de novas favelas, pelo aumento da informalidade, assim como a possibilidade de planos privados (em sua maioria com fins lucrativos) serem contratados por prefeituras - como se fora uma antecipação do movimento de privatização. Valladares (1978), por sua vez, destaca o período entre 1970-74, pois mesmo tendo a “mais intensa atividade de remoção, as favelas do Rio de Janeiro sofreram um aumento quantitativo de 74%, e suas populações de 36,5%.” Como também apontava para “a multiplicação constante das favelas nas regiões periféricas do Grande Rio, como Jacarepaguá, Campo Grande, Santa Cruz, Ilha do Governador, Anchieta, áreas em rápida expansão.” (VALLADARES, 1978:43-44) A respeito deste intenso crescimento - apontado como terceiro grande salto populacional na tabela 01 (página 27) - ,

“Nenhum tipo de medida foi tomado, por exemplo, no sentido de controlar as migrações que sempre tiveram tão importante papel no crescimento da Cidade e no aumento do seu bolsão de pobreza [...] Outra ordem de fatores também parece estar presente no atual crescimento das favelas cariocas. Paradoxalmente, esses fatores remetem à própria operação de remoção. Ocorre, em primeiro lugar, que o programa atraiu novos moradores para a favela, a partir do momento em que esta passou a representar uma condição para se ter acesso às unidades habitacionais da COHAB. E, em segundo lugar, verificou-se um retorno à favela, pós remoção, por parte de muitos favelados que, pelas mais diversas razões, não permaneceram nos conjuntos habitacionais para onde haviam sido originalmente transferidos. Em suma, o efeito produzido pelo programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro foi diametralmente oposto ao esperado: em vez de regressivo foi propulsor. Se não se logrou acabar com as favelas, logrou-se menos ainda contê-las. As favelas continuam marcando a paisagem, numa prova de que medidas paliativas não resolvem.” (VALLADARES, 1978: 45-46)

Outro aspecto que enfraqueceu as remoções na década de 1970 foi o isolamento do governo da ditadura, afastado dos anseios populares e que ganha novas adesões no período. Desgastado politicamente e pelos danos sociais da fracassada política de remoções via Conjuntos Habitacionais, o governo militar é levado a retomar programa de urbanização, lançando o Promorar<sup>52</sup>, redirecionando a discussão para “como integrar as favelas à cidade” (BURGOS, 1998:40). Estas duas ações públicas - abandono da classe de baixa renda pela política habitacional do BNH e programa de urbanização de favelas—marcaram um momento de abandono

---

<sup>52</sup>“foi criado em 1979 e tinha como finalidade a erradicação de sub-habitações destituídas de condições mínimas de serviços e salubridade, através da construção de outras habitações [...] atuava no próprio espaço onde se localizavam essas sub-habitações, propiciando, dessa forma, a permanência das populações beneficiadas nas áreas anteriormente habitadas” (FINEP, 1985,94, apud BARBOZA, 2014:61). Barboza expõe que, no município, o programa se restringiu à favela da Maré onde “recuperou e urbanizou parte da Favela [...] removeu palafitas e promoveu a construção da Vila do João.”

da política de remoção assim como colaboraram para a prática do clientelismo. Porém, ao coincidir com o período onde a população urbana brasileira ultrapassou a rural e com o fato das causas do desenvolvimento das favelas não terem sido resolvidas, consistiu em um momento marcado principalmente pelo “crescimento das favelas, dos loteamentos periféricos sem qualquer infraestrutura [...], conferindo ao fenômeno da pobreza urbana uma amplitude sem precedentes” (VALLADARES, 2005:127).

Em síntese, a dimensão do problema habitacional se agravou em função dos paradigmas adotados pelas políticas públicas. Percebe-se que as unidades habitacionais previstas para serem temporárias – Parques Proletários - se tornaram definitivas e as que eram para ser em definitivo – Conjuntos Habitacionais – transformaram-se em “temporárias”, dado o contingente de moradores que retornou para as favelas. Ao invés de mitigar o problema, potencializaram-no com as caóticas consequências das ações realizadas. Seja pelos poucos assentamentos provisórios aos proletários, transformados, posteriormente, em favelas; como pela multiplicação do problema por toda a cidade, alcançada pelas remoções para os conjuntos habitacionais, como visto.

### **2.1.3 Processo de redemocratização**

“No final dos anos 1970, movimentos sociais emergem num contexto de ressurgimento da vida associativa no país, com a perspectiva de formulação de novas políticas estatais [...] A discussão sobre os novos rumos para essa relação ressaltou a descentralização e a participação como requisitos essenciais para a construção de políticas públicas<sup>53</sup>” (MORAES, 2008, apud BARBOZA, 2014: 62)

Apesar do agravamento da pobreza urbana a redemocratização política foi acompanhada por um marco para os movimentos sociais. Trata-se da garantia, pela Constituição Federal de 1988, dos direitos à função social da propriedade, à moradia. Esta constituição representou importante conquista para as favelas, que após décadas de disputas pela permanência na cidade, passa a estar respaldada na legislação federal<sup>54</sup>.E, dentre outras atribuições, a elaboração de Planos Diretores

---

<sup>53</sup>Neste sentido, a descentralização constituiu-se “como um elemento fundamental à reestruturação do pacto federativo, o que desencadeia um processo de municipalização das políticas urbanas”; enquanto que a participação “representava a possibilidade de democratização política, mediante o estabelecimento de mecanismos que viabilizassem a incorporação de atores sociais ao sistema político [...] um direcionamento mais eficaz e justo dos recursos públicos.” (BARBOZA, 2014: 62)

<sup>54</sup>Através da função social da propriedade urbana, parte integrante do capítulo da Política Urbana (Art. 182 e 183) que estabelece, entre outras questões, a concessão de uso para moradia e o plano

para as cidades com mais de 20 mil habitantes, municípios com interesse turístico, municípios em regiões metropolitanas e cidades em regiões com influência de empreendimentos ou atividades com impacto ambiental, fato que empoderou o poder municipal perante a regulamentação das políticas urbanas.

Vale destacar a dificuldade a ser enfrentada pelos processos participativos, primeiro pela natural dispersão após a conquista das políticas urbanas de comum interesse; segundo pela metodologia de sistematização das discussões, a qual pode variar consideravelmente em função do relator e do nível de participação destes recentes atores políticos, os quais possuem pouco “poder de barganha” perante os conflitos de interesse; e, em terceiro, do risco destes novos participantes serem manipulados a assumirem determinadas responsabilidades mediante argumentações técnicas, as quais podem ou não encobrir outros interesses, na busca pela aceitação do consenso proposto. Trata-se de uma conquista que ao deixar de ser eticamente conduzida, representa uma possibilidade dos novos atores assumirem, sobretudo, os ônus e os riscos frente às tomadas de decisão.

Dentre os diversos processos ocorridos neste período, é destacada a maior presença de grupos paraestatais (banqueiros do jogo do bicho ou traficantes de entorpecentes) nas favelas, a partir dos anos 70 e 80. A este respeito Burgos (1999) apresenta a “coincidência entre a transição democrática e a privatização das favelas por esses poderes paralelos [...dar] continuidade com a tragédia carioca vivenciada durante o regime militar. [...] Inibe-se, com isso, a adesão dos excluídos à institucionalidade democrática”, e vai além, ao afirmar que “a revalorização do problema favela pelo poder público vem sendo imposta muito mais pelo transbordamento das consequências da violência [...] do que pela presença de um ator político, defensor dos interesses dos excluídos” (BURGOS, 1999:44).

Pela indefinição entre a erradicação do problema ou qualificação da improvisada solução de moradia popular, o crescimento urbano carioca – com as remoções “temporárias” e “definitiva” - ampliou a coexistência dos espaços formais e informais. Um dos motivos que explica o crescimento de favelas, abordado no primeiro capítulo, se deve ao fato da antiga capital ter exercido um grande poder de

---

diretor enquanto “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. (BRASIL, 1988). Segundo Burgos (1998), essa conquista é fruto de um movimento de reforma urbana iniciado em meados do século XX, com a organização dos moradores favelados em oposição às remoções promovidas pelas ações públicas, porém tal movimento foi interrompido pelo golpe militar.

atração ao longo do século XX, passando de uma população de 522.651, em 1890, para 5.857.904 moradores no ano de 2000<sup>55</sup>. Em pouco mais de um século a cidade contou com um crescimento superior a 1120%, o qual não foi devidamente acompanhado da provisão de postos de trabalho e moradias, sobretudo à população de mais baixa renda. Fatos que contribuíram para o aumento da procura por áreas de favelas, bem como a atenção do poder público.

Outro alerta refere-se às municipalidades que, ao mesmo tempo em que têm suas responsabilidades ampliadas – regulamentação do uso e ocupação do solo urbano -, deixam de contar exclusivamente com a esfera federal, a qual não possui iguais recursos para todos os municípios. Estes acabam “forçados” a buscar, por conta própria, outras fontes – como agências internacionais multilaterais -, de maneira a facilitar a mobilidade de capitais na busca pelas melhores valorizações e, conseqüentemente, a intensificação das desigualdades socioeconômicas.

Em resumo, tem-se que a desigualdade social, além de tender a crescer com a maior mobilidade de capitais, é diretamente proporcional à segregação residencial, um dos reguladores da intensidade dos problemas à engenharia urbana. Tem-se então, nas políticas de urbanização de favelas, sobretudo nas favelas “bem” localizadas, assim como a oferta de habitação de interesse social (HIS) no seu entorno, a possibilidade de interferir na segregação residencial. O próximo item destina-se à análise do contexto em que essas políticas de urbanização de favela, tema do terceiro capítulo, foram concebidas.

## **2.2 Influências global e local na gestão municipal na virada do século XX-XXI**

Com o intuito de melhor explorar as políticas de urbanização de favelas – Favela-Bairro e Morar Carioca, na virada do século XX para XXI -, são apresentados os princípios que as nortearam, pretendendo antes, identificar o contexto global que as originou. Foram inspiradas na chamada *gestão local de planejamento estratégico*, estabelecida com o neoliberalismo a partir dos anos 90, que marca uma mudança do planejamento sistêmico da cidade, do Estado provedor do Bem-Estar Social (*welfarestate*), para o Estado mínimo, que no âmbito das

---

<sup>55</sup> FONTE: PCRJ, SMU, CAU, IPP. Evolução Urbanística da Cidade do Rio de Janeiro.

políticas urbanas<sup>56</sup>, entre outras determinações, prioriza intervenções nos locais da cidade mais atrativos à nova dinâmica global, em detrimento dos demais territórios. Estas escolhas propõem a maior concentração de equipamentos, serviços e empregos nestas áreas, as quais têm o seu valor do solo elevado, inibindo o acesso e permanência às camadas mais populares. Em resumo, é pretendido apresentar que as intervenções urbanas pontuais, decorrentes deste novo “planejamento”, tendem a valorizar pontualmente, certas áreas da cidade levando, conseqüentemente, a fortalecer a segregação residencial.

A orientação que prioriza determinadas áreas para receberem uma concentração de investimentos reflete uma mudança de paradigma decorrente da crise econômica, pouco depois do período do pós-guerra, nas últimas décadas do século XX. Segunda metade do século que, nas palavras da autora Emerique (2009),

“inflige um novo olhar sobre a questão geográfica e imprime a marca da eliminação de barreiras tradicionalmente impostas pelas fronteiras nacionais, e difunde a permanente modernização, expansão econômica, política, militar e territorial. [...] A globalização está relacionada a processos em curso em escala mundial, que ultrapassam as fronteiras nacionais, com a promoção da integração e conexão de comunidades e organizações em combinações de espaço-tempo, tornando o mundo mais interconectado. De fato, a globalização expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Um fenômeno de amplas proporções a envolver nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações” (EMERIQUE, 2009:14-15).

Esta articulação global é facilitada pelo avanço tecnológico que, em conjunto às heranças coloniais<sup>57</sup>, instrumentalizou o “novo ciclo de expansão do capitalismo”. Além de provocar a reformulação da atuação pública - mais aprofundada na continuidade deste capítulo - decorre que as cidades tornam-se cada vez mais conectadas no período, muito em função das novas demandas hegemônicas.

---

<sup>56</sup>“Para Jean Lojkin (1981)[...]a política urbana é uma fonte de regulação social destinada a resolver a contradição entre a necessidade de socialização das forças produtivas - que a aglomeração urbana representa - e as leis da acumulação capitalista que impõem limites à cooperação dita ‘desenvolvida’”. (COMPANS, 2005:79) Segundo a mesma autora, para resolver esta contradição, a política urbana contaria com uma “ação planificadora - visando ordenar o uso e ocupação do solo”- e uma “ação ‘operacional’ - composta pelo conjunto de práticas pelas quais o Estado intervém financeiramente e juridicamente na produção do espaço produzido”. (ibidem:80)

<sup>57</sup>Conforme apresenta Fernandes (1973), “sob vigência do antigo sistema colonial, tanto o mercado quanto o sistema de produção foram cuidadosamente resguardados de impulsões que poderiam minar ou destruir o sentido explorador da colonização” (FERNANDES, 1973:53).

Esta acumulação de poder pelo bloco hegemônico continua a desfrutar das relações exploratórias da época colonial, porém com novas modalidades. Ao abordar estas influências de dominação exercidas sobre nações ex – colônias de exploração, como o Brasil, é relevante observar o histórico desta relação. Segundo Fernandes (1973),

“não se estabeleceu na ‘era industrial’ – como não se estabeleceu anteriormente com a produção e a exportação de produtos primários – uma relação dinâmica entre capitalismo e descolonização. Para se expandirem e consolidarem, o mercado capitalista moderno, primeiro, e o sistema de produção capitalista, em seguida, adaptaram-se, de uma maneira ou de outra, a estruturas socioeconômicas de origem colonial ou variavelmente pré-capitalistas e dependentes.” (FERNANDES, 1973:49)

Apesar da independência perante as metrópoles, estas ex – colônias não alcançaram reais condições de autonomia, isto é, a relação de dependência foi reconfigurada. Com a permanência desta relação desigual, porém cada vez mais sutil, a globalização marca a utilização de novos mecanismos para que essas práticas dominantes se perpetuem.

“Na América Latina, os processos de democratização política e de descentralização do Estado revalorizaram, ao longo da década passada [1980], o papel das cidades e dos governos locais. No entanto, as limitações destes processos e os efeitos sociais das políticas de ajuste, acrescentadas às desigualdades e marginalidades herdadas, à debilidade da sustentação sociocultural das cidades e aos graves déficits de infraestrutura e serviços públicos, atrasaram a emergência das cidades como protagonistas, quadro que se alterou sobremaneira na década de 90. [...] A intensidade e a visibilidade dos problemas urbanos (congestionamentos, insegurança pública, contaminação do ar e da água, déficit habitacional e de serviços básicos) convergiram na sensação de crise. Simultaneamente, as dinâmicas econômicas (reativação), sociais (participação) e políticas (democratização) criaram as condições para a geração de respostas. [...] Desse modo, as grandes cidades latino-americanas emergem, na década de 90, como atores políticos e econômicos. A consolidação deste novo papel dependerá da possibilidade de estímulo de grandes projetos de cidade que contem com uma participação ativa dos principais agentes públicos e privados e conquistem um amplo consenso público.”(CASTELLS, BORJA, 1996: 154-5)

Estes mecanismos, como apresentados pelos autores espanhóis, se apresentam enquanto facilitadores ao crescimento econômico, porém não evidenciam exatamente de quem é este crescimento. Tais “boas ações” propagadas

pelas agências internacionais de financiamento multilaterais<sup>58</sup>, a exemplo do planejamento estratégico, ao aconselharem estas ações, incitam a ânsia pela inserção global, de maneira a orientar as cidades à competição interurbana para atração de investidores. Este direcionamento, que propaga o crescimento econômico enquanto solução para a gestão pública pode ser ainda mais perverso, como aponta Chang (2004):

“a discussão mostra que as políticas e instituições utilizadas pelos países atualmente desenvolvidos [PAD], nos estágios iniciais de desenvolvimento, diferem significativamente das que normalmente se supõe que eles utilizaram e mais ainda das diretrizes que recomendam, ou melhor, que frequentemente exigem dos atuais países em desenvolvimento.” (CHANG,2004:207)

Esta expansão capitalista, como exposto por Fernandes (1973), ocasionou diferentes processos de formação das classes sociais<sup>59</sup>: as que conseguiram regular “a sua participação social nos fluxos de renda e nas estruturas de poder” e as que atuam “unilateralmente”, como no Brasil, cujos mecanismos sociais são importados e conduzidos pelas classes dominantes em favor próprio e de demandas externas. A esta dupla exploração, identificada por Fernandes (1973), atribui-se nova dimensão à pobreza urbana, pois a população de menor renda além de destituída dos seus direitos e reivindicações contra hegemônicos, dificilmente se insere no mercado de trabalho formal, fato que intensifica as moradias informais, como visto no primeiro capítulo.

Ao buscar compreender a gestão urbana que gerou programas destinados às habitações informais - Favela-Bairro e Morar Carioca -, o presente capítulo pretende compreender os efeitos da globalização sobre a administração municipal do Rio de Janeiro. Sobretudo quais demandas estas novas prioridades recomendadas ao

---

<sup>58</sup>Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), entre outros, abordados à frente.

<sup>59</sup> “Em suma, as classes sociais não podem preencher suas funções sociais desintegradoras tanto quanto suas funções sociais construtivas sob essa modalidade predatória do capitalismo selvagem. As classes puderam preencher tais funções, nos modelos europeus e norte-americanos de revolução burguesa, porque as classes sociais submetidas à expropriação e à espoliação conquistaram o direito de serem ouvidas, de usar meios institucionais de protesto ou conflito, e de manipular controles sociais reativos, mais ou menos eficazes, regulando assim a sua participação social nos fluxos de renda e nas estruturas de poder. As classes sociais falham, nas situações latino-americanas, porque operam unilateralmente, no sentido de preservar e intensificar os privilégios de poucos e de excluir os demais.”(FERNANDES, 1973:49)

planejamento urbano local se destinam, para então abordar as urbanizações de favelas na virada do século XX para o XXI, no último capítulo.

### **2.2.1 Falência do Estado de Bem Estar Social: flexibilização e privatização**

Essa mudança de prioridade nas ações públicas está estreitamente relacionada à crise econômica enfrentada por diversos países, logo após poucas décadas de intenso crescimento no pós-guerra. Esse momento marca a falência do Estado provedor de políticas sociais e sua substituição por ações mais voltadas ao mercado e ao processo produtivo.

“A intervenção do Estado na regulação da relação salarial, por exemplo – através da fixação do salário mínimo, da intermediação das negociações sindicais, e da expansão generalizada dos programas do Bem-Estar Social -, era o que permitia prever, compatibilizar e antecipar, sob a forma de salários e benefícios, o aumento geral da produtividade. Mas a base fiscal do Estado do Bem-Estar Social – que estimulava a demanda não só através de seus programas assistencialistas, como também criando postos de trabalho diretos e indiretos para a mão-de-obra excedente da indústria – era uma pesada carga tributária, tendo em vista uma elevação contínua dos rendimentos dos trabalhadores e dos ganhos de produtividade”. (COMPANS, 2005:47)

Este período foi marcado pelo apoio do Estado para a sociedade como um todo, onde os investimentos públicos trouxeram retorno a partir de políticas sociais e da reestruturação dos sistemas produtivos e de consumo. Ocorreu que a gestão pública não suportou a “pesada carga tributária” decorrente, o que implicou na necessidade de reformular as políticas e investimentos públicos. Como relata Compans (2005),

“A falência do modelo de financiamento público – o principal sustentáculo da política urbana no período fordista – foi provavelmente um fator determinante, relacionando a crise do *welfarestatekeynesiano* e mais amplamente ao esgotamento do fordismo enquanto modelo de desenvolvimento. A dependência do financiamento privado transformou radicalmente a relação entre Estado e atores econômicos, ao subordinar a atuação do poder público à lógica da rentabilidade dos investidores privados. [...] A reestruturação produtiva e a mobilidade de capital que se seguiram à revolução tecnológica e à internacionalização dos mercados permitiram romper o pacto político do pós-guerra – já que não se necessitaria da reprodução do contingente total da classe trabalhadora, mas apenas uma pequena parte dela – e criaram demandas por novos tipos de equipamentos coletivos – como redes de fibra óptica e transportes de alta velocidade -, modificando, portanto, a escala da cooperação desenvolvida e a natureza das condições gerais da produção, em cuja promoção consiste o objetivo da política urbana.” (COMPANS, 2005: 89-90)

Nota-se que a insuficiência de recursos públicos para manter os programas de Bem-Estar Social e o modelo de desenvolvimento fordista desencadeou em uma nova fonte de aporte financeiro, a iniciativa privada. Fato que subordinou “a atuação do poder público à lógica da rentabilidade dos investidores privados”. Ou seja, com a mudança de objetivo pelo lucro privado e a não obrigatoriedade “da reprodução do contingente total da classe trabalhadora”, que alternativa as onerosas políticas sociais poderiam seguir, além do abandono?

Neste sentido, David Harvey (1996) aponta uma convergência dos governos locais, mesmo de diferentes concepções políticas, para “algum tipo de empresariamento” em substituição ao “gerenciamento urbano”. Mudança na administração pública, segundo o mesmo autor, decorrente da recessão de 1973, a desindustrialização, o desemprego, a crise fiscal e uma crescente onda de neoconservadorismo. Ele também apresenta que a maior importância na ação local tem

“a ver com o declínio dos poderes do Estado-Nação no controle do fluxo monetário multinacional, de maneira que os investimentos tomam cada vez mais a forma de uma negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais fazem o melhor possível para maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista” (Harvey, 1996:50)

Ou seja, neste período de mutação da gestão urbana, a valorização do poder local ao enfraquecer a esfera nacional, facilita a maior mobilidade de capitais e a negociação individual e direta com cada município. Sobre esta guinada das ações públicas, Compans (2005) assinala que ocorrem inicialmente nos Estados Unidos, na década de 1970, porém a intensa reforma política e econômica voltada à superioridade do mercado perante a ação pública – em resposta ao desemprego, à inflação e à estagnação econômica -, acontece com a eleição de Margareth Thatcher, em 1979 na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan, em 1981 nos Estados Unidos.

As atuações do poder público sobre o ambiente urbano construído, segundo a mesma autora, são *flexibilizadas*, isto é, “desregulamentadas” de maneira a possibilitar ajustes e adaptações constantes para se tornar mais competitivo frente às demandas externas. Ação “que se pretende flexível, amigável ao mercado (marketfriendly) e orientado pelo e para o mercado (marketoriented)” (VAINER,

2013:3). Esta flexibilização<sup>60</sup> tanto pode ser perante a legislação urbanística - uso e ocupação do solo -, nas prioridades nos investimentos públicos, no controle público sobre o processo de trabalho e os salários, como também em relação à interação entre o setor privado e o poder público, entre outras modalidades.

Neste momento, são adotadas as parcerias público privadas que estabelecem um novo caráter societário entre as partes. A participação da iniciativa privada assume novas funções em ações que antes eram exclusivas do poder público, evidenciando: o objetivo pelo crescimento econômico por parte das políticas urbanas<sup>61</sup>; a valorização pelo desenvolvimento local e sua articulação à economia global – tendo em vista as novas atribuições das grandes cidades neste novo contexto -; a mudança da escala do planejamento - seja temporal pela predileção ao curto prazo, como espacial mediante a priorização do projeto sobre o plano -; a flexibilização institucional, nas normas e nos instrumentos de gestão em prol da atratividade de investidores; entre outras.

Estas ações tendem a aumentar as desigualdades sociais não apenas nas cidades onde a administração pública se reformulou, mas, principalmente, nas cidades que passam a competir pela atração dos parques industriais, que deixam suas sedes na busca por vantagens econômicas. Em outras palavras, este mecanismo de internacionalização da cadeia produtiva ocasiona uma segregação residencial nas cidades que “perderam” seus parques industriais – pela redução do número de postos de trabalho -, porém tende a uma segregação residencial ainda mais intensa – como apresentado à frente - nas cidades que “conquistaram” tais filiais industriais.

É com a flexibilidade da regulação do poder público – sobre a relação trabalhista, a norma urbanística, o investimento em infraestrutura, etc. -, junto às parcerias deste com o setor privado, que a classe hegemônica reafirma, cada vez

---

<sup>60</sup> “se transfigura em permanente e sistemático processo de desqualificação da política”, e pior, esta presente na legislação brasileira – Operação Urbana Consorciada do Estatuto da Cidade -, cuja “lei veio legalizar o desrespeito à lei; ou melhor, veio legalizar, autorizar e consolidar a prática da exceção legal. A exceção como regra.” (VAINER, 2013:5-7).

<sup>61</sup> “haja vista a premência de aumentar a arrecadação municipal, gerar empregos e atrair investidores [... isto é], se utilizar de todos os meios possíveis para que os negócios prosperem.” Ao ponto de atingir níveis em que “as parcerias se intensificam com características especulativas, voltadas a empreendimentos imobiliários nos quais o risco é muitas vezes assumido integralmente pelo poder público”. (COMPANS, 2005:84-85)

mais, o seu domínio perante o todo. O então responsável pela mediação dos conflitos de classe reduz sua imparcialidade.

“Embora refute a tese de que o Estado é um instrumento da classe dominante, ClausOffe (1984) considera que sua forma institucional está estruturalmente determinada pela lógica do capital, uma vez que ele é dependente dos impostos arrecadados em função da acumulação privada, pois, quanto maior a acumulação, maiores serão os recursos do Estado e seu poder político.” (COMPANS, 2005:158-9)

Junto a esta dependência pela arrecadação, o poder público sempre precisará de legitimidade para governar, afinal é através do voto da sociedade que ele se constitui. É diante a esta dupla necessidade que programas como o Favela-Bairro e o Morar Carioca acontecem. Isso porque ao mesmo tempo em que estabelecem investimentos em áreas faveladas de maneira diferenciada das práticas remocionistas – auferindo apoio desta população, superior a um quinto do total de habitantes da cidade do Rio de Janeiro, ao reconhecer tais assentamentos mediante urbanizações -, qualificam as externalidades municipais à competição interurbana propagandeada. Neste sentido, programas como estes reforçam a legitimação pública em simultaneidade às condições para a acumulação capitalista.

Em resumo, é identificada uma reformulação nas prioridades dos gestores públicos, sobretudo o culto ao crescimento econômico a todo custo, mesmo que sacrifique programas sociais e de desenvolvimento urbano. A esse respeito, a flexibilização dos mecanismos públicos, junto às privatizações de serviços e instituições públicas, compõem as demandas hegemônicas do sistema econômico de produção e acumulação, mesmo que renuncie a maior parcela da sociedade. Sobre estas demandas, a próxima subseção destina-se ao projeto de modernização capitalista que, sistematicamente, privilegia uma minoria perante a maioria – mesmo que de forma velada, como as recentes urbanizações de favelas apresentadas à frente - e, conseqüentemente, intensifica a desigualdade social e a segregação residencial, dada a desproporcional concentração de capital.

### **2.2.2 Projeto de modernização capitalista: condições de produção e acumulação**

A globalização possibilita, junto aos avanços tecnológicos, o movimento de descentralização dos parques industriais em busca de condições mais rentáveis, tais

como: leis trabalhistas mais frágeis, isenções fiscais, barganhas jurídicas, incentivos fiscais, infraestruturas de transporte, etc. A nova divisão internacional do trabalho tem como resultado a concentração dos “polos de controle” nos países centrais<sup>62</sup>, responsáveis pela tecnologia, inovação e controle. Desta maneira, é confirmada a necessidade de expansão do capital para novas áreas, a fim de equacionar seu crescimento contraditório de lucro para uns e exploração para muitos. Cenário global tendencioso a favor das empresas transnacionais sobre os territórios, uma vez que é possibilitada a comparação entre as possíveis cidades sedes, no decorrer da negociação, momento onde a cartilha da flexibilização e privatização pesa diante a competição urbana pela atração destes “possíveis” geradores de postos de trabalho e impulsionadores da economia local. Nas palavras de Brandão:

“O certo é que o sistema capitalista aperfeiçoou seus instrumentos, inclusive o manejo mais ágil das escalas e capacidade de utilização do espaço construído. [...] O início do enfrentamento de tão complexas questões passa pelo levantamento mínimo das poderosas contradições incalculadas nesse objeto, que encontram manifestação em vários movimentos paradoxais que, grosso modo, poderiam ser sintetizados naquele apresentado por Harvey (1989, p.267): ‘Quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneira atrativas ao capital’”. (BRANDÃO, 2007:52)

Nesse contexto, o sistema capitalista, alcançou o encurtamento das distâncias, mediante os avanços tecnológicos nas áreas de comunicação e transporte, fato que busca induzir a redução das escalas espaciais em local e global. Nesta “simplificação”, a valorização da escala local, tanto enfraquece a nacional e sua fronteira, como absorve a intermediação diante os atores internacionais, os quais passam a dialogar diretamente com os municípios. Esta negociação direta entre agentes globais (como o exemplo das grandes empresas) e governos locais (Prefeituras) reforça a existência de “um processo de busca e seleção por pontos do espaço que ofereçam maior capacidade de apropriação privada de rendimentos e onde ‘valorizar o valor’ seja mais fácil.” (BRANDÃO, 2007:53)

Segundo este autor, “a distribuição espacializada das estruturas econômicas se dá a partir de pontos ordenados de produção e zonas de mercado de consumo”, reforçando questões como distância e tamanho do mercado nas escolhas

---

<sup>62</sup> Entendidos neste estudo enquanto os países que alcançaram seu desenvolvimento econômico, assumindo posição central perante os demais países, diante a relação centro-periferia.

locacionais. Segundo o mesmo, “a distância do mercado hierarquiza o território, estruturando-se em rede de centros urbanos. Há uma enorme diversidade de porte e na forma de distribuição das cidades.” (BRANDÃO, 2007:60-61)

Na busca por melhorar se posicionar na rede globalizada de centros urbanos – ocupando a posição inversa à busca de facilidades para “valorizar o valor” -, são desenvolvidas, no caso do Rio de Janeiro, significativas mudanças na gestão pública, apontadas à frente. Tendo em vista a melhor apresentação da cidade para atrair interessados no processo de valorização, são realizadas, na virada do século XX-XXI, intervenções públicas pontuais com a finalidade de qualificar a cidade.

