



DIREITO À CIDADE E O MORAR CARIOCA: a política para favelas na
cidade do Rio de Janeiro

Thaiany Silva da Motta¹

RESUMO: Este estudo visa identificar a relação entre direito à cidade e as ações promovidas pelo programa de urbanização da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, o Morar Carioca, em face ao contexto de mercantilização dos espaços da cidade e a preparação do Rio de Janeiro para os grandes eventos esportivos a serem realizados nos anos subsequentes.

Palavras-Chave: direito à cidade, favela, urbanização.

ABSTRACT: This study aims to identify the relation between the right to the city and the actions promoted by the urbanization program from Municipal Government of Rio de Janeiro, Morar Carioca, in the context of commoditization of city spaces and the Rio de Janeiro's preparation to the big sporting events yet to come.

Key words: right to the city, slums, urbanization.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: thaianymotta@yahoo.com.br



1 INTRODUÇÃO

Este estudo visa identificar a relação entre direito à cidade e as ações promovidas pelo Morar Carioca, programa de urbanização da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Este programa está incluído em um pacote de intervenções no cenário urbano da cidade, na tentativa de diminuir as áreas de favelas e se preparar para os grandes eventos esportivos que serão realizados nos anos que seguem – Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo de Futebol (2014) e Jogos Olímpicos (2016), inserindo-a numa complexa rede de concorrência entre metrópoles do mundo.

Este programa – Morar Carioca – chama a atenção pelo apelo ideológico, intervenções e investimento que tem obtido como política urbana de garantia de acesso à moradia e infraestrutura urbana para áreas de favela. Em consonância a este processo, encontram-se as medidas de concessão de territórios públicos à iniciativa privada e os processos de remoção de famílias de áreas que o poder público considera de risco. Há, no entanto, a denúncia de irregularidades, tanto pelos moradores quanto por sujeitos que atuam na política urbana, sobretudo por intermédio da internet^{2 1}.

Este estudo é de caráter qualitativo, baseado em análise bibliográfica de pesquisas sobre o tema e de documentos públicos. As categorias de análise são: direito à cidade, favela e política urbana, dividindo o texto em dois momentos: Uma problematização teórica e outra empírica sobre a relação entre o direito à cidade e a atual política urbana da cidade do Rio de Janeiro, sem deixar de entender que esta relação é fruto de uma produção histórica atravessada pelas formas de produzir o espaço dentro do modo capitalista de produção.

O desenvolvimento deste artigo agrega o conjunto de pesquisas desenvolvidas desde 2009, mediante inserção no Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania (FACI) da Escola de Serviço Social (ESS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), sobre favela e questão urbana, e integra elementos elencados em minha dissertação de mestrado, requisito para obtenção de título de

² Um exemplo é o Blog chamado Fórum Comunitário do Porto, que denuncia as ações arbitrárias do poder público na Região Portuária do Rio de Janeiro. Disponível em <http://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/about/>, acesso em ago. 2012.



mestre no Programa de Pós Graduação em Serviço Social da ESS/UFRJ.

2 DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E O DIREITO À CIDADE

Pensar no direito à cidade em analogia ao contexto da cidade do Rio de Janeiro implica situá-lo em uma relação tempo-espaço, portanto, na retomada do processo histórico de urbanização, em determinado local, no caso da cidade do Rio de Janeiro, cuja proposta não pode pairar aquém das relações que se criam e recriam dentro da lógica do modelo de produção vigente. Nesse sentido, o espaço é fundamental às relações sociais de produção – pode estabelecer uma ordem, mas também rompê-la, comportando aspectos da dimensão global e local. Assim, a ação dos sujeitos, sempre em transformação, se reflete no espaço, à medida que o produz e reproduz em uma dialética entre as relações sociais de produção e a produção do espaço (LEFEBVRE, 2006).

