



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

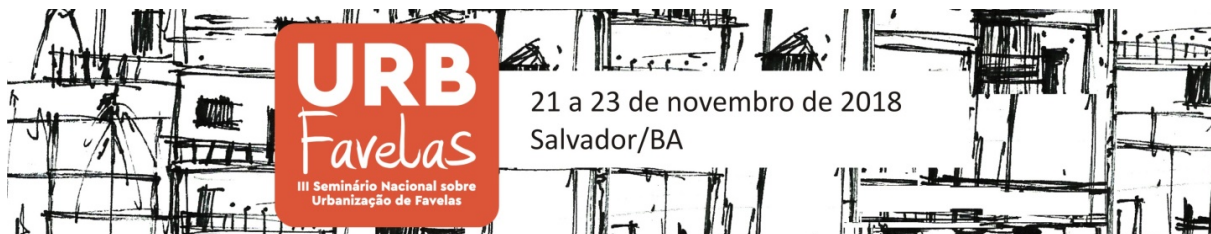
O

**Carlos Henrique Magalhães de Lima** (UnB) - [carloshenrique@unb.br](mailto:carloshenrique@unb.br)

*Arquiteto e Urbanista, Doutor em Urbanismo pelo Programa de Pós-graduação em Urbanismo (PROURB), Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU-UnB)*

**Marcela Marques Abla** (UFRJ) - [marcelamabla@gmail.com](mailto:marcelamabla@gmail.com)

*Arquiteta e Urbanista, Doutora em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ - PROURB*



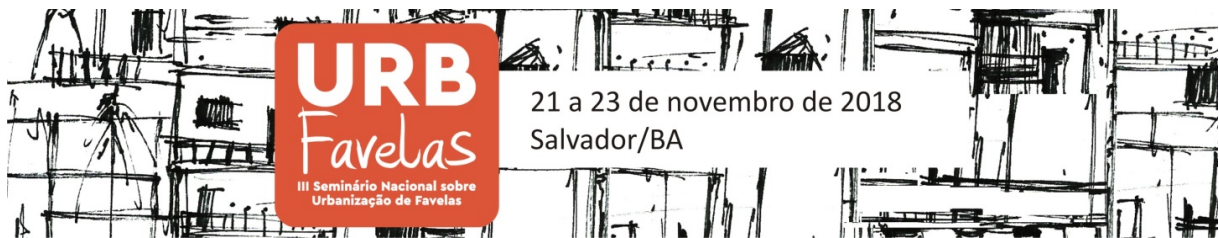
## O “URBANISMO DE MINORIAS” NO COMPLEXO DO ALEMÃO

### RESUMO:

O objetivo deste trabalho é fazer breve análise, em escala intraurbana, das inter-relações entre as intervenções urbanas e dinâmica imobiliária no conjunto de favelas do Alemão, entre 2011 e 2013. A referida região passou por processo de transformação que, a despeito do campo discursivo que a movimentou, não logrou efetuar seus benefícios no território; pelo contrário, acirrou situações de desigualdade espacial no que diz respeito, ao menos, na qualidade dos espaços públicos e equipamentos urbanos. Propõe-se que, no nível programático e projetual tenha-se buscado uma maior articulação metropolitana para a região, há limitações a serem superadas, majoritariamente relacionadas aos princípios que norteiam a prática urbanística em contextos como estes. O termo “urbanismo de minorias” (BARREIRA, 2013) será empregado para condensar o conjunto articulado de práticas que incidiram no território em questão. Espera-se levantar questionamentos e indagações sobre a dimensão social e urbanística destas propostas, situando pontos críticos que envolvem particularidades e aspectos contextuais.