Tendo em vista o recorte deste estudo, dentre as atuações públicas deste período, são destacadas as urbanizações de favelas. Procedimento que tanto eleva o custo do solo destes territórios e respectivos entornos – ampliando as possibilidades de lucro imobiliário, por exemplo -, como também emprega novo status à cidade, ao enfrentar uma das suas maiores externalidades negativas, visando uma melhor adequação às demandas externas. Tais anseios internacionais, almejados pelas gestões locais, resultam em um fluxo “desigual de acumulação do capital no espaço [que] requer a verificação articulada dos processos de homogeneização, de integração, de polarização e de hegemonia nos recortes territoriais.”<sup>63</sup> (BRANDÃO, 2007:70)

Estes processos mapeados por Brandão (2007) reforçam a divisão internacional do trabalho, uma vez que as empresas não possuem mais obrigações com a mão de obra local e buscam novas localizações para reproduzir seus capitais. Sistema econômico que ao se expandir em busca da acumulação de renda desigual, leva a reboque, graves consequências da desigualdade social para as novas localidades, fora as consequências oriundas das urbanizações de favelas praticadas, abordadas à frente, para a inserção carioca na rede mundial de centros urbanos. A respeito das influências globais sobre o local, são apontados a seguir, sucintamente, tais processos.

---

<sup>63</sup>O autor enfatiza duas ressalvas a respeito destes processos: “esses conceitos hoje precisam ser reatualizados, pois foram concebidos e utilizados em realidades bastante diversas da apresentada pelo novo momento do processo de mundialização do capital. [...] E] estando posicionados em âmbitos diferentes de análise, não são deriváveis dos mesmos elementos, e a passagem de um para outro envolve necessariamente inúmeras mediações teóricas que estão por ser construídas” (Brandão, 2007,p.70).

De acordo com Brandão (2007), o processo de homogeneização<sup>64</sup> “não delimita ‘regiões’, mas sobretudo ‘desfaz’ fronteiras territoriais, transborda limites, buscando criar condições básicas universais para o valor se valorizar”, em um “movimento universalizante do capital, arrebatando mesmo os espaços mais remotos a um único domínio” (BRANDÃO,2007:71-2). Para isso,

“O capital precisa de condições adequadas para se afirmar como capital em geral, como universal concreto, que comanda todo o processo social do trabalho, necessitando de um espaço unificado, homogeneizado e desobstruído, em que possa exercer seu controle universalizante, invadindo todos os âmbitos possíveis de sociabilidade, extravasando sua lógica sem circunscrições territoriais. [...] busca a equivalência de suas condições reprodutivas em todo e qualquer lugar. [...]cria e recria estruturas heterogêneas e desigualdades em seu movimento.” (BRANDÃO, 2007:72-3)

Neste processo, o capital alastra seus mecanismos de valorização por entre as cidades interessadas em atrair investidores internacionais.Mecanismo que “fecha o ciclo” ao assegurar que tais territórios passem a concorrer tanto pelas“necessidades”própria - de atrair investidores que acelerem a economia e criem novos postos de trabalhos -, como da própria essência de expansão do capital. Daí a importância atribuída ao poder público municipal, para que tais cidades, destituídas de uma esfera nacional de negociação, passem a concorrer, entre si, pela melhor integraçãoà rede global.

“O âmbito da análise em que se procura reconceituar a integração deve abranger a dinâmica coercitiva da concorrência como seletividade impositiva que irá operar naqueles espaços e horizontes abertos pela homogeneização. [...A integração]recondiciona as economias aderentes, forçando-as à convergência e à acomodação das estruturas produtivas regionais. Quando se acelera o processo interativo, acirra-se a concorrência inter-regional. Os mercados regionais passam a ser expostos à pluralidade das formas superiores de capital forâneos.”(BRANDÃO, 2007:75-6)

Esta imposição fragmenta ainda mais a autonomia local, isto é, se estas já tinham perdido suas pretéritas condições de reprodução, pelo processo de homogeneização, agora com a integração, têm sua independência suprimida pelas novas demandas impostas. Este autor apresenta que tal processo impõe “a conscientização da natureza desigual do processo de desenvolvimento capitalista” entre as regiões e que este desequilíbrio “ganha foros de problemáticas concretas a

---

<sup>64</sup> “esse conceito deve ser isolado de qualquer ideia de otimização, de convergência ou de equipotência ‘espacial’, bem como de critérios de semelhança e de contiguidade”, “nada de niveladora de desigualdades” e “ não deve ser associada a nenhuma ideia de afinidade ou solidariedade” (BRANDÃO, 2007:71-2)

ser enfrentado no e pelo Estado.” (BRANDÃO, 2007:78-9)

A respeito deste processo de desenvolvimento capitalista, Brandão (2007) aponta que “se o processo de integração nos dá uma ideia de enquadramento, o da polarização nos dá de hierarquia”<sup>65</sup>. E vai além, ao estabelecer que:

“O desenvolvimento das forças produtivas gera polaridades. ‘Campos de forças’, desigualmente distribuídos no espaço, [...que] apesar de contemplar a necessária interdependência entre distintas áreas, essa atração pelos pontos nodais se funda na heterogeneidade, na hierarquia e no exercício unilateral do poder e da potência do ‘centro’ sobre algum tipo de ‘periferia’. [...] O capitalismo continuamente desenha e redesenha ‘novas geografias’ [...] mudam os núcleos dinâmicos de comando que exercem diferentes espécies de atratividade e dominação e geram estratégicos pontos, eixos e nós de maior ou menor potência reprodutiva e capacidade de apropriação.” (BRANDÃO, 2007:81-2)

De forma a complementar tais demandas do capital, a cartilha recomendada por agências multilaterais, apresentada a seguir, atua para fechar o circuito. Ao induzir a propagação de ofertas de cidades dispostas aos processos de homogeneização, para melhor se apresentarem diante a competição na busca pela integração e polarização diante o mercado internacional. Como apresentado por Fernandes (1973), o período da colônia de exploração marcou no mercado e no sistema produtivo, para além da independência, uma posição subalterna. Posição que se torna mais evidente com o processo de hegemonia<sup>66</sup> a seguir.

“o poder hegemônico deverá ter poder de enquadramento e hierarquização de relações, processos e estruturas, e ser o portador do novo [...]. A fim de ter poder legitimado necessário para desempenhar a função de ‘guia legítimo’, é preciso desenvolver modos de prestígio, intimidação e coerção, realizando um jogo de contraposições/conjugação entre força e legitimidade, entre o coativo e o persuasivo, entre potência e direção, submissão e consenso. [...] A hegemonia cumpre uma função regulatória das contradições presentes nas diversas frações do bloco de poder e tem de estabelecer uma capacidade de ocultação de conflitos e fissões, de formar determinada ‘concepção de mundo’, forjando e cristalizando uma relação de forças que determina os limites e condiciona as ações dos subalternos.” (BRANDÃO, 2007:84-5)

É percebida a influência da lógica capitalista sobre as intervenções do poder público local no território, a partir do “processo de desenvolvimento desigual, excludente e segregador” (BRANDÃO, 2007:87). Esta “ocultação de conflitos e

---

<sup>65</sup>“a polarização deriva dos processos de concentração e centralização do capital e de seus desdobramentos no espaço” (BRANDÃO, 2007:82)

<sup>66</sup> “atua como princípio de unificação dos grupos dominantes e, ao mesmo tempo, como princípio de disfarce do domínio de classe” (BELLIGNI, 1986:581, Apud BRANDÃO, 2007:85)

fissões” faz das classes subordinadas meros espectadores deste desenvolvimento, dada a raridade de arenas legítimas à participação democrática. Diante esta situação, os procedimentos para tomada de decisão, entre as classes sociais, sobre as intervenções a serem realizadas, em países centrais e periféricos, ocorrem de maneiras dispares.

O reflexo desta diferenciação é confrontado com os recentes programas de urbanização de favelas no terceiro capítulo. Estes programas são implementados no período em que a cidade busca a inserção global, contando, inclusive, com financiamento internacional para a urbanização dos assentamentos dos “espectadores”.

A respeito desta contínua expansão e seus processos de desenvolvimento, “historicamente, o sistema capitalista não conseguiu obter soluções duradouras na superação de suas contradições [...] a ‘falsa-receita’ de superação, no entanto, se dá com o deslocamento das contradições para outro nível, ou, quiça, outro país” (SOUZA, 2013:107). Tais deslocamentos são viabilizados a partir de “uma imagem fictícia de um ‘governo mundial’ constituído de agências internacionais, mas que têm uma representação tendenciosa devido à dominação institucional hegemônica” (SOUZA, 2013:110). Tais agências se encontram bastantes presentes em parcerias com as últimas gestões municipais do Rio de Janeiro, sobretudo a partir da década de 1990, com a adoção da doutrina do planejamento estratégico.

### **2.2.3 Agências Internacionais de Financiamento Multilaterais**

Não é pretendida uma análise aprofundada sobre o discurso hegemônico desenvolvido pelas agências internacionais de financiamento multilaterais, mas sim discutir a existência de um receituário difundido para as cidades em desenvolvimento, no contexto da globalização, antes de tratar da gestão local de planejamento estratégico na seção seguinte.

Na nova dinâmica de expansão capitalista as agências multilaterais internacionais assumem novo papel, e dentre outros papéis passam a condicionar créditos financeiros a implantação de determinadas políticas e mudanças na gestão urbana.

“De forma bastante difundida, o cardápio para as cidades tem-se adequado às formas de legitimação contemporâneas da política urbana, que incluem em seu

discurso: 1) a adoção de critérios da eficácia e da melhoria das *performances* diante do ambiente externo e 2) um compromisso com a temporalidade que compatibilize as necessidades do presente com as necessidades das gerações futuras. Assim, definido o arcabouço para a ação, restaria ao poder local temperar as recomendações e exigências com a dose certa de equidade e o devido caráter redistributivo. Mas, como já foi afirmado, o que o discurso e a pauta urbana hegemônicos enfatizam é a inserção competitiva da cidade no mundo globalizado como fundamento norteador inelutável das políticas urbanas e da própria sustentabilidade como projeto de futuro para as cidades.” (OLIVEIRA, 2003:55-6)

A este respeito, Compans (2005) adverte que “desenha-se na verdade, um modelo de cidade a ser perseguido como paradigma – o de centro terciário internacional”, “cuja lógica de organização social, econômica e espacial deve subordinar-se às tendências do mercado global; em outras palavras, à lógica do capital transnacional.” (COMPANS,2005:197)

A autora Vivian Ugá (2004) revela a interferência das recomendações de uma agência multilateral sobre os países que avançavam na direção ao Estado Provedor, implantados parcialmente ou por projetos e destaca que “a novidade introduzida nos anos 1990 foi que a categoria ‘pobreza’ passou a ser uma peça-chave de uma ordem social implícitas nos relatórios do Banco Mundial e hegemônica na formulação de políticas” para os países em desenvolvimento, entendida como:

“O pobre é o indivíduo incapaz, que não consegue – ou não garante – o seu emprego e nem mesmo a sua subsistência. Consequentemente a pobreza acaba sendo vista como um fracasso individual daquele que não consegue ser competitivo. Assim, de acordo com as propostas do Banco Mundial, é desse pobre que o Estado deve cuidar.”(UGÁ,2004:60-1)

Ela ainda aponta “para a possibilidade de que a excessiva utilização do conceito de ‘pobreza’ esteja enfraquecendo, ou mesmo substituindo, o de ‘cidadania social’”. (UGÁ, 2004:60-1)

Apesar da existência de alternativas – “processos de Orçamento Participativo e de democratização do planejamento urbano”, especialmente nas prefeituras de Porto Alegre e Belém - perante o receituário propagandeado pelas entidades de financiamento internacional, tais agências “forçam” a competitividade entre cidades, que obedecem às “boas práticas” pelas migalhas de recursos envolvidos. A esse respeito, Oliveira (2003) apresenta o uso que o conceito da “sustentabilidade como projeto de futuro da cidade” pode assumir para atingir certa legitimidade pretendida.

“O discurso prevalecente nos documentos das agências multilaterais sugere que a inclusão da sustentabilidade na agenda urbana responde em parte a estratégias de legitimação das cidades em competição por investimentos e inserção na economia globalizada. [...] Em nome do consenso, diferentes projetos de cidade podem se encaixar na pauta da sustentabilidade [...] Na perspectiva das agências multilaterais, em particular, os conflitos tendem a ser minimizados e as questões sociais despolitizadas, assim como o são os problemas que envolvem a construção de parcerias público-privadas e as possibilidades de controle público sobre a administração local. Segundo o discurso hegemônico, a sustentabilidade seria uma das condições para a competitividade urbana. As cidades mais competitivas não parecem ser, porém, as mais sustentáveis, [...] o aumento da competitividade do país no cenário internacional requereria o sacrifício de investimentos públicos socialmente orientados. Por outro lado, não são poucas as políticas públicas que, em nome da competitividade, resultam em degradação ambiental e aumento da desigualdade social das cidades.” (OLIVEIRA, 2003:80-1)

Sobre isso, Oliveira (2003) apresenta que “o discurso hegemônico contribui para a promoção de consenso fictícios, fundados no ocultamento de conflitos e na despolitização das questões sociais”. E vai adiante, ao expor que as incompatibilidades entre “estratégias que procuram amenizar a face dura da competição”, como a combinação entre “competitividade e sustentabilidade” apresentada, “submergem em um mar de ‘pactos’ urbanos”. Eles são “apresentados como capazes de conduzir a cidade a uma inserção privilegiada no mundo globalizado, [porém] terminam favorecendo a concentração de poder nas mãos dos grandes investidores urbanos.” (OLIVEIRA, 2003:81-2)

Para além das intervenções que costumam resultar em vantagens para os integrantes do bloco de poder hegemônico, percebe-se nestas recomendações uma estruturação para que estas relações de dominação se perpetuem. No momento em que investimentos em prol da autonomia local são deslocados para a competitividade, confirmando a guinada nas políticas urbanas, tais cidades, se subjugam às demandas globais e tornam-se cada vez mais dependentes destas relações desiguais de poder produtivo e de consumo.

“Muitas das inovações e investimentos destinados a tornar determinadas cidades mais atraentes como centros culturais e de consumo rapidamente foram imitados em outros lugares, tornando, assim, efêmera toda vantagem competitiva dentro de uma rede de cidades. [...] A ênfase no turismo, na produção e consumo de espetáculos, na promoção de eventos efêmeros numa dada localidade representam os remédios favoritos para economias urbanas moribundas. Investimentos urbanos deste tipo podem ser paliativos imediatos apesar de efêmeros aos problemas urbanos. Mas estes são, em geral, altamente especulativos.” (HARVEY, 1996:59)

Conclusivamente, a partir dos receituários disseminados pelas agências internacionais, as cidades passam a concorrer pelas expansões dos grandes investidores, submetendo-se a eles, de maneira a lhes facilitar sua necessidade de expansão. Práticas estas que promoveram a adoção de novos procedimentos na gestão local, bastantes presentes no cotidiano da administração municipal carioca, a partir da década de 1990. Após esta breve contextualização global, que originou a adoção de gestões públicas empreendedoras, a próxima seção abordará os desdobramentos no âmbito da gestão local.

#### **2.2.4 Gestão Local de Planejamento Estratégico: Empreendedorismo Urbano**

Tendo em vista a época do processo de redemocratização que o Brasil passou e o cenário global exposto, a atenção é focada na cidade do Rio de Janeiro, cuja gestão será abordada. Neste sentido, este item pretende apresentar resumidamente a inflexão das políticas urbanas na década de 1990. Assim, o texto enfatiza o período a partir da promulgação da nova Constituição Federal junto ao discurso reformista das políticas urbanas, para ser confrontado com o planejamento estratégico (difundido, neste caso, pela experiência catalã), na busca de melhor compreender as demandas que as atuais políticas de urbanização de favelas se predispõem.

Conforme apresentado no segundo capítulo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco no processo de redemocratização brasileira, do qual são destacados dois pontos de maior relevância ao estudo. O primeiro destaque diz respeito aos instrumentos urbanísticos pensados a partir da realidade do Estado provedor de Bem Estar Social, porém implantados sobre outro contexto global. Neste novo cenário composto por receituários estratégicos disseminados pelas agências multilaterais, o interesse privado têm a possibilidade de usufruir de informações, flexibilizações e/ou mecanismos públicos mediante as parcerias público privadas. Em outras palavras, estas parcerias podem utilizar de instrumentos públicos, como o exemplo do solo criado (“outorga onerosa do direito de construir”) - pensado no contexto da agenda reformista -, de forma a melhor atender as demandas rentistas dominantes, atendendo a interesses diferentes dos quais foram pensados.

O segundo refere-se à descentralização do poder nacional para a esfera municipal, “na medida em que lhes foram transferidas muitas atribuições em matéria de política urbana e social” (COMPANS, 2005:135). Apesar de ter sido uma das conquistas da nova Constituição, se alinha à premissa global de valorização do poder local sobre o nacional, a qual preza pelo rompimento das barreiras nacionais para negociação direta com os municípios, instigando a competitividade entre as cidades. Esta valorização da gestão local ocorre, principalmente, pela responsabilidade de realizar e gerir o Plano Diretor, fundamental instrumento para ordenar a cidade, responsável pela implementação da “função social da cidade”. Trata-se de um período de intensas mudanças, sobretudo pela oportunidade de revisão do projeto de cidade desejado.

Em 1992, o município do Rio de Janeiro aprova seu Plano Diretor Decenal (PDD-92) de “ideário reformista” elegendo, entre outras medidas, a “*habitação de baixa renda* como foco principal da questão urbana carioca”, seja pelo vazio deixado pelo BNH e a falta de “alternativas para a solução da imensa carência habitacional” (NUNES, VAINER, CARDOSO, JUNIOR, 2010:8). Segundo estes mesmos autores, foram formulados instrumentos apropriados para arrecadar recursos para intervir tanto nas favelas cariocas, quanto na produção habitacional de baixa renda<sup>67</sup>.

Momento que representa uma nova fase na disputa pela permanência das favelas. Elas podem passar a ser Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), previstas no Plano Diretor, e, sendo assim, precisariam de uma intervenção pública prioritária. A relação entre os territórios formal e informal, sobretudo as ações de remoção ou urbanização das favelas, alcança novo status com tal reconhecimento. Fato que “consolida a democracia e incorpora o ideário reformista na agenda política brasileira”, orientações consideradas tanto para a nova Lei Orgânica quanto para o novo Plano Diretor do município do Rio de Janeiro (CAVALLIERI, 2003:269).

“São muitos os avanços do PDD-92, em que pesem os desvios decorrentes dos embates ocorridos na tramitação pela Câmara dos Vereadores, quando vários dos

---

<sup>67</sup>“foram pensadas as chamadas *Operações Interligadas e Urbanização Consorciada*, como mecanismos visando a transferência de recursos obtidos em operações de mercado envolvendo ‘a cidade’ aos cofres públicos para aplicação em projetos sociais. Esta era a principal ênfase do Plano Diretor, onde seu texto mais ousava, avançando para a instituição do chamado *solo criado* que assustava pela relativa imprevisibilidade de resultados.” (NUNES, VAINER, CARDOSO, JUNIOR, 2010:8).

mais efetivos instrumentos incluídos, embora formalmente mantidos, foram esvaziados de meios de efetivação. Entretanto, mesmo que a despeito de servir de exemplo para a geração de planos aberta no pós-constitucional ao nível nacional, a partir dos anos 90, o PDD-92 foi abandonado pelos governos que se seguiram.” (NUNES, VAINER, CARDOSO, JUNIOR, 2010:10)

Em “substituição” ao plano “abandonado”, tem-se o desenvolvimento do planejamento estratégico para a cidade do Rio de Janeiro, abordado a seguir, em sintonia com o receituário internacional. Momento onde o conflito de interesses sobre as diretrizes das políticas urbanas -como a localização das habitações de interesse social, por exemplo, - marcam a desigual disputa entre o projeto de cidade socialmente justa e a direcionada para o mercado hegemônico<sup>68</sup>.

Vale destacar que o processo de implantação do Planejamento Estratégico (PE) na cidade do Rio de Janeiro não é pioneiro, mas sim decorrente de uma “terceira geração”, tendo sua origem vinculada à crise do Estado de Bem Estar Social, primeiramente nos Estados Unidos, e, em seguida, em parte da Europa. Destaca-se o plano da cidade de Barcelona, cujo modelo estratégico para os Jogos Olímpicos de 1992, não apenas serviu de base para tal plano carioca, como também originou a consultoria catalã para a cidade em estudo.

Com início nos conceitos empresariais norte-americanos, “o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (VAINER, 2000:76). Isto é, as cidades e as empresas sendo exigidas pelos mesmos desafios devem adotar mecanismos semelhantes para a sua gestão. Como exemplo dessa prática, as políticas redistributivas, perdem suas forças para o pragmatismo empresarial, o qual prioriza os resultados, sobretudo o crescimento econômico, além do grande interesse no retorno dos investimentos realizados, uma espécie de adequação de práticas empresariais voltadas ao setor público.

Neste sentido, seus processos de elaboração marcam uma ruptura com relação aos planos diretores (PD), cujo propósito está no estabelecimento de uma

---

<sup>68</sup>Neste sentido cabe mencionar a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que regulamentou os artigos da política urbana da carta constitucional seguindo os “pilares: (1) gestão democrática das cidades; (2) direito à moradia e à cidade; (3) justa distribuição territorial de ônus e benefícios; (4) função social da cidade e da propriedade urbana.” (NUNES, VAINER, CARDOSO, JUNIOR, 2010:12) Porém, segundo estes autores, restringiu-se ao atendimento formal, enquanto sua efetivação foi praticamente desprezada.

agenda de ações estratégicas. Conforme relata Nunes (1999), sua metodologia dispensa amplos “diagnósticos”, podendo aproveitar os já existentes ou instaurar questionamentos a cidadãos e forças ativas na cidade, na busca pela identificação dos desafios ao desenvolvimento urbano. Ela é composta pela identificação dos pontos positivos – forças e oportunidades – e pontos negativos – fraqueza e ameaças -, para proceder com o “estabelecimento de ‘linhas estratégicas’, traduzidas em ‘objetivos’, desdobrados em ‘ações’ [...que] nortearão a elaboração de ‘projetos’ [...destinados] a viabilizar estratégias definidas.” (NUNES, 1999:9).

“sua metodologia corresponde a um ‘levantamento’ de problemas percebidos pelos agentes sociais que comparecem às instâncias de sua formulação<sup>69</sup> e o elenco de propostas, ainda que balizadas pelas esferas críticas (Grupos Temáticos), corresponde estritamente àquilo que ‘aparece’” (NUNES, 1999:11).

Evidentemente que os problemas das parcelas mais pobres da sociedade recebem menor atenção, uma vez que tem a participação menos frequente e com menor poder de decisão, do que as elites. Assim como, para esta mesma autora, a demanda pela compreensão da situação (no sentido “racionalista”) se torna dispensável, o que justifica “a ausência de um ‘diagnóstico compreensível’ da realidade urbana.” A cidade passa a ser compreendida e aceita como fragmentos. “Surgem, então, os ‘projetos urbanos’, pontuais e dispersos em pontos diversos da cidade, que não possuem necessariamente complementação, nem compatibilidade entre si.” (NUNES, 1999:11)

Em resumo, trata-se de “um projeto de modernização que busca atualizar as condições gerais da produção no quadro da economia globalizada” seguindo “requisitos da competitividade das empresas”, “coesão social”, “sustentabilidade ambiental” e “marketing urbano.” (Compans, 2005:127-8) Porém ocorre que nem todos estes requisitos de antecipação às tendências do mercado, sobretudo a “coesão social”, recebem o mesmo grau de prioridade. Isto dado o planejamento do

---

<sup>69</sup>Composta por “um *Conselho Mantenedor*, do qual fazem parte membros da elite econômica local, interessados em custear os trabalhos. Um *Comitê Diretor*, composto por ‘cidadãos e entidades da sociedade civil organizada’, assim como autoridades públicas (grande parte do qual acumula a qualidade de membros do Conselho Mantenedor), é nomeado, paralelamente, possuindo atribuições decisórias de primeira instância hierárquica. No prosseguir dos trabalhos, outras instâncias de decisão são instauradas :*Comitê Executivo* - a quem cabe a condução do processo de formulação do Plano; *Grupos Temáticos*, cujos componentes são especialistas e personalidades, a quem cabe preparar o elenco de objetivos, ações etc. no respectivo tema; e, por último, o *Conselho da Cidade*, entidade de numerosos membros, a quem cabe a palavra final, a “homologação” do Plano que sai dos Grupos temáticos, e deve ser aprovado pelo Conselho Diretor . A composição do Comitê Diretor é francamente voltada ao domínio dos interesses econômicos” (NUNES,1999:8)

“consenso dirigido”<sup>70</sup>, que incorpora propostas de todos os grupos visando sua participação, mas no decorrer da priorização dos projetos “estratégicos” a serem executados, os conflitos de classe e as disputas de interesse são suprimidos. Nas palavras de Compans (2005):

“Bem longe da conciliação social, o que tais análises [empíricas] revelam é o aprofundamento das contradições entre Estado e sociedade local, das desigualdades e da exclusão social, além do acirramento da competição e do ‘mercantilismo urbano’ e uma fragmentação cada vez maior do território.” (COMPANS, 2005:155).

Junto a intensificação das “contradições entre Estado e sociedade local”, percebe-se a encruzilhada que a participação popular se encontra. Premissa igualmente presente tanto no planejamento estratégico (pela busca da legitimação das ações que buscam resultado), como também nos planos diretores participativos (na busca pela melhoria das cidades pela redução das desigualdades). Acontece que estes momentos participativos costumam ser consultivos, quando envolvem grande envolvimento da sociedade civil, e deliberativo, quando os atores urbanos envolvidos são reduzidos, comumente aos agentes econômicos e políticos.

Dualidade quanto à finalidade da participação popular que, no Brasil, apesar de integrante em ambos os planos, parecem se anular, ao não conseguirem promover a democratização das cidades, fato reforçado pelas decisões verticais, sem a devida participação popular, a respeito das políticas urbanas. A este respeito, Compans (2005) aponta:

“um aparente paradoxo [que] emerge desse duplo estatuto do ‘plano’ como projeto coerente de transformação econômica e urbanística orientado a ampliar a competitividade internacional da cidade, e, ao mesmo tempo, como agenda de intervenções pontuais e de curto prazo destinada a estimular a participação do investimento privado e a construir consenso político. Dada a subordinação das ‘escolhas estratégicas’ ao que é consensual, ao que se pode executar no curto prazo e ao que os empresários se dispõem a cooperar, ela tende a conduzir ao abandono das propostas que não apresentam tais qualidades, ainda que sejam fundamentais aos objetivos da competição interurbana ou da coesão social, e/ou à agregação de outras poucas ou nenhuma relevância, mas que são cruciais para

---

<sup>70</sup> “o produto desse ‘consenso dirigido’ consubstanciar-se-ia num ‘projeto de cidade’ em que seriam fixadas metas e escolhas estratégicas pactuadas entre atores públicos e privados, bem como os custos, as fontes de recursos e os agentes envolvidos em sua realização. Além de conferir maior agilidade e eficiência à ação pública, e reduzir o grau de incerteza sobre o qual as decisões quanto ao futuro são tomadas”. (COMPANS, 2005:111-2)

conquistar a adesão de certos grupos sociais ao processo, comprometendo assim não só a coerência como também a pretensa eficácia do plano como instrumento de gestão urbana.” (COMPANS, 2005:113)

Desta maneira, a gestão municipal adquire nova correlação de forças, “enquanto os PDs eram de responsabilidade exclusiva da esfera governamental, os processos de elaboração de PEs são instaurados mediante associações público-privado.” (NUNES, 1999:9) Assim, a ação privada adquire mais espaço, até pelo descompasso entre as novas atribuições municipais da Constituição de 1988 e os respectivos recursos indispensáveis, impondo, cada vez mais, seu raciocínio mercantil. Daí a importância das prerrogativas, identificadas por Vainer (2000), de conscientização de crise<sup>71</sup>, para que os conflitos entrem em trégua diante da constituição de um projeto de cidade único e coeso. Nesta perspectiva,

“Um Plano Estratégico é a definição de um Projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos. No que se refere à definição de conteúdos, o processo participativo é prioritário, visto que dele dependerá a viabilidade dos objetivos ou atuações propostos. O resultado do Plano Estratégico não é uma Norma ou um Programa de Governo (embora sua assunção pelo Estado e pelo Governo Local deva traduzir-se em normas, investimentos, medidas administrativas, iniciativas políticas etc.), e sim um contrato político entre as instituições públicas e as da sociedade civil.” (CASTELLS, BORJA, 1996:166)

Diante de tais orientações decorrentes da globalização, percebe-se o quão grande é a importância dos processos participativos no desenvolvimento do planejamento urbano. Resta saber o direcionamento que este poderoso instrumento é promovido: rumo à democratização ou à divisão de “responsabilidades” entre os atores da sociedade.

A partir da adoção do planejamento de empresas adaptado à administração pública, as cidades despontam enquanto “novas empresas” concorrentes com outras

---

<sup>71</sup> A este respeito, “constata-se uma clara associação entre, de um lado, o *sentimento* (ou *consciência*) de *crise* e, de outro lado, o efeito útil produzido, qual seja, as condições para uma trégua nos conflitos internos [...] trata-se aqui das condições subjetivas da trégua e da paz sociais, da abdicção, por parte de diferentes atores (todos?), de seus interesses particulares... Somente assim um projeto unitário, coeso, legítimo e universalmente aceito poderá ser levado adiante.” E para que esta consciência de crise não se torne passageira, “a resposta está na transformação do *fugaz sentimento de crise* num consistente e *durável patriotismo de cidade*.” Uma vez que “o *patriotismo de cidade*, ao contrário do *sentimento de crise*, não é condição, mas resultado do sucesso do próprio projeto – na verdade, é simultaneamente resultado e condição” (VAINER, 2000:93-4)

idades-empresas, resultando em modificações significativas nas formas de planejamento municipal. “A organização interna deixou de constituir-se como fim, mas sim meio de conquista à superioridade estratégica com relação às demais cidades que [...] embute uma visão exógena” (NUNES, 1999:13). Neste contexto de adaptação, o discurso reformista que acompanhou a nova Constituição de 1988, sobretudo os artigos pertinentes às políticas urbanas e a elaboração do plano diretor do Rio de Janeiro, é confrontado com as práticas do empreendedorismo urbano, difundidas pelas agências multilaterais.