Assim, de modo a situar as interações entre as coisas e os eventos em escalas superpostas em pontos interligados, porém, descontínuos, Milton Santos (2001) sinaliza a tendência a uma “*união vertical dos lugares*”, mediante a instauração de redes que respondam às necessidades do capital, e é no cotidiano que se sustenta possibilidades de rompimento com a tendência a supremacia das verticalidades. As horizontalidades dizem respeito a relações de cooperação mais limitada, como exemplifica o autor em seguida no texto, enquanto as verticalidades se referem às relações mais amplas, sobretudo as relativas à circulação, distribuição e consumo, criando interdependências (SANTOS, 1996).

Como situar, então, uma realidade tão particular como a da cidade do Rio de Janeiro, que é atravessada por dimensões das verticalidades e das horizontalidades?

Ora, a produção espacial da cidade é resultante de uma distribuição e apropriação desigual do espaço, que é necessariamente desta forma em virtude do modelo de produção capitalista, e só com a superação desta forma de sociedade que a produção do espaço pode ser diversa, diferenciada através da igualdade entre os sujeitos que produzem este espaço (LEFEBVRE, 2006). A formação das cidades brasileiras articula uma série de determinações que constituem o espaço em sua forma e conteúdo. A cultura política estabelecida no Brasil, desde sua formação até à



atualidade, bem como as práticas sociais dos sujeitos indicam a forma como o espaço será produzido e reproduzido, considerando que este, para além da intervenção humana, é natureza, espaço pensado, refletido e concretizado.

Para Lefebvre (2011), o direito à cidade deve ser entendido como direito à vida urbana, direito de transformar a cidade, não a partir de um exercício de dominação, mas a partir das vontades dos indivíduos. Exercer este direito *“demanda esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedade sociais”*

Como afirma Lefebvre (2011), o direito a cidade só se concretiza através de uma utopia urbana, em ações dos sujeitos concretos, ainda nesta sociedade, que proporcionam a superação do modo de produção capitalista, mas só se efetiva na superação desta sociedade. O direito à cidade não se prende à legislação ou gestão, e sim, produzido em função das necessidades sociais, para além do direito ao conhecimento do espaço ou retorno à cidade de origem, mas como espaço reproduzido por relações sociais que não privilegiem o consumo em detrimento da práxis urbana autônoma e emancipada.

Assim, ainda que haja um conjunto de intervenções no espaço na tentativa de equacionar uma série de problemas decorrentes da configuração que o capitalismo obteve em seu desenvolvimento no Brasil, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro, elas muitas vezes reforçam o processo de limpeza e isolamento social, (re) produzindo uma cidade dividida em classes. Há que se valer, contudo, na luta nesta sociedade, na construção do direito à cidade que vá para além do universo da moradia, mas constituía o direito à vida urbana mencionada por Lefebvre, articulando dimensões da questão democrática e distributiva, diferenciada das relações estabelecidas no capitalismo.

No que tange a realidade da cidade do Rio de Janeiro, as favelas cresceram em função da dinâmica do capitalismo periférico, da política econômica excludente, precariedade nos sistemas de transporte, inconsistência das políticas sociais promovidas pelo poder público, além da falta de políticas de habitação para dar conta déficit habitacional, sobretudo da ausência de uma política de habitação que incluísse a população pobre, porém, a mera existência de políticas sociais não garante a consolidação do direito a cidade. Neste sentido, Maricato (2003) relata que o processo de urbanização no Brasil se concentrou no século XX e que o cenário



urbano brasileiro apresentou uma série de indicadores de segregação, que, reproduzidas no espaço, demonstravam um panorama de pobreza, serviços precários, desemprego e violência urbana. Dessa forma, intercalam processos de diversificação e estruturas precárias de ocupação do espaço que acometeram também cidades da América Latina (ABRAMO, 2009).