**Palavras-chave:** Complexo do Alemão; práticas urbanísticas; urbanismo de minorias

ST – 01: Processo, Projeto, Superação de Limitações

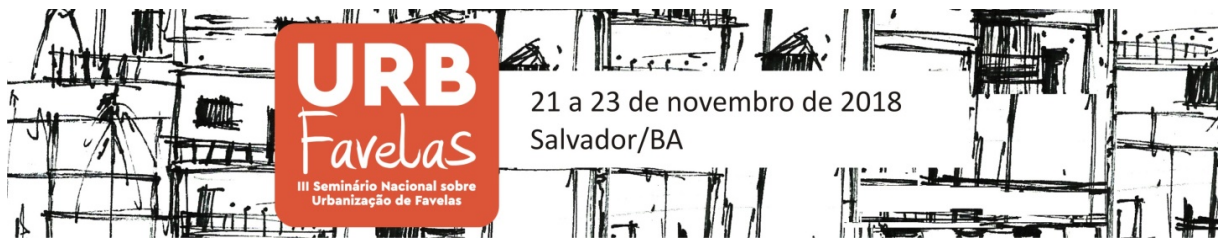


## 1 INTRODUÇÃO

No Rio de Janeiro, especialmente em grandes conjuntos de favelas, estamos diante de cenários de movimentação intensa, em que aspectos multidirecionais impactam na configuração de seus espaços. As ações conjuntas dos moradores, pela formação e origem desses assentamentos, são tão fundamentais para compreender os fenômenos e experiências que as próprias ações do Estado. Sendo assim, como as intervenções urbanísticas em favelas podem ser realizadas de modo que seus efeitos se sustentem no território? Ainda: como as intervenções recentes em favelas nos oferecem subsídios para refletir a tal respeito?

Tomando como caso referencial os projetos e obras para o Complexo do Alemão, na zona norte da cidade, realizados entre 2011 e 2013, observa-se uma situação de variadas nuances. Num primeiro momento, alcançou-se melhorias na qualificação de espaços públicos, mobilidade e serviços urbanos como coleta de lixo. Passados sete anos desde a inauguração do teleférico – marco do urbanismo desenvolvimentista neste conjunto de favelas – o cenário é desolador e contrasta com os enunciados formulados em antanho. Como agravante, a paralisia de investimentos resultante do desmonte do programa resultou no quadro atual de enxugamento do crédito, e contenção dos projetos de maior escopo – prática até então em pleno desenvolvimento.

Para tentar compreender esse quadro e possivelmente avançar no debate, propõe-se uma articulação terminológica entre “práticas urbanísticas” (FARIAS FILHO, 2013) e um “urbanismo de minorias” (BARREIRA, 2013) realizado em áreas de favelas. Por práticas urbanísticas entende-se o que Farias Filho (2013) denomina como o amplo conjunto de ações coordenadas na cidade que são promovidas não só por arquitetos e urbanistas, mas por técnicos, políticos, empresas e outros atores que agem a partir de estratégias, intenções e técnicas de intervenção no espaço. Já a noção de “urbanismo de minorias” será convocada aqui para remeter a um conjunto circunstancial e pragmático de ações “práticas urbanísticas” conduzidas em favelas, para remeter à forma circunstancial, parcial e pragmática pela qual foram conduzidas uma série de ações de caráter espacial ou coercitivo que tiveram o espaço urbano do Alemão como foco de suas ações.

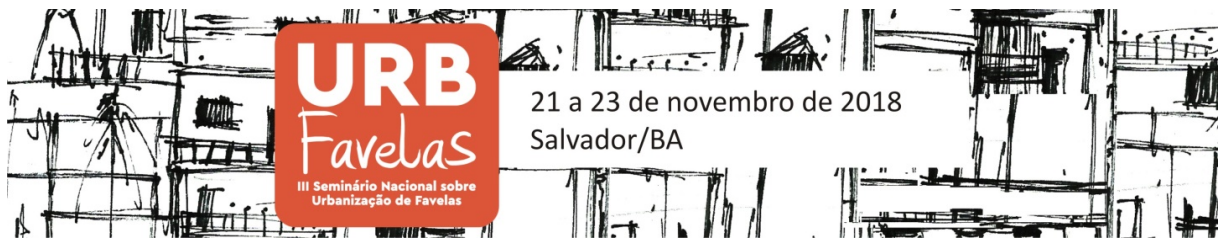


Ao menos dois pontos podem ser levantados para refletir a esse respeito. O primeiro, refere-se ao âmbito econômico e seus reflexos na cidade – tema muitas vezes tratado por enunciados vagos e pouco vinculados aos projetos que procuram dar respostas aos enunciados e discursos que remetem. Apesar de todos os esforços do governo federal, articulado às esferas estadual e municipal, as operações no Complexo do Alemão – associadas a empresas (via bancos públicos com crédito imobiliário, por exemplo) – os resultados, como pretendemos sugerir, não apenas foram ruins como pioraram determinados aspectos das relações espaciais.

O segundo aspecto corresponde à dinâmica imobiliária daí resultante das intervenções. A dívida pública foi ampliada para tentar gerar ativos em favelas como o Alemão, criando uma movimentação de pessoas num movimento intra-favela e também em direção à novos empreendimentos no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida. Além das questões eminentemente espaciais às quais remete, deixa também em dúvida o caráter extrativista da política pública à qual está atrelada. Foram ações conduzidas por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, pautadas por investimento público considerável com o intuito de reinserir conjuntos de favelas na dinâmica espacial e produtiva da cidade.

A despeito da retórica construída por estas práticas desenvolvimentistas, observa-se que as ações não lograram modificar, de forma substancial, as desigualdades que pretendiam resolver. Isso levanta questões a respeito dos impasses e superações implicadas no pensamento e prática urbanísticas quando se trata de áreas de favelas. Para conduzir esta leitura, o texto está dividido da seguinte maneira: na primeira parte examinamos aspectos que permeiam a intervenção no Complexo do Alemão em face a uma breve perspectiva histórica; na segunda, observamos efeitos colaterais na dinâmica intra-urbana do Complexo, tentando levantar possíveis indícios de mudança na dinâmica territorial da cidade; por fim, pensamos em que medida estes impasses são obstáculos que ressoam nas práticas urbanísticas no presente, impactando todo o território metropolitano, certamente, mas com gravames que se corporificam nas favelas.

Espera-se, com isso, levantar pontos para uma discussão mais aguçada sobre o pensamento e as práticas urbanísticas em favelas como polos importantes de articulação para equacionar as desigualdades que afetam as metrópoles brasileiras com nuances e variações.



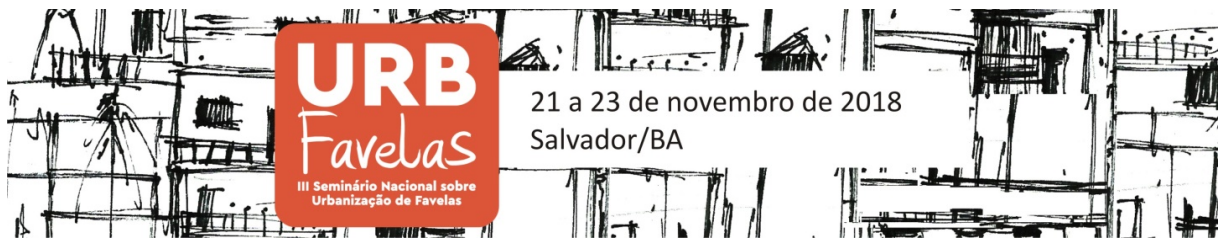
## 2 INTERVENÇÃO EM FAVELAS: UM GIRO NA QUESTÃO

Nesta seção, trata-se dos aspectos gerais que envolveram o giro que se sucedeu no Rio de Janeiro da última década, quando então o “problema” favela passou a ser administrado por meio de grandes obras e investimentos, e com objetivos de caráter metropolitanos. Trata-se de um giro porque, até então, as soluções estavam majoritariamente pautadas por intervenções pontuais e de pequena escala, qualificando seus interstícios públicos com poucas modificações de vulto. No âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, iniciado em 2007, o governo federal, em sintonia com as instâncias estadual e municipal, procurou soluções substantivas que envolviam um conjunto expressivo de práticas urbanísticas (FARIAS FILHO, 2013), que implicavam desde a reconfiguração espacial ao controle coercitivo dos espaços nestes territórios. Colocando em primeiro plano a oportunidade advinda da realização de grandes eventos esportivos na cidade, procurou-se equalizar os conflitos no território, oferecendo possibilidades de transformação produtiva para diversos espaços de grandes metrópoles.

Coincidências de abordagem e mudanças de curso (por vezes não tão expressivas) marcam as formas de intervir em favelas no Rio de Janeiro. As sucessivas alternativas a um tratamento legítimo para a questão esbarram em dinâmicas de curto prazo e abandono progressivo de projetos; além da falta de reflexão estrutural sobre o problema. Significa dizer, são soluções dirigidas apenas para “administrar” essa evidência da crise urbana (BRITO, 2013). Botelho (2013, p. 186) assinala que as favelas são tratadas, ora como problema, ora como solução, a depender de quem é afetado e de que maneira. Foi nessa alternância de posições que a forma favela se propagou.

No início do século XX, as intervenções urbanas em favelas a consideravam um problema, sobretudo por sua proximidade com terrenos valorizados da Zona Sul. O processo de favelização se intensifica nas décadas de 1940 e 1950, e a partir da década seguinte, isso fez com que a administração pública interviesse por meio de remoções e construção de habitações em lugares afastados das áreas mais valorizadas da cidade. A partir da década de 1960, com o



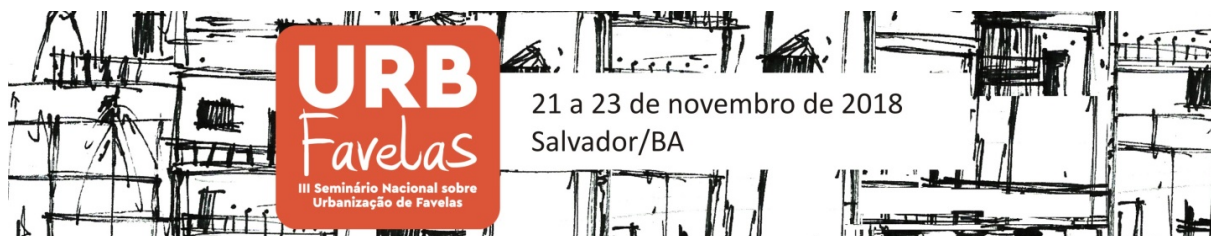


declínio econômico e a crise do Estado, houve redução do investimento público na habitação e as favelas foram tratadas como “solução” para o problema de moradia.

Nos anos 1980, tem início no Rio de Janeiro a ideia de que as favelas precisam ser urbanizadas. Desde então diferentes propostas foram construídas nesse sentido, tanto em campos conservadores quanto de esquerda do espectro político. Entretanto, alguns princípios e conteúdos dessa urbanização se mantêm quase inalterados, muitos dos quais derivam da metodologia ortodoxa apresentada por agências financiadoras, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, a saber: (a) manter as moradias existentes, mesmo que estejam em ambientes vulneráveis e regiões precárias; (b) melhorar as condições de saneamento e circulação nas áreas densas; (c) investir na construção de equipamentos públicos, mesmo sem atender à demanda da população; (d) por fim – fator importante –, garantir o título de posse para os moradores (DAVIS, 2006)

O conjunto de medidas no sentido de dotar favelas e loteamentos irregulares e clandestinos de infraestrutura básica à garantia de moradia digna para milhares de cidadãos cariocas, têm como ações práticas programas de urbanização, como o Favela-Bairro e o Morar Carioca realizados no âmbito do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP) I e II financiados pelo BID. Duas décadas depois, em continuação, o PROAP III, tem a intenção de fechar o ciclo da integração plena dos assentamentos e loteamentos populares, na medida em que se garante também a regularização urbanística e fundiária dessas áreas através da publicação de um novo marco nacional sobre regularização fundiária urbana, com a promulgação da Lei Federal n. 13.465/2017.

Nesse contexto, o programa Favela-Bairro, implantado a partir de 1994 teve como objetivo “construir ou complementar a infraestrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer as condições ambientais de leitura da favela como um bairro da cidade” (BURGOS, 1999: 49). Carro-chefe das administrações do prefeito César Maia, o programa empregou recursos captados em várias formas de financiamento em pouco mais de 100 favelas da cidade, com o propósito de complementar a estrutura urbana (saneamento, eletricidade), melhorar a qualidade do acesso e, conseqüentemente, a relação da cidade com o entorno para consolidar as áreas de favela como bairro formal (CONDE, 2004).



Para atingir este objetivo, observa-se os seguintes pontos nos projetos contratados no âmbito do Favela-Bairro: abertura das vias de acesso para pedestres e veículos; instalação de serviços públicos de responsabilidade do município como postos de saúde; além da regularização fundiária no plano jurídico institucional. Entretanto, para Barreira e Botelho (2008), deve-se reconhecer que o programa terminou sem ter produzido conjunto substantivo de realizações. Não se configurou como programa pautado pela reconfiguração de grande escopo, mas de intervenção mínima nos espaços públicos das favelas (BURGOS, 1999). Assim, criou-se a legitimação da favela por meio de operação social simbólica complexa, que envolve segmentos propagandísticos e midiáticos que gradualmente influem esse discurso no meio social (BARREIRA; BOTELHO, 2008).

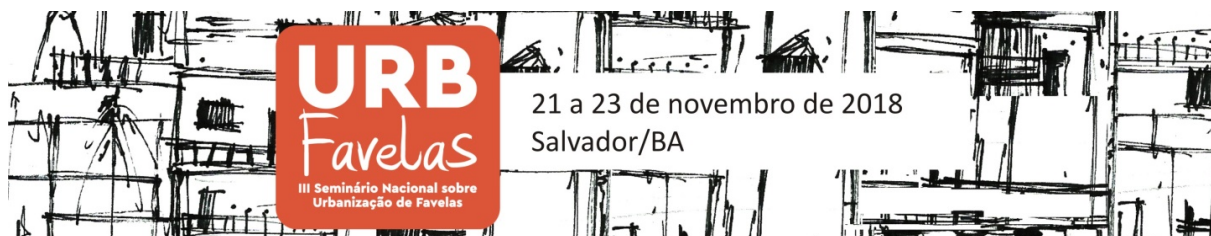
A regularização fundiária e a instalação de serviços públicos municipais, parte do pacote, foram desenhados em sintonia com o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (1992), com financiamento do BID, que aportou US\$ 626 milhões ao projeto. O Favela Bairro privilegiou também a utilização da mão de obra local, propondo ainda regularizar a situação fundiária dos moradores (CONDE, 2004).

Com a criação de Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social na cidade gera-se uma nova “ordem urbanística popular” na qual Carlos Ary Sundfeld<sup>1</sup> identifica que a lógica pretérita da urbanização e regularização é invertida: no lugar de a cidade informal ter que se adaptar à legislação urbanística, é esta que passa a ter que se adaptar às novas conformações espaciais da cidade, mediante absorção, sempre que possível, dos parâmetros urbanísticos dos assentamentos informais à cidade formal.

Neste sentido, Aricia Fernandes Correia (2017, p.29) complementa que antes da regularização fundiária de uma favela ou loteamento irregular ou clandestino, o local onde eles se localizam deve ser urbanizado, dotando-o de infraestrutura mínima (saneamento básico, drenagem, iluminação), e declarado uma Zona ou Área de Especial Interesse Social (ZEIS ou AEIS), submetida à uma legislação de uso e ocupação do solo específica, na qual serão adotados padrões mais flexíveis de uma urbanização possível. A urbanização de favela (as obras em si), não

---

<sup>1</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio



deve ser confundida com a sua regularização urbanística composta pelo planejamento local, legislação de uso e ocupação do solo próprios, nomeação dos logradouros, além do licenciamento construtivo e da concessão de “habite-se”.

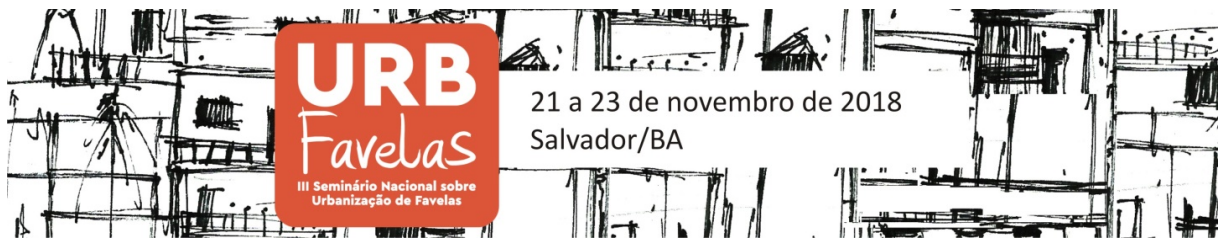
Como dissemos, houve um giro no problema na última década, quando projetos substanciais foram produzidos para áreas de favelas, na esteira de ações de largo escopo no âmbito da reestruturação urbana. No caso Rio de Janeiro, houve reordenamento viário de conexões importantes da cidade, com modificação no traçado de vias e implantação de infraestrutura de transporte. Os programas de financiamento habitacional, no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida, permitiram a construção de novas unidades no município e baixada fluminense – expandido majoritariamente o eixo no sentido Guaratiba e Santa Cruz. Em bairros das zonas sul e norte da cidade, como Ipanema e Copacabana, Bonsucesso, o programa Rio Cidade particularizava alguns ambientes com o intuito de criar marcos referenciais e de usufruto na cidade.

As favelas do Alemão foram administradas de forma distendida ao longo de décadas. Por estarem situadas longe dos terrenos mais valorizados da cidade, nunca sofreram qualquer intervenção de programas como o Favela Bairro. Só em 2011 passou a receber as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja agenda se dirige à realização de grandes empreendimentos em parcerias público-privadas, efetuadas por meio de articulação institucional entre as três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

O PAC é a demonstração mais explícita de um tipo de arranjo entre poder estatal e empresarial. Uma “parceira público-privada” modulada pela lógica do mercado, em que as administrações locais se comportam como “facilitadoras” de ações privadas. Adiantando um tópico que será explorado no próximo capítulo, é de se questionar sobre os efeitos e a capacidade de controle que a sociedade civil tem desses empreendimentos, muitas das vezes revestidos por Operações Consorciadas em que há grandes privilégios e benefícios para os setores empresariais.

Ao menos no plano dos enunciados, essa forma de urbanização se apresenta em franco contraste com práticas urbanísticas presentes do período em que se propôs o programa Favela-Bairro. O que se observa em intervenções como a realizada no Complexo do Alemão, é uma



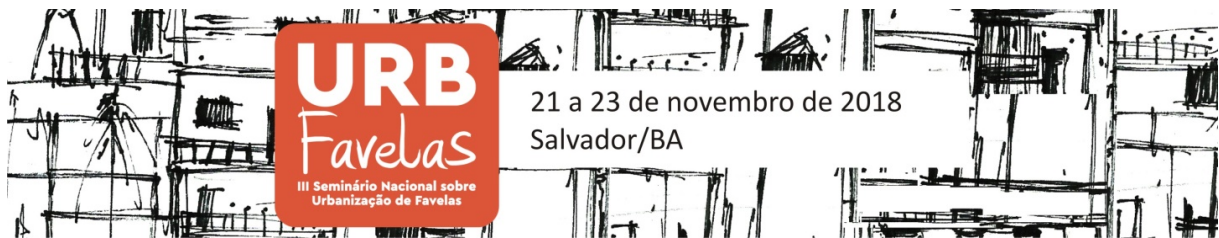


mudança de perspectiva. Ao longo da década de 1990, O Estado havia deixado de ser o principal agente pela solução das questões urbanas para colaborador estratégico das ações nas cidades (VAINER, 2000). O Planejamento antes embasado por políticas públicas – mesmo se conduzidas por contextos pouco democráticos durante o período de ditadura militar no Brasil, por exemplo – foram convertidas em propostas estratégicas com concessão de obras para empreiteiras, mecanismo de transferência de recursos públicos para o setor privado. Essa abordagem alicerçada em grandes obras conflita com o discurso sobre valorização da cultura popular, do fortalecimento de espaços locais por meio do vínculo comunitário e as soluções criativas encontradas pela pobreza para contornar adversidades (DAVIS, 2006).

As práticas urbanísticas em favelas pautam-se por melhorar suas condições, não em substituí-las. Esta meta menos ambiciosa é caracterizada por Davis (2006) que ressalta o aspecto privatista destas ações, conduzidas sempre de cima pra baixo, com associações ao mercado internacional de recursos como forma de “capacitar” a pobreza. Desse modo, organizações como o Banco Mundial insistiam em abordagens que privilegiavam a oferta de “lotes urbanizados” (fornecimento de infraestrutura básica de água e esgoto e obras de engenharia civil) a fim de ajