

GESTÃO DAS CIDADES NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO: intervenção pública e (re)produção do espaço

Maria de Fatima Cabral Marques Gomes¹

Lenise Lima Fernandes²

Bruno Alves de França³

RESUMO

Este trabalho analisa novas modalidades de gestão urbana, a partir de uma pesquisa realizada em duas favelas do Rio de Janeiro, após a implementação do programa de urbanização Bairrinho, identificando possíveis ganhos para a população. Problematisa ainda aspectos relativos à tensão entre a (re)produção do espaço a partir da ação da população dessas favelas e a perspectiva de controle do território pelo poder público.

Palavras-Chave: gestão urbana; favelas; urbanização.

ABSTRACT

This paper analyzes new ways of urban management, from a survey conducted in two slums of Rio de Janeiro, after the implementation of a urbanization programme (Bairrinho), identifying potential gains for the population. It problematizes further aspects of the tension between the (re)production of the space from the action of the slum population and the prospect of territorial control by the government.

Keywords: urban management; slums; urbanization.

¹Doutora. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). fcmgomes@gmail.com

²Doutora. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

³Mestre. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). bruno_ilwl@uol.com.br

I - INTRODUÇÃO

A globalização econômica dinamiza novas modalidades de gestão da cidade que, segundo Harvey (1996), se caracterizam pela parceria público privada e transpõem a lógica empresarial para o aparato estatal, fundando o chamado empresariamento urbano. Esta forma de gestão visa inserir a cidade na competição interurbana, tornando-a atraente para o capital estrangeiro, inclusive no setor imobiliário. Nesse contexto, a cidade é apresentada como mercadoria a ser vendida num mercado extremamente competitivo. A tendência de urbanização de favelas na malha urbana se sobrepõem às políticas de remoção de seus moradores para áreas periféricas. Esta nova postura é tributária, então, de vários processos: de um lado, aqueles relacionados ao fortalecimento político de setores sociais defensores da democratização do acesso aos benefícios da urbanização; de outro, aqueles relativos à busca por integrar a população marginalizada à cidade formal para homogeneizar o território, atraindo investimentos (GOMES, 1998).

Neste trabalho - diante dos efeitos deletérios da mercantilização e da gestão liberal das cidades, evidenciados por expressões de consensos e conflitos, ampliação e negação do direito à cidade -, indagamos em que medida essa modalidade de gestão resulta em ganhos efetivos e emancipatórios para a população. Nossa análise é baseada no *follow-up* realizado nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia na Ilha do Governador, Rio de Janeiro, urbanizadas há treze anos. Na primeira parte do estudo, caracterizamos o padrão de intervenção referenciado no empresariamento urbano. Em seguida, sintetizamos os dados obtidos nas pesquisas, ilustrando os principais impactos da referida intervenção. Finalmente, problematizamos aspectos relativos à tensão entre a (re)produção do espaço a partir da ação da população das duas favelas e a perspectiva de controle do território almejada pelo poder público. Para realização desse trabalho, recuperamos a literatura sobre o tema, visando subsidiar a análise dos dados da pesquisa empírica realizada na área.

II - GESTÃO DAS CIDADES NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DO RIO DE JANEIRO

Harvey (1996) entende que a adoção do empresariamento urbano está relacionado à crise econômica que assolou os países capitalistas desde a recessão de 1973, manifestada na desindustrialização, no desemprego estrutural e generalizado, bem como na busca pela austeridade fiscal dos Estados em relação aos gastos públicos. Aponta ainda outros elementos