O acesso à moradia no Brasil é encenado em uma arena de disputas políticas e econômicas em que a hegemonia burguesa vem prevalecendo também devido à dificuldade histórica de organização política dos movimentos sociais brasileiros, mas não deixa de configurar uma demanda legítima da população brasileira. Portanto, verifica-se progressiva e lentamente a necessidade de instituir mecanismos legais que intervissem no urbano, até a emergência da Constituição Federal de 1988 e o Plano Diretor. Este último é considerado como principal ferramenta de política urbana para o cumprimento da função social da propriedade, de modo que se consolidassem práticas urbanas democráticas e novas formas de uso do solo urbano (MOTTA, 2012).

Dentre os principais avanços trazidos pelo Plano Diretor no que concerne o direito à cidade está o reconhecimento do princípio de não remoção de favelas, o estabelecimento das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e a ênfase da participação popular na administração da cidade. Dentre as inovações estão as operações Interligadas e a criação de conselhos, dentre eles o de Política Urbana. Porém, esta só é regulamentada com o Estatuto da Cidade em 2001, como promessa à garantia da cidade sustentável, a moradia digna e a infraestrutura urbana e a serviços públicos como direito (OLIVEIRA, I, 2001). A formulação do Estatuto contradiz a consolidação do neoliberalismo no Brasil, que diz respeito à privatização, focalização e reconfiguração de políticas públicas e o reposicionamento do Estado, cuja prioridade volta-se para a manutenção da estabilidade e desenvolvimento econômico.

Dessa forma, o planejamento estratégico, que se defronta com as perspectivas iniciais do Plano Diretor, tem composto a agenda de gestão e regulação da cidade, subordinando marcos legais que sugerem a garantia do direito ao uso do espaço citadino (CARDOSO, 2008; GOMES, 2005). Os estudos de Cardoso (2008) relatam que a condição de existência dos planos estratégicos, a exemplo do realizado na cidade de Barcelona, que foi associado à realização das Olimpíadas de 1992, é o



reconhecimento de uma intensa crise urbana, para que este tipo de planejamento fosse implantado como superação desta crise, apropriando-se do consenso e do discurso democrático para um objetivo em comum: tornar a cidade competitiva. Gomes (2005) alega que há uma inclinação para a focalização e incentivo à produção privada e parceria público/privada, orientadas para a concorrência interurbana, no sentido de garantir a eficiência urbana dos equipamentos e espaços coletivos, e os planos de urbanização também entram nesta lógica.

No Rio de Janeiro, a política de urbanização com base na perspectiva do Plano Diretor, mas como iniciativa do Plano Estratégico foi encabeçada pelo programa Favela Bairro, da década de 1990, cujo objetivo era a urbanização de favelas de grande porte, mediante intervenções meramente urbanísticas com pouca alteração nos domicílios e participação popular subordinada. O Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro de 1992 reforçava a integração da favela à cidade formal através de melhorias urbanísticas e obras de infraestrutura urbana. Alcançou algumas favelas de grande e médio porte, com financiamento do Banco Interamericano para o desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal e da prefeitura da cidade. É a medida que mais se aproxima da tentativa de contornar as distorções causadas pelo processo urbanização na cidade, possibilitando uma relativa melhoria às condições de vida da população (GOMES, 2005). Porém, como um projeto dentro da dinâmica capitalista, envolve um conjunto de críticas, e não representa o que se entende aqui por direito à cidade, ainda que tenha sido uma intervenção importante na cidade.

Programas como Favela-Bairro e Bairrinho, que visavam o provimento de recursos urbanísticos através da construção de equipamentos e serviços públicos integrando cidade formal e favela, realizados na mesma época, também não aconteceram sem entraves. Dentre eles são destacadas a falta de participação da população que residiam nas áreas onde seriam implantados os serviços e as limitações do próprio projeto, no que condiz com a qualidade das obras e a falta de manutenção (FERNANDES, 2008).