“Por empreendedorismo urbano, entendo o padrão de conduta na governança urbana que combina poderes estatais (local, metropolitano, regional, nacional ou supranacional), diversas formas organizacionais da sociedade civil (câmaras de comércio, sindicatos, igrejas, instituições educacionais e de pesquisa, grupos comunitários, ONG, etc.) e interesses privados (empresariais e individuais), formando coalizões para fomentar ou administrar o desenvolvimento urbano/regional de um tipo ou de outro [...] variam amplamente, dependendo das condições locais e do arco de forças operantes dentro desses sistemas.[...] é um erro categórico considerar a globalização uma força causal com respeito ao desenvolvimento local. Nesse caso, o que está em jogo [...] é um relacionamento mais complicado através das escalas, em que as iniciativas locais podem alcançar uma escala global e vice-versa” (Harvey, 2005:230).

Diante a definição desta recente dinâmica urbana, ver-se-á, sucintamente, como ela se desenvolveu na gestão local da cidade em estudo. Neste sentido são confrontados o ideário reformista, através do Plano Diretor de 1992, e o contexto global, mediante o Planejamento Estratégico da cidade em questão. Não é pretendido analisar profundamente tais planos, nem suas revisões posteriores, mas sim expor estes dois instrumentos urbanísticos simultâneos e “complementares” que compõem o período de guinada na gestão municipal carioca.

“O contexto político-institucional no qual emerge, na cidade do Rio de Janeiro, um modelo de gestão urbana empresarial [...] é marcado, de um lado, pela vigência ainda recente de uma nova ordem constitucional, concebida por um ideário reformista no bojo do processo de redemocratização do país e, por outro lado, pela ascensão do neoliberalismo, cujo receituário patrocinado pelas agências financeiras multilaterais conduz o governo brasileiro a promover a abertura comercial, a desregulamentação do mercado nacional, a contenção do gasto público, a privatização das empresas estatais e a sobrevalorização do câmbio, entre outras iniciativas destinadas à estabilização econômica.” (COMPANS, 2005:179)

Estas ações públicas em resposta à crise econômica, além de homogeneizarem os processos produtivos locais ao receituário global disseminado,

introduziram, na mentalidade da elite dominante local, a necessidade de integração com o mercado global. Em 1993, César Maia assume a prefeitura e, segundo Compans (2005), “com um discurso que enfatiza a agudização de uma situação de ‘crise’ urbana – provocada pelo excesso da violência e da insegurança na cidade”-, direciona seu esforço em “adaptar a experiência catalã [...] à cidade do Rio de Janeiro, visando alcançar processo similar de dinamização econômica”. (COMPANS,2005:183-4). Ao buscar tal adaptação a prefeitura, firma convênio com a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) e a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) para elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro com a consultoria de empresa catalã.

Esta mesma autora assinala que a metodologia adotada pelos catalães tanto fortalece a orientação política de seus fomentadores, ao privilegiar que as parcelas mais dinâmicas e fortes exerçam o protagonismo neste novo momento urbano, como também conduz a uma programada escassez de conflitos, “ao não-reconhecimento implícito dos antagonismos de classe que pudessem inviabilizar o consenso e a legitimação desejados”. A este respeito, tal autora aponta que em todas as fases de concepção deste Plano, “o procedimento adotado foi o da substituição do debate político, público e amplo, pela sistematização e filtragem de percepções e propostas encaminhadas por participantes,[...] ou quando muito, pela discussão setorialmente fragmentada com grupos socialmente homogêneos.” (COMPANS, 2005:195). E vai além, ao expor que

“embora acentue-se que o Objetivo Central foi ‘extraído’ do diagnóstico obtido a partir de relatórios dos grupos de trabalho [...] ele traduz, antes de tudo, a visão dos consultores catalães de que o desenvolvimento local depende da articulação do sistema urbano à economia global, que passa a ser compartilhada com os responsáveis políticos e as elites econômicas locais.” (COMPANS, 2005:198-9)

Esta nova orientação na administração pública - Planejamento Estratégico do Rio de Janeiro –se sobrepôs rumo das políticas urbanas distributivas, incorporadas no Plano Diretor de 1992 sob o ideário reformista da nova Constituição. Este último tratava-se “de um plano de ordenamento físico-territorial, coerente com os princípios da democratização do acesso à terra e à infraestrutura urbana e da gestão democrática da cidade” (COMPANS, 2005:212). Por se tratar de uma lei, não poderia ser substituída por um ‘plano’, nem tampouco era do interesse de seus proponentes. Conforme apresenta a autora, a versão final do plano

estratégico afirma que muitas propostas contidas no plano diretor continuam válidas, apesar destes instrumentos traduzirem “objetivos, agendas e papéis governamentais absolutamente antagônicos, configurando distintos modelos de cidade e de gestão urbana” (COMPANS, 2005:212).

Tal ambiguidade entre projetos de cidade<sup>72</sup>, conforme apresenta Compans (2005), foi contornada pelo que ClausOffe (1984) denominou seletividade institucional<sup>73</sup>: “um sistema de filtros que confere aos processos político-administrativos uma racionalidade estratégica objetiva, vinculada a interesses e classes, que se manifesta nos níveis da estrutura, da ideologia, do processo”. (COMPANS, 2005:213) Junto a esta seletividade carioca pelas medidas empresariais, também se observou a inclusão de programas anteriores à conclusão deste plano estratégico<sup>74</sup>, como o Rio Cidade e o Favela-Bairro, evidenciando a estratégia para legitimar e fortalecer o plano recém-criado. Vale ressaltar que este programa de urbanização de favelas, abordado no próximo capítulo, teve financiamento de agências financeiras multilaterais, que exigem determinadas práticas locais para a utilização dos recursos. Desta forma,

“a consagração do Plano Estratégico como instrumento básico de orientação da atuação pública municipal operou uma mudança substantiva nos rumos da política urbana, afastando-a dos princípios distributivos que nortearam a agenda reformista constitucional – e que haviam sido incorporados na Lei Orgânica Municipal e no Plano Diretor -, para subordiná-la ao imperativo do desenvolvimento econômico local. (COMPANS, 2003:211)

Assim, o “empresariamento urbano, conseqüentemente, contribuiu para as crescentes disparidades de riqueza e renda, bem como para o aumento da pobreza urbana, notado mesmo em cidades (como Nova Iorque) que apresentam crescimento acentuado” (Harvey, 1996:58). Esta ótica do “aumento da pobreza

---

<sup>72</sup>Entendidos enquanto o conjunto de objetivos e metodologias operacionais de orientação à prática da gestão pública, com destaque às novas atribuições do município perante o uso e ocupação urbana, como o estabelecimento de parâmetros urbanísticos.

<sup>73</sup> “A justificativa de Forn (1993) para tal seletividade na implementação dos projetos baseia-se exatamente no argumento de que a necessidade de participação ‘sempre obriga’ a incluir propostas de pouca ou nenhuma relevância estratégica.” (COMPANS, 2005:206)

<sup>74</sup>“Em agosto de 1995, anunciava-se que, antes mesmo da aprovação do Plano pelo Conselho da Cidade, nada menos do que 35% dos 159 projetos já estavam sendo executados.” E mais alarmante, “contrariando a retórica importância da cooperação público-privada, a esmagadora maioria dos projetos cabia à responsabilidade exclusiva da Prefeitura (44%), do governo estadual (24%) e do governo federal (14%), enquanto se esperava o engajamento do setor privado na implementação de apenas 17% das ações previstas. [...] o ritmo bastante diferenciado da implementação dos projetos indica uma correlação desigual de forças no interior desse compromisso local.” (COMPANS, 2005:204-5)

urbana” até mesmo em cidades de “crescimento elevado” é fruto desta nova gestão pública municipal de cunho neoliberal, cujos impactos são mais marcantes em cidades “em desenvolvimento”, como o Rio de Janeiro.

Dentre outras mudanças de ordem institucional e organizacional nos principais setores de habitação, urbanismo e planejamento da Prefeitura desta cidade, é destacada a Secretaria Municipal de Habitação (SMH).

“Sem dúvida, a experiência da criação da SMH foi, ao lado do Plano Estratégico 1993-1996, um dos grandes marcos da transformação institucional operada na Prefeitura no período 1993-2002 [...]. Entre os diversos fatores aos quais podem ser atribuídos o pioneirismo da SMH, destacamos a criação de uma estrutura nova (e não a reestruturação de uma antiga), a influência (ou possível imposição) do BID<sup>75</sup> e o progressivo reconhecimento internacional da centralidade e emergência da questão habitacional. [...] O campo da política habitacional tornava-se especialmente favorável para a construção de uma imagem positiva da administração liberal de César Maia, para além da sua associação com o capital privado (seja no processo de elaboração do Plano Estratégico, seja na definição das prioridades de investimento).” (OLIVEIRA, 2003:103-5).

Este projeto de cidade concentra no Programa Favela-Bairro, dentre outras ações, tanto a “associação com o capital privado”, como a legitimidade da gestão pública, mediante a atenção direcionada à questão habitacional. Apesar da derrotada candidatura à sede dos Jogos Olímpicos de 2004 consolidou a mudança estrutural na gestão municipal, marcada por tornar a cidade palco de grandes eventos internacionais implicando, conseqüentemente, proporcionais investimentos. Aliás, é justamente esta reestruturação na administração pública carioca, no decorrer da década de 1990, que possibilitou a cidade ser, atualmente, sede de grandes eventos, sobretudo a Copa do Mundo no ano passado e os Jogos Olímpicos no próximo ano. Estes espetáculos mundiais, dentre outras imposições de seus comitês e interesses hegemônicos, impõem caráter de urgência às práticas remocionistas municipais, enquanto solução “patriota”, no sentido coletivo, de bem apresentar suas externalidades ao mundo, sem esquecer que potencializamos processo de valorização fundiária – qualificando sua mercadoria urbana -, via remoção do pobre depreciador da mercadoria imobiliária.

---

<sup>75</sup> “legitimada e escorada nos vultuosos recursos emprestados -, que exigia novos métodos e uma nova organização do trabalho compatível com as suas regras internas [...]. Além disso, a rigidez do controle externo do Banco [...] certamente exigiriam alguma espécie de reestruturação organizacional por parte de uma administração onde esse tipo de relação com agências multilaterais não era rotina.” (OLIVEIRA, 2003:104-5)

“O questionamento da transformação da cidade em mercadoria se dilui no momento em que ela ressurgiu travestida de empresa; e a crítica a esta analogia perde sentido quando é a cidade-pátria que emerge, oferecendo paz, a estabilidade e a garantia de líderes capazes de encarnarem, graças a seu carisma, a totalidade dos cidadãos. Esta permanente flexibilidade e fluidez conceitual opera como poderoso instrumento ideológico, fornecendo múltiplas e combinadas, mesmo se contraditórias, imagens e representações, que podem ser usadas conforme a ocasião e a necessidade. [...] a participação proposta se funda na negação da cidadania: consumidor de mercadorias, acionista de empresa ou patriota orgulho, o cidadão planejamento estrategicamente está condenado a ver desaparecer o espaço e a condição de uma cidadania” (VAINER, 2000: 100-1)

Além de influenciar as políticas urbanas locais e condenar a cidadania, tais práticas contribuem para o crescimento das regalias dos blocos de poder hegemônicos em detrimento aos direitos dos excluídos e, em sequência, o aumento da concentração de bens e da disparidade social, fato intensificador das disputas entre as classes. Desta forma a cidade é posta, pelo poder público, enquanto ferramenta de expansão do mercado, à venda aos interesses privados, “que se faz atuar de acordo com as regras de acumulação capitalista em vez de perseguir o objetivo de atender as necessidades locais ou maximizar o bem-estar social.” (HARVEY, 1996:63)

Esta interdependência entre as escalas, conduzida pela globalização, resulta em ações locais cuja demanda global nem sempre é transparente. Ao contrário, é preestabelecida e recomendada, quando não imposta, pelos receituários de “boas práticas” a serem adotadas, difundidos pelas agências multilaterais. Correlação de fatos prejudicial à autonomia local, que se vê induzida a fazer exatamente o que melhor condiz à contraparte dominante ao invés de zelar pela autonomia de sua sociedade, o que vem gerando graves consequências relacionadas ao aumento das desigualdades sociais e da segregação residencial. Sobre o novo direcionamento das políticas sobre a cidade, Chang (2004) aponta que, nas últimas duas décadas:

“a maioria dos países em desenvolvimento passou por ‘reformas políticas’ e implementou ‘políticas boas’ – ou pelo menos ‘melhores’ – que deviam ter promovido o crescimento. Em poucas palavras: o resultado foi uma grande decepção. O fato patente é que as ‘reformas políticas’ neoliberais se mostraram incapazes de cumprir a sua grande promessa: o crescimento econômico. Quando da sua implementação, garantiram-nos que, embora essas ‘reformas’ talvez aumentassem a desigualdade a curto e, possivelmente, também a longo prazo, elas gerariam um crescimento mais rápido e, enfim, alcançariam a todos mais efetivamente do que as políticas intervencionistas do imediato pós guerra. Os dados das duas últimas décadas mostram que só a parte negativa dessa previsão

se confirmou. A desigualdade da renda aumentou tal como se previu, mas a prometida aceleração do crescimento não se verificou.” (CHANG, 2004:211-212)

Diante da intensificação da desigualdade de renda e da desaceleração do crescimento apontadas – realidade que se apresenta divergente do que foi apresentado pelos autores catalães, Castells e Borja (1996), no início deste capítulo, por mais que tais modificações nas administrações públicas trouxessem ótimos resultados, o tema habitacional adquire novos contornos. O que representa o crescimento deste problema, uma vez que menores rendas coincidem com moradias mais precárias, comumente em assentamentos irregulares. Gravidade habitacional, decorrente do aumento da desigualdade, que se confirma em vão, uma vez que o prometido crescimento econômico, apesar das “boas práticas” adotadas, não se confirmou.

“Assim parece que estamos diante de um ‘paradoxo’ – pelo menos para quem não é economista neoliberal. Todos os países, mas principalmente os países em desenvolvimento, cresceram muito mais rapidamente no período em que aplicaram políticas ‘ruins’, entre 1960-1980, do que nas duas décadas seguintes, quando passaram a adotar as ‘boas’. A resposta óbvia para tal paradoxo é reconhecer que as políticas supostamente ‘boas’ nada têm de benéfico para os países em desenvolvimento, pelo contrário, na verdade é provável que as políticas ‘ruins’ lhes façam bem quando efetivamente implementadas. Agora o interessante é que essas políticas ‘ruins’ são basicamente as que os PADs aplicaram quando eram países em desenvolvimento. Diante disso, só podemos concluir que, ao recomendar as proclamadas políticas ‘boas’, os PADs estão, efetivamente, ‘chutando a escada’ pela qual subiram ao topo.” (CHANG, 2004:214)

Recomendações de entidades financeiras internacionais, composta em maior poder por grupos hegemônicos, que, além de “chutar a escada” pela qual atingiram o patamar de desenvolvido, disseminam como premissas ao crescimento, justamente os processos de desenvolvimento capitalista que os PAD’s precisam para expandir seus mercados. Neste contexto global de falência da política do Estado de Bem-Estar Social e da expansão do processo produtivo, através da divisão internacional do trabalho, observa-se que a demanda do capital (cidades para expansão) foi invertida às ofertas, a partir da orientação à competição urbana, enquanto alternativa para o seu crescimento econômico.

Na década seguinte a Constituição Federal 1988, é dianteos contextos e influências entre as escalas global e local que a cidade do Rio de Janeiro se insere definitivamente na “disputa” por investidores. Como se observa nas práticas e procedimentos adotados pelas gestões cariocas desta década - notáveis na inflexão

política com a adoção do Planejamento Estratégico –, a reforçar o interesse pelo empreendedorismo urbano de alinhamento neoliberal assumido pela administração pública. Assim, o capítulo se encerra com a identificação de algumas políticas públicas contemporâneas, antes de abordar o Morar Carioca. Uma vez que sendo concomitantes, suas considerações tem importância, pois quando não se influenciam diretamente, estão submetidas à mesma estrutura de poder municipal.

### **2.2.5 Políticas Públicas simultâneas ao Morar Carioca**

Ainda que superficialmente, cabe destacar a simultaneidade com outras políticas públicas em duas escalas de atuação. A primeira com políticas de abrangência municipal, como o Programa Federal Minha Casa Minha Vida (MCMV), a implantação da Unidade de Polícia Pacificadora do Governo do Estado, dentre outros. E a segunda, apresentada no item 3.2.1 (página 121), na área de entorno da Favela da Providência, com a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Ao se pretender uma abordagem sistêmica, faz-se necessário estender a análise aos demais instrumentos públicos em atuação na área em estudo, assim como considerar possíveis consequências da atuação conjunta destas políticas.

Como exposto pelo modelo de causalidade circular da apropriação dos benefícios líquidos do Estado, apresentado no primeiro capítulo, as intervenções públicas tendem a gerar o acúmulo de externalidades positivas, em uma contínua prática de valorização de determinada região, em potencial movimento de segregação residencial, que retroalimenta o processo de gerar valor. Neste contexto, o Programa Federal Minha Casa Minha Vida (MCMV), enquanto provedor de habitações de interesse social, junto a instrumentos que favorecem a função social da propriedade, representaria uma importante ferramenta contra a segregação residencial.

Este Programa Federal, embora mereça estudos exclusivos frente as suas dimensões, é aqui abordado pelo estreito vínculo com o Morar Carioca, no que tange, especificamente, à provisão habitacional dos reassentamentos, abordado no próximo capítulo. Esta parceria entre Programas públicos pode constituir um avanço em relação à política de urbanização anterior - Favela-Bairro, com número de reassentamentos restrito - ao articular diferentes esferas públicas para a habitação de interesse social (HIS). Fato que deixaria a urbanização mais “livre”, por não ter

mais de arcar com os custos da provisão habitacional, financiado agora por outro Programa. O ponto negativo refere-se à dependência da urbanização ao sucesso do programa associado, que, ao encontrar “empecilhos” para viabilizar tais empreendimentos em determinados locais da cidade, cujos valores do solo são elevados, tende a restringir a intervenção pela “dificuldade” de terrenos para a construção de novas habitações, sobretudo nas favelas urbanizadas dos bairros mais valorizados da cidade.

Esta “contrariedade” à viabilização destes empreendimentos de HIS nas regiões de interesse hegemônico é confirmada pela omissão do poder público - agente responsável pela moderação dos conflitos sociais urbanos - em fazer valer a preferência de terrenos públicos para programa de HIS. Como se fora indesejada a existência de HIS devido às suas externalidades negativas e depreciativas das propriedades do entorno. Sob esta perspectiva de análise gentrificadora, faz-se mais evidente a procura pela “proteção” contra populares, e, conseqüentemente maior valorização fundiária, em certas áreas da cidade, como exposto pela localização das unidades do MCMV, sobretudo a de zero a três salários, na figura 09 da página 102, destinada às regiões mais distantes do centro.

Outro aspecto destacado é a forte padronização construtiva nestas unidades habitacionais, seja pelas dimensões mínimas dos compartimentos, ou pelos projetos tipo, em maioria, como um “carimbo de repetição” na busca pela implantação máxima de blocos. Estas premissas tendem a expor a predominância do valor de troca sobre o valor de uso, isto é, o objetivo na quantidade de “mercadorias” habitacionais, onde a qualidade da moradia é desvalorizada, muito em função do público alvo e da venda já estar garantida pela Caixa Econômica Federal. Em geral estes empreendimentos se assemelham aos também longínquos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, porém a nova política, além de continuar contribuindo com a segregação residencial, promove maiores benefícios aos investimentos privados. Neste cenário segregacionista de valorização de alguns territórios,

“a política de segurança é mobilizada com a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), visando o controle da violência nas favelas através do conceito de policiamento de proximidade.” (GOMES; MOTTA, 2013:11)

Esta política estadual de segurança pública, assim como a apresentada anteriormente, merece estudos específicos para o tema, seja pelo complexo campo de atuação, como pelas ações de segurança estarem desarticuladas das práticas

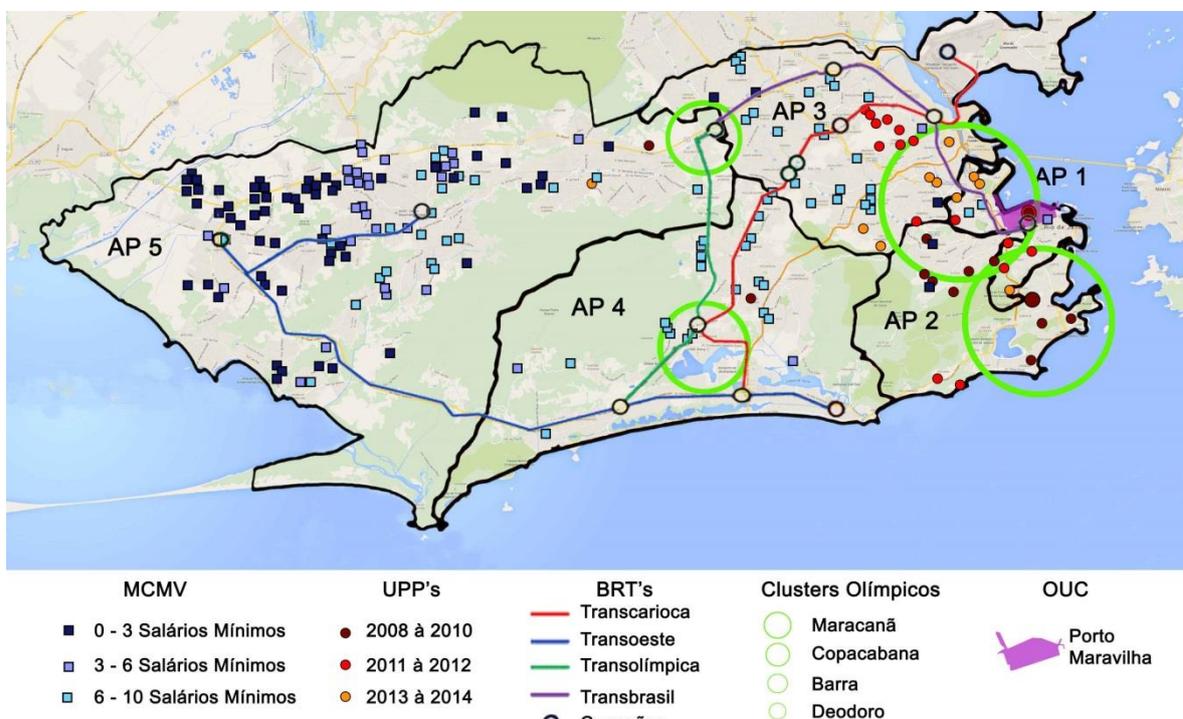
sociais. Tal ocupação policial representa um importante primeiro passo, mas precisado acompanhamento de políticas sociais, equipamentos públicos, centros de capacitação profissional, de trabalho e renda, entre outros aspectos. Ao que parece, com a mobilização apresentada pelas UPP's Sociais, a demanda pela valorização imobiliária aparenta ter sido suficiente, uma vez que tal política foi reproduzida em diversas favelas da cidade, como apresentado na Figura 09, mesmo que de forma isoladas de ações sociais.

A partir do negativo das áreas de atuação desta política de segurança pública, pode se observar tanto a imparcialidade do Programa na Zona Oeste, frente às favelas ocupadas por milícias; a intensa movimentação de contraventores pela cidade<sup>76</sup>; como também da formação de uma faixa urbana – contemplando a zona sul, o centro expandido, chegando até o aeroporto - a ser “melhor” protegida que as demais áreas, segurança que também se expande à valorização fundiária destes territórios protegidos.

---

<sup>76</sup>Uma vez que as ocupações não contemplam alternativas aos infratores diferentes do prévio aviso da tomada militar, como a incentivar a “retirada antecipada” para outra região da cidade.

**Figura 09: Políticas públicas em atuação simultânea ao Morar Carioca na cidade do rio de Janeiro – FORMATO A3**



Fonte: Mapa das políticas públicas contemporâneas desenvolvido pelo autor sobre base do googlemaps e informações no decorrer do presente estudo.

Como pode ser observado na Figura 09, através da sobreposição das principais práticas públicas contemporâneas<sup>77</sup>, percebe-se uma espécie de “cuidado excessivo” em determinadas áreas da cidade, principalmente no que diz respeito a localização das classes mais populares, cada vez mais “empurrados” para habitats distantes, até mesmo nos informais mercados imobiliários das favelas, em cujos valores também sobem com o aumento da procura. Esta movimentação popular pela cidade exerce influência direta no processo de valorização dos bairros, e, conseqüentemente, na intensificação da diferenciação das áreas sociais segregadas pela intensificação da desigualdade social. Período com intensas transformações urbanas no sentido de reforçar a inserção global da cidade do Rio de Janeiro, principalmente por sediar eventos mundiais, como a Copa do Mundo de futebol e os Jogos Olímpicos.

Esta reorganização social -, seja diretamente com as unidades habitacionais periféricas ou, indiretamente, com a valorização das áreas contempladas pelas UPP's -, ao invés de conter a segregação residencial, a intensifica, e, conseqüentemente, agrava os diversos problemas ao campo da engenharia urbana, identificados no primeiro capítulo. O mais ingrato é perceber que esta movimentação dos pobres pela cidade é realizada, principalmente, pelo Poder Público a reboque dos interesses hegemônicos de apropriação e acumulação.

---

<sup>77</sup>Incluindo junto às intervenções do MCMV, UPP, OUC e Morar Carioca, as obras de transporte do BRT e os *Clusters* Olímpicos, que mesmo não atuando especificamente na área em estudo, referem-se às ações de escala municipal, pois se influenciam e são influenciadas.

### **3. Política pública atual: Morar Carioca da Providência e suas consequências para o local e para a cidade**

Com a pretensão de abordar o Programa Morar Carioca da Providência, o presente capítulo é composto por três partes. A primeira, baseada em autores como Cavalierri (2003), Cardoso e Araújo (2007) e Barboza (2014), é destinada aos seus antecedentes – Mutirão e Favela Bairro -em conjunto com a teoria do Programa Municipal, realizada a partir da análise do Edital 01/2010, do seu concurso público, do Decreto nº 36.388 de 2012, que o institui, o Plano Estratégico 2013-2016, e do Caderno de Especificações de Serviços de Janeiro de 2012, dos primeiros escritórios concursados contratados. Com a compreensão do acúmulo de conhecimento sobre o assunto, a segunda parte aborda as intervenções na Providência, apoiado por autores como Motta e Gomes (2013), Zylberberg (1992), a Lei Complementar 101 de Novembro de 2009, o Fórum Comunitário do Porto (2011) e visita ao local. Conta com breve introdução da sua história centenária e destaque para sua localização central na privilegiada região portuária do Rio de Janeiro, objeto de diversas benfeitorias públicas. Na terceira parte é lançado o debate sobre a importância da terra urbanizada central: suas demandas valorizadas por agentes urbanos hegemônicos ou à habitação de interesse social.

#### **3.1 O Morar Carioca e Programas de urbanização de favelas**

Antes de apresentar o atual programa de urbanização de favelas, faz-se relevante compreender que ele é resultado de diversas lições apreendidas ao longo de décadas de atuação do poder público, com destaque ao Favela-Bairro e ao Mutirão. Diferente das pretéritas políticas remocionistas, o momento atual refere-se ao reconhecimento das favelas enquanto território da cidade, bem como a necessidade de urbanização destas localidades precárias.

Este estudo pretende apontar alguns impactos, ocorridos na composição social deste assentamento, decorrentes das ações públicas dos programas de urbanização de favelas. Busca compreender as possíveis causas destas intervenções, seu processo de reassentamento, e, sobretudo, quanto à indagação se a urbanização fortalece a permanência dos seus antigos moradores com a qualificação do espaço construído, ou se a melhoria do ambiente construído vem acompanhada por uma parcial substituição dos mesmos.

Levantam-se, então, algumas questões: que objetivos embasam essa priorização da quantidade de reassentamentos? É ela definida em função de propiciar cidadania aos moradores, ampliar a oferta de terrenos no entorno para novas habitações populares ou deve atender às questões de valorização do mercado imobiliário? Em resumo, ressalta-se a importância que a “oferta” de unidades habitacionais adquire no processo de reassentamento.

### **3.1.1 Antecedentes do Morar Carioca: Projeto Mutirão e Favela-Bairro**

A disputa social pela aquisição de moradia na cidade do Rio de Janeiro, já endurecida por décadas com remoções de favelas e forte repressão militar, se vê em alvoroço com a crise econômica das décadas de 70 e 80, momento em que a população urbana brasileira ultrapassa a rural, em um “salto populacional” que não foi contemplado nem por habitações salubres suficientes, nem tão pouco pela oferta de empregos. Estes acontecimentos culminaram em forte incrementadas favelas, seja pelo adensamento das já existentes ou por invasões de novas. Segundo BARBOZA (2014),

“A população favelada do município do Rio de Janeiro, de mais de 722 mil habitantes, encontrava-se em situação de grave insalubridade, com apenas 1% das 364 favelas servidas por redes oficiais de esgoto sanitário completo (IPLANRIO, 1985, 20-23). [...] Podemos dizer que inflação, recessão, achatamento salarial e valorização da terra pela especulação imobiliária foram os principais fatores que, na década de 1980, levaram ao colapso o mercado de lotes populares na cidade do Rio de Janeiro.” (BARBOZA, 2014:66-67)

Esta mesma autora relata a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), em 1979, com o intuito de promover o bem-estar social e a redução dos desequilíbrios sociais. A Secretaria desenvolveu o Projeto Mutirão, em 1981, com assessoria da UNICEF, para, através do trabalho comunitário, descobrir soluções para o precário saneamento básico, além de acolher às reivindicações das associações de moradores, como a construção de equipamentos como creches. O projeto “tinha como objetivo principal o estabelecimento de um trabalho social, em médio prazo”. A “SMDS passou a fornecer material para obras de saneamento [...] assistência técnico-social necessária, visando elevar o nível de mobilização comunitária e promover a execução adequada dos serviços.” (BARBOZA, 2014:69).

Crítérios como logística da obra e o abuso de uma segunda jornada de trabalho<sup>78</sup> para executar o saneamento básico que todo cidadão tem por direito, ocasionaram no Projeto Mutirão Remunerado. Com foco na urbanização de favelas com mão de obra local remunerada, as associações de moradores<sup>79</sup> assumem um papel central “uma espécie de ‘gerente de obra’. Controlavam o pagamento da mão de obra, o material e, principalmente recrutavam e mobilizavam os moradores”. (BARBOZA, 2014:72)

Pela própria origem da ocupação, tais moradores já estavam acostumados com os trabalhos coletivos de auxílio mútuo, impulsionando o projeto, e, conforme relata esta autora, a SMDS inicia um trabalho de esclarecimento nas comunidades com a presença de técnicos responsáveis pela conservação dos serviços, também envolvidos no projeto.