que se combinaram ao conjunto de movimentos e processos próprios dessa crise, tais como: uma onda crescente de neoconservadorismo, um apelo muito forte à racionalidade do mercado e a crescente privatização do setor público. Na realidade, os neoconservadores, munidos da ideologia neoliberal, passaram a justificar suas pretensões através de discurso que responsabiliza o Estado e suas políticas keynesianas pela crise do capital, que se refletia nas cidades. O referido autor define o empreendedorismo urbano de forma ampla ao afirmar que este combina poderes estatais (nas diferentes escalas), diversas organizações da sociedade civil e interesses privados (empresariais e individuais), formando coalizões para fomentar ou administrar o desenvolvimento urbano. Destaca também a importância do capital simbólico coletivo, vinculado a nomes e lugares, para que se obtenha rendas monopolistas. Ao analisar a questão das vantagens econômicas - vantagens competitivas -, Harvey ressalta o desafio de fazer com que as rendas monopolistas sejam apropriadas pela maioria da população. Entende que as lutas políticas pela apropriação dos excedentes capitalistas e pela criatividade no âmbito da cultura, embora fragmentadas, podem levar segmentos da sociedade preocupados com essas questões a se posicionarem e resistirem em relação às imposições do capital.

O referido autor afirma que a ênfase na criação de um ambiente local favorável para os negócios acentuou a importância da localidade como escala de regulação concernente à oferta de infraestrutura, às relações trabalhistas, aos controles ambientais e até a política tributária em face do capital internacional. Para esse estudioso, tais processos abriram as cidades dos países capitalistas mais avançados a todos os tipos de novos padrões de desenvolvimento, priorizando os interesses do grande capital internacional em detrimento das demandas populares locais, bem como tem possibilitado que a nova elite financeira tome posse da cidade, usufruindo melhor de seus resultados, o que acarretaria o aumento das desigualdades sociais na cidade. Vale destacar que o caráter crítico das análises de Harvey sobre o empresariamento urbano não o impedem de apontar sutis resultados positivos derivados dessa forma de gestão da cidade. Entretanto, tal como se observa muitas vezes na realidade brasileira, a participação - previstas nessas intervenções por recomendação dos organismos internacionais para permitir melhor aplicação dos recursos - tem sido conduzida de forma instrumental. Além disso, o recurso à parceria público/privada tem favorecido, na prática, a supremacia dos interesses privados, devido à incapacidade do Estado de garantir os interesses públicos e pela falta de mecanismos de controle popular. Assim, verificam-se novas configurações da questão urbana, agravadas por esse novo modelo de gestão urbana (GOMES, 1998).

O Programa Favela-Bairro da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro - cujo objetivo é transformar as favelas do Rio de Janeiro em bairros populares, dotando-os de infraestrutura

básica e boas condições de acessibilidade, sem alterar o padrão de ocupação existente - foi inicialmente elaborado no bojo das novas modalidades de gestão com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Programa visa contemplar a ampliação da pauta de direitos - a questão do desemprego, a necessidade de estímulo à geração de renda, além de lazer, esporte e cultura -, mas sua implementação, na maioria dos casos, restringiram-se à intervenção urbanística, o que é insuficiente para garantir uma incorporação qualitativamente distinta da favela à cidade formal.

Nos itens a seguir, apresentaremos a análise dos desdobramentos da urbanização de duas favelas no Rio de Janeiro - Praia da Rosa e Sapucaia. Embora reconheçamos que as particularidades desta experiência não nos permitam generalizar dinâmicas e conclusões sem que se tenha atenção para com as devidas mediações, embora consideremos que tal análise possa contribuir para explicitar alguns dos processos que incidem naquela limitação.

III - ELEMENTOS PARA ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES NAS FAVELAS DE PRAIA DA ROSA E SAPUCAIA

A Secretaria de Habitação (SMH) da Prefeitura do Rio de Janeiro urbanizou as favelas Praia da Rosa e Sapucaia, entre 1996 e 1998. Nos moldes do Favela-Bairro, mas com escopo mais restrito, o Programa Bairrinho beneficiou cerca de 3.300 pessoas nestas favelas, incorporando grande parte de suas reivindicações⁴. A participação dos moradores e de outros atores sociais nesse processo foi intensa, destacando-se os representantes de movimentos populares locais (Federações de Favelas, Movimento Os Verdes e outros), de ativistas do Partido dos Trabalhadores (PT), de representantes da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) e de outras instituições, assim como do Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania (FACI) da Escola de Serviço Social (UFRJ), conveniado com a SMH para executar o trabalho social na área. A ativa participação popular foi fundamental para reverter alguns pontos do projeto, ajustando-o aos interesses dos moradores destas favelas (GOMES; FERNANDES 2009). Contudo, os desdobramentos da intervenção revelaram que o Programa não cumpriu a expectativa inicial da população alvo, considerando a deterioração dos espaços e equipamentos públicos, a precariedade da infraestrutura (sobretudo com relação ao esgotamento sanitário e