3 DIREITO À CIDADE E ACESSO À MORADIA ATRAVÉS DO MORAR CARIOCA

O Morar Carioca (Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais) é um programa de urbanização de favelas e áreas carentes de



serviços públicos, promovido pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, na gestão do Prefeito Eduardo Paes (2009/2012; reeleito em 2012). Criado em 2010, o programa está incluído em um pacote de obras proposto para a cidade, viabilizado pelo pacto entre entidades públicas e privadas, representando uma das frentes de trabalho da secretaria³².

De acordo com a apresentação disponível no site da SMH, o Morar Carioca tem por objetivo *“promover a inclusão social através da integração urbana e social completa e definitiva de todas as favelas do Rio até o ano de 2020”*, com a previsão de investimento, de R\$ 8 bilhões, sendo R\$ 2 bilhões até 2012, e é oficializado pelo Decreto nº 36388 de 29 de outubro de 2012. As informações disponíveis alegam que este programa aparece como uma inovação no que tange a elaboração de mecanismos para a conservação das obras, controle, monitoramento e ordenamento da ocupação e do uso do solo, com foco na sustentabilidade ambiental.

Essas inovações representam um avanço em relação ao direito à cidade? Ele deve estar integrado ao Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e está em acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. O Morar Carioca prevê que mais de 260 mil habitações serão beneficiadas, e conta ainda com a remoção de famílias residentes em áreas de risco, definido pelo poder público, além da redução da área de favelas da cidade, criando uma imagem de cidade segura e atrativa, visando diminuir a densidade urbana destas áreas. Um dos objetivos do programa, mencionado no Plano Estratégico – Rio Mais Integrado e Competitivo (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009), visa reduzir o espaço de favelas em 5% até 2016, construindo moradias populares e urbanizando favelas, priorizando as regiões centrais da cidade: Centro e Zona Sul.

As atuais intervenções urbanas na cidade se tornaram objeto de reivindicação, também pelos moradores da região portuária da cidade do Rio de Janeiro. O Fórum Comunitário do Porto (2013), em carta à população do Rio de Janeiro publicada em seu blog, denuncia os projetos que preveem intervenções na cidade. Sobre o Morar Carioca, a carta descreve o alarmante número de remoções com o intuito de diminuir as áreas de favela da cidade: só no Morro da Providência

³ Todas estas informações estão disponíveis no site da SMH. A SMH também tem outras frentes de ação além do Morar Carioca.



serão 832 casas, destruído vidas e histórias com decisões verticalizadas. Como não há limitação do número de remoções, há o impacto negativo em inúmeros aspectos tanto das famílias removidas quanto para as remanescentes, quebrando laços de vizinhança, organização do cotidiano e interferindo no processo de participação destas famílias no processo de urbanização.

Há ainda a preocupação no que tange a construção de moradias, que, segundo a carta, é menor do que o número de famílias removidas. Portanto, não há um planejamento prévio do destino destas pessoas em relação à habitação, sem mencionar a estrutura de acesso a serviços necessários e emprego. Nas grandes cidades, como no caso do Rio de Janeiro, em que as relações sociais são mais intensas, havendo também uma maior amplitude de mobilidade dos sujeitos, identificam-se as condições para uma alienação territorial, ou o não reconhecimento ou identificação entre os sujeitos e o lugar (SANTOS, 2001).

4 CONCLUSÃO

Através do discurso de garantir um direito e melhorar a qualidade de vida de parte da população de favelas em áreas centrais da cidade do Rio de Janeiro, propõe-se um conjunto de intervenções urbanas que reorganizam o espaço urbano, através do Morar Carioca. Se o direito à cidade sugere que os indivíduos têm que ter seu direito de intervir no espaço, um dos problemas encontra-se no conteúdo e no formato destas intervenções. Ao invés do empoderamento e participação direta dos indivíduos no que tange a construção dos espaços coletivos, verifica-se uma tendência à verticalização das ações, atropelando o direito à cidade, no que tange o acesso à cidade, à escolha do local de moradia, e um uso igualitário dos espaços, bem como na prioridade de intervenções. As remoções, cujo princípio se institui uma ilegalidade no Plano Diretor, justifica-se em um programa como o Morar Carioca, que visa a viabilidade econômica e a ampliação de espaços de valorização do capital em detrimento da vida urbana, do direito de acessar à cidade, de morar nesta cidade, ou seja, à vida urbana em todos os seus aspectos.