“Iniciou-se, desse modo, um processo de reconhecimento da existência das favelas pelo poder público, estendendo os benefícios da urbanização a essa parcela da cidade empobrecida, [...] havia uma percepção do corpo técnico no sentido de que a política de urbanização de favelas deveria de ser mais abrangente e não ter um caráter pontual, [...] devendo também estar articulada à resolução de um conjunto de questões que dizem respeito ao habitat.” (BARBOZA, 2014:73)

Sob a bandeira da urbanização, a autora salienta o seminário “Favela: problema e solução”, realizado em 1988 pela SMDS, no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o qual resultou em um documento cuja concepção envolveu técnicos, políticos, acadêmicos e lideranças comunitárias com expertise profissional no tema. Neste destacou-se a importância da participação popular no processo de urbanização de favelas, uma maneira de o Estado resgatar sua dívida social, inspirando o Projeto Mutirão, que no auge da sua consolidação, contemplava, em sua estrutura, três projetos: Mutirão Obra, Mutirão Reflorestamento e Mutirão de Educação para a Saúde.

Percebe-se um contínuo processo de tentativa e erro<sup>80</sup> quanto às melhores formas de atuação nas favelas, tendo o Projeto Mutirão contribuído, entre outros

---

<sup>78</sup>Além das horas habituais do seu emprego, o morador tem de abrir mão do seu descanso para um segundo trabalho.

<sup>79</sup>BARBOZA (2014) expõe a realização do seminário “Mutirão/Rio”, em 1984, com a participação de 150 comunidades, com resultado satisfatório na consolidação das propostas populares, cujo “objetivo era a participação das lideranças comunitárias na decisão da alocação de recursos destinados às obras do Projeto Mutirão.” (BARBOZA, 2014:70)

<sup>80</sup>Como se a fazer parte de um “saber acumulado” pretérito, iniciado no instante das primeiras ocupações do território pelos favelados, passando pelas intervenções da Fundação Leão XIII, os

pontos, com: o reforço da importância da participação popular; melhorias de infraestrutura urbana em conjunto com algumas concessionárias responsáveis pela manutenção dos serviços urbanos; práticas de reflorestamento e educação ambiental enquanto medidas preventivas e com a percepção de que o projeto deveria ser mais abrangente ao considerar o local como um todo, bem como suas condições ambientais de habitabilidade.

Acontece que a década de 1990, como apresentado no capítulo anterior, foi marcada pela guinada política rumo ao empreendedorismo urbano, de caráter pragmático e estratégico. Tal momento representa o enquadramento carioca às práticas neoliberais, como a redução do aparelho do Estado em mínimo, contemplando flexibilizações e privatizações às iniciativas privadas. Até como medidas de atração de recursos globais frente ao aumento das responsabilidades municipais, como o exemplo do planejamento e gestão do uso e ocupação urbana, que representou o empoderamento sobre as funções de instituir e operacionalizar o território municipal, mediante o Plano Diretor, fomentado pela recente Constituição de 1988.

Em alinhamento com a política urbana municipal do Plano Diretor<sup>81</sup>, no ano de 1993, é criado pela Prefeitura do Rio de Janeiro o Grupo Executivo de Políticas para Assentamentos Populares (GEAP), formado por integrantes de todos os órgãos governamentais com atuação na área habitacional para articular tais ações (CAVALLIERI, 2003). Um dos primeiros documentos criados e aprovado pelo Grupo institui um programa que previa melhorias de favelas a partir de urbanização com foco no saneamento e a ampliação da acessibilidade. O Programa foi chamado de Favela-Bairro e, conforme Cavallieri (2003), possuía os seguintes objetivos:

“complementar (ou construir) a estrutura urbana principal (saneamento e democratização dos acessos); e oferecer condições ambientais de leitura da favela como um bairro da cidade’. Os seus pressupostos são: ‘aproveitamento do esforço coletivo já despendido, construção e serviços já instalados; reassentamento mínimo possível; adesão dos moradores ao programa, introdução de valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas/ praças/ infraestrutura/ serviços públicos”’. (CAVALLIERI, 2003:270)

---

SAGMACS, os temas da reforma urbana debatidos no Seminário Quitandinha, as trocas de favores (voto) com os políticos “bica d’água”, além de experiências como a de Brás de Pina, a Favela Santa Marta, Mutirão, Mutirão remunerado, entre outras.

<sup>81</sup>“No tocante à Política Habitacional do Município, a subseção I trata com exclusividade o programa de urbanização e regularização fundiária das favelas”. (BARBOZA, 2014:88)

Neste período inicial, de lançamento do Programa Favela Bairro, deve ter em mente a simultaneidade em que uma nova metodologia competitiva, de atuação pública empreendedora sobre o ambiente urbano, foi instaurada. A nova prática se funda na valorização das localidades potenciais, em detrimento das demais, de maneira pragmática, descontextualizadora, a subestimar a visão sistêmica da cidade para focar em intervenções pontuais, onde o problema a ser resolvido, nem sempre é identificado ou socializado por processos participativos.

Trata-se do momento onde o discurso político de crise, insegurança e caos no espaço público, aponta os problemas a serem afastados mediante atuação do Poder Público, tanto nas intervenções nas áreas formais, com o Rio Cidade<sup>82</sup>, como nas informais, com o Favela Bairro. Porém, apesar de abrir frentes de intervenção para as duas áreas da formalidade, tais atuações se concentram na zona sul e no centro, com algumas atuações na zona norte e demais regiões. Estas ações, em conjunto ao Plano Estratégico 1993-1996, qualificaram as externalidades municipais ao ponto de, como já apresentado, mesmo não alcançando a candidatura às Olimpíadas em 2004, consolidaram o projeto de cidade que conquistou atual patamar de sediar grandes eventos mundiais.

Tal guinada metodológica nos projetos urbanos também ocorre no interior da administração pública, enquanto reformulação operacional na gestão municipal do Estado Mínimo. Como o exemplo da criação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH)<sup>83</sup>, em 1994, cujo “quadro técnico foi composto por funcionários e técnicos da SMDS que lidavam com urbanização de favelas e com população de rua, por parte dos quadros da SMU que lidavam com loteamentos, assim como técnicos da Riourbe e de outros órgãos.” (CARDOSO e ARAÚJO, 2007:286-7) Como exposto, Secretarias Municipais, como de Urbanismo e Desenvolvimento Social, são esvaziadas, tendo, conseqüentemente, suas atribuições desvalorizadas, para fortalecer a atuação nas ações “potenciais” de valorização da cidade priorizadas por este governo empreendedor.

---

<sup>82</sup>Programa de intervenção urbanística que, dentre outras medidas e conseqüências, reforçava a diferenciação não apenas dos bairros contemplados, como também a diferenciação interna destes bairros, por priorizar o trecho de maior potencial para receber as benfeitorias apostando que tais ações reverberassem “endogenamente” pelos demais locais.

<sup>83</sup>Já destacados por Oliveira (2003), no segundo capítulo, como a “criação de uma nova estrutura”, a “influência do BID” e o crescente reconhecimento internacional da “centralidade e emergência da questão habitacional”.

Momento que coincidem a maior autonomia municipal sobre a legislação urbanística, através do Plano Diretor, com a necessidade de atração de capitais, tanto para as novas atribuições municipais como pelo receituário das agências de financiamento multilateral, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), parceiro da Prefeitura no Programa de urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (Proap-Rio). O Proap-Rio I é “formatado no final de 1995 nos termos do contrato e do regulamento operacional assinado com o BID”(Cardoso, Araújo, 2007:287) e, conforme relatam estes autores, a primeira gestão municipal atuou em 17 favelas com recursos municipais, passando a atuar em 56 áreas com o início do financiamento do BID.

“Originalmente destinado ao atendimento às favelas de porte médio, o programa se desdobra, na segunda gestão (1997-2000), em dois outros: o Bairrinho e o Grandes Favelas, que, com objetivos similares, buscam ampliar a escala das intervenções. [...] Incluído no Proap-Rio I, o programa contou com financiamento da ordem de US\$ 300 milhões, sendo US\$ 180 milhões do BID e US\$ 120 milhões da contrapartida local.” (CARDOSO, ARAÚJO, 2007:289)

As práticas operacionais do BID foram adotadas como padrão, até para efetivar este e futuros empréstimos. O enfoque destinava-se claramente a evidenciada questão habitacional, no qual a área de atuação motivou a criação da SMH. Percebe-se na primeira gestão deste programa, uma necessidade do entrosamento da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro com o financiamento BID, uma espécie de “projeto-piloto” da parceria como pré-requisito ao financiamento.

Em atendimento a premissa de elaboração de propostas completas às favelas a serem atendidas, para posterior contratação de empresa para realização da obra, os projetos urbanísticos foram contratados através de concurso público, coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Processo de terceirização que marca a passagem do trabalho interno da administração pública, enxugando o aparelho de Estado, à iniciativa privada.

De posse da descrição desse programa de urbanização de favelas do GEAP e das equipes - tanto a municipal com a SMH, quanto à projetista selecionada pelo concurso – responsáveis pela sua realização, faltava a definição de quais favelas seriam escolhidas para atuação. Cavallieri (2003) apresenta os critérios de favela média, entre 500 e 2500 domicílios, e urbanizáveis, consolidadas ou passíveis de

consolidação com reduzida necessidade de relocações, como os balizadores formadores de um sub universo, em torno de cem favelas. Estas seriam priorizadas, conforme os critérios<sup>84</sup> de seleção do Manual de Operações do Proap-Rio, para serem objeto de intervenção que, ao mesmo tempo, considera suas especificidades e atende aos objetivos do Programa – infraestrutura de saneamento, reorganização espacial, serviços sociais e regularização – estabelecidos para alcançar uma mesma finalidade para as intervenções.

A ênfase pretendida pelo Programa, conforme assinala Cavallieri (2003), está na extensão, para os moradores das favelas, do direito à cidade, sobretudo no que tange duas finalidades: a integração entre os tecidos formal e informal no âmbito físico, espacial e social, e mecanismos para redução da pobreza concentrada em tais territórios, com destaque pretendido com os projetos sociais de geração de trabalho e renda. Como também é previsto o projeto de urbanização, tanto no sentido de aprimorar as intervenções pontuais definidas em campo durante a obra, como também, para se adequar às normas do financiamento.

Segundo Abramo (2003), este Programa faz parte de outros “com o objetivo de superar a pobreza urbana, localizada territorialmente nas favelas”, cuja base teórica remete-se à literatura sobre competitividade de cidades, pois,

“as cidades melhores dotadas de certas ‘externalidades sociais’, tais como: capital humano, infraestrutura pública e capacidade tecnológica e institucional apresentam taxas de crescimento superiores, [além de serem os mesmos] elementos de atração de investimentos”. (ABRAMO, 2003:193-194)

Os estudos realizados por Abramo (2003), revelam que as favelas objeto do Favela-Bairro tiveram uma considerável valorização imobiliária, apesar da baixa eficácia da regularização fundiária<sup>85</sup>. Também foi acompanhado um relativo avanço nos sistemas de infraestrutura, que apesar da melhoria do ambiente construído, nem sempre puderam contar com alguns dos seus equipamentos e redes de infraestrutura implantadas, por incompatibilidades entre o executado e o sistema de

---

<sup>84</sup>Conforme lista Cavallieri (2003): (1) dimensão da favela; (2) déficit de infraestrutura; (3) carência socioeconômica; (4) grau de facilidade de urbanização; (5) dimensão estratégica, considerando programas complementares, sua localização para com outras atuações planejadas e factibilidade para sua realização.

<sup>85</sup> Primeiro pela presença do mercado imobiliário informal, que possibilitou a compra e venda dos imóveis, mesmo seus moradores não possuindo o título de propriedade formal, e, segundo, pela resistência à mudança que restringiria a liberdade de construção nas favelas e poderia trazer a cobrança de impostos.

operação e manutenção adotados pelas concessionárias. Um dos destaques, apesar de poucos casos de concretização, está na implementação do Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), uma espécie de posto governamental na favela para garantir a manutenção das intervenções no período posterior à obra.

Uma questão enfrentada por este programa refere-se ao poder paralelo exercido por traficantes de droga e armas que se instauraram nestas comunidades no vácuo deixado pelo poder público nas últimas décadas do século XX. Observa-se então a dupla omissão pública às favelas, tanto por não prover os direitos urbanos, como também por possibilitar o crescimento de tais grupos, dificultando não só o acesso dos profissionais envolvidos a tais áreas, como também pela sua “forte influência” nas demandas dos moradores.

“Passados cinco anos do primeiro empréstimo, e sem que todas as obras iniciadas tivessem sido concluídas, foi assinado em 2000 um novo contrato com o BID para a realização do Proap-Rio II, relativo ao período 2001-2004, com a liberação de mais US\$ 300 milhões e a contrapartida municipal de US\$ 120 milhões. [...] Nas intervenções, foram incluídas as favelas menores – do programa Bairrinho (de 100 a 500 domicílios) – e maiores – do programa Grandes Favelas (de mais de 2.500 domicílios) –, considerandoos complexos formados pelo agrupamento de várias comunidades contíguas ou próximas. Além disso, foi ampliado o limite de realocação para desadensamento, de 5% para 8%.”(CARDOSO, ARAÚJO, 2007: 293-4)

Essa renovação de financiamento com uma das agências internacionais multilaterais, consolidou êxito obtido pelo programa, remodelando e integrando setores do executivo municipal<sup>86</sup>, como também evidencia a importância da questão habitacional, sobretudo com a inserção da urbanização de favelas na agenda da cidade. O Favela-Bairro ao reconhecer os investimentos realizados pelos moradores em suas habitações e dotar os espaços públicos de infraestrutura básica, representou um marco na atuação nestas regiões da cidade.

Na segunda metade da década de 2000, a experiência de urbanizações de favelas na cidade do Rio de Janeiro estendeu-se para grandes favelas. Mediante recursos Federais oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e

---

<sup>86</sup>O êxito da parceria local global, aqui mencionado, demonstra a sobreposição do planejamento estratégico sobre o plano diretor, inclusive com reestruturações na gestão municipal. Isto é, o Favela-Bairro, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de melhoria urbana das favelas, faz parte de um processo de seleção estratégica das localidades a serem priorizadas.

administração do Governo do Estado, as intervenções contemplam favelas como a Rocinha e o Complexo do Alemão.

Apesar de algumas melhorias, a “profissionalização” que a urbanização de favelas assumiu veio acompanhada pela redução da participação das associações de moradores – verdadeiros “gerentes da obra” à época do Projeto Mutirão – e, conseqüentemente dos moradores, sobretudo no que diz respeito às decisões projetuais<sup>87</sup>, delegadas à entidade privada detentora do saber técnico. Em outras palavras, a participação popular continuou, porém com menor importância, a depender, principalmente, da abordagem de cada escritório de arquitetura responsável pelo projeto, em conjunto com a fiscalização.

Fica evidente, com mais este processo de privatização, a forte influência dos novos modelos de empreendedorismo urbano sobre as práticas do poder público carioca. Privilegiam projetos de cidade que a valorizem visando sua venda no mercado global, na busca por sediar megaeventos, atrair investidores e todas as demais “megaoperações” envolvidas. Após esta menção ao contexto competidor que as políticas municipais estão submetidas, será abordado o objeto central do estudo.

### **3.1.2 O Programa Morar Carioca**

“Nascido em 2010, com compromisso inicial de ‘urbanizar todas as favelas cariocas até o ano de 2020’, e navegando ao sabor da preparação da cidade para realização de megaeventos, o Morar Carioca sofreu muitos desvios de percurso em pouco tempo. Em linha de continuidade com os princípios metodológicos que consagraram o Favela-Bairro como o mais bem-sucedido programa de urbanização de favelas do Rio de Janeiro e quiçá do Brasil, o Morar Carioca nasceu supostamente para aproveitar a oportunidade de contar com recursos fabulosos originados das agências multilaterais e do governo federal, por ocasião da realização dos Megaeventos no país e na cidade.” (NUNES, 2014:2)

Este programa tanto tira partido das práticas intervencionistas já consagradas pela urbanização anterior, quanto também se favorece do aporte financeiro disponibilizado pelo empréstimo junto ao BID -histórico iniciado com o

---

<sup>87</sup>Como pode ser observado em alguns casos do Favela-Bairro, onde determinados espaços não foram incorporados pelos moradores, fato que dificulta em muito a manutenção da benfeitoria. A tomada de decisão fora do local da intervenção acaba sendo prejudicial aos moradores, e conseqüentemente a intervenção, pois reduz significativamente a sua voz, o processo deixa de ser horizontal para ser cada vez mais vertical, cuja participação popular tende a ser cada vez mais consultiva que propriamente co-autora.

Favela Bairro -, como também pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, conforme a Lei Orçamentária Anual Municipal de 2011<sup>88</sup>. Nesse sentido, acumula expertises e procedimentos que terminam por não sustentarem o Morar Carioca, com objetivo inicial de “urbanizar todas as favelas cariocas”, sobretudo com as melhorias habitacionais e os reassentamentos previstos, o que torna este discurso falacioso. Por almejar a parcela do programa com o maior acúmulo de conhecimento, a presente abordagem é realizada através da análise do Edital nº 01/2010 – Concurso Morar Carioca<sup>89</sup>, do Decreto Nº 36.388 de Outubro de 2012, que instituiu o programa, e do Caderno de Especificações do Morar Carioca do dia 30/01/2012<sup>90</sup>.

Assim como seu antecessor Favela Bairro, a seleção dos escritórios multidisciplinares para elaboração dos projetos de urbanização de favelas também foi realizada através de concurso público<sup>91</sup> do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), desta vez em 2010. Por se tratar de um vasto reportório morfológico de favelas a serem urbanizadas, o concurso priorizou a parte metodológica e conceitual das intervenções sobre três perfis tipológicos: o complexo de favelas, as favelas isoladas em morros e encostas e as favelas isoladas em áreas planas.

Com a finalidade de nortear a abordagem das propostas para as diferentes tipologias, foram listados alguns itens<sup>92</sup>, tendo maior ênfase: Acessibilidade e Mobilidade; Saneamento Básico; Habitação. Destes o tema habitacional se apresenta com três eixos: Desadensamento Urbano, Remanejamento Habitacional e Melhorias Habitacionais. Sendo assim, o concurso prevê ações sobre o conjunto edificado, expandindo sua atuação para além dos espaços públicos.

Após a divulgação do concurso, em dezembro de 2010, foi realizado na sede da SEAERJ (Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro) o Seminário de Revisão do Caderno de Especificação de Projeto do Morar Carioca.

---

<sup>88</sup>Esta Lei Municipal (nº 5.247), “prevê investimentos de R\$ 557.783.234,00 com o Morar Carioca, sendo R\$ 86.837.188,00 no Programa PROAP III [, BID e Município,] e R\$ 473.946.046,00 no Programa Urbanização de Assentamentos Precários”, União e Município. (SMH, 2011: 20)

<sup>89</sup> Publicado no Diário Oficial do Município em 14/10/2010.

<sup>90</sup> Referente ao escopo dos primeiros escritórios de arquitetura contratados para a fase II do Programa, revisão 02.

<sup>91</sup> Cujas contribuições são para além da seleção dos escritórios gabaritados, mas, sobretudo, pela concentração das ideias e práticas sobre urbanização de favela, isto é, uma concentração de conhecimentos a serem compilados e sistematizados, possibilitando nortear as futuras ações.

<sup>92</sup> Inserção Urbana; Meio Ambiente Natural e Urbano; Espaços e Equipamentos Comunitários; Tecnologias e Sistemas Construtivos; Uso do Solo e Legislação Edilícia e Questão Fundiária.

O evento foi dividido em quatro grupos de debate (Plano de Integração/ Inserção Urbana; Plano de Intervenção e Projeto Básico; Melhorias Habitacionais e Desadensamento Urbano) e contou com o debate de arquitetos coordenadores de equipes do Favela-Bairro e técnicos da Prefeitura. Cada um dos turnos contou com a apresentação de palestrantes convidados, seguida de debate sobre o tema com a finalidade de compor propostas e sugestões. Estas foram compiladas e subsidiaram a revisão do escopo do antigo programa para formar o escopo do programa atual, de forma a incorporar as lições aprendidas nas ações anteriores.

Dos pontos de maior destaque, encontra-se a importância de tempo para a realização do diagnóstico fundamentador do plano urbanístico, a necessidade de maior participação das concessionárias públicas que farão a manutenção dos serviços urbanos prestados durante o desenvolvimento dos projetos, sobretudo na adequação do projeto à forma de operação exercida pela prestadora de serviço público. Outro ponto destacado foi o da possibilidade deste programa propiciar a formulação de um banco de dados com informações, para subsidiar a ação das Secretarias Municipais sobre estes territórios, fato que gerou a proposta do Sistema de Georreferenciamento de Informações – SIHAB GEO.

Apesar desta revisão no escopo de serviços do Morar Carioca, com as lições aprendidas pelos técnicos da Prefeitura e arquitetos envolvidos nas urbanizações anteriores, existem alguns projetos do Morar Carioca desenvolvidos com metodologia anterior. Isso, pois as equipes selecionadas no concurso, somente são contratadas para a fase II, conforme o seguinte faseamento do programa:

“Foram divididas três grandes fases para implantação do Morar Carioca: Fase 1: Integra projetos cujos financiamentos estavam em fase de contratação ou faziam parte do banco de projetos da SMH. Fase 2: Foram priorizados 40 agrupamentos, [...] cujos projetos serão contratados entre 2011 e 2012, com prazo de conclusão de 2 anos. Fase 3: Compreendendo o restante das favelas urbanizáveis com mais de 100 domicílios.” (SMH, 2011:23)

A fase I do Morar Carioca ao abranger projetos e obras em processo de execução, como por exemplo, as obras do Morro da Providência, da Colônia Juliano Moreira, Chapéu Mangueira e Babilônia, entre outras, expõe a flexibilidade que o nome do programa adquire ao incorporar projetos fora do concurso público. Até porque, ao se aproveitar das obras que já estavam em realização, mais parece uma

estratégia de antecipação para “colocar o programa na rua”<sup>93</sup>, do que propriamente uma revisão conceitual das intervenções em andamento. O fato de se unificar diferentes metodologias, objetivos, financiamentos de atuação nas favelas dentro de um mesmo programa, o enfraquece. Quer seja pela sua amplitude expandida, impondo-lhe uma maior flexibilidade, como pela falta de padronização, a estabelecer brechas maleáveis a adaptações repentinas. Vide o curto prazo para os grandes eventos, seus proporcionais recursos e os ousados objetivos do programa.

Frente a esses altos e baixos, a presente análise do programa Morar Carioca divide em dois viéses: os documentos oficiais do concurso e dos contratos dele decorrentes, referentes à fase II, e do emblemático caso do Morar Carioca no Morro da Providência, integrante da fase I, objeto desta dissertação. Trata-se de um dos projetos pioneiros deste programa, com grande influência para o seguimento do programa, como abordado à frente, que não é pertencente à seleção pública de arquitetura.

Vale ressaltar que esse concurso público selecionou 40 equipes multidisciplinares que foram hierarquizadas<sup>94</sup> e incumbidas pelo projeto de urbanização de um dos agrupamentos integrantes da fase II. O início destes projetos seguiu a priorização dos agrupamentos<sup>95</sup> e foi dividido em quatro etapas de contratação, destacadas na Figura 10 a seguir. No caso da Providência inclusive, o escritório responsável pelo projeto não se classificou no grupo de selecionados pelo concurso.

---

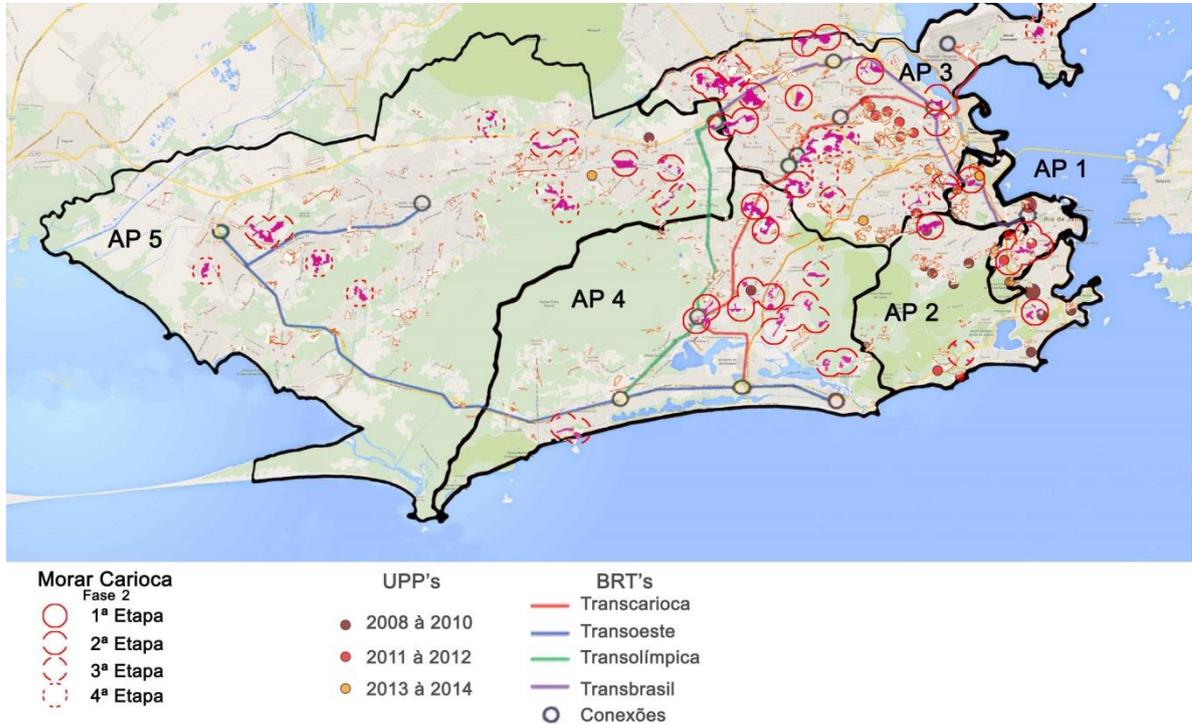
<sup>93</sup>Qual foi a vantagem do Programa Morar Carioca em incorporar projetos já em andamento e tendo sido desenvolvido sobre outro escopo, com diferentes fontes financiadoras, diferentes objetivos, em fases avançadas de obra, sem o proveito da revisão com as lições aprendidas e a não participação de uma equipe social à participação popular? Resultado foi “queimação social” a qual o Programa e, conseqüentemente a SMH, foi submetido.

<sup>94</sup>Em função do currículo profissional para os cargos de: Coordenação do Projeto, de Urbanismo, de Infraestrutura, Social e Engenheiro ou Arquiteto com sólidos conhecimentos em saneamento.

<sup>95</sup>Com relação ao processo de escolha das favelas a serem contempladas, os artigos 2 e 3 do Decreto nº 36.388, preveem a intervenção em assentamentos consolidados, reconhecidos e mapeados pelo Instituto Municipal de Planejamento Pereira Passos (IPP). As favelas foram classificadas em comunidade urbanizada, favela parcialmente urbanizada, favela urbanizável, entre outras, a fins de definir as ações a realizar. Com a definição das favelas contempladas, elas foram priorizadas seguindo os critérios de proximidade com os clusters olímpicos, risco geológico indicado pela GEORIO, presença de UPP, número de domicílios e intervenção urbanística anterior.

**Figura 10 – Mapa do município com a localização das favelas com destaque para as que serão objeto de trabalho das equipes selecionadas por concurso público**

**– Formato A3**



FONTE: Mapa do município carioca com a identificação das favelas, sendo as em roxo, com previsão de urbanização pelo Morar Carioca Fase II (IAB-RJ, 2011).

Tais agrupamentos da fase II variam de uma até doze favelas, definidas por questões de proximidade e número de domicílios, onde os respectivos entornos devem ser trabalhadas em conjunto. Para tanto, são arbitrados dois raios de abrangência a partir da franja limítrofe às favelas: o de quinhentos metros, para as disciplinas referentes à infraestrutura e deslocamentos a pé; e o de um ou dois quilômetros – a depender da área de planejamento em que se situa - para os sistemas viários, de equipamentos urbanos e dos deslocamentos em transporte.

Com o objetivo de possibilitar que “os moradores das áreas de intervenção estarão mais integrados à cidade em todas as suas dimensões social, econômica, cultural e urbanística.”(PCRJ, 2012:4) Os componentes do programa devem ser realizados seguindo “a responsabilidade político-administrativa e a execução, conforme o diagrama” (PCRJ, 2012:5), na Figura 11.

**Figura 11 – Diagrama dos Componentes do Programa Morar Carioca**



Fonte: Caderno de Especificações de Projetos do Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca (PCRJ, 2012:5).

Sobre esta divisão das responsabilidades dos componentes, são destacados os de *Infraestrutura e Equipamentos Urbanos* e o de *Desenvolvimento Social*, com importante ênfase na *Produção Habitacional*. Uma vez que *Serviços Públicos Urbanos* vêm na sequência da obra e buscam a articulação entre os órgãos

prestadores dos serviços públicos; *Intervenção em Moradias* refere-se a casos bem específicos e a já existente autoconstrução; e *Regularização Fundiária* envolve dimensões jurídicas que a tornam um processo complexo e mais demorado que a intervenção.

A respeito da *Produção Habitacional*, ponto central do projeto em favelas, vale mencionar que é bem específica. Isto porque seu componente fica sob responsabilidade do Governo Federal e a execução das construtoras, restringindo a produção habitacional ao Programa Minha Casa Minha Vida, fato que limita o reassentamento ao êxito da política parceira. Tais índices, à época do Favela Bairro, eram baixos (5-8%), porém a parceria do Governo Federal (programa MCMV), com a SMH e as Construtoras possibilita que este número aumente. O reassentamento, além de ameaçar o bem mais valioso da maioria das famílias – remover sua casa -, tem o grau de intervenção de regularização urbanística<sup>96</sup> condicionado à quantidade de reassentamentos “disponíveis”, como abordado no item 2.2.5. Fator que gera duas vertentes para a atuação: ou a intervenção fica restringida pela “baixa oferta” de unidades habitacionais destinadas aos reassentados, ou a maior garantia aos reassentamentos permitiria aprofundar o grau das intervenções.

Com relação aos componentes de infraestrutura e social destacados estarem diretamente relacionados à metodologia adotada para a definição do projeto, entre técnicos contratados, fiscais da Prefeitura e moradores, suas ações sincronizadas - do saber técnico com o conhecimento tácito local organizado -, representam as reais possibilidades de alcançar um projeto fidedigno à demanda comunitária. Ao admitir a importância do trabalho simultâneo destes dois componentes do programa – Técnico e Social -, são apresentadas a seguir suas atividades, com respectivos pré-requisitos<sup>97</sup>, que buscam embasar e, posteriormente, respaldar a proposta projetual<sup>98</sup>.