⁴ Situadas na Ilha do Governador, às margens da Baía de Guanabara, Praia da Rosa são favelas contíguas, com um entorno que oferece boa variedade de comércio e alguns equipamentos públicos, sobretudo na área da educação. Para os que dependem do transporte coletivo, estas favelas se encontram a cerca de 1 (uma) hora de viagem do centro urbano do Rio de Janeiro.

às condições do sistema viário), o aumento da visibilidade da presença do narcotráfico, etc, situações indicadas em estudos realizados na área desde então e mais profundamente comprovadas na pesquisa do tipo *follow up*, realizada pelo FACI, conforme detalharemos aqui.

É inegável que a urbanização trouxe melhorias aos residentes de Praia da Rosa e Sapucaia. Embora predomine uma avaliação negativa sobre a intervenção entre eles, alguns pontos são valorizados. A infraestrutura urbanística da área é citada como melhor do que a anterior. A abertura e pavimentação das ruas e dos becos são indicadas pelos moradores como mudanças positivas, apesar da baixa qualidade das obras e da falta de manutenção.

No entanto, as obras de esgotamento sanitário foram avaliadas negativamente. Dependente de ações complementares⁵ e de manutenção não realizadas, se deterioraram. Em 1996, 69,1% das moradias de Praia da Rosa e Sapucaia não estavam conectadas à rede de esgoto oficial. Em 2010, a rede de esgoto cobria 96,7% das casas das favelas. Contudo, a expansão da estrutura não reverteu antigos problemas no sistema, parte dele construída pela população local. A falta de manutenção do mesmo agrava a situação, levando 42,6% dos moradores a relatar refluxo na rede de esgoto. Mesmo canalizado, o esgoto continua sendo lançado *in natura* na Baía de Guanabara.

A extensão da rede canalizada de água possibilitou ampliar o atendimento de 80,6%, em 1996, para a totalidade das moradias da favela, em 2010. Porém a distribuição de água é intermitente na maior parte das áreas destas favelas, ocorrendo constantes interrupções no abastecimento. A baixa pressão nas tubulações ainda exige o uso de bombas para que água chegue aos reservatórios.

A intensificação do crescimento vertical das construções nas favelas após as obras, assim como uma maior rotatividade dos moradores, especialmente das famílias residentes nos embriões, foi mencionada por moradores. Em 2010, cerca de 60% das construções visitadas possuíam, ao menos, um segundo pavimento. Do total de construções, 97% delas foram feitas com estrutura em alvenaria. Dos 150 embriões entregues, cerca de 85% deles sofreram acréscimos. Hoje, a média de cômodos por embriões é 3,9, quase o dobro dos cômodos entregues no projeto original. Além disso, encontramos 17,9% dos embriões com o segundo pavimento ocupado por outra família. De fato, a política de urbanização destinada às favelas a partir década de 1990, pode ter reduzido o sentimento da moradia favelada como “provisória”

⁵ A SMH abriu mão da construção de uma elevatória que seria responsável pela ligação com o sistema de coleta da CEDAE, elevado alguns níveis acima da rede da favela. Por conta desse rebaixamento, é comum o refluxo os despejos pela tubulação durante as chuvas, situação que é agravada ao se combinar com momentos de maré cheia. Como medida de precaução, muitos moradores providenciaram a reestruturação do encanamento de esgoto, desligando a ligação de suas casas com a rede construída pela Prefeitura e direcionando-a diretamente para o canal da CEDAE.



ou “sem segurança”, possibilitando ao morador um maior investimento na construção, expansão e acabamento de sua residência.

Da mesma forma com que se consolidam, as moradias das favelas passam a contar com maiores investimento, como em eletrodomésticos⁶, e uma maior rede de serviços⁷, nem sempre legais, como é o caso das ligações clandestinas de sinais de televisão por assinatura, os famosos “gatonet”.