Os marcos legais que legislam o espaço urbano determinam que a cidade deve cumprir sua função social em favor do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, subordinando inclusive seu uso



especulativo. A experiência do Morar Carioca tem indicado que o inverso se consolida, e o espaço urbano se subordina aos elementos da sociedade capitalista, reforçando a tendência à verticalização das intervenções, não resolvendo o problema do déficit habitacional e das ocupações precárias no mundo, sendo, portanto, mais um desafio ao acesso democrático e menos desigual à cidade e aos serviços nela oferecidos. Percebe-se, então, um processo de limpeza de parte da população pobre de áreas da cidade que podem ser incorporadas no processo de valorização do capital.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A cidade informal COM-FUSA: mercado informal em favelas e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In: **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**.

ABRAMO, P (org). Coleção Habitare, v. 10, Porto Alegre: Antac, 2009, p. 49-75.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. À procura de antigos e novos diálogos entre o direito à cidade e o direito ao trabalho: a cidade do Rio de Janeiro em foco. In 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 do Rio de Janeiro. Vol. 1. **Ser Social (UnB)**, p. 169-196, 2005.

FERNANDES, Lenise Lima. Remoção ou Urbanização de Favelas: reflexões iniciais para além da polêmica. In GOMES, M. F. C. M; FERNANDES, L. L. MAIA, R. S. (orgs.). **Interloquções Urbanas: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco Íris, 2008, p. 173-196.

FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO. **Carta aberta à população do Rio de Janeiro**.

Disponível em <http://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/2012/09/12/carta-aberta-a-populacao-do-rio-de-janeiro/>; acesso em março de 2013.

HARVEY, David. **A Liberdade da Cidade**. Disponível em <<http://www.mediafire.com/?p8tim987401m2p6>>, Acesso em: jan de 2011.

LEFEBVRE, H. **O direito a cidade**. 3ª Reimpressão, São Paulo: Centauro, 2011.

_____. **A Produção do Espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio



Martins (do original: La production de l'espace. 4 e éd. Paris: Éditions Anthropos,

2000). Primeira versão: início - fev.2006 Disponível em http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf, acesso em mar. 2013

MARICATO, Hermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, 17 (48), 2003.

MOTTA, Thaiany Silva da. **Desafios a efetivação do direito a moradia na cidade do Rio de Janeiro**. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Juiz de Fora, 2012.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da cidade, para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. O Rio Mais competitivo e integrado. Rio de Janeiro: PCRJ, 2009. Disponível em <http://200.141.78.79/dlstatic/10112/126674/DLFE-2713.pdf/planejamento_estrategico_site.pdf>. Acesso em 12 ago de 2012.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Proposta do poder executivo para revisão do Plano Diretor. Proposta de Política Urbana**, Rio de Janeiro: PCRJ/SMU/CGPU, 2008. Disponível em <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/139339/DLFE-241270.pdf/PD2.0.0.9.Propostadepoliticaurbanaparte3..pdf>>. Acesso em 12 ago de 2012.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Proposta do poder executivo para revisão do Plano Diretor. Antecedentes e Diagnósticos**. Rio de Janeiro: PCRJ/SMU/CGPU, 2008. Disponível em <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/139339/DLFE-241269.pdf/PD2.0.0.9.AntecedenteseDiagnostico.pdf>>. Acesso em 12 ago de 2012.

RIO DE JANEIRO. Lei complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011. Disponível em <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/139339/DLFE-229591.pdf/PlanoDiretor.pdf>>. Acesso em 12 ago de 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro, Record, 2001.