



FAVELA-BAIRRO E MORAR CARIOCA: mudanças nas estratégias políticas, espaciais e institucionais para promover novos modos de regulação pelo mercado.

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes¹

RESUMO:

Este trabalho discute os programas de urbanização Favela-Bairro (década de 1990) e Morar Carioca (década de 2010) no Rio de Janeiro, através do conceito de empreendedorismo urbano (HARVEY, 1996), como modalidade de governança urbana e estratégia político-espacial do neoliberalismo que se realiza em diferentes escalas (BRENNER; THEODORE, 2005). A análise desses programas revela que o neoliberalismo está em curso, articulando-se a estratégias específicas no contexto desses programas, em que as instituições do Estado são mobilizadas para promover novos arranjos de regulação pelo mercado. Impactando realidades particulares, estes programas são contestados, através de movimentos que se articulam na cidade.

PALAVRAS-CHAVE: programas de urbanização; novos modos de governança urbana, neoliberalismo.

ABSTRACT

This article discusses the urbanization programs Favela-Bairro (the 1990s) and Morar Carioca (the 2010s) in Rio de Janeiro, using the entrepreneurialism urban concept (HARVEY, 1996), as a mode of urban governance and political/spatial strategy of neoliberalism held in different scales (BRENNER; THEODORE, 2005). The analysis of the context of these programs shows that neoliberalism is in progress, articulating specific strategies, where state institutions are mobilized to promote new arrangements of market regulation. Affecting particular realities, these programs are challenged, through movements that articulate the city.

KEYWORDS: urbanization programs; new modes of urban governance; neoliberalism.

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



1 - INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos de 1970, está em curso no mundo globalizado um processo de desconstrução e tentativa de reestruturação do espaço urbano. A literatura especializada no tema tem crescentemente apontado o neoliberalismo como um instrumento heurístico para compreender a condição urbana contemporânea (BRENNER; THEODORE, 2005). Esse largo e profundo interesse na problemática do neoliberalismo entre os estudiosos do urbano pretende incorporar aspectos importantes da reestruturação urbana contemporânea. O conceito de neoliberalismo tem sido amplamente utilizado para caracterizar a insurgência de mudanças políticas e institucionais referenciadas ao mercado que realinham e atravessam a economia mundial, manifestando-se em diferentes escalas: nacional, regional e local, através de estratégias específicas relativas a cada contexto. Nesse sentido o Estado é mobilizado para promover novos arranjos de regulação pelo mercado. As mudanças verificadas na condição urbana não são lineares, gerando não só novos modos de regulação, mas novas formas de contestação e resistência.

Para Brenner e Theodore (2005), o neoliberalismo é concebido como: a) uma modalidade de governança urbana; b) uma estratégia política espacialmente seletiva; e c) uma forma de discurso, ideologia e representação. Os autores advertem para a perda de transparência no processo de elaboração das políticas urbanas, a priorização do setor privado com as parcerias público-privadas. Nesse contexto, a agenda de segurança pública é concebida como uma nova estratégia política e espacial que está sendo mobilizada pelas instituições do estado neoliberal.

2 - FAVELA-BAIRRO: MARCHAS E CONTRAMARCHAS PARA A REGULAÇÃO PELO MERCADO

No Rio de Janeiro, a orientação neoliberal é posta no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - “Rio Sempre Rio”, ao pretender tornar a cidade “uma metrópole



empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, geração de negócios para o país” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996, p. 22). O Programa Favela-Bairro, carro chefe da política de habitação década de 1990, elaborado com referência ao Plano Diretor (1992), logo se rearticulou ao primeiro Plano Estratégico. Este tinha como objetivo dotar as favelas de infraestrutura básica e de boas condições de acessibilidade, assegurando a permanência das favelas e dos seus moradores na cidade. Por isso, foi recebido com entusiasmo pelos favelados, embora tenha se restringido ao provimento e melhoria de infraestrutura, não intervindo nos domicílios.