Se estes últimos dados parecem indicar uma melhoria na qualidade de vida da população local, traduzida na ampliação e no conforto da casa, os dados e a percepção dos moradores sobre sua situação econômica nos informam em outra direção, e pouco parece ter uma ligação direta com a urbanização. Afinal, o Programa, em seu discurso, chama atenção para estratégias de dinamização econômica, mas nessas áreas não se verificou qualquer iniciativa nessa direção. A despeito disso, a dinâmica econômica das favelas e da inserção de seus moradores no mercado de trabalho articula-se de distintas formas à da cidade, não se restringindo a esses espaços, e está condicionada a processos que ocorrem em múltiplas escalas. Além disso, constatamos que em Praia da Rosa e Sapucaia, assim como em outras áreas semelhantes da cidade, as práticas e as estratégias de sobrevivência de seus habitantes nem esperam nem se restringem às alternativas oferecidas por atores externos que eventualmente se aproximam da população (GOMES; FERNANDES, 2009).

Para os moradores de Praia da Rosa e Sapucaia, a urbanização não foi capaz de gerar maiores alterações na dinâmica econômica local: o comércio cresceu pouco após as obras, embora se verifique a abertura de negócios tais como sacolão, vídeo-locadora, loja de roupa e algumas vendinhas.

Em relação ao mercado de trabalho, os dados de 1996 e 2010 indicam, neste período, um aumento da população sem qualquer vínculo empregatício (formal ou informal). Desde a urbanização, este índice passou de 43,16% para 49,73%. Os dados revelam, também, a manutenção da tendência de maior vinculação dos moradores ao mercado de trabalho informal. Em 1996, 27,36% dos moradores estavam vinculados ao mercado formal, enquanto 29,84% se inseriam no informal. Já em 2010, 24,53% estavam no formal e 25,74% no informal. A precarização das relações de trabalho para este segmento fica, assim, evidenciada e pode ser melhor definida pela comparação dos ganhos salariais. De modo geral, constatamos uma

⁶ Geladeiras e televisores estão presentes em, pelo menos, 98% das moradias da favela. Outros componentes também aparecem com frequência: máquinas de lavar roupas (57,3%), aparelhos de DVD (66%), computadores (27,9%), condicionadores de ar (25%), fornos de micro-ondas (25%), entre outros.

⁷ Com a pesquisa, verificou-se que 47,6% das moradias contavam com o serviço de telefonia fixa, 58,8% pagavam R\$ 30,00 (trinta reais) pelo sinal de televisão clandestino e 21,5% possuíam acesso à Internet através de conexão distribuída, também, de forma ilegal.

queda acentuada nos rendimentos dos trabalhadores entre 1996 e 2010, sobretudo aqueles inseridos no mercado de trabalho informal. Eles não só recebem um salário inferior ao do trabalhador do mercado formal, mas também esse rendimento declina em 50% quando comparado à média do salário em 1996. Destaca-se que o salário do morador destas favelas no mercado de trabalho informal representava, em média, 1,1 salário mínimo, em 2010.

Quanto aos impactos da intervenção na dinâmica política que envolve a favela, os moradores queixaram-se do afastamento dos principais atores envolvidos, sobretudo a Prefeitura. Para os moradores as favelas estão abandonadas e nem mesmo as Associações de Moradores demonstraram ter sido fortalecidas em sua liderança local. Ao contrário, denunciam a cooptação da entidade pelo tráfico de drogas. Em relação à organização interna, a mobilização e a participação conquistadas no processo de urbanização se perderam ao longo do tempo.

Os dados aqui sintetizados demonstram que, embora algumas das condições de vida dos residentes de Praia da Rosa e Sapucaia tenham sido positiva e diretamente alteradas pela intervenção urbanística ali desenvolvida, os processos que substancialmente interferem na produção deste segmento da população enquanto moradores de favelas não foram interrompidos. Neste quadro, a frustração das expectativas de ampliação da cidadania causada pelo impacto restrito destas ações e o fechamento de canais efetivamente participativos para a interlocução poder público-população contribuíram para acentuar os processos de anulação dos sujeitos coletivos (FERNANDES, 2003). No entanto, constatamos que os moradores de Praia da Rosa e Sapucaia dispõem, ainda assim, de recursos materiais e simbólicos que os preservam de se tornarem destituídos de uma capacidade de reação, o que pode ser evidenciado no processo de (re)produção do espaço, como veremos a seguir.