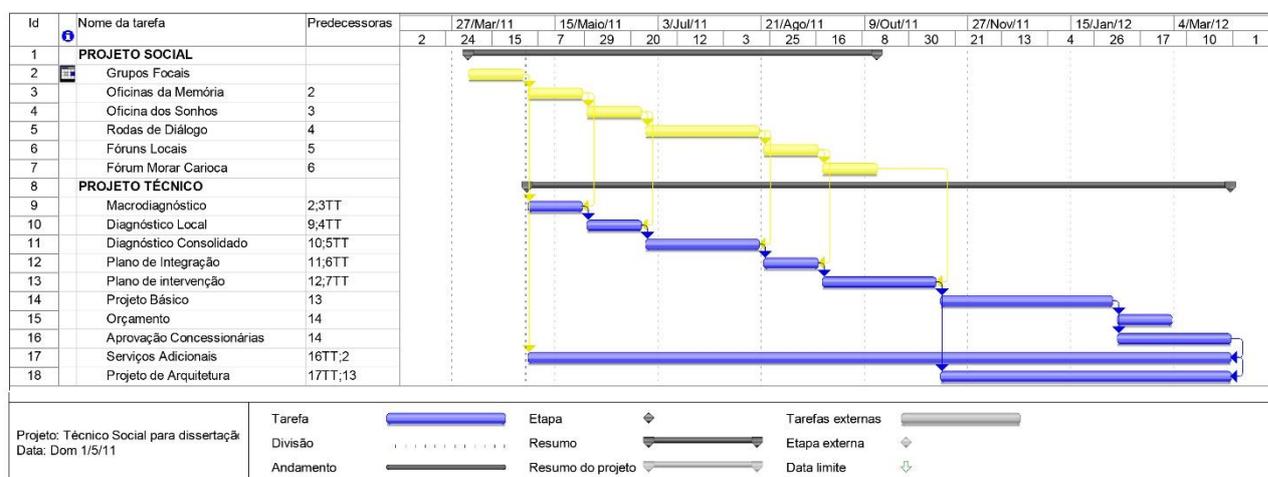
---

<sup>96</sup> Este termo é aqui entendido como o conjunto de intervenções urbanísticas essenciais para a elevação da qualidade de vida ao padrão usual nos bairros populares da cidade, que incluem forçosamente, relocações de domicílios, tais como: a eliminação das áreas de risco à suscetibilidade, as obras de infraestrutura, acessibilidade, implantação de equipamentos, entre outras demandas essenciais identificadas.

<sup>97</sup> Foi considerado o escopo de serviço referente à segunda fase do programa, período de vigência do contrato com o IBASE para realização, em alinhamento as etapas do projeto, das seguintes atividades sequenciais de participação social: Grupos Focais, Oficinas da Memória e dos Sonhos, Rodas de Diálogo, Fóruns Locais e Fórum Morar Carioca.

<sup>98</sup> Cabe destaque à importante função exercida pelo conjunto de práticas integrantes do desenvolvimento social com foco na participação popular. Uma vez que, no caso de tais ações serem

**Figura 12 – Fluxograma com a sequência de atividades referentes aos componentes de Infraestrutura e Equipamentos Urbanos e Desenvolvimento Social**



FONTE: Sequência de atividades sociais e técnicas, com respectivas predecessoras, desenvolvido pelo autor a partir de informações do Caderno de Especificações (PCRJ, 2012) e das atividades com o Ibase.

Como pode ser observado na Figura 12, o plano urbanístico é dividido em três etapas: Diagnóstico, Plano de Intervenção e Projeto Básico com Orçamento, sendo este último necessário ao processo de licitação<sup>99</sup>. Sua fundamentação deve atender ao diagnóstico social participativo e interdisciplinar. Trata-se do procedimento de escuta popular sobre os conhecimentos locais, sua história, seus desejos, dentre outros pertinente à urbanização, de maneira a identificar os principais problemas e potencialidades, bem como as singularidades e diferenças territoriais internas da favela, como os sub-bairros, com destaque às “favelas da favela”, territórios mais precários que devem ser priorizados.

Faz-se necessário compreender tanto os mecanismos sociais dos territórios - evitando insatisfações comunitárias que possam resultar em depredações no período pós-obra-, quanto os sistemas urbanos existentes, em maioria autoconstruídos pelos moradores, como as redes de abastecimento de água, o esgotamento sanitário, os problemas de drenagem resultantes da impermeabilidade do solo e contra declives, iluminação pública, entre outros. Para melhor assimilar os sistemas urbanos e as localidades comunitárias, são propostos a implantação de um

---

realizadas precariamente, representam a baixa mobilização dos moradores com a urbanização, fato que afasta o resultado do objetivo pretendido e, pior, dependendo da situação, possibilita que outros objetivos, diferente do dos moradores, sejam priorizados pela intervenção.

<sup>99</sup> Que também englobou os serviços de Projeto Executivo e o Acompanhamento da Obra, mesmo com o acintoso conflito de interesse em concentrar a realização da obra, seu acompanhamento e a revisão final do projeto para a obra.

escritório local da equipe projetista, assim como a investigação qualitativa e quantitativa dos espaços para identificar os locais de utilização mais intensos, suas atividades, principais usuários, períodos de maior utilização, principais carências e potencialidades.

O programa também prevê a elaboração do Plano de Integração da favela com o seu entorno, isto é, compreender os fatores que segregam os espaços informais do formal de maneira a minimizar seus limites pela implantação de equipamentos na favela e no seu entorno, seja para a “produção habitacional [...ou à] equipamentos sociais e serviços” (PCRJ, 2012:59) -, para incentivar a interação entre os moradores. Uma forma de concentrar as informações da etapa do diagnóstico junto às alternativas para os problemas identificados, de maneira a facilitar a tomada de decisão entre as Secretarias Municipais, as concessionárias e os demais agentes envolvidos.

Ocorre que tais procedimentos teóricos, abordados até aqui, enfrentam verdadeiros desafios para sua realização. Confirmando a suposição por uma flexibilidade “premeditada” ao programa Morar Carioca, logo após as eleições de Outubro de 2012, a secretaria sofre uma reformulação em consequência a troca do Secretário Municipal de Habitação.

“A substituição marca a reformulação não apenas do programa, mas de todos os projetos e programas conduzidos pelo mandato anterior da SMH, bastando mencionar que o paradigma de orientação das políticas municipais a partir de então passará a ser o 2º Plano Estratégico do Rio de Janeiro 2013-2016[...que] apresenta uma visão notoriamente diversa daquela do Decreto Nº 36.388, que fora instituído com antecedência de apenas 4 meses. [...] Dentre as metas estratégicas estabelecidas pelo Plano constam a de ‘alcançar pelo menos 5% de redução de áreas ocupadas por favelas na cidade até 2016, tendo como referência o ano de 2008.’” (NUNES, 2014:7)

Em síntese, a inflexão na atuação política da secretária é notória, tanto com o rompimento do contrato do IBASE, quanto ao esvaziamento do Decreto 36.388 em prol do alinhamento ao plano estratégico. Fato que exhibe uma nova face ao programa, pondo em risco a credibilidade alcançada com a urbanização anterior, frente às novas revisões de escopo. Estas mudanças reforçam as práticas empreendedoras cariocas, presentes desde a década de 1990, com o adicional reforço das políticas públicas simultâneas. Seja pela presença da UPP na Providência ou pela dificuldade de implantação do MCMV no seu entorno, políticas

apresentadas no item 2.2.5, como também a Operação Urbana Consorciada (OUC) Porto Maravilha, abordada a seguir.

### **3.2 Favela da Providência**

Com a devida caracterização do programa Morar Carioca, e seu redirecionamento ao Plano Estratégico 2013-2016. A segunda parte do capítulo discorre sobre as intervenções na favela da Providência, sendo antecedida por uma breve contextualização da região do seu entorno, sobretudo pela simultaneidade com a OUC Porto Maravilha, e do seu assentamento em si, desde o início da ocupação, no final do século XIX.

#### **3.2.1 A Zona Portuária**

A localização do morro da Providência, central na zona portuária, faz da sua urbanização uma singularidade. A região foi objeto recorrente de intervenções urbanas, como as obras de Pereira Passos, que aterrou a região portuária e estabeleceu o contorno atual – como visto na comparação entre as Figuras 05 e 07 (página 55 e 59, respectivamente) -, e “abriu” a avenida central, que resultou em um ascendente crescimento da região. Porém, na metade seguinte do século, devido, entre outros fatores, a mudanças na navegação marítima (como o aumento dos calados das embarcações), a região foi seguida por uma depreciação urbana. Apesar dos altos e baixos, trata-se de uma região central, com investimentos em infraestrutura pretéritos que contou com diversos estudos e propostas de intervenções<sup>100</sup>.

No início deste século, reforçando sua importância na cidade, a região iniciou um novo processo de valorização, decorrente de contínuos investimentos públicos, observados no conjunto de Figuras 14, página 127. A concentração de projetos é tanta que abrange desde moradores da favela da Providência até agentes

---

<sup>100</sup> Tanto de cunho cultural, como as propostas do Museu Guggenheim-Hermitage-Rio e o Museu do Amanhã, como ações municipais, vide o Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária (PORTO DO RIO) e as diversas tentativas para viabilizá-lo pelo ex-Secretário Municipal de Urbanismo, Alfredo Sirkis. Porém seu acontecimento somente “emplaca” em 2009, com a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha.

investidores, interessados apenas na compra e venda das Certidões potenciais de adicional construtivo, como será abordado com as CEPAC's.

Apesar dos diversos projetos e planos para os terrenos, como por exemplo projeto Porto do Rio, proposto pela Prefeitura na década de 1990, , que incluía o museu Guggenheim, dentre outras obras sobre o aterrado das obras do início do século XX, algumas avançando sobre a Baía de Guanabara, é somente em 2009, que o tão pensado projeto de revitalização da região portuária toma corpo com a Operação Urbana Consorciada (OUC). Cujá origem está no instrumento do solo criado, com experiências no Brasil na década de 1970, “como um dos instrumentos jurídicos a serem formulados para enfrentar a ‘especulação imobiliária’”. (RIBEIRO, CARDOSO, 1992: 373)

“O Movimento de Reforma Urbana, que se organiza por ocasião da Constituinte, recupera a proposta do solo criado, tornando-o um instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais na cidade. À semelhança da experiência francesa, instaura-se um fundo financeiro, composto pela arrecadação da venda de solo criado pela Prefeitura, a ser utilizado na melhoria das condições habitacionais das camadas populares: urbanização de favelas, políticas de acesso à terra, construção pública de moradias populares. Procura-se, dessa forma, orientar o controle do uso do solo nem instrumento redistributivo dos custos e benefícios da urbanização realizada pela dinâmica da produção capitalista do meio ambiente construído.” (RIBEIRO, CARDOSO, 1992:373)

Neste intuito, o solo criado é introduzido nos Planos Diretores de diversas cidade, como o caso do Rio de Janeiro. Com relação ao importante potencial deste instrumento na reestruturação de “mecanismos sociais de apropriação da valorização fundiária e imobiliária, tornando-se fundamental [...] um sistema de monitoramento e gerenciamento eficaz.” (RIBEIRO, CARDOSO, 1992:380). Conforme aponta Compans (2005) com as Operações Interligadas na Barra da Tijuca, percebe-se este acompanhamento do instrumento a partir de uma perspectiva estratégica e hegemônica de seleção dos locais com maiores potenciais, como se observa na segunda reformulação deste instrumento, com as Operações Urbanas Consorciadas.

A política brevemente abordada, que também merece estudos específicos frente às recentes modificações na legislação urbanística. Sua principal diferença para as Operações Interligadas está no fato dos investimentos decorrentes do solo

criado ser restrito à área delimitada por lei<sup>101</sup>, institucionalizando a flexibilização legislativa para intervenções pontuais de tendências segregadoras. Segundo a Lei Federal,

“Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.” (Estatuto da Cidade, Seção X, Art. 32, §1º).

A continuação deste artigo prevê à área delimitada pela operação, através de lei complementar municipal: “a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias” e a “regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente” (Estatuto da Cidade, Seção X, Art. 32, §2º, I e II). Desta forma, a flexibilização da legislação urbanística, uma das premissas chave do planejamento estratégico, passa a estar amparada na lei federal – pelo Estatuto da Cidade -, que inclui dentre os instrumentos previstos de aplicação pelo poder municipal, as polêmicas Operações Urbanas Consorciadas. Assim,

“O Estatuto permite também que o Município emita certificados de potencial adicional de construção [CEPAC] que seriam alienáveis em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à operação. [...] Com o Estatuto, está liberada a emissão de títulos relativos à construção (nas condições estabelecidas por lei federal) e instaura-se a possibilidade de financeirização da especulação imobiliária, lançando um conjunto de novas possibilidades e incertezas para a materialização e sucesso das operações urbanas.” (OLIVEIRA, 2003:202)

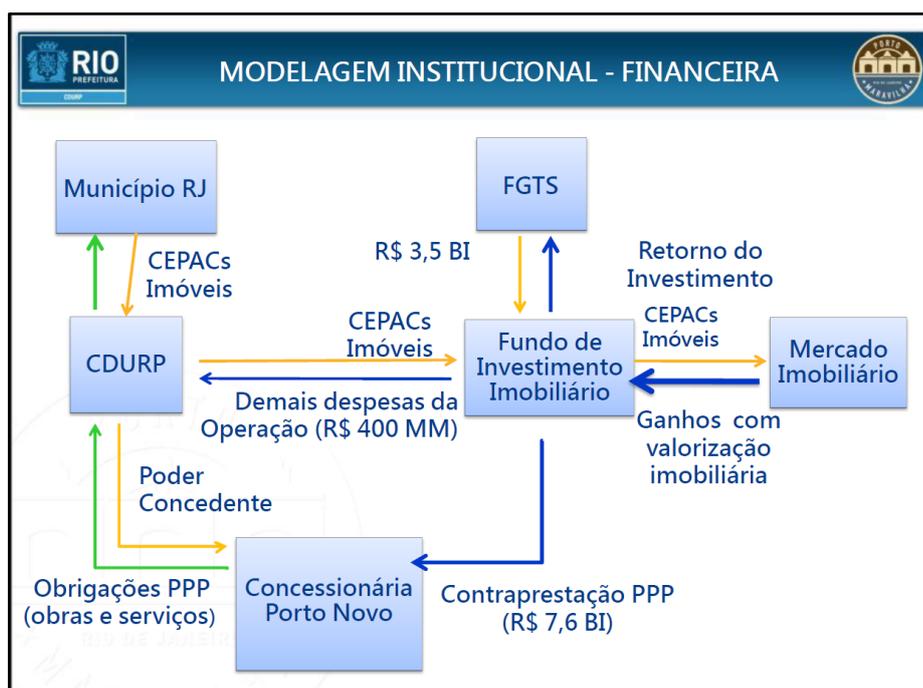
Com relação a possibilidade de “financeirização da especulação imobiliária” através dos CEPAC’s, os autores Ferreira e Fix (2000) apresentam a institucionalização da “especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana” - dada a necessidade da Prefeitura em arrecadar, tender a multiplicar tais operações - e a lógica de investir os recursos arrecadados com os certificados, “nas áreas de interesse do mercado, em detrimento da periferia”, “pois sendo um título, ele só funciona se for valorizado”. “Ou seja, os títulos só podem ser lançados em áreas de interesse do mercado”. (FERREIRA, FIX, 2000; apud MARICATO, FERREIRA, 2002:8-9)

---

<sup>101</sup>Lei Complementar no. 101, de 23 de novembro de 2009, que também demarcou a Área de Especial Interesse Urbanístico na região portuária.

Revelado o fator norteador da escolha locacional para as OUC – “interesse do mercado” –, expõe-se o marcante impacto sofrido nas políticas redistributivas, sobretudo nas ações do planejamento e gestão urbana, que confirmam a mudança da agenda reformista, à época da redemocratização, para a competitiva, de ascendência global. Diante esta guinada na política urbana brasileira, é apresentada a estrutura de funcionamento financeiro da operação Porto Maravilha com o intuito de citar esta nova modelagem institucional, com destaque à Concessionária Porto Novo e à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP. Estas duas instâncias funcionam, praticamente, como intermediários entre o Município do Rio de Janeiro e o Fundo de Investimento Imobiliário, composto por recursos do FGTS e do “Mercado Imobiliário”.

Figura 13 – Modelagem Institucional – Financeira do Porto Maravilha



Fonte: <http://pt.slideshare.net/simaorj/operacao-urbana-porto-maravilha> slide 16

A concessionária Porto Novo é uma empresa de Parceria Público-Privada (PPP) com a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, composta pelas construtoras Odebrecht, OAS e Carioca. Dentro deste formato, é a “responsável pela execução

das obras e prestação de serviços da Operação Urbana Porto Maravilha”<sup>102</sup>, reforçando o processo de privatização das atribuições do Estado.

A outra instância destacada é a CDURP, instituída pela Lei Complementar nº 102, de 23 de novembro de 2009, constituída por “pessoa jurídica, sob a forma de sociedade por ações, na modalidade sociedade de economia mista, a ser controlada pelo Município” (LC 102 PCRJ, Art. 1, 2009). Tem como atribuição a gestão do OUC Porto Maravilha, mediante a “articulação entre os demais órgãos públicos e privados e a Concessionária Porto Novo”. A companhia “presta contas à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e participa da aprovação de empreendimentos imobiliários em grupo técnico da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU)”, como também é responsável por “disponibilizar parte dos terrenos em sua área para o mercado”, assim como atuar enquanto “fomentadora do dinamismo econômico e social da região portuária”<sup>103</sup>.

Entidade bastante semelhante ao funcionamento de uma empresa privada com diversas funções e atribuições públicas. Ao mesmo tempo em que os investidores privados podem “participar do capital da CDURP”, junto com entidades públicas, ela “poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação em bolsa ou mercado de balcão”, também “deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas”, assim como “fica o Poder Executivo autorizado a subscrever e integralizar o capital da CDURP com”: “bens imóveis”; “ações ordinárias ou preferenciais de titularidade do Município e de entidades da administração indireta do Município”, “títulos da dívida pública”, “CEPAC” e “outros bens e direitos de titularidade direta ou indireta do município”.(LC 102 PCRJ, Art. 3, §1º, §2º, §3º e §4º, 2009).

Percebe-se cada vez mais a intensa penetração dos interesses privados nas estruturas do poder público. Desde a definição da área para a OUC, passando pela substituição das responsabilidades das obras e serviços públicos desta região para uma PPP, como também pela semelhança de sua coordenação, CDURP, com uma empresa privada. É cada vez mais marcante a redivisão, entre os setores público e privado, de responsabilidades como de coordenação, operação e risco. Assim,

---

<sup>102</sup>Ver mais em <http://www.portonovosa.com/pt-br/sobre-a-concessionaria>.

<sup>103</sup>Ver mais em <http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/mnuCDURP.aspx>.

“Uma vez assumida a operação como projeto de governo, a administração ‘sinaliza’ aos potenciais investidores privados sua disposição em empenhar-se na viabilização do empreendimento [...] Como recursos privados estão em jogo e como os virtuais investidores sabem que a administração ‘precisa’ que a operação se realize para que seu compromisso político se realize, é possível que haja uma retração capaz de forçar a administração a adiantar mais recursos do que pretendia para alavancar o empreendimento.” (OLIVEIRA, 2003:203)

O leilão das CEPAC's é mais um caso que contou com o adiantamento de recursos públicos<sup>104</sup>. Diante a possibilidade da ausência de interessados do mercado imobiliário na compra destes certificados, a Caixa Econômica Federal (CEF) comprou todos. Adiantamento federal que tanto angariou recursos - decorrente da venda dos potenciais adicionais construtivos - para as obras de infraestrutura da operação, como também assumiu o alto risco da desvalorização dos certificados, resultante de um fracasso da operação consorciada.

Fatores que complicam a situação das moradias populares<sup>105</sup> - por desvalorizarem o entorno - frente a necessidade deste banco público pela valorização da área, e dos respectivos certificados, para não arcar com prejuízos. A este respeito, vale mencionar que terrenos federais contidos na OUC - que poderiam ser destinados à HIS -, como o caso do terreno do Porto Olímpico, que pertencia à RFFSA, foram transferidos ao município.

Em resumo, trata-se de uma região infraestruturada e com privilegiada localização da cidade, contemplada recentemente, por um consistente montante de investimentos. Trata-se de uma concentração de recursos que expressa a importância atribuída à área, vide atuação das três esferas de poder sobre o local. Uma vez que a OUC e o Morar Carioca são ações municipais. Tais intervenções podem ser observadas nas imagens aéreas (fonte: Google Earth) da Providência e seu entorno. Tanto as ações já concluídas, como as simultâneas ao Morar Carioca da Providência.

---

<sup>104</sup> “como nos mostra Fix (2001) para o caso de São Paulo, a alavancagem do projeto frequentemente depende não apenas da chancela pública através da coordenação e de parâmetros urbanísticos especiais, mas, de recursos públicos capazes de funcionar como “âncoras”. Se os benefícios da operação urbana bem sucedida são repartidos entre os ‘parceiros’, os prejuízos são sempre públicos.” (OLIVEIRA, 2003:201)

<sup>105</sup> “A proximidade da população de baixa renda (leia-se, a maior parte da população) é talvez o maior fator de desvalorização imobiliária nas cidades brasileiras. A valorização imobiliária é o combustível dos CEPAC's, portanto, quanto mais distante a área da operação se encontra da moradia social maior a valorização dos certificados de potencial adicional de construção. Manter a “população pobre” na área da operação funciona como um verdadeiro freio ao processo de valorização”. (MARICATO, FERREIRA, 2002:9)

Conjunto de Figuras 14 com ações públicas na região da providência e entorno.

Percebe-se uma intensa atuação na favela da Providência e seu entorno, tanto sob a forma de valorização ativa – duas obras de urbanização -, como por valorização passiva - com a implantação da Cidade do Samba, a Vila Olímpica da Gamboa, a Operação Urbana Consorciada (OUC), a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), dentre outros. Em síntese, a região em questão vem recebendo diversos investimentos públicos de maneira a torna-la mais atrativa aos investidores privados.

Contudo, nota-se a modelagem estrutural da OUC no porto do Rio de Janeiro em conformidade ao receituário das agências multilaterais, dado alinhamento às práticas de empreendedorismo urbano. Desde a flexibilização das normas urbanísticas - sobretudo gabarito e IAT -, o risco do negócio assumido pelo poder público – com a compra de todas as CEPAC's pela CEF -, as realizações das obras e serviços por uma PPP - Consórcio Porto Novo -, as semelhanças do articulador do empreendimento - CDURP – com uma empresa privada, mas, principalmente, na finalidade de reforçar a integração da cidade na rede globalizada. De maneira a assumir suas “responsabilidades” de atração, propagandeada pelas agências internacionais - como visto no segundo capítulo -, enquanto polo subalterno perante os blocos de poder hegemônicos.

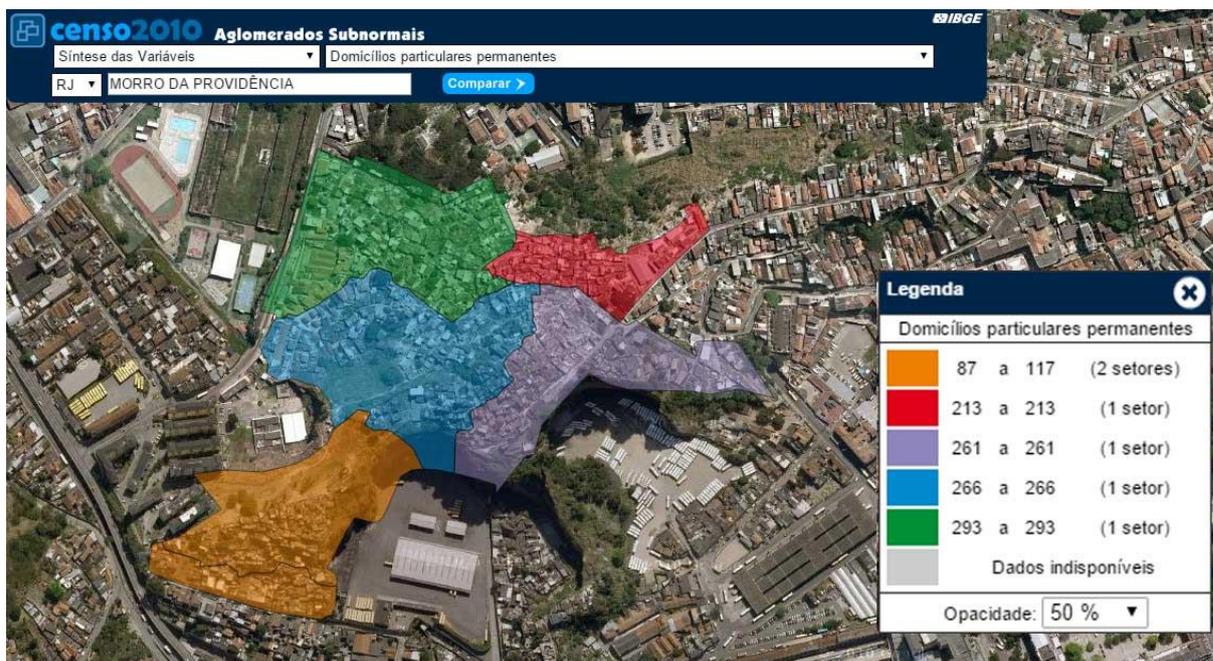
### **3.2.2 Centenária Favela da Providência**

A favela da Providência situa-se na Área de Planejamento 1 (AP1), Região Administrativa I – Portuária, localizada no bairro da Gamboa. A ocupação se desenvolveu por uma encosta, decotas variando entre 10 e 115 metros, ao longo de trechos onde não houve a exploração de pedreiras. Conforme o SABREN<sup>106</sup>, a ocupação data de 1893, porém suas primeiras construções – Capela, Oratório, escadaria -, como será apresentado, são anteriores a esta data. Tal ‘aglomerado subnormal’, conforme o IBGE, conta com uma população de 4.094 moradores residindo em um total de 1.237 domicílios (Censo Demográfico IBGE, 2010). O IBGE identificou seis subdivisões internas nesta favela, identificadas na Figura 15 a seguir.

---

<sup>106</sup>Sistema de Assentamentos de Baixa Renda, site [portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/).

Figura 15 - Subdivisão interna da Providência pelo Censo 2010

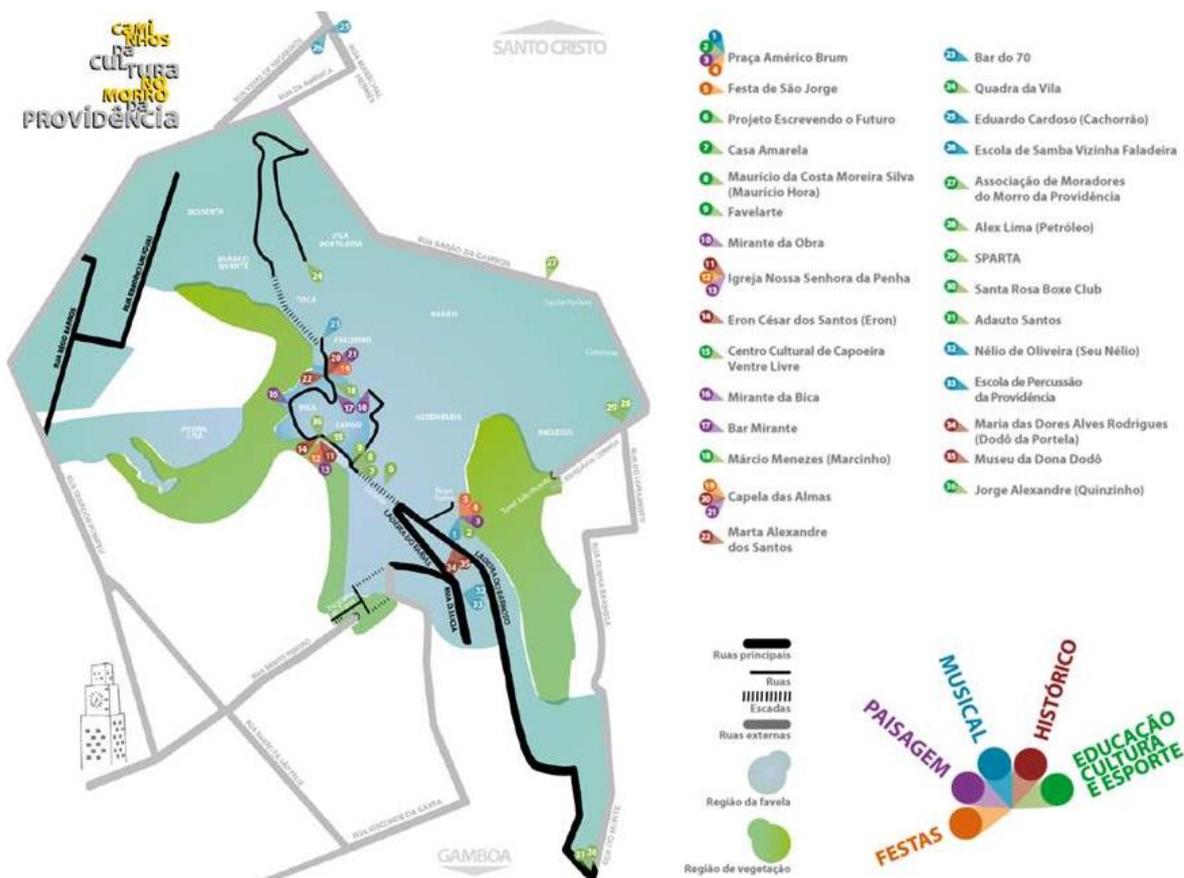


FONTE: Censo Demográfico 2010, IBGE.

Para auxiliar na compreensão do Morro da Providência e valorizar o processo coletivo de organização, é destacado na Figura 16 “um registro de locais turísticos e históricos identificados por gente que mora na área, realizado pelo “projeto Intercâmbios JuventudeArte”.<sup>107</sup>

<sup>107</sup> A partir de uma metodologia de identificação por moradores mais antigos na comunidade, para que os mais jovens tivessem “conhecimento da história de cada local e selecionar os pontos mais interessantes”, com a descrição dos locais escolhido. Informações obtidas no site: [http://portomaravilha.com.br/conteudo/guia\\_cultural.aspx](http://portomaravilha.com.br/conteudo/guia_cultural.aspx), com atualização de 18/04/2012, em visita no dia 25/02/2015.

Figura 16 - Caminhos da Cultura no Morro da Providência



Fonte: [http://portomaravilha.com.br/conteudo/guia\\_cultural.aspx](http://portomaravilha.com.br/conteudo/guia_cultural.aspx)

A seguir são apresentados alguns momentos da história do Morro da Providência, no sentido de situar o objeto estudado perante as ações públicas do século XX, apresentadas no segundo capítulo.

Conforme apresenta Lilian Vaz (2002):

“A favela do morro da Providência teria sido formada por soldados que retornaram da luta contra Antônio Conselheiro, em 1887. [...] É de se supor que já houvesse outros barracos neste local, construídos depois da demolição do [cortiço] Cabeça de Porco, que se situava justamente em um dos acessos ao morro.” (VAZ, 2002:54-55)

A estes dois grupos de desabrigados, ex-combatentes de canudos e ex-moradores do cortiço Cabeça de Porco, somaram-se os desalojados provenientes da Reforma Pereira Passos, que demoliu os cortiços existentes no centro. Essa ação pública de intervenção nos cortiços, ao não prover habitações em quantidade

suficiente para o reassentamento, intensificou significativamente o já elevado déficit de moradias da antiga capital na virada dos séculos XIX-XX.

Para se ter uma ideia da favela neste período, são apresentadas a Figura 17, que consiste na planta organizada por Carlos Aenishanslin para “trecho da cidade com o morro da Providência e entorno” em 1914 (Zylberberg, 1992:25), onde já constam as atuais ladeiras do Barroso e Faria bifurcando no início da escadaria de acesso à Capela Nossa Senhora da Penha do Oratório; e a Figura 18 que apresenta o “lado poente” da Providência, “área ainda pouco ocupada, com um certo quê de cidade do interior”. (Zylberberg, 1992:67).

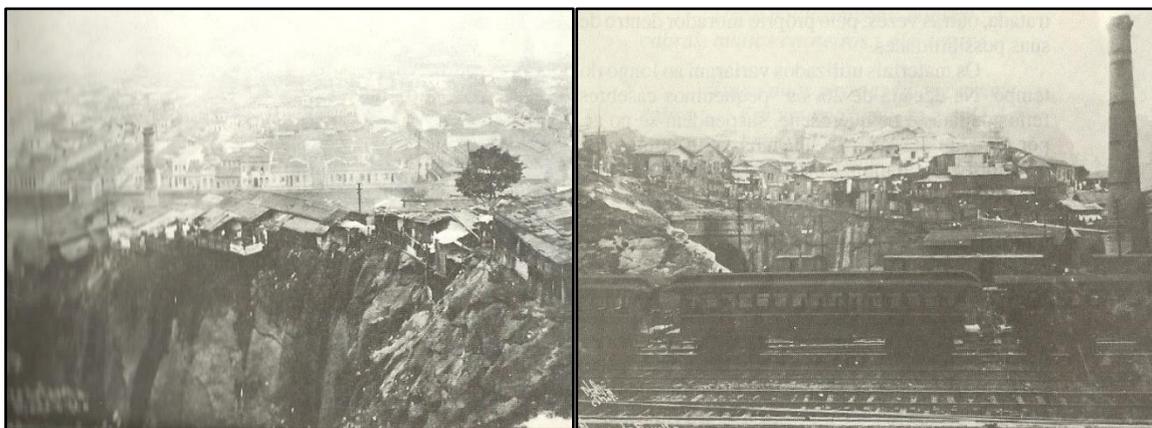


Figuras 17 e 18: (Zylberberg, 1992)

O problema habitacional se intensificou com a obra pública de derrubada dos cortiços, cuja alternativa de localização encontrada foi em locais como a área em estudo, até então de ocupação branda, com jeito de “cidade do interior”. O maior impacto desta procura por moradias recaiu sobre a parcela popular que, para sua sobrevivência, necessitava residir próximo aos postos de trabalho.

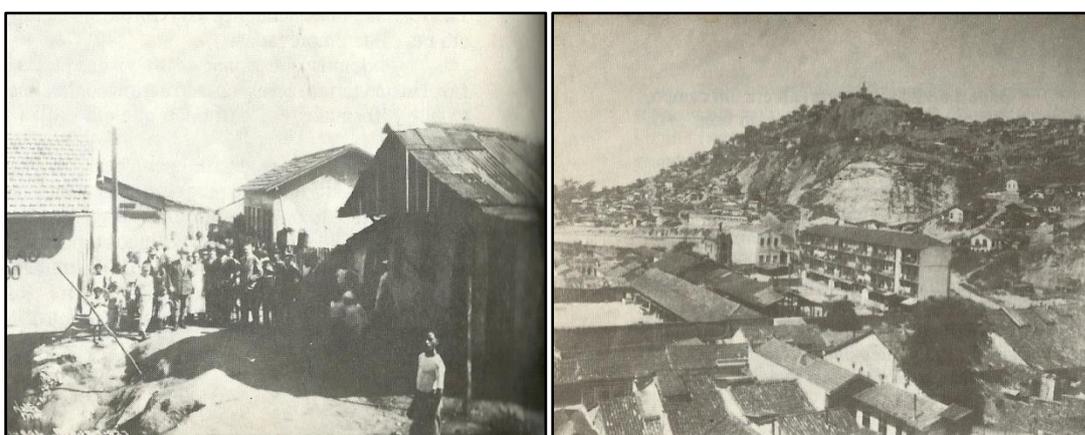
Os resultados da grande procura por moradias populares no centro podem ser visualizados nas Figuras 19 e 20, referentes ao ano de 1920, onde o morro já apresenta uma densa ocupação de casebres em determinados pontos. “O aproveitamento de espaços disponíveis levou à criação de técnicas de construção muitas vezes desconhecidas por engenheiros e arquitetos formados”. Rápidas construções populares que, como na Figura 20, apresentam “grande concentração de habitações posteriormente removidas para a ampliação das linhas da Estrada de Ferro Central do Brasil”. (ZYLBERBERG, 1992:77-8) As imagens identificam a

intensa ocupação de áreas próximas à oferta de trabalho, de preferência no centro, para a construção de habitações populares, em substituição aos cortiços demolidos.



Figuras 19 e 20: (Museu da Imagem e do Som, apud Zylberberg, 1992)

As figuras 21 e 22 apresentam configurações da favela já em 1927, quando da “visita de Alfred Agache ao morro” (Instituto Central do Povo, apud Zylberberg, 1992), como parte do desenvolvimento do plano urbanístico que recebeu seu nome como já mencionado. Na direita, é registrado o “trecho localizado entre o prédio e a pedreira [que] foi arrasado para a construção da Vila Portuária na década de 40.” (Zylberberg, 1992:70). Não obstante a possibilidade de avanços referentes ao Plano Agache, a continuidade das demolições, como já realizado com os cortiços, promoveram repetidos ciclos de desabrigados, tanto na favela em estudo, como nas demais.



Figuras 21 e 22: (Zylberberg, 1992:)

As favelas também foram acompanhadas por “diferentes atuações de instituições nacionais e internacionais.” A Figura 23, registra imagens de 1956, em que um “grupo de universitários estrangeiros pavimenta um dos caminhos da Providência”. (ZYLBERBERG,1992:36)

Como as demais favelas da cidade, também a Providência foi alvo da política de remoção implantada a partir da década de 1960, mais tendenciosa à erradicação da favela. “Entre 1960 e 1975, 137.774 pessoas foram removidas de mais de oitenta favelas para conjuntos habitacionais ou Centros de Habitação Provisória.” A Figura 24, mostra imagens da “remoção de moradores da Providência neste período.

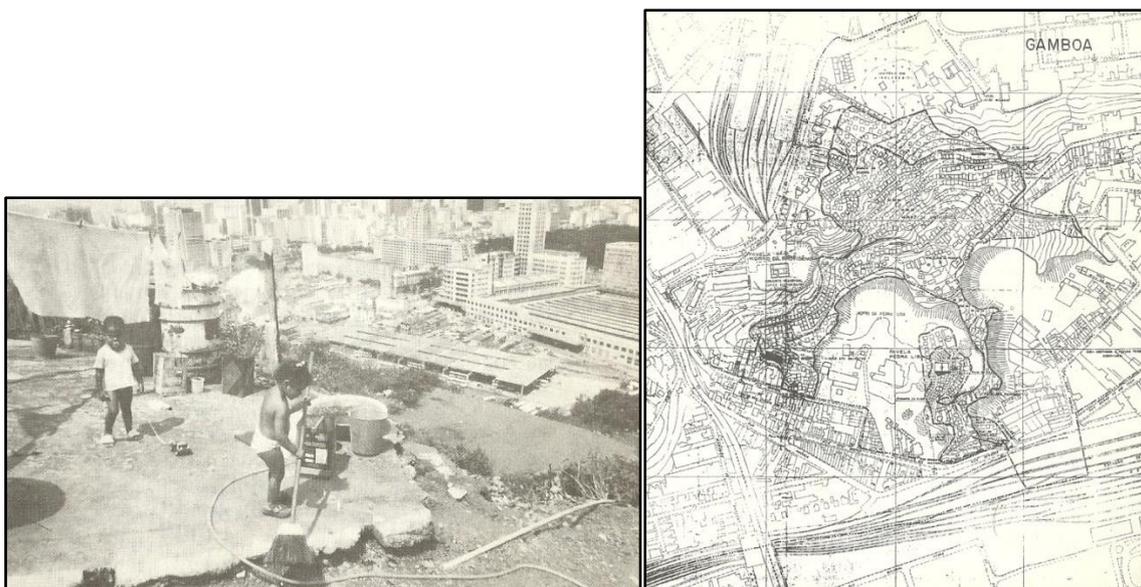


Figuras 23e 24: (Zylberberg,1992:35-6)

Junto a intensa movimentação populacional de baixa renda pelo território do Rio de Janeiro, às favelas são atribuídos novos significados, uma vez que as novas gerações das camadas sociais segregadas nascem e se criam, como ilustrado na Figura 25, da década de 1980, em cuja “ocupação do espaço trouxe mudanças também nas brincadeiras infantis.”, onde as regras tácitas se diferenciam com relação às áreas sociais.

Com a redemocratização, a ambiguidade na ação do Estado entre remoção *versus* urbanização passa a tender pela urbanização, mudança decorrente do reconhecimento da favela enquanto território urbano pela Constituição Federal de

1988. A importância da atuação pública nestas “novas” áreas integradas à cidade pode ser observada pela implantação do “Cadastro das Favelas do Município do Rio de Janeiro. 1981 – 1990. IPLAN-RIO”, do qual a Figura 26 - “planta do morro da Providência”<sup>108</sup> – é parte integrante, antecipando a nova forma de intervir em tais localidades.



Figuras 25e 26: (Zylberberg, 1992:)

Dentre os elementos a maior ênfase é dada à principal escadaria do morro, Figuras 27-29, por seu caráter pioneiro e estruturador da circulação local, construída para acessar as primeiras construções do local, a Capela de Nossa Senhora da Penha, Figura 33, e o Oratório do Cruzeiro, Figura 32.



Fonte: Figuras 27 e 29 (das pontas) retiradas do vídeo da PCRJ “Museu Aberto do Morro da Providência e o Favela-Bairro” (<https://www.youtube.com/watch?v=YHDzton3gic>) e Figura 28 retirada do vídeo da SMH “Morar Carioca no Morro da Providência” (<https://www.youtube.com/watch?v=RxxwbGBnX8w>).

<sup>108</sup> Planta do IPLAN-RIO que indica o resultado das antigas pedreiras de escavação, que atuaram no morro.

É marcante a função de circulação estrutural da escadaria histórica, a evolução da Providência ocorrem torno dela, percebidos pela intensa ocupação do solo e na mudança do sistema construtivo. As edificações passaram a ser mais resistentes – concreto armado com alvenaria - e a favela cada vez mais densa, tanto horizontal como verticalmente. Localidade cujo início da construção remete-se ao século XIX, com mão de obra escrava, conforme o relato de moradora a seguir:

“Por que eu estou descalça? Porque eu nasci no Morro da Favela [Providência], eu sou descendente dos primeiros escravos que tiveram a liberdade na Ladeira do Livramento que assim foi chamada. Essa primeira ladeira deu origem à casa de Machado de Assis que nunca é lembrada, nunca é exaltada por nada nem por ninguém, é na Ladeira do Livramento. Essa mesma ladeira deu início a escada que deu início aos escravos que construíram em 1860 os primeiros degraus da escada onde foi fundado a praça Américo Brum, antiga Praça do Largo dos Brontes, e que deu início ao Cruzeiro da Favela [...] (Moradora do Morro da Providência, Cruzeiro)” (Fórum Comunitário do Porto, 2011:23)



FONTE: Figura 30 (ZYLBERBERG, 1992:46). Figuras 31: retirada do vídeo da PCRJ “Museu Aberto do Morro da Providência e o Favela-Bairro” (<https://www.youtube.com/watch?v=YHDzton3gic>);

Na Figura 30 do século passado, constam a escadaria do morro - ao fundo em continuidade à Ladeira do Barroso -, e o espaço da futura Praça Américo Brum, no espaço livre à direita. Já na Figura 31, de poucos anos atrás, tal praça recebe a implantação uma quadra esportiva coberta. Estes elementos arquitetônicos, junto às primeiras construções no topo do morro, sintetizam a história da Providência – escadaria e praça - que, como será abordado à frente, foram perturbados pela atual urbanização.



Fonte: Figura 32, (ZYLBERBERG,1992:15). Figura 33 e 34, retiradas do vídeo da PCRJ “Museu Aberto do Morro da Providência e o Favela-Bairro” (<https://www.youtube.com/watch?v=YHDzton3gic>).

Esta mesma perturbação intervencionista também se apresenta aos elementos arquitetônicos, do século XIX, situados no topo da favela. Na Figura 32, o Oratório do Cruzeiro ainda isolado, na Figura 33, a Capela Nossa Senhora da Penha e, na Figura 34 o antigo reservatório d’água do início do século XX.

### **3.2.3 Intervenção na Providência e suas consequências locais**

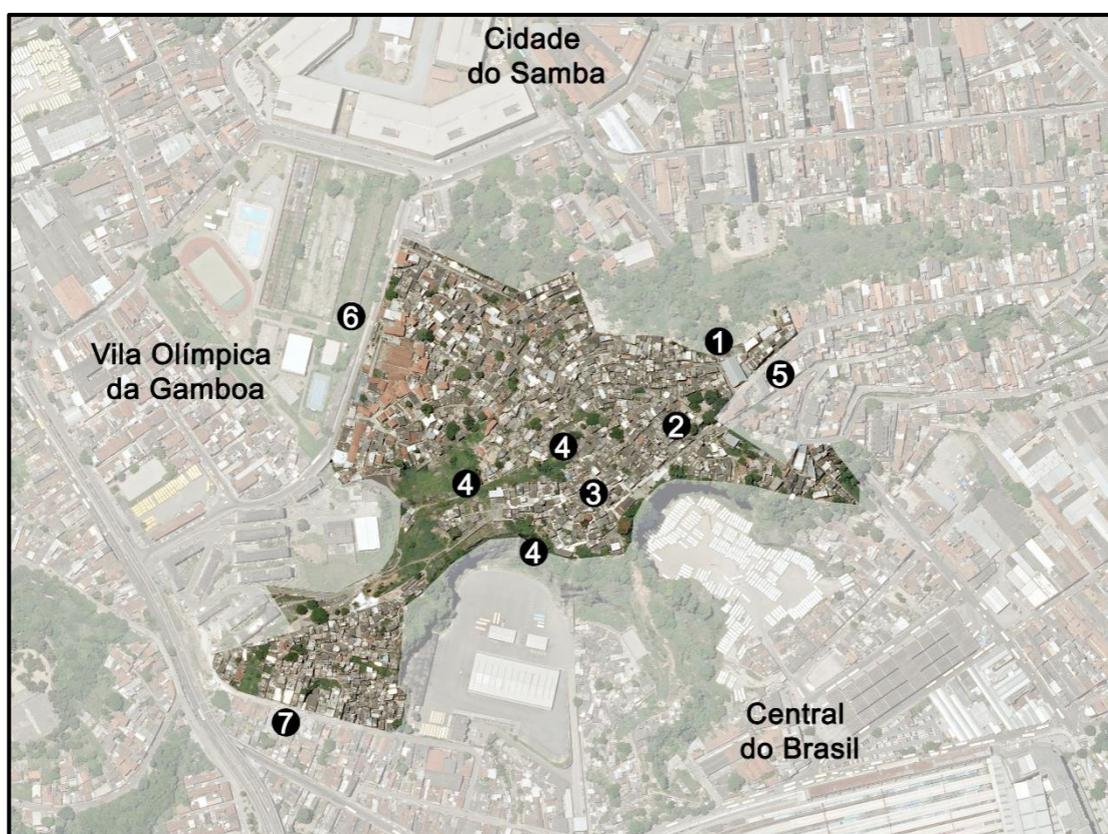
Apesar de mais de um século de existência, é apenas em seu passado recente que o Morro da Providência recebe contínuos investimentos, como as obras do Favela Bairro e do Morar Carioca. Nota-se o acúmulo de procedimentos de valorização do território, os quais intensificam a diferenciação interfavelas desta para as demais da cidade, evidenciando também a forte demanda pela valorização da região.

O Morro da Providência foi inserido na legislação urbanística como Área de Especial Interesse Social (AEIS) definida pela Lei 2976 de 11 de janeiro de 2000, enquanto sua urbanização, prevista pelo Programa Favela-Bairro só acontece em 2005. Pelas propostas deste Programa, a Providência foi contemplada com uma intervenção diferenciada, sendo proposta, entre outras, a construção de um museu a céu aberto, isto é, a transformação da própria favela centenária a atração. Neste sentido, fica clara a imposição do projeto de “fora para dentro”, onde “a participação popular também ocorreu de forma pontual e instrumentalizada”. (GOMES; MOTTA, 2013:9).

Esta ‘qualificação urbana’ foi justificada pelo esforço em transformar a externalidade negativa da favela em positiva, isto é, ao torná-la museu a ser

visitado com mirantes para belas perspectivas da paisagem carioca, seria oferecida uma finalidade positiva superando a imagem negativa da favela, como lugar da pobreza. A qualificação deste espaço, junto à urbanização propriamente dita, foi acompanhada por melhorias habitacionais, através do Programa Cimento Social, situadas na parte mais baixa voltada para o Porto. Trata-se de intervenções de valorização local, constatado tanto com os investimentos públicos no entorno – apresentados à frente –, quanto nas obras de infraestrutura, dentre outras realizadas na favela. A Figura 35 abaixo destaca os pontos de maior relevância.

**Figura 35 Destques da favela da Providência**



Fonte: Imagem aérea da Providência em 2009 (Google Earth), com destaque ao limite da favela, a Praça Américo Brum (1), a escadaria histórica (2), o museu a céu aberto (3), os mirantes (4) e ruas de acesso: Ladeiras Barroso Faria (5), Rua Barão da Gamboa (6) e Rua Ebroino Uruguai (7).

Nesta Figura 35, destacam-se o limite da Providência, as ruas de acesso ao morro, a praça Américo Brum, bem como os principais elementos existentes (escadaria, Praça Américo Brum, Capela, Oratório e o antigo Reservatório) e os mirantes construídos. Com relação a estes destaques, seguem algumas imagens dos mirantes e do detalhe arquitetônico do Museu Aberto, executados pelo Favela Bairro.



Figura 36: Vista do 1º Mirante, parte da região portuária e a Baía de Guanabara. Fotografias do autor.



Figura 37: Vista do 2º Mirante, semelhante ao anterior, estendendo até o Corcovado. Fotografia do autor.

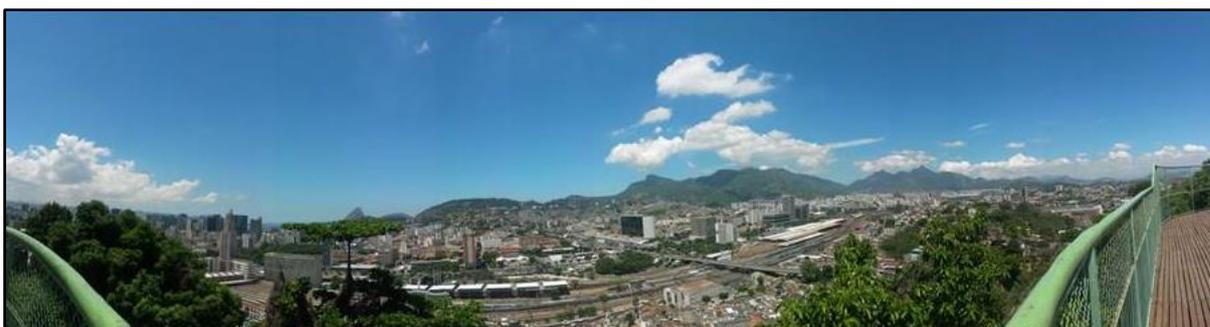


Figura 38: Vista do 3º Mirante, panorâmica com a Av. Presidente Vargas em primeiro plano, a cadeia de montanhas com o Pão de Açúcar, Corcovado, Floresta da Tijuca e o Estádio do Maracanã à direita. Fotografia do autor.

Estas propostas para a contemplação carioca, em conjunto aos elementos históricos do morro, compõem os elementos do Museu a Céu Aberto. Seu percurso é fortalecido pelo detalhe construtivo de *linha guia*, perfis metálicos no eixo das vielas e escadas, identificados no conjunto de Figuras 39. Tratam-se tanto de um detalhe projetado para manter o percurso orientado, como decks para as visadas do local, evidenciando mais uma vez o foco no visitante ao invés do morador.



Conjunto de Figuras 39: Ilustram a linha metálica guia do percurso do museu, fotografias do autor.

Esta rotina de visitação, pretendida pela urbanização do Favela Bairro, expõe a demanda pela valorização ativa desta favela centenária e, conseqüentemente, a valorização passiva da região portuária, junto com as intervenções da Cidade do Samba e da Vila Olímpica, também no bairro da Gamboa. Porém, tal proposta turística teve sua implantação comprometida, até mesmo no início da OUC Porto Maravilha, tanto pela insegurança gerada pelo tráfico, como pela adversidade de acesso ao aludido museu.

Com relação ao projeto de urbanização do Morar Carioca da Providência, vale destaque à sua renomeação durante a execução, custeada com recursos Federais do PAC. Ela representa um dos casos da “antecipação” do programa – a fase I, pretérita ao concurso, abordado no item 3.1.2 -, que incorporou projetos e obras já em andamento, mesmo possuindo diferentes escopos de serviço, prioridades, fontes de financiamento, etc. Estes fatos expõem a credibilidade do programa enquanto slogan adaptável às necessidades políticas momentâneas, como a abandonar as lições aprendidas com o consagrado programa antecessor e as conseqüentes do concurso. Como no processo participativo e o desrespeitoso processo de remoção adotados no presente caso, abordados à frente, que resultam na perda da confiança junto aos moradores a serem atendidos, desta e das demais favelas contempladas, além de alguns escritórios premiados pelo concurso.

E mais, se a Favela da Providência havia acabado de ser urbanizada pelo Favela-Bairro, porque foi novamente escolhida? Será que o serviço da primeira obra foi incompleto? Não existem outras favelas que necessitem de urbanização, de maneira a “sobrar” recursos para intervir novamente na mesma? Ou simplesmente aguardava a entrada da UPP e conseqüente valorização, com a “ocupação” policial e a nova “rodada” de gentrificação? Qual fator priorizou o Morro da Providência a receber a segunda obra de urbanização (valorização ativa) no início do século XXI? E estas, junto às ações públicas no entorno (valorização passiva), demonstram

objetivos de manter o favelado em sua comunidade pós-qualificação ou a busca por uma maior valorização imobiliária?

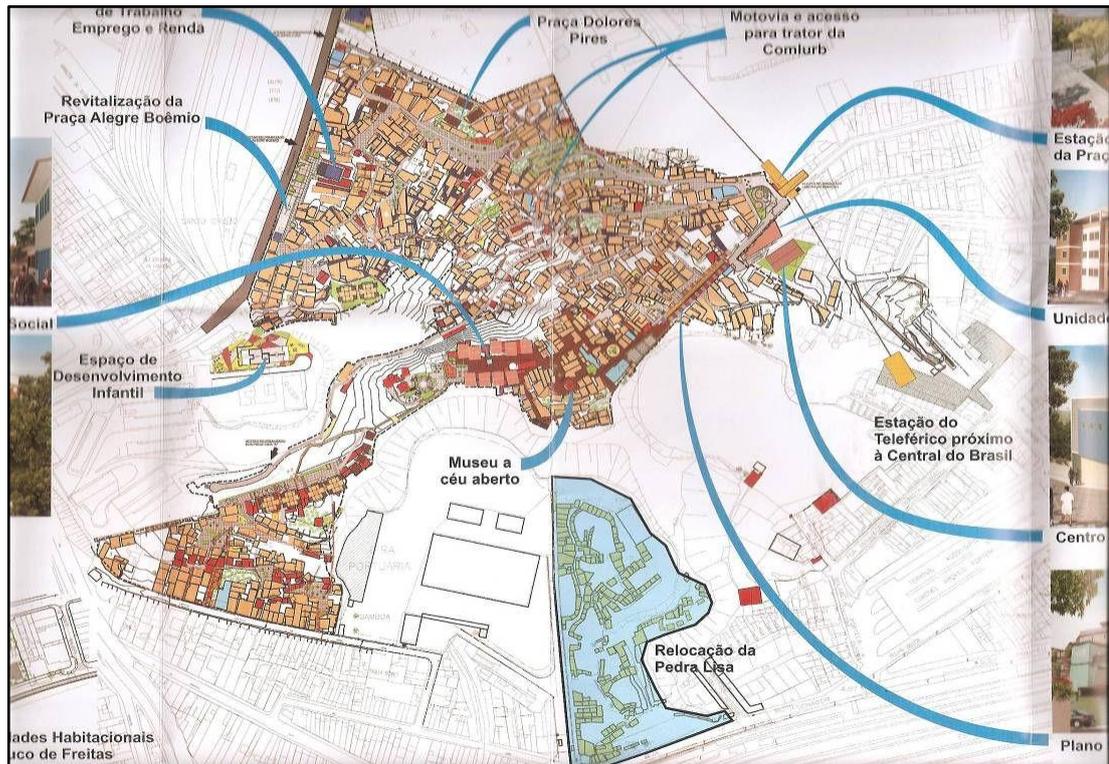
São estes os questionamentos que acompanham a presente análise sobre as intervenções do Morar Carioca na Providência, as quais “começaram no início de 2011, seguindo a ocupação da UPP, e deveriam ir até meados de 2013, com obras de conservação e urbanização. O projeto está sendo executado pela iniciativa privada, através do Consórcio Porto Novo” (GOMES; MOTTA, 2013:13). Quanto ao seu conteúdo, tem-se a descrição da SMH, responsável pela obra, seguido da Figura 40, com o projeto de urbanização do Morar Carioca da Providência.

“As obras incluem, além da complementação de infraestrutura, a construção de um teleférico e de um plano inclinado para facilitar a circulação e acessibilidade dos moradores; um Espaço de Desenvolvimento Infantil (EDI) para 170 crianças, um Centro Esportivo e outro de Trabalho, Emprego e Renda. [...] Referência histórica da cidade, o Morro da Providência terá a sua memória preservada. A proposta é transformar a área num ponto turístico. No local, será criado um Centro Histórico e Cultural, um novo ambiente em torno do Oratório e da antiga Pedra dos Escravos, onde serão construídas edificações destinadas ao comércio voltado para o turismo. A área vai da Ladeira do Barroso, passa pela Igreja Nossa Senhora da Penha, pelo antigo reservatório, pela Capela do Cruzeiro e finaliza numa praça projetada com anfiteatro. Na Providência, está prevista a construção de um Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), implantação de limites físicos e desadensamento de trechos intensamente ocupados e insalubres. Serão construídas inicialmente 264 novas moradias para reassentamento de famílias que vivem em áreas de risco, sobretudo na localidade da Pedra Lisa. Está programada a reforma da Praça Américo Brum, o alargamento de ruas, reforma da pavimentação, construção de calçadas e melhoria das condições de acesso [...] e várias áreas serão reflorestadas.” (SMH, 2010)<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup>Informações da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), do dia 14/09/2010, obtidas no site <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?id=1126270>, em visita do dia 15/02/2015.

Figura 40 – Projeto Morar Carioca para a Providência



Fonte: “Mapa do projeto Morar Carioca em um folder distribuído aos moradores pela Prefeitura em uma das reuniões.” (FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO, 2011)

A proposta reforça a visitação externa tanto no que condiz a mobilidade, quanto na proposta de Centro Histórico nas proximidades da Capela Nossa Senhora da Penha e no Oratório do Cruzeiro. No que confere a acessibilidade, as construções propostas praticamente vencem toda a declividade do morro. O teleférico, por sua vez, atinge a base da favela, enquanto o plano inclinado faz a ligação deste, com o topo do morro, localização privilegiada em decorrência da bela vista do centro da cidade. Junto a outras ações e revitalizações, descritas pela SMH, o projeto prevê um considerável número de reassentamentos, no qual o processo de demarcação e demolição adotado merece destaque para não ser repetido.

No que tange a construção e execução do custoso teleférico, é a intervenção destacada por sintetizar a principal disputa de interesse nesta urbanização, isto é, sua proposta refere-se a demanda turística ou ao morador? Composto por um sistema com três estações – Cidade do Samba, Américo Brum e Central do Brasil -, sendo a intermediária na Providência. Esta estação foi localizada em um dos

principais acessos do morro – Ladeira do Barroso -, no local da antiga Praça Américo Brum, como pode ser visto nas Figuras 41-3.



Figura 41 (Fotografia de Léo Lima, obtida no site <https://favelaemfoco.wordpress.com/2011/07/19/o-morro-da-favela-e-sua-resistencia-continua/>, em visita do dia 15/01/2015). Figura 42: Projeto da Estação Américo Brum retirado do site da SMH - PCRJ <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?id=2591641>; Figura 43: Fotografia da estação do teleférico registrada pelo autor.

Apesar das reivindicações contrárias dos moradores, o espaço de convivência e lazer comunitário com a quadra esportiva, foi substituído pela estação intermediária do teleférico. Além da duvidosa participação popular ao longo das etapas de projeto e execução, premissas do Morar Carioca, a operação deste recente equipamento de mobilidade tende à demanda pela visitação de turistas. Mesmo com sua construção concluída em meados de 2013, foi apenas um ano depois, pouco antes do início da Copa do Mundo de Futebol, que começou a ser operado. Atualmente o teleférico funciona, gratuitamente, entre 9-11h e 14-16h<sup>110</sup>. Demanda externa evidenciada tanto pelo curto horário de funcionamento, quanto pela demora nos tramites desta concessão, cuja operação foi alcançada com a proximidade do grande evento internacional na cidade.



Figura 44: Imagem da escadaria histórica retirada do vídeo da SMH “Morar Carioca no Morro da Providência” (<https://www.youtube.com/watch?v=RxXwbGBnX8w>); Figura 45: Proposta de plano inclinado para a mesma localidade do morro da Providência, retirado do site da SMH - PCRJ <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?id=2591641>; Figuras 46: Fotografia do autor.

O segundo equipamento de transporte vertical proposto (Plano Inclinado), acarretaria em um considerável número de desabitados e a conformação de uma

<sup>110</sup> Conforme relato do funcionário responsável pelo controle de acesso da Estação Américo Brum.

barreira física entre a escadaria histórica e a encosta ao norte, de maior ocupação. Como pode ser constatado na Figura 45, pela necessidade de demolição de todas as edificações limítrofes à norte com a escadaria e pela ausência de uma estação intermediária ou outro mecanismo que cruze o plano inclinado. Na comparação entre as Figuras 44 e 46, percebe-se que algumas habitações foram demolidas, sem que o vazio urbano decorrente tenha recebido um novo uso consistente. A não execução deste item do projeto representa uma conquista popular, a ser relatada à frente, tanto pela interrupção das demolições, quanto pela redução do número de reassentados. Ameaças de demolição também presentes pelas propostas para o topo do morro, apresentadas nas próximas figuras.



Figuras 47: Projeto de Centro Histórico e Cultural no entorno do Oratório do Cruzeiro na Providência, (SMH-PCRJ, 2011) <https://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2012/01/cruzeiro-projeto.jp>; Figura 48-49: Fotografias do autor.

Conforme identificado no Figura 47, são previstas novas edificações para o entorno imediato do Oratório do Cruzeiro no alto do Morro da Providência, figura que se observa o novo padrão arquitetônico “histórico” proposto. Conjunto denominado Centro Histórico e Cultural, mesmo tendo as edificações a serem construídas e “destinadas ao comércio voltado para o turismo”, em substituição às antigas moradias. Percebe-se que o histórico e cultural é utilizado enquanto justificativa para demolição dos domicílios do entorno das edificações históricas. Mais uma vez prevalece a demanda externa perante os moradores.

O que alegar para estes moradores, com demolição necessária para o futuro “Centro Histórico e Cultural”, saírem de suas casas? Ademais, estas famílias não se encontram em áreas de risco, nem tampouco representam obstáculos à implantação da infraestrutura ou da circulação interna das vielas. Qual prioridade, histórica ou cultura futura, justifica o prejuízo social destas demolições? Será que estas moradias vão ter de ser relocadas pela importância das suas localizações - privilegiada vista

do cume do morro e circunvizinho ao elemento arquitetônico centenário -, para a real destinação deste espaço à visita turística?

Junto a esta nova tipologia arquitetônica “importada de fora”, representada na Figura 47, a presente urbanização vem resultando em novas sequelas ao assentamento. Como pode ser observado na Figura 51, onde uma das edificações marcadas para sair, de fato foi demolida. Porém deixando a lembrança, Figura 52, de que ali existia uma construção marcada, como a materializar a mensagem intimidadora aos demais moradores ameaçados e que permanecem em suas habitações.



Figuras 50: Projeto de praça com o Centro Histórico ao fundo retirado do site da SMH – PCRJ (<http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?id=1126270>); Figura 51-2: Fotografias do autor.

Esse procedimento de remover domicílio, seja por questões de risco ou para viabilizar a obra, desacompanhado da construção de novas unidades habitacionais em igual número, ao mesmo tempo em que retira do morador sua localização na cidade pela ausência da moradia, o impede, na maioria dos casos, de permanecer na antiga região, dada à valorização imobiliária dos antigos vizinhos. O reassentamento do antigo morador no entorno imediato, premissa do Morar Carioca, é depreciado perante a prioridade em qualificar a visita turística, uma vez que ainda conta com moradores removidos vivendo de aluguel social<sup>111</sup>.

Padrão de prioridades também presente no processo de reassentamento destas obras, onde, dos seis terrenos destinados às novas unidades habitacionais, apenas um, na Rua Nabuco de Freitas, teve a obra iniciada através de empreendimento MCMV, porém, atualmente está interrompida, como observado nas Figuras 53-4, sendo esta última visada do alto do morro. Também é destacado o potencial do terreno, na Figura 55, para construção de equipamento habitacional ou

<sup>111</sup> “residentes da Pedra Lisa que foram removidos desde a intervenção do Favela-Bairro, bem como aqueles que foram despejados no início das obras do Morar Carioca em 2011 ainda vivem de aluguel social, portanto, ainda não foram reassentadas, não possuindo documentos que garantam esse processo”. (GOMES, MOTTA, 2013:15).

social, situado na Ladeira Faria próximo à base da escadaria histórica, como outros terrenos públicos da região.



Figuras 53:Imagem do Google Maps; Figura 54-5: Fotografia do autor.

A suposição que se apresenta em decorrência do reassentamento praticado, diz respeito ao “desincentivo” a permanência deste grupo de removidos e dos mais populares da área, ameaçados pela gentrificação. Dando sequência a recente processo de valorização da região, assim como sua continuidade, “apostada” e/ou “garantida” pela CEF, no leilão das CEPAC’s. Neste sentido,

“A intervenção do poder público no Morro da Providência se dá, portanto, infringindo o Estatuto da Cidade em seus princípios básicos, fundados na ‘garantia do direito a cidades sustentáveis’ e ‘gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas’ (art. 2º, I e II). Um dos instrumentos do Estatuto que pode garantir a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social é o direito de preempção (ou de preferência). Conforme o artigo 26, o direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; Por este motivo, devido a grande quantidade de propriedades subutilizadas na Zona Portuária, o poder público municipal poderia se valer de tal direito para alugar ou comprar imóveis, e se necessário, reformá-los, a fim de utilizá-los para a habitação de interesse social (HIS), ao invés de praticar o método do aluguel social, já visto aqui como inviável para fins de moradia digna.” (RAINHA; FONSECA, 2013:13)

O fracasso, proposital ou não, deste reassentamento, além de atender a demandas externas aos moradores e contribuir para a segregação residencial, foi acompanhado por práticas truculentas no decorrer do processo de identificação e demolição das moradias. Como se observa no conjunto de Figuras 56, diversas edificações foram “identificadas” com a sigla da Secretaria (SMH) - “ou como dizem os moradores, ‘Saia do Morro Hoje’” (Comitê, 2013) - e um número, sem qualquer tipo de esclarecimento ou consentimento dos moradores.



Conjunto de Figuras 56: Conjunto de imagens das “identificações” das construções a serem reassentadas (FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO, 2011).

“O problema central, conforme relato dos moradores, é a ausência de informação e do envolvimento da comunidade na discussão deste projeto, que ninguém conhece direito, e que implica em diversas remoções ou reassentamentos. A Prefeitura alega que 380 famílias serão reassentadas por estarem em área de risco e outras 291, para a implantação do teleférico e do plano inclinado. No entanto, o argumento do risco utilizado pela prefeitura para justificar as remoções já foi descaracterizado por contra-laudo geotécnico, que concluiu um número muito inferior de casas vulneráveis e que a maioria dos problemas seria facilmente solucionável com simples obras de contenção.” (Comitê, 2013:27)

Estas práticas infringem os direitos humanos dos moradores a serem reassentados, contando inclusive com atos de corte de água ou luz. Neste caso, a premissa do Programa Morar Carioca da participação popular<sup>112</sup> não aconteceu nem ao menos no direito a informações sobre o projeto. Atuação pública que resultou na organização interna dos moradores contrários ao reassentamento, através da Comissão dos Moradores da Providência e do Fórum Comunitário do Porto. Tais desrespeitos constam no documentário “Casas Marcadas”, de Dezembro de 2012, ao retratar:

“a voz dos moradores, que não são contrários às obras, mas discordam da forma como o programa tem sido implementado, não levando em conta a participação popular e violando direitos humanos, pela forma brutal com que estas remoções têm sido executadas, não apenas na Providência, mas por toda a cidade. [...] Ressalta ainda que esse projeto de urbanização privilegia a estética sem levar em conta a história e a memória e dos moradores reproduzida no espaço, não atingindo as reais necessidades dos moradores.”(GOMES; MOTTA, 2013:14)

Fora a contrariedade ao Estatuto da Cidade, apontado pelos autores Rainha e Fonseca (2013), este contexto de infração dos direitos dos moradores, sejam eles de participação, de informação e, em alguns casos, os humanos, resulta em um procedimento peculiar à urbanização estudada.

<sup>112</sup>“A participação da população comparece como exigência do Morar Carioca da mesma forma como se colocava como requisito no Favela-Bairro, visando gerar consenso. A urgência das obras e a exiguidade dos prazos impede uma mudança substantiva nas bases do programa, de modo a garantir a continuidade no curso do planejamento definido. (GOMES; MOTTA, 2013:11)

“A Defensoria Pública do Estado entrou com ação cautelar e em outubro de 2012 foi expedida decisão de paralisação das obras em função da ausência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e do Estudo de Impacto de Vizinhança, bem como da não informação dos moradores do projeto, cronograma e remoções previstas. Esta ação visa também paralisar a demolição de casas de famílias já removidas, em função dos problemas gerados pela não retirada dos entulhos. A Prefeitura conseguiu liberar a realização das obras do teleférico, mas as remoções estão temporariamente suspensas.”(Comitê, 2013:27)

Ademanda pela valorização da região acaba por atropelar determinadas premissas básicas do Morar Carioca, como processo participativo - o reassentamento no interior do agrupamento ou em seu entorno imediato, etc -, com graves consequências aos cidadãos locais, os quais recorreram a Defensoria Pública do Estado em defesa perante a Prefeitura do Rio de Janeiro. Esta demanda pela valorização é confirmada pela continuidade da pegada turística na urbanização, originário do Favela Bairro - atestando sua “incompletude” -, e reforçada pela presença da UPP.

Neste cenário de “paralisação das obras”, flexibilidades do programa para abranger outras obras e projetos, as infrações dos direitos dos moradores no processo de remoção da Providência, tendem a depreciar demais projetos do Morar Carioca. Aliás, pelo apresentado até aqui, percebe-se que os atuais projetos de urbanização de favelas veem incorporando as duas vertentes de atuação até então antagônicas – urbanização e a remoção – na mesma intervenção. Até mesmo nas práticas de reassentamento que, mesmo tendo o apoio de outro programa habitacional (MCMV) e sua quantidade ampliada, na comparação com o Favela-Bairro, muitas vezes parecem, pela maneira como vem sendo realizado, táticas de remoção, ao dificultar a permanência do morador removido.

Como exposto, esta segunda obra na Providência, pelo Morar Carioca, acontece no sentido de reforçar a atração de visitantes, reforçando o proposto Museu Aberto do Favela Bairro, mediante a proposta de implantação de sistemas mecanizados de acessibilidade e do número excessivo de reassentamento, sobretudo as moradias no entorno do Oratório, do “futuro” Centro Histórico e Cultural. Constata-se que tais intervenções públicas estão mais focadas na melhoria das externalidades locais e municipais para atrair investidores do que propriamente o bem estar de considerável parcela da população, seja a local - sob risco de gentrificação -, ou a sociedade como um todo – pelo agravamento dos problemas

urbanos decorrentes do aumento da segregação residencial. De acordo com Gomes e Motta (2013),

“a cidade avança no sentido oposto ao da integração social e da redução das desigualdades socioespaciais. Os recursos investidos não são definidos em uma arena pública em que possam ser discutidos ou contestados, verificando-se que o setor público arca com o ônus das intervenções e os ganhos são da iniciativa privada, tendo como resultado final o aprofundamento da fragmentação social e a polarização do tecido urbano”. (GOMES; MOTTA, 2013:6-7)

Constatações que apontam para duas possíveis alternativas da concentração de investimentos nesta favela: a continuidade no apoio em tornar a favela turística – tanto pelo Centro Histórico Cultural em reforço ao Museu Aberto, como a melhoria no acesso com o teleférico -, e o reforço ao movimento de segregação residencial contra o pobre desvalorizador das CEPAC's da CEF. O que também é reforçado pela melhoria na externalidade da favela urbanizada, como o caso do Morar Carioca, intensificado com o aumento do custo de vida na favela, seja em função das novas taxas pelos serviços urbanos implantados ou em decorrência da própria qualificação do ambiente construído. Esta tendência assume proporções desastrosas ao expulsar os moradores mais pobres, empurrando-os para outra região da cidade, provavelmente em outro aglomerado subnormal. Essa tendência à gentrificação, além de atuar “em cascata” pelas demais áreas da cidade, agrava a fragmentação da cidade contra as camadas de menor renda, propiciando a formação de regiões com a presença cada vez menor de pobres, sem necessariamente expulsá-los explicita e diretamente.

Fato que faz da priorização das favelas a serem urbanizadas – potencial “ferramenta gentrificadora” -, um importante mecanismo de valorização das regiões das cidades. As intervenções pontuais, quando simultâneas pela cidade e concomitante a outras políticas públicas, como apresentado na figura 09 (página 102), podem gerar complexas consequências à cidade, como a gentrificação popular nas áreas “nobres”. Apesar dos “avanços” sobre as políticas para favelas abordadas até então, observa-se a sistemática resolução dos problemas locais, a partir do redirecionamento dos mais populares para outras áreas de menor interesse. Esta evolução da segregação residencial é alcançada pela recorrente redefinição do lugar dos pobres na cidade e valorizações decorrentes.

Esta consideração reforça a importância do processo de reassentamento, vital para a urbanização, enquanto medida voltada ao morador cuja casa precisa ser demolida, para impedir que contribuam para o crescimento das favelas existentes, ou o surgimento de novas, mediante a alternativa “chave por chave”<sup>113</sup>. Porém o que se percebe são medidas paliativas, como as indenizações<sup>114</sup> e os alugueis sociais, por não garantirem uma moradia adequada ao removido, tendendo a direcionar sua movimentação para outro lugar, possivelmente informal.

Esta migração dos mais pobres nestas urbanizações, expressa o caráter paliativo das urbanizações de favela, ao continuarem gerando o crescimento das favelas em outros locais. Esta constante movimentação popular intraurbana dificulta a atuação da engenharia urbana, não apenas pelo crescimento da sua área de atuação para as periferias, mas também por implicarem em um “grau devastador de degradação ambiental provocado por loteamentos ilegais e ocupações sobre áreas protegidas e solos frágeis” (ABIKO, 2011:23). Carente de uma atuação holística sobre a cidade, é percebida a indução da segregação residencial pelas “políticas municipais [que] reservam as áreas mais centrais e com acesso à melhor infraestrutura às classes média e alta” (ABIKO, 2011:21), ignorando as graves consequências resultantes para toda a cidade.

Verifica-se que a maior parte das ações voltadas às favelas geram - mesmo que a Constituição Federal preconiza o contrário - o aumento das disparidades sociais e a permanência de práticas habitacionais insalubres da população de menor renda. Elas se manifestam na ausência de tratamento do esgoto sanitário, a poluição dos corpos hídricos, a impermeabilização do solo resultando em enchentes, descarte inadequado dos resíduos sólidos, maior vulnerabilidade a doenças como a tuberculose dada as condições insalubres das moradias, entre outros fatores que dificultam o estabelecimento e manutenção dos serviços urbanos. Outras graves consequências dessas transferências populacionais - que não se restringem ao saneamento básico - dizem respeito a diversos aspectos, desde a maior disputa pelos equipamentos urbanos periféricos, como escolas, creches e hospitais, até a

---

<sup>113</sup> Modalidade onde o morador a ser relocado somente entrega a chave do seu domicílio ao receber a chave da sua nova casa, mediante a produção de unidades habitacionais ou pela compra assistida.

<sup>114</sup> A respeito destas, vale lembrar que costumam ser valores mais baixos que o praticado pelo mercado, uma vez que as indenizações não consideram a propriedade fundiária, ela é calculada somente sobre as benfeitorias.

intensificação dos congestionamentos dos sistemas de transporte, como já mencionado.

Dados os impactos prejudiciais à engenharia urbana carioca, essa crescente ambiguidade entre o problema a ser resolvido e a ação das políticas para favelas tem na segregação residencial o mecanismo que, ao mesmo tempo em que fragmenta a cidade em áreas sociais destinadas a distintas classes, direciona as camadas populares às periferias. Tal realidade intensifica os conflitos urbanos, uma vez que as ações públicas, financiadas por todos os cidadãos, terminam por privilegiar regiões onde se situam residências das classes hegemônicas.

Em síntese, as ações públicas não minimizam a segregação residencial, ao contrário, a complexificam ao priorizarem a venda da cidade aos mercados globais e aos interesses privados do rentismo fundiário, como mostra o exemplo da região portuária, onde determinados territórios são escolhidos para receber intensos investimentos em detrimento do bem coletivo da sociedade. A urbanização de favelas tende a abafar os conflitos locais, mediante suas práticas “participativas”, e induzir a substituição social dos moradores de menor extrato de renda. Até que ponto a cidade vai comportar este duplo movimento: de reorganizar o lugar do pobre urbano e de concentrar investimentos pontuais, com recursos de todos, em detrimento do seu restante?

### **3.3 Possibilidades de utilização da Legislação Urbanística: cenários**

No combate a essa dinâmica de crescimento segregador, de investimentos públicos direcionados às valorizações urbanas pontuais que decorrem em migrações intraurbanas dos mais pobres, a oferta de terrenos centrais urbanizados à moradia popular, já destacada por Maricato (2000), pode se apresentar como uma das estratégias impugnadoras deste processo. Diante a relevância do tema habitacional, o presente trabalho utiliza uma ferramenta do exercício profissional para instigar o debate a respeito das demandas por terrenos infraestruturados no entorno da favela da Providência.

É pretendido dialogar sobre os conflitos de interesse que demandam ações públicas perante este solo urbanizado e de localização central, tendo como ponto de partida: as consequências da sociedade ser dividida em classes, abordadas no primeiro capítulo; os grandes eventos mundiais sediados na cidade e seus

proporcionais recursos; a concentração de investimentos e políticas públicas simultâneos no local; a existência de dois projetos de cidade em atuação no município do Rio de Janeiro<sup>115</sup>; e o discurso estrategicamente “participativo” e “consensual”, atualmente praticado em prol da “melhoria da cidade”.

Neste intuito, são apresentados dois cenários<sup>116</sup> traçados para a região portuária do Rio de Janeiro, por se tratar do entorno expandido da Favela da Providência para expressar a relação entre as premissas desta urbanização com o projeto de cidade ao qual o entorno está submetido. Entende-se aqui como ‘cenário’ a simulação de situações hipotéticas com base em modelagem, visando a testagem de alternativas de intervenção no território em estudo. Eles são explorados sob o aspecto das possibilidades de aplicação da legislação urbana: o Cenário A, inspirado na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, e o Cenário B, com base no Solo Criado. Assim sendo, foi desenvolvido um modelo eletrônico da região, apresentado no conjunto de imagens 57, para facilitar a comparação entre os cenários simulados.

---

<sup>115</sup>Em meados da década de 1990, a partir da sobreposição do Plano Estratégico sobre a área de atuação do Plano Diretor, como apresentado no item 2.2.4.

<sup>116</sup>Entendidos aqui enquanto situações hipotéticas de futuro, cujo cerne está na análise das possibilidades de intervenção no território em estudo. Neste caso, se fundamentam em dois instrumentos da legislação urbanística – OUC e Solo Criado, brevemente apontados no item 3.2.1.

**Conjunto de Imagens 57– Modelo com situação atual do Morro da Providência e seu entorno**

Dentre as possibilidades exploradas nos cenários a seguir, a temática habitacional é priorizada dentre as demais questões urbanas<sup>117</sup>. Aliás, neste cenário, os equipamentos educacionais profissionalizantes<sup>118</sup> adquirem importância sobre os outros, por acreditar que a promoção de moradia popular não é em si suficiente, ela deve vir acompanhada do fomento à geração de trabalho e renda, uma vez que seus moradores necessitam desta renda para fazer a casa “funcionar”.

Tendo em mente as práticas de segregação residencial, flexibilização urbanística e dos processos de valorização ativa e passiva, estes cenários pretendem explorar alternativas de ações do poder público – no caso da provisão das habitações de interesse social (HIS) - sobreduas perspectivas: a disputa pela valorização do território, e a tendência de localização do morador de baixa renda na cidade. Para este debate são simulados tanto a construção de moradias populares em terrenos públicos, com recursos oriundos da venda do solo criado, quanto seu desincentivo na região, de forma a evitar externalidades imobiliárias negativas.

### **3.3.1 Cenário A**

Tendo como condutor o planejamento estratégico, o Cenário A consiste numa simulação de utilização máxima da potencialidade de ocupação do solo oferecida pela normativa em vigor na Zona Portuária, obtidos através da compra e venda dos CEPAC. O suposto sucesso dos CEPAC's poderia imprimir intensa valorização no local, desencadeando o alerta, exposto por Maricato (2000), da apropriação de moradias com potencial popular pela classe média.

Diante deste cenário “sintonizado” ao projeto de cidade “competitiva” e ao 2º Plano Estratégico 2013-2016, o Morar Carioca da Providência realizar-se-ia com o objetivo de aproveitar o potencial centenário e pioneiro da Favela da Providência para torná-la uma representação visitável deste padrão urbanístico internacionalmente conhecido e procurado. Assim, as intervenções de infraestrutura básica são acompanhadas por um custoso sistema de circulação vertical, composto por um teleférico e Plano Inclinado. O primeiro, de ingresso ao acesso intermediário

---

<sup>117</sup>Temas também importantes como o transporte urbano, o uso e ocupação do solo, equipamentos culturais, etc. Salienta-se também, que foram considerados os equipamentos mais pertinentes ao tema da moradia, apesar de existirem outras propostas e terrenos dignos de estudos, como o caso do Museu do Amanhã previsto para o píer Mauá, o terreno do antigo gasometro. Afinal, neste contexto hipotético de cenários futuros, as variações de combinações de intervenções são diversas.

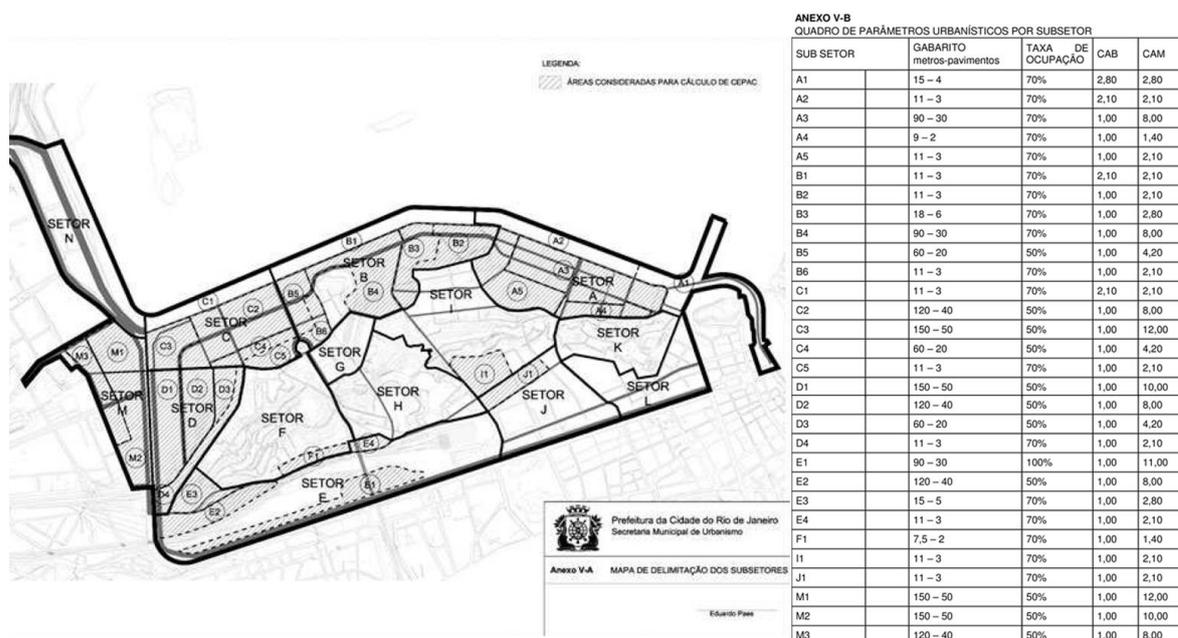
<sup>118</sup>Enquanto possibilidade de geração de trabalho e renda a partir da capacitação profissional e do incentivo ao comércio e serviços.

da Favela, na Ladeira do Barroso, e o segundo, para conectar este ponto ao topo do morro. Local de maior potencial à visitação, seja pela privilegiada vista da cidade, como pela proximidade com as construções religiosas centenárias.

A partir da prioridade ao incentivo turístico e ao processo de valorização local, a meta de redução da favela, presente no 2º Plano Estratégico, é atingida através das demolições necessárias a intervenção<sup>119</sup>, possibilitadas através de indenizações, uma vez que o reassentamento próximo, pelo MCMV, não se viabilizou pelo elevado custo dos terrenos do entorno. Este aumento do custo territorial é decorrente do sucesso de compra e revenda das CEPAC's para construção, financeirizados através de ações na bolsa de valor.

Tal suposição de utilização máxima do adicional construtivo disponibilizado pela Prefeitura é representada no modelo eletrônico em conformidade aos parâmetros da OUC<sup>120</sup>, regulamentada pela Lei Complementar 101 de 2009, com destaque aos limites de gabarito, taxa de ocupação e o Coeficiente de Aproveitamento Máximo, estabelecidos nos ANEXOS V-A e V-B, a seguir.

**Conjunto de Figuras 58 - Lei Complementar 101 de 23 de novembro de 2009**  
**ANEXO V-A; e ANEXO V-B**



<sup>119</sup>A este respeito, o estudo técnico terceirizado, ou não, atua enquanto melhor proposta de reassentamento para os moradores ou como “justificador” gabaritado de decisões políticas?

<sup>120</sup> Apesar de diversos projetos já estarem “acordados” para os terrenos da área com disponibilidade de adicional construtivo, o modelo eletrônico se restringiu a legislação da OUC.

Conjunto de Figuras 58: Anexos V-A, com o limite da OUP Porto Maravilha e a divisão do Setores e Subsetores, e V-B com o Quadro de Parâmetros Urbanísticos por Subsetor da Lei Complementar 101 de 23 de novembro de 2009 (PCRJ,2009).

Ocorre que o recurso decorrente da venda desta ampliação construtiva é destinada às obras de infraestrutura no limite da operação, fato que possibilita obter dois processos de valorização a partir do mesmo investimento: o decorrente do acréscimo construtivo, de forma ativa, e o relativo às benfeitorias da área da operação, de forma passiva. Estas valorizações resultantes da flexibilização da legislação urbanística contribuem para a intensificação da desigualdade social, uma vez que tais benefícios líquidos da operação costumam ser apropriados, em grande maioria, pelas classes dominantes, como no modelo – Figura 03 (página 44) -, identificado pelos autores Vetter, Pinto, Fredrich, Massena(1981), gerador de segregação residencial.

Neste Cenário A, apresentado no conjunto de Imagens 59 a seguir, a valorização da região foi tamanha que até mesmo a Cidade do Samba<sup>121</sup> sucumbiu à nova legislação, sendo substituída para melhor aproveitar os parâmetros “flexibilizados” deste terreno: construir até 30 pavimentos, sob uma taxa de ocupação de 70% e o Coeficiente de Aproveitamento Máximo de até 8,00 vezes o terreno. Assim como as habitações construídas para hospedar os membros da Mídia e Árbitros, com potenciais à HIS dada sua origem fundiária federal, foram adquiridos pela classe média.

---

<sup>121</sup> Um dos primeiros elementos arquitetônicos responsáveis pela retomada das ações de revitalização da região, junto a Vila Olímpica da Gamboa e o Favela-Bairro da Providência.

## **Conjunto de Imagens 59– Cenário A**

Como se observa neste cenário A, o adensamento deste trecho central da cidade, acompanhado pelas intervenções no sistema de transporte urbano - como a perda da perimetral, o espaço viário “cedido” ao VLT e o novo Terminal Marítimo destinado aos transatlânticos - representa um elevado risco à mobilidade viária. Isto é, a já congestionada circulação viária da região<sup>122</sup> é agravada tanto pela perda física de espaço do veículo particular, implantação do VLT, como também no acréscimo significativo de origens e destinos das viagens diárias ao local, pelo aumento construtivo.

Ao que parece, a demanda pela revitalização não contempla o real fortalecimento da população local, mas sim a “cidade de exceção”, que faz da flexibilização legislativa uma regra na busca da valorização do território. Este mecanismo, como exposto, intensifica a desigualdade social, uma vez que deprecia o valor dos imóveis do entorno, tornando as habitações de interesse social indesejadas no local. Como acreditar ser possível um sistema de “teletransporte” capaz de fazer surgir e desaparecer o trabalhador, sem importar-se com o local de sua residência?

Observa-se a conivência do poder público com os agentes empoderados, grupos hegemônicos como proprietários fundiários, capital financeiro, incorporadores/construtoras, tendo em vista que o primeiro, ao invés de garantir a equidade social aos bens coletivos, incentiva a concentração de investimentos, concede privatizações e “ajustes” nas normas construtivas exatamente nas áreas de interesse das classes dominantes, medidas que fortalecem a segregação residencial, implicando tanto em consequências locais, a seleção social, como para a cidade, com o agravamento ao campo de atuação da engenharia urbana.

Em síntese, percebe-se no Cenário A uma parcela da sociedade, normalmente a de mais baixa renda, excluída da maioria das benfeitorias do poder público. A este respeito, o morador da favela da Providência, com dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal, conseguirá arcar com o aumento do custo de vida decorrente dos serviços da urbanização e intervenções de valorização no

---

<sup>122</sup>De “acesso” ao centro e zona sul da cidade através da Avenida Francisco Bicalho, responsável pela conexão da Avenida Brasil, Maracanã e Ponte Rio-Niterói com a Avenida Presidente Vargas e o Elevado Paulo de Frontin.

entorno, ou cederá rumo a um assentamento compatível com o seu poder aquisitivo de trabalhador informal ou desempregado.

### 3.3.2 Cenário B

As propostas do cenário B são concebidas a partir de três premissas: promover a diversidade de classes sociais, produzir a mistura de usos e fomentar subsídios para fortalecer a formação de trabalho e renda para moradores de baixa renda. Sua atuação preza inibir a segregação residencial através da divisão democrática dos benefícios líquidos decorrente dos investimentos públicos, a partir da oferta de moradia bem localizada para as camadas populares. Neste sentido, admite a suposição da baixa adesão às práticas neoliberais na gestão pública carioca na virada do século XX-XXI, como a continuar com os ideais da reforma urbana do período da Constituição.

Diante desta possibilidade de projeto de cidade – relacionada ao direito à cidade e à função social da propriedade -, o Morar Carioca da Providência, neste Cenário B, estruturar-se-ia em três vertentes: física, normativa e socioeconômica. A primeira volta-se a atuação em duas esferas, pública e privada: em áreas públicas, com benfeitorias relacionadas aos sistemas de saneamento, acessibilidade e meio ambiente, e na esfera privada, pela qualificação das condições de salubridade dos domicílios. A segunda vertente destina-se a identificar terrenos próximos, por levantamento fundiário e pesquisa dos instrumentos do Estatuto da Cidade (como o Direito de Preempção<sup>123</sup>), com potencial para a promoção de políticas públicas redistributivas. A última vertente preza o fornecimento de subsídios pela permanência dos moradores após a valorização imobiliária, tanto pelo reassentamento no entorno imediato, pela adoção da prática “chave por chave” ou nas HIS da região, previstas neste cenário B, assim como a capacitação profissional e o fomento ao primeiro emprego<sup>124</sup>, em conjunto com equipamentos urbanos<sup>125</sup> que

---

<sup>123</sup>“trata-se da prioridade dada ao Poder Público para efetuar a compra em negociações imobiliárias em determinadas áreas definidas por ele. Ele permite ao Poder Público fazer estoque de terras destinadas à produção de habitação de interesse social, e regular a valorização fundiária de determinada área.” (FERREIRA, 2003:13).

<sup>124</sup>Com foco na real qualificação profissional dos moradores com menores rendas, seja para alcançar um emprego no mercado de trabalho ou abrir seu próprio negócio enquanto autônomo, através de cooperativas ou a adaptar um cômodo da casa para a geração de renda, como mecanismo de subsidiar a permanência dos mais pobres, a partir da sua capacitação profissional e empenho.

potencializem processos endógenos de geração de trabalho e renda, fortalecendo o desenvolvimento socioeconômico local.

Neste contexto de atuação baseado no direito à cidade e na função social da propriedade, destaca-se o princípio do solo criado, cujo recurso obtido pela venda do imóvel seria destinado ao financiamento de HIS. Nesta hipótese, as moradias populares seriam construídas em terrenos públicos declarados Áreas de Especial Interesse Social, sendo situadas na simulação realizada, no terreno do Porto Olímpico<sup>126</sup> e da Cidade do Samba, respectivamente, conforme apresentado no conjunto de imagens 60. Os imóveis do primeiro seriam destinados à HIS, como legado deste grande evento, enquanto as outras HIS seriam construídas no terreno da Cidade do Samba, uma vez que, hipoteticamente, ela teria sido construída no terreno do antigo presídio na Rua Frei Caneca - onde foram construídas edificações pelo MCMV -, por ser mais próximo ao sambódromo.

A proposta destas moradias populares bem localizadas preza pela variedade de camadas sociais da região, a partir da assistência pública para com as faixas de 0 a 3 e 3 a 6 salários mínimos do MCMV, por exemplo. Também se pretende o uso misto do solo, prevendo para o embasamento das HIS<sup>127</sup> a implantação de comércios e serviços, permitindo a exploração econômica por parte de moradores. A previsão de locais para acatar atividades produtivas nos primeiros pavimentos das HIS, são pensadas tanto para suprir demandas de abastecimento dos moradores, como também possibilitar-lhes a geração de renda, sendo esta, engrenagem básica – pagamento dos gastos com infraestrutura -, ao funcionamento dos serviços habitacionais, como água, iluminação, eletricidade, alimentação, etc.

Neste contexto de capacitação e da integração social é prevista a construção de duas unidades do SENAI, uma voltada à indústria têxtil - dada a proximidade com o polo fabril de São Cristóvão e com a Marques de Sapucaí, com sua demanda por fantasias carnavalescas -, e outra à hotelaria, podendo promover qualificação

---

<sup>125</sup>Contemplando equipamentos urbanos no entorno e na favela, como cursos profissionalizantes através de SENAI's, estabelecimentos destinados ao comércio e serviço local, dentre outros. Como a se aproximar das ideias propostas pelo Plano de Integração do Edital do Morar Carioca Fase II e ao Decreto 36.388 de Outubro de 2012.

<sup>126</sup>Previstos para sediar a Vila da Mídia e dos Árbitros durante as Olimpíadas de 2016.

<sup>127</sup>Com quatro pavimentos, sendo o primeiro e o térreo, para lojas comerciais de pequeno e médio porte, e os demais, destinados a salas comerciais, cujos alugueis cobrem sua manutenção, como também os custos da circulação vertical mecanizada até a base das torres habitacionais.

técnica de moradores para os vários serviços demandados, como por exemplo, hospedagem, hospitalidade, procedimentos administrativos e financeiros, gerenciamento e coordenação de atividades, alimentação e bebidas, suprimentos, prestação de serviços, dentre outros. O potencial deste segundo equipamento diz respeito tanto ao público turístico incrementado pelo novo terminal marítimo do porto, como também pela qualificação profissional para assumir um dos diversos postos de trabalho dentre os inúmeros estabelecimentos de comércio e serviços no centro da cidade. Supõe-se que, de médio a longo prazos, isso possa transformar tais moradores em profissionais especializados, gerando, portanto um diferencial local para atratividade de empresas, dada a oferta de mão de obra qualificada e próxima ao posto de trabalho.

## Conjunto de Figuras 60– Cenário B

O sistema de transporte local foi simulado de maneira a interligar as modalidades existentes na região – trem, metro, rodoviária, aeroporto, BRT, terminais marítimos – através do VLT, tendo em vista a possibilidade das intermodalidades em decorrência ao bilhete único de transporte. Apostando neste sistema sobre trilho enquanto circulação interna e de conexão com os demais modais, são previstos edifícios garagens na proximidade das principais estações intermodais do VLT, como medida de desincentivo ao uso de automóveis privados. Também são previstos dois terminais marítimos para a região: um de grande porte, orientado à movimentação turística em transatlântico, tendo em vista o potencial carioca à visitação intermunicipal e internacional, sendo o outro intermunicipal, destinado à circulação pela baía de Guanabara, como a expandir o sistema existente entre Rio e Niterói a outros municípios.

A partir desta ampla oferta de transporte urbano para a região, as unidades do SENAI propostas poderiam assumir novas dimensões de atuação, frente à “expansão” da área de influência abrangida pela ampliação da mobilidade local. A elevada mobilidade poderia ser aproveitada ofertando cursos profissionalizantes nos horários de maior intensidade dos sistemas de transporte urbano, com potencial de absorver parte da movimentação pendular dos trabalhadores nos momentos próximos à chegada e saída dos postos de serviços.

Ocorre que os equipamentos aqui propostos de HIS, de cursos profissionalizantes, de comércio e serviço, etc., se por um lado atuam na redução da segregação residencial – oferta de moradia popular, acompanhada por capacitação e incentivo ao trabalho e renda -, por outro, pouco agregariam às externalidades positivas necessárias à atração turística e de investidores. Conforme ocorreu com as construções da Cidade do Samba e do Porto Olímpico, o incentivo à permanência dessa população terminaria por ‘depreciar’ os preços dos imóveis, de maneira a dificultar o processo de valorização.

### **3.3.3 Considerações finais dos cenários**

O intuito do exercício realizado com estes cenários foi o de provocar o debate a respeito do que se deseja enquanto projeto de cidade para o Rio de Janeiro, se mais inclusiva aos moradores de maneira a combater a desigualdade social, ou a

direcionada ao empreendedorismo urbano, como no caso da ambiguidade na provisão de moradias populares em localizações influenciadas por demandas de valorização, a exemplo do que vem ocorrendo no entorno da Providência.

A estreita relação entre a localização popular e a dinâmica de valorização territorial faz da terra urbanizada um tema de vital importância para o debate sobre a questão habitacional. Essa relação pode ser conferida tanto pela ação dos mecanismos de gentrificação, quando tais territórios infraestruturados são destinados aos setores privados – Cenário A -, como no sentido “nivelador” do valor do solo urbano, redutor da segregação residencial, em respeito ao direito à cidade - contidos no Cenário B. Tais cenários, apesar de hipotéticos, possibilitam a identificação de possíveis contradições entre demandas de classes – como sobre a localização das HIS -, ou até mesmo a formação de blocos de poder<sup>128</sup> entre os atores envolvidos, como também das demandas que direcionam a atuação do poder público, responsável pela mediação dos interesses.

Com respeito à urbanização da favela da Providência, no que tange ao alinhamento aos dois projetos de cidade simulados, os cenários demonstram o quanto submissos aos postulados de mercado voltado aos megaeventos é a premissa projetual para tais habitats. De um lado, conforme o cenário A, a proposta de fortalecimento turístico composto por centro histórico no topo da favela - com novas edificações comerciais e acesso mecanizado, via plano inclinado e teleférico -, resultante em grande necessidade de relocações e dificuldades de empreendimentos MCMV para o reassentamento, dada a prioridade local de valorização. De outro, no cenário B, terrenos de origem federal são priorizados para ceder lugar a habitações de interesse social, incluindo unidades de comércio e serviços para fomento da geração de trabalho e renda, construídos com recursos obtidos pela venda de solo criado, cumprindo o objetivo para o qual foi criado, de contrabalançar as possíveis desigualdades sociais decorrentes do adicional construtivo, reduzindo a segregação residencial.

Uma das evidências destas simulações refere-se à possibilidade de escolha locacional do cidadão de baixa renda na cidade. Enquanto no cenário B, a boa localização da favela da Providência é respeitada e reforçada pelas habitações de

---

<sup>128</sup>Como o formado pelos proprietários fundiários, agentes financiadores, incorporadores e construtores, cujos objetivos de valorização são contemplados no Cenário A.

interesse social em terrenos públicos do entorno, no cenário A, ela praticamente é ignorada, uma vez que a população que conquistou o reconhecimento da favela tem a sua permanência ameaçada pelas benfeitorias e valorizações tendenciosas à gentrificação. Como se fora um presente de grego da valorização imobiliária para os favelados de mais baixa renda, onde quanto maior a diferença socioeconômica entre a favela e seu entorno, maiores são os riscos do 'cavalo de troia' especulativo acontecer.

Ao comparar os cenários A e B julga-se que foi possível observar, ao mínimo, duas particularidades. A primeira está no redirecionamento do recurso do solo criado, inicialmente pensado para aplicação em HIS, porém redefinido em direção à execução da infraestrutura restrita à região. A segunda refere-se à existência de dois projetos de cidade quanto à gestão pública, sendo o hegemônico, em prol da valorização e uma suposta inserção competitiva global, e o segundo, relacionado ao direito à cidade, em prol da redução das desigualdades sociais e, conseqüentemente, dos conflitos urbanos em defesa da maioria. Diante deste binômio, competitiva ou democrática, são destacadas algumas premissas de projeto, que buscam combater a segregação residencial.

O projeto urbano deve ser respaldado por um estudo social participativo, composto por ações interdisciplinares sequenciais para o reconhecimento da área. Deve ser acompanhado por textos e imagens, como mapas sociais<sup>129</sup>, de usos e atividades nos principais espaços comunitários, identificação dos subsetores, das áreas de risco, das deficiências do saneamento básico, sua acessibilidade, entre outros quesitos. Em síntese, o estudo da área deve definir e priorizar os principais problemas e potencialidades do ponto de vista do morador de favelas, de maneira a incentivar sua permanência após a urbanização e prevenir o caráter paliativo da intervenção que apenas transfere o problema, frente a possibilidade de gentrificação.

---

<sup>129</sup> “segundo ainda Katzman (1996), o uso de mapas sociais tem gerado a aproximação dos vários especialistas envolvidos nas tarefas de quantificação, análise da pobreza e na conceituação, desenho e gestão das políticas sociais. A sua elaboração e utilização, com efeito, tem incentivado a cooperação entre as atividades de diagnóstico e de ação. Os mapas sociais, ao criarem uma forma simples, atrativas e de fácil de compreensão e representação dos problemas sociais, favorecem a colaboração entre estatísticos, acadêmicos, especialistas em informática, gestores públicos, além de facilitarem o entendimento entre os responsáveis pelas políticas sociais e os representantes da sociedade envolvidos nas tarefas de monitoramento da ação pública.” (RIBEIRO, 2003:5-6)

As ações devem tirar proveito das lições aprendidas na avaliação das experiências anteriores, isto é, a análise dos usos pós obra das favelas urbanizadas são fundamentais para identificar as propostas que tiveram bom resultado, suas consequências, etc. Devem também ultrapassar os limites dosespaços públicos, contemplando melhorias habitacionais, premissa valorizada pelo concurso público de metodologia e conceituação do Morar Carioca.

Outro ponto crucial refere-se à comunicação com os moradores locais, podendo ser facilitada através da capacitação de agentes locais multiplicadores<sup>130</sup>, que devem atuar como pontes de informações entremoradores e responsáveis pela urbanização, buscando um processo que minimize boatos e amplie a capilaridade da escuta à população local, empoderando-a a se posicionarem relação às propostas do projeto, possibilitando que se tornem espécie de “fiscais” da execução da obra, aferindo o atendimento aos problemas e potencialidades locais.

Ainda com relação aos moradores é primordial para a saúde do processo participativo o esclarecimento inicial de duas perguntas: “minha casa vai sair?” e “para onde eu vou?”. Ao adquirir o terreno e iniciar a construção habitacional<sup>131</sup>, o medo da população de ser “removida para longe”, grande desafio a efetiva aceitação e participação dos moradores, é reduzido, aumentando as possibilidades de êxito da urbanização. Essa questão remete à dúvida sobre a finalidade da urbanização, principalmente na favela da Providência, pelo processo de reassentamento adotado. Destaca-se também a importância da pesquisa fundiária dos terrenos do entorno com potencial para implantação de equipamentos habitacionais, para iniciar as obras do reassentamento dos domicílios a serem demolidos para viabilizar a intervenção.

Observou-se neste estudo a suposta transferência de fundos voltados à moradia popular como compensações à aplicação do solo criado, conforme pensado à época da Constituição de 1988, direcionados à execução de infraestrutura do entorno da Favela da Providência, por via da venda dos CEPAC's da OUC Porto Maravilha. Estes instrumentos da legislação urbanística foram adotados nestas simulações para explorar o quão ambígua uma intervenção pública pode ser. Em se

---

<sup>130</sup> Moradores com senso de representação e liderança dos subsetores existentes na favela.

<sup>131</sup> Cujo quantitativo necessário pode ser estimado na etapa de estudo local, simultaneamente com o desenvolvimento do projeto.

tratando destes cenários hipotéticos, levanta-se o questionamento de como um instrumento pensado para inibir a especulação imobiliária, como o solo criado, pode ser reconfigurado a seu favor, como a OUC Porto Maravilha.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da década de 1990, a administração pública carioca passou a adotar práticas empreendedoras, tanto motivadas internamente, pela descentralização do Estado Nação - a exemplo da regulamentação do território pela gestão local através do Plano Diretor -, como por influências estrangeiras, pela ascensão do neoliberalismo diante da falência do modelo de Estado de Bem Estar Social. Esta mudança no modelo de atuação municipal pela globalização, fez com que muitas cidades passassem a competir, investindo na melhoria de suas externalidades, para melhor se inserir no “processo de desenvolvimento capitalista”, identificado por Brandão (2007).

Tal processo zela pela “homogeneização” dos mecanismos urbanos de reprodução do capital, a “integração” destas localidades e a posterior “polarização” das mesmas, seguida pela formação da “hegemonia” nas correlações de forças. Sem a devida atenção nas possíveis consequências desta “cartilha de boas práticas”, disseminada pelas agências multilaterais, muitas administrações municipais embarcam na disputa efêmera promovendo melhorias de suas atratividades – investimentos em infraestrutura, telecomunicações, isenções de impostos, etc – junto ao mercado global. O grave é constatar que as administrações públicas têm privilegiado investimentos em prol da competição urbana, em detrimento da precária qualidade de vida de considerável parcela da população constantemente excluída das benesses urbanas.

No Rio de Janeiro não foi diferente, pouco depois da Constituição de 1988, a gestão municipal, mediante consultoria internacional, implanta seu planejamento estratégico, viabilizador, em conjunto a outras forças, do ciclo de megaeventos vivenciado atualmente. Ele é dotado de práticas pragmáticas de metodologias empresariais, que valorizam o projeto ao plano, com metas de curto prazo, dentre outras premissas no intuito de valorizar a cidade – à época inicial, com o Rio Cidade, o Favela-Bairro, o Parque Tecnológico; sendo atualmente seguido, no contexto de

realização dos Jogos Olímpicos na cidade, com o Morar Carioca, Porto Maravilha, UPP's, MCMV – para melhor se vender ao mundo e, assim, continuar a atrair investidores.

Como destacado neste trabalho, o atual programa municipal de urbanização de favelas - Morar Carioca – acompanha, conforme constados documentos oficiais, o marco histórico das metodologias de projeto em favelas, resultante das lições aprendidas com o Favela Bairro. Porém, sua implementação é flexibilizada de modo a cumprir outros objetivos. Como ilustra o 'faseamento', que adaptou o programa as obras em andamento, assim como o processo de priorização das favelas contempladas que, em conjunto a outras políticas públicas, tais como a implantação de UPPs, vem contribuindo para uma nova dinâmica de desenvolvimento urbano, com base na concentração dos investimentos em pontos estratégicos da cidade, como no caso da Providência e seu entorno.

A este respeito, a presente área em estudo tem caráter singular pela estreita relação com a OUC Porto Maravilha. A OUC carioca conta com diversas premissas neoliberais, como flexibilizações de parâmetros construtivos e privatizações de serviços antes de competência exclusiva do setor público, dentre outros. Sua principal atenção está na venda do solo criado para arrecadar fundos do mercado imobiliário para a execução da infraestrutura necessária a alavancar um suposto desenvolvimento local. Acontece que, no decorrer da operação, a "participação" pensada para o mercado imobiliário foi "substituída", pela Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela compra de todos os CEPAC's em leilão público. Esta substituição, ao mesmo tempo em que garantiu fundos para os investimentos, através de recursos públicos, resguardou o capital privado do risco da operação.

Este desenvolvimento pontual e concentrado associado à necessidade de valorização assumida pela CEF, tende a gerar constantes migrações para outras regiões, em geral os de mais baixa renda. Nota-se a ascensão socioeconômica da população local decorrente da chegada de novos moradores de maior poder aquisitivo, isto é, uma seleção social mediante a troca dos mais pobres. Aliás, o estabelecimento da AEIS na Providência parece não estar surtindo o efeito desejado, pois as duas urbanizações – Favela Bairro e Morar Carioca – contribuíram com este processo de gentrificação, potencializado em função da concentração de intervenções ativas e passivas. Percebe-se que a pretendida integração se restringe

à dimensão territorial, através da obra, enquanto a social “ocorre” mediante a substituição dos moradores de baixa renda.

Esta tendência pela substituição social é acentuada pela baixa priorização à cidadania dos moradores locais, os quais vêem seu território qualificado, em maioria, por propostas que lhes são “externas”, em decorrência ao duvidoso processo participativo. Este movimento reforça a segregação residencial, assim como o exemplo em estudo, que prioriza a execução do teleférico frente às “dificuldades” do reassentamento pelo MCMV e seu intransigente processo de remoção, que só não foi maior pelo embargo da obra. Porém, junto às demais ações de valorização ativas e passivas na região portuária, foram suficientes para desencadear um processo de expulsão branca com graves consequências à cidade: desde o aumento da demanda pelo sistema de transporte pendular até o incremento das demais favelas, ou surgimento de novas, por parte dos moradores segregados.

Esta ‘urbanização’ minimiza os problemas locais, porém amplia os conflitos na cidade, tanto ao estabelecer uma “reserva de mercado futura”<sup>132</sup> para programas de urbanização de favelas, como pela dupla sobrecarga às redes e sistemas de infraestrutura urbana, seja pelas ligações clandestinas, ou pela recorrente ampliação da área a ser atendida. Principalmente em direção às periferias de baixa renda, devido ao processo de gentrificação ocorrer em sequência, isto é, o morador segregado, em seu novo local de moradia, tende a forçar a saída dos moradores de mais baixa renda, e assim sucessivamente na direção periférica aos “centros”.

Ao que parece, a urbanização do Morar Carioca na favela da Providência é motivada por interesses que ultrapassam os da comunidade, como questões referentes à segurança pública, proteção do valor de troca dos imóveis do entorno, *marketing* urbano para melhor vender a cidade, etc. Isso, pois a atual urbanização, de viés turístico, vem sendo realizada com desrespeitos aos direitos dos moradores, tendo por base precários processos participativos e reassentamentos incompletos. Enfim, práticas que apontam para outros objetivos – como a decorrente valorização fundiária e imobiliária e a gentrificação –, questionáveis como políticas de urbanização de favelas, uma vez que geram novas

---

<sup>132</sup>Enquanto a urbanização não for acompanhada pelo empoderamento financeiro, isto é, incentivo à geração de trabalho e renda como a formação profissional, estímulo ao primeiro emprego, entre outros, a gentrificação acompanhará tais urbanizações de favelas reforçando seu caráter paliativo.

incidências do que é pretendido equacionar, complexificando, sistematicamente, o campo de atuação da engenharia urbana.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIKO, A. **Engenharia urbana: conceitos e desafios**. Aula inaugural do Mestrado Profissional em Engenharia Urbana da Escola Politécnica da UFRJ. 2009.
- ABRAMO, P. .Uma teoria econômica da Favela: elementos sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. In: Pedro Abramo. (Org.). **A cidade da informalidade: o desafio para as cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Ed. Sete Letras, 2003.
- ABREU, Maurício A. ,**Da habitação ao habitat: A questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução**. In: Revista do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, nº2, 1986, p.47-58.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL . Estatuto da Cidade. Lei nº. 10.257, de 10 de junho de 2001. *Regulamenta os arts.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, DF, 2001.
- BURGOS, M. dos Parques Proletários ao Favela- Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro- in Zaluar, A . Alvito, M.**Um século de Favela**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CASTELLS, M. BORJA, J. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos CEBRAP, n45, julho de 1996.
- CAVALLIERI, F. **Favela Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro**. In: Pedro Abramo. (Org.). A cidade da informalidade: o desafio para as cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Ed. Sete Letras, 2003.
- CALDEIRAS, T. P. R.**Enclaves fortificados: a nova segregação urbana**. Novos Estudos CEBRAP 47, 155-76, 1997.
- CHIAVARI, M.. As transformações urbanas do século XIX. In: Del Brenna, G.R. (org) **O Rio de Janeiro de Pereira Passos. Uma Cidade em Questão**. pp. 569-593, Rio de Janeiro, 1985.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO – CDURP. *Estudo de Impacto de Vizinhança do Porto Maravilha*. Rio de Janeiro, 2010.Disponível:<[www.portomaravilha.com.br/web/esq/estudosImpactoVizinhanca.aspx](http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/estudosImpactoVizinhanca.aspx)>[Consult. 15 nov. 2014].
- COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Unesp, 2005.
- CORRÊA, R. L. Segregação Residencial: Classes Sociais e Espaço Urbano. In: VASCONCELOS, P.A., CORRÊA, R. L.,PINTAUDI, S.M. (orgs). **A Cidade Contemporânea – Segregação Espacial**. São Paulo, Editora Contexto, 2013.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DUARTE, C. F., Do movimento da forma a forma do movimento. In:DUARTE, C. F.,**Forma e Movimento**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Viana & Mosley / Ed. PORURB, 2006.
- DURANT, Will e Ariel. **Rousseau e a Revolução**, volume X. Trad. Gabriella de Mendonça Taylor. Rio de Janeiro: Record, 1967.

EMERIQUE, L. B. **Neoconstitucionalismo e direitos sociais** – um contributo para a luta contra a pobreza. Freitas Bastos. Rio de Janeiro: 2010.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Zahar Editores, 1973.

FERREIRA, A. **A cidade no Século XXI: segregação e banalização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO. **Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações**. 24 de maio de 2011.

GOMES, M. F. C. M.; MOTTA, T. S. **Empresariamento urbano e direito à cidade: considerações sobre os programas Favela-Bairro e Morar Carioca no morro da Providência**. 2013.

HARVEY, D. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Espaço & Debates n.6, jun/set 1982.

HARVEY, D. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Espaços e Debates (39), 1996.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**, Aglomerados Subnormais primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Concurso Morar Carioca: plano municipal de integração de assentamentos precários informais**. Catálogo propostas metodológicas. Rio de Janeiro, Ed: Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB/RJ, 2011.

KATZMAN, M. T. Urbanização no Brasil a partir de 1945. In BACHA, E.; KLEIN, H S., (eds), **A Transição Incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1986.

LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth. Favelas e comunidade política: a continuidade da estrutura de controle social. In: **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEITAO, G. E. A. ; DELECAVE, J. **O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas?**. O Social em Questão, v. 1, 2013.

LEME, m. c. s. A formação do pensamento urbanístico no Brasil. In LEME, M.C. S. (coord) **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel, FauUsp/Fupanm, 1999.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, SECRETARIA MUNICIPAL URBANISMO, CENTRO ARQUITETURA E URBANISMO, INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS. **Evolução Urbanística da cidade do Rio de Janeiro**, 2008.

MARICATO, Ermínia. Planejamento urbano no Brasil: As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In ARANTES, O. B., MARICATO, E., VAINER, C., **O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos**, Petrópolis, Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?. In: OSÓRIO, L. M. (Org.) **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002.

Maiolino, A.L.; Mancebo, D. “**Análise histórica da desigualdade: marginalidade, segregação e exclusão**” 2005

NUNES, M.J. **Plano Estratégico: contribuições à compreensão de novos paradigmas da gestão urbana no Brasil**. In: IV Congresso de ciências humanas, letras e artes, Viçosa. Universidade e ciências humanas: contrastes e perspectivas, 1999.

NUNES, M.J. Sobre favelas e condomínios. In: LUCARELLI, F.; DUARTE, C.F.; SCIARETTA, M. (orgs). **Favela & Cidade**. Gianini Editore, Napoli, p.179-199, 2008.

NUNES, Julieta ; VAINER, C. ; CARDOSO, A. L. ; JUNIOR, O. . **Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro**. 2010.

OLIVEIRA, F. L. **Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro**: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2003.

PCRJ, Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio. Rio de Janeiro. Lei Complementar nº 101, PCRJ, 2009.

PCRJ, Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro Lei Complementar nº 102, PCRJ, 2009.

RAINHA, F.; FONSECA, P. **Morro da Providência e Porto Maravilha: caminhando entre a realidade e a ilegalidade jurídica**. In: Anais do XV Encontro da ANPUR, Recife, 2013.

RIBEIRO, L.C.Q., CARDOSO **Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências**. Espaços e debates nº 37 1994.

RIBEIRO, L. C. Q. . Segregação Residencial e Políticas Públicas: análise do espaço da cidade na gestão do território. In: NETO, E. R., BÓGUS, C. M. (Org.). **Saúde nos aglomerados urbanos: uma visão integrada**. Série Técnica Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde. Brasília/DF: OPAS/OMS, v. 3, p. 155-180, 2003.

ROMANELLI, C., ABIKO, A. K. **Processo de Metropolização no Brasil**. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/28. São Paulo: EPUSP, p.34, 2011.

SMH/PCRJ, Relatório de Auditoria Operacional TCMRJ. 2011.

SMH/PCRJ, Caderno de Especificações do Morar Carioca do dia 30/01/2012

SILVA, L. A. M., FIGUEIREDO, A. Urbanização X Remoção: uma polarização recente. V Encontro Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1981.

SILVA, M. L. P. **Favelas Cariocas (1930 – 1964)**. Rio de Janeiro: Editora Contratempo, 2005.

SOUZA, G.C.S., **Seleção social no Morro da Providência, região portuária do Rio de Janeiro**. I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, São Bernardo do Campo, SP, 2014.

SOUZA, G.C.S., BARBOSA, G. S., **A dualidade das ações públicas como indutora da segregação residencial carioca**. XV Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído – ENTAC 2014, Maceió, AL, 2014

SOUZA, S. A. M. S. As novas faces da dualidade educacional na contemporaneidade e o ideário educacional anarquista. Rio de Janeiro Tese (doutorado em Educação) UERJ, 2013.

TURNER, J. "HABITAÇÃO DE BAIXA RENDA NO BRASIL políticas atuais e oportunidades futuras". Arquitetura Revista IAB Fevereiro nº 68, 1968

UGÁ, V. D. A Categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. Curitiba. Revista de Sociologia e Política. 2004, nº23, p55-62.

VAINER, C. **Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.** In: ARANTES, o; MARICATO, E; VAINER, C. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Vozes, Petrópolis; 1ª edição, 2000.

VAINER, C. A cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. Anais Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

VALLADARES, L. P. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela – Do mito de origem a favela.com.** Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2005.

VAZ , L. F. **Modernidade e moradia** : habitação coletiva no Rio de Janeiro séculos XIX e XX. Rio de Janeiro, RJ, 7Letras, 2002.

VETTER PINTO FREDRICH MASSENA . A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial

VETTER, D. M. A segregação residencial da população economicamente ativa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo grupos de rendimento mensal. In **.a apropriação dos benefícios.** 1981

ZYLBERBERG, S. (Org.) **Morro da Providência: Memória da Favella.** Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, departamento Geral de Documentação e Informação Cultura. Rio de Janeiro, 1992.

Sites consultados:

<https://www.youtube.com/watch?v=YHDzton3gic-> [Acesso em 21/02/2015].

<https://www.youtube.com/watch?v=RxXwbGBnX8w-> [Acesso em 16/01/2015].

<http://pt.slideshare.net/simaorj/operao-urbana-porto-maravilha> [Acesso em 09/11/2014].

<http://www.portonovosa.com/pt-br/sobre-a-concessionaria>[Acesso em 12/11/2014].

<http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/mnuCDURP.aspx>[Acesso em 18/10/2014].

<https://earth.google.com/>. [Acesso em 06/12/2014].