É necessário buscar as determinações político-econômicas de ordem global para melhor entender a lógica desse Programa. Segundo Abramo (2002), trata-se de um padrão de intervenção orientado pelos princípios de concorrência interurbana, de equilíbrio fiscal urbano e pela perspectiva de gestão liberal. Os critérios de estruturação urbana envolvem interesses do capital globalizado e são concebidos a partir da concorrência urbana, buscando atrair mais investimentos externos para a cidade. Do ponto de vista financeiro, essa intervenção municipal possibilita a obtenção de ganhos financeiros ao aplicar o controle urbanístico quanto à cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), bem como permite um ganho eventual na receita tributária com as transações de compra e venda no local. Com a intervenção pública, a população passa assumir novos encargos financeiros sem que haja nenhum incremento da renda. Com as obras, os imóveis são valorizados, colocando os moradores do local em posição vulnerável em relação ao mercado imobiliário. Essa lógica tende a expulsar dos limites urbanos a população mais empobrecida do local. Urbanizando favelas, o poder público potencializa a eficiência dos equipamentos e serviços coletivos, homogênea o tecido urbano, tornando-o mais atrativo para os investimentos internos e externos. Assim, alinhava-se a política de habitação às orientações internacionais consensuadas na agenda Habitat elaborada na Conferência Habitat II, em 1996 em Istambul (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1997).

Entendemos que o Favela-Bairro, ao urbanizar as favelas cariocas, atende contraditoriamente às demandas populares, ao tempo em que é orientado por determinações do capital globalizado, através de exigências do Banco Interamericano de



Desenvolvimento (BID). Dessa forma, a urbanização de favelas, que deveria contribuir para a incorporação da favela à cidade, oferecendo aos seus habitantes um meio ambiente de qualidade, volta-se para a preocupação de inserir a cidade nos fluxos globais, limitando o alcance desse programa habitacional para democratizar a cidade (GOMES, 2006). Seguindo as orientações da agenda Habitat, que preconiza os enfrentamentos das questões urbanas sem o monopólio do Estado, o projeto de intervenção e a execução desse programa de urbanização foram realizados por empresas privadas que se descuidaram da abordagem participativa enfatizada tanto pela agenda Habitat como pelo discurso do Programa, contribuindo para subordinação dos interesses públicos aos interesses privados. No plano da habitação popular, um volume nunca visto de recursos foi destinado a esse Programa.

A despeito das críticas ao Programa Favela-Bairro, estudo, realizado por Abramo (2003), aponta que em relação à infraestrutura, a situação de favelas dez anos depois da implementação do Programa encontra-se bem melhor comparativamente àquelas em que essa intervenção não foi realizada. Esse mesmo estudo assinala que não houve melhoria da situação econômica dos moradores beneficiados pelo Programa Favela-Bairro o que poderia ter implicado no deslocamento dessa população pela valorização de imóveis. Destaca-se que o impacto esperado no que diz respeito à valorização dos imóveis dessas localidades não se realizou devido ao incremento das atividades relacionadas ao tráfico de drogas que colocou obstáculos para a incorporação das favelas no mercado imobiliário (GOMES, 2002).

A infraestrutura implantada nas favelas que passaram pelo referido Programa foi realizada com material de baixa qualidade e a manutenção prevista para ser monitorada e executada pelos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) funcionou precariamente sem atender as demandas de cada favela, levando várias delas a demandar uma outra intervenção para corrigir a primeira. De um lado, acatando reivindicações populares por novas obras e demandas de favelas que ainda não haviam sido beneficiadas pelo Favela-Bairro, e, do outro lado, considerando a violência crescente no espaço urbano, a entrada de investimentos ligados ao Pré-Sal, outras melhorias na economia carioca, e a eleição do Rio de Janeiro para sediar grandes eventos, entre eles a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, a Prefeitura do Rio de Janeiro,



articulada com o poder público estadual e federal cria, em 2010, o Programa Morar Carioca.

3 - MORAR CARIOCA: SUPERANDO IMPASSES, ENFRENTANDO RESISTÊNCIAS

O Morar Carioca emerge em um cenário em que a dinâmica econômica está aquecida com os novos investimentos a serem realizados no Estado e, em especial, na cidade do Rio de Janeiro com eventos esportivos. Esses eventos são frequentemente lembrados para reunir condições para encaminhar as obras em regime de urgência. Autoridades públicas, políticos e responsáveis pelas obras, assim como a mídia ressaltam a oportunidade que constituem esses eventos e o risco de não viabilizar a tempo obras necessárias para colocar a cidade de acordo com as normas e demandas de infraestrutura e equipamentos requisitados pelo Comitê Olímpico. Assim, é imperativo tornar a cidade atraente, mais segura e, portanto, livre de favelas que causam má impressão e insegurança aos investidores. A Segurança Pública é mobilizada criando-se as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), visando “pacificar” esses espaços. Curioso notar que as favelas de áreas centrais têm prioridade em relação às demais no que diz respeito à instalação das UPPs. Estudos recentes (CUNHA; MELLO, 2011) apontam que as UPPs diminuíram os conflitos armados nas favelas e áreas mais centrais, reduzindo a sensação de insegurança da população na cidade.

Implementado de forma articulada com as UPPs, o Morar Carioca é parte do conjunto de metas que preparam a cidade para os eventos esportivos internacionais. Destaca-se inicialmente um orçamento muito superior ao do Favela-Bairro, a incorporação de conceitos de sustentabilidade ambiental, moradia saudável e ampliação das condições de acessibilidade. Inovando em relação aos programas de urbanização anteriores, o Morar Carioca deve buscar dispositivos para a redução do consumo de energia elétrica, captação de águas pluviais para reuso, manejo seletivo dos resíduos sólidos e utilização de componentes construtivos reciclados para a sustentabilidade ambiental. As obras pretendem se ampliar até o entorno da favela, visando sua integração com a cidade com teleféricos/elevadores em áreas de topografia acidentada. Enquanto o Favela-Bairro



pretendia alterar o mínimo possível a estrutura espacial da favela, o Morar Carioca almeja desadensar o tecido urbano das favelas, com a construção de unidades habitacionais multifamiliares verticalizadas em vazios deixados pela retirada de habitações existentes. Diferentemente do Favela- Bairro que limitava as famílias a serem assentadas, a nova proposta de urbanização não restringe o número de famílias a serem removidas. Assim, a urbanização proposta, ao prever a remoção e reassentamento de famílias, interfere negativamente na vida dos moradores, implicando, inclusive, na perda das relações de vizinhança, fundamentais no processo de sociabilidade das famílias mais pobres.

Dessa forma, é notório que a cidade entrou em uma nova fase de remoção de favelas, de expulsão de moradores pobres para a periferia da cidade através da reestruturação urbana. A expulsão dos moradores de favelas é, inclusive, um dos objetivos abertamente anunciados pelo atual Plano Estratégico - Rio Mais Integrado e Competitivo (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009), que visa reduzir o espaço ocupado por favelas em 5% até 2016, através da construção de moradias populares, da urbanização de favelas e da remoção de moradias em áreas de risco. Ressalta-se que o processo de definição do risco não é debatido com os moradores, transformando-se em mais um argumento do poder público para a remoção de moradias precárias em favelas, visto que este não é um dado objetivo e calculável tecnicamente. A noção de risco é amplamente utilizada e mascarando o fato a supressão cega dessas construções aumentará as desigualdades sociais por meio da expulsão da população em direção a áreas mais afastadas e ainda mais vulneráveis. Na realidade, o poder público vale-se do fato que a legislação atual da cidade do Rio de Janeiro só permite remoções de favelas em casos de risco de vida dos seus moradores (artigo 429 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro).

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 alterar o curso do planejamento definido previamente. Essa virada, observada nesse novo programa de urbanização, em termos de concepção de projeto se realizou simultaneamente à aprovação de um novo Plano Estratégico. Portanto, na prática, em sentido contrário as discussões promovidas pelo



Plano Diretor, atualizado em 2011, voltado para uma democratização do uso do espaço. Prevaecem, assim, as diretrizes do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, centrado na valorização e consumo do espaço urbano, com prioridade das atividades de turismo e entretenimento, em que cada projeto vai se adaptando ao objetivo geral de tornar a cidade do Rio de Janeiro uma mercadoria atraente no mercado de cidades.

Verifica-se, assim, a partir desse novo projeto de urbanização que se articula com trabalho das UPPs, um processo de expropriação e (re) segregação dos moradores das favelas atingidas por essas intervenções. Entendemos que, de forma articulada, o Morar Carioca e as UPPs representam o processo de remoção branca, cunhado por Valladares (1978). Há, nesse sentido, um conjunto de fatores que contribuem nesse processo, destacando-se: 1) valorização do imóvel quer pela *pacificação* da favela com as UPPs, quer pelas obras de urbanização; 2) acréscimo de despesas adicionais no orçamento dos moradores como água, luz, etc.; e 3) remoção e reassentamento de famílias para áreas distantes da cidade.

Por outro lado, a localização das intervenções, que privilegiam áreas centrais na cidade, revela como a redefinição da ocupação do solo urbano nas áreas nobres por outras frações de classe que retomam o lugar dos favelados devem ser entendida a partir do processo de valorização decorrente das novas funções e usos planejados para esse espaço. A população a ser atraída para esse território deve ser solvável e apta a consumir o espaço e seus novos atributos oferecidos pela cadeia produtiva, incluindo o turismo e o entretenimento. Além disso, vislumbra-se ainda uma população rotativa, sobretudo nas favelas mais afeitas a atividades de turismo, com capacidade de consumir o espaço e de se inserir nos circuitos e fluxos de troca das mercadorias. Esse processo tem sido acompanhado de uma mobilização intensa dos moradores, que na falta das Associações de Moradores, que perderam sua capilaridade e foram cooptadas, criam movimentos sociais que se articulam no espaço da cidade, como o Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas, o Favela Não se Cala, o Fórum Comunitário do Porto, o Entre sem Bater, entre outros.



4 - CONCLUSÃO

A partir da análise realizada, verifica-se o impacto do neoliberalismo sobre a condição urbana, violando direitos sociais que são substituídos por uma lógica econômica. Tornam-se evidentes os limites da integração prevista em um projeto de urbanização que reside na inserção social via mercado. Nesse sentido, os favelados que não se habilitam como empreendedores ou consumidores, isto é os mais vulneráveis, devem ser removidos desse território. Contestações a esse processo impactam no andamento das obras que, pontualmente sofrem atrasos e ajustes, sem, contudo conter o curso do processo de regulação pelo mercado. O Favela-Bairro e o Morar Carioca podem, assim, ser considerados como modalidades de governança urbana e estratégia política espacialmente seletiva. As diferenças entre os dois programas estão postas nas estratégias mobilizadas, nas instituições estatais envolvidas e volume dos recursos. Enquanto que no Favela-Bairro a permanência dos pobres nas favelas era, em certa medida garantida, no Morar Carioca o Estado mobiliza um número maior de instituições, estratégias e recursos para promover novos arranjos de regulação para o mercado que expulsam os favelados de seus locais de moradia. Apresentam-se também esses programas com um discurso, ideologia e representação que ganham legitimidade na cidade, através do Plano Estratégico, em suas diferentes versões, que buscam a qualidade de vida, a integração social e a competitividade interurbana. É dessa forma que os programas recentes de urbanização de favelas percorrem o caminho das políticas de empreendedorismo urbano desenhado pelo neoliberalismo, reestruturando as favelas e integrando-as na cadeia produtiva do turismo e do lazer, com a inserção econômica de seus moradores como empreendedores ou consumidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. **Coleção Estudos Cariocas**, nº. 200303001, março de 2003. Convênio IPP/Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e IPPUR/UFRJ.



_____. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, ano XV, n. 2, ago.-dez. 2001 / ano XVI, n. 1, jan./jul. 2002.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Neoliberalism and the urban condition. **CITY**, Vol. 9, nº. 1, April, 2005.

CUNHA, N. V.; MELLO, M. A. S. Novos conflitos na cidade: a UPP e o processo de urbanização na favela. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 4, nº. 3, jul./ago./set. de 2011, p. 371-401.

GOMES, M. F. C. M. Cidadania e espaço público numa experiência de política de urbanização de favelas. In: RAMOS, M. H. R. (Org.). **Metamorfoses Sociais e Políticas Urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. Política de Habitação e Sustentabilidade Urbana. In: GOMES, M. F. C. M.; PELEGRINO, A. I. C. (Orgs.) **Política de Habitação e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

GONÇALVES, R. S.; FRANÇA, B. A. Entre o muro e a remoção: meio ambiente e favelas no Rio de Janeiro. In: GOMES, M. F. C. M.; BARBOSA, M. J. S. (Orgs.). **Cidade e Sustentabilidade**: mecanismos de controle e resistência. Rio de Janeiro: Terra Vermelha, 2010, p. 261-276.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Pós-2016 – O Rio mais integrado e competitivo. Rio de Janeiro: PCRJ, 2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio Sempre Rio. Rio de Janeiro: PCRJ/ACRJ/FIRJAN, 1996.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal de Vereadores. Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992. Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e da outras providências.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal de Vereadores. 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.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal de Vereadores. Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 5 de abril de 1990.

ROLNIK, R.; SAULE JÚNIOR, N. Habitat II - assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, N. **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2ª. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

VALLADARES, L. **Passa-se uma casa**: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.