IV - (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO: ENTRE A RESISTÊNCIA DOS SUJEITOS E A BUSCA DO CONTROLE PELA INTERVENÇÃO PÚBLICA

Praia da Rosa e Sapucaia, como outras favelas urbanizadas nas duas últimas décadas no Rio de Janeiro, compartilham condições indicativas de que a urbanização não cumpriu a expectativa inicial de integração destas áreas à cidade formal (RIBEIRO, 1996). Na verdade, à medida que o empresariamento urbano oferece as cidades como mercadoria, observamos um aumento do controle público e de confrontos diversos em face dos avanços e os espaços políticos conquistados pelos movimentos sociais, expondo a difícil articulação de princípios como *função social da cidade*, *empreendedorismo urbano* e *desenvolvimento sustentável*, dada

a forma como estes têm sido traduzidos nas intervenções em curso. Nas diretrizes destas intervenções predomina o objetivo de criar uma imagem de segurança e de homogeneização do espaço citadino para atrair investimentos externos. Busca-se reduzir os territórios da informalidade, recorrendo-se à imposição das normas urbanísticas em vigor àquelas áreas. No entanto, por falta de uma intervenção mais ampla que contemple ações sociais e que dinamizem a economia das áreas afetadas, as iniciativas de conversão da informalidade fundiária-imobiliária à estrutura formal são limitadas.

Nas favelas estudadas, também em função de o processo de regularização fundiária não ter sido concluído, observa-se a continuidade na dinâmica de (re)apropriação do espaço agora urbanizado. Pequenas áreas destinadas ao uso coletivo foram capturadas para uso privado, reduzindo a abrangência de seu uso no sentido essencialmente público. Além disso, a resistência continua ocorrendo, por exemplo, nas formas oficiosas de compra e venda de imóveis, bem como nas alterações dos padrões estéticos das construções projetadas pela Prefeitura e na redefinição de normas e funções atribuídas às áreas destinadas ao uso coletivo. Neste sentido, tais práticas não devem ser tomadas como *identificação dos moradores das favelas com o caos*, a desorganização e a arbitrariedade, características atribuídas às diversas formas de *ocupação irregular*. Elas representam, sim, a defesa de uma ordem própria, historicamente instaurada e legitimada pelos que ali residem, e que pode ser apontada como um dos principais processos responsáveis pela consolidação destas áreas como parte da cidade (FERNANDES, 2003).

Estas situações são relevantes, pois evidenciam que disputas pela cidade incidem diretamente na orientação e na condução das intervenções sobre as formas diferenciadas de apropriação e de uso dos territórios, perpassando o modo como o poder público lida com a participação social, revelando o entrecruzamento dos “vetores de verticalidade e de horizontalidade” (SANTOS, 1998) que movimentam a produção do espaço. Neste contexto, a primazia do poder da gestão sobre a complexidade da práxis (RIBEIRO, 2005) tem conduzido a política urbana a um perfil que tende ao *abrandamento* – e, em muitos casos, à anulação – da dimensão política presente nestas disputas (FERNANDES, 2003).

Assim, a ideia de uma cidadania naturalmente diferenciada para os favelados aparece retratada nos serviços de baixa qualidade oferecidos nestes locais, na reprodução de ações que - escamoteadas pela necessidade de combate ao narcotráfico - criminalizam os moradores, na contínua negligência à novas demandas da população local que se atualizam e se aprofundam simultaneamente à complexificação das contradições sociais em nossa sociedade. Portanto, apesar de apresentar mudanças face ao discurso e às metodologias utilizadas nas intervenções

urbanas no Rio de Janeiro, pode-se dizer que a urbanização de Praia da Rosa e Sapucaia revelou a primazia do interesse do poder público de dominar, e não de efetivamente integrar estas áreas, garantindo aos seus moradores os benefícios da cidade formal.

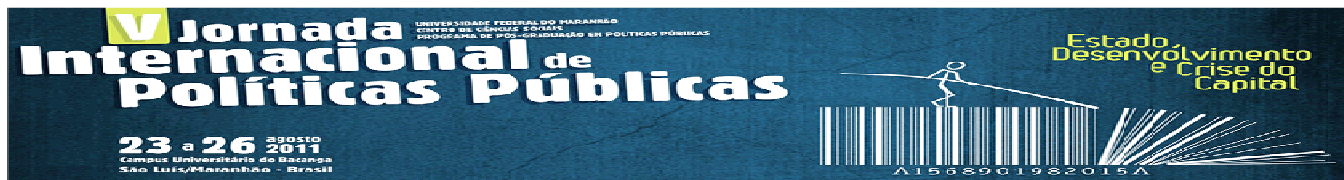
V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As novas intervenções urbanas orientadas pelos princípios de concorrência interurbana e equilíbrio fiscal são avessas aos princípios consagrados no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade, instrumentos elaborados a partir da Constituição de 1988 para democratizar a cidade.

Intervenções, como o Bairrinho ou o Favela-Bairro, podem e deveriam criar possibilidades de uma inserção não marginal dos moradores de favelas, através da qualificação das moradias e de sua inserção no universo da cidade “formal”, beneficiando-os com serviços que possam representar oportunidades de ascensão social, econômica e cultural.

De certo, o limite deste tipo de intervenção, aqui particularmente o caso de Praia da Rosa e Sapucaia, está relacionado ao descompasso de um conjunto de políticas públicas capazes de ultrapassar a dimensão urbanística, baseadas nas necessidades concretas da população alvo, e que garantam melhorias nas condições de vida do local. Nesse sentido, a urbanização de favelas, que deveria contribuir para incorporá-las ao espaço urbano formal, oferecendo a seus habitantes um meio ambiente de qualidade, volta-se para a preocupação de inserir a cidade nos fluxos de globalização. Embora o Programa tenha em seu escopo a universalização dos serviços públicos e a regularização fundiária de assentamentos populares, os interesses públicos estão subordinados à perspectiva de inserção da cidade no quadro da competitividade urbana. Predominam as antigas preocupações de controle social, marcante na concepção das políticas sociais no capitalismo.

No entanto, considerando a experiência analisada, é inegável que a intervenção do Estado em termos de habitação de interesse social possibilita algumas condições para a constituição de uma cidadania real, embora observe-se a reprodução das desigualdades. A principal crítica ao Programa, a partir dos dados da pesquisa revelam que este não tem dado conta do seu objetivo maior, que é o de integrar as favelas à malha urbana, já que essa ação reduz-se, na maior parte das vezes, a uma intervenção urbanística. Para superar esta tendência, é necessário o enfrentamento das contradições sociais e a construção de uma cidadania que reforce o sentido de pertencimento e de acessibilidade igualitária aos recursos e à riqueza socialmente produzida.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERNANDES, L. L. Favelas: desafios à articulação entre política urbana e política habitacional na cidade do Rio de Janeiro, no início do século XXI. In: **Anais da IX Semana IPPUR**, Rio de Janeiro, 2003.
- GOMES, M. F. C. M. Tendências do Planejamento e da gestão das cidades na era da globalização: breves considerações sobre as experiências de Barcelona e Rio de Janeiro. In: **Revista Ser Social** - UNB, v. 1, n.1, primeiro semestre de 1998.
- GOMES, M. F. C. M.; FERNANDES, L. L. O Programa Bairrinho nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia (RJ). **Estudos Avançados**, v. 23, p. 251-266, 2009.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: **Espaços e Debates**, Ano XVI, nº 39, 1996.
- RIBEIRO, A. C. T. Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. In: SILVA, C. A.; et al. **Formas em crise: utopias necessárias**. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições, 2005.
- RIBEIRO, C. T. **Avaliação do Planejamento dos projetos do Programa Favela-Bairro (1ª etapa)**: resultados e recomendações. Rio de Janeiro: IPPUR, 1996.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: espaço e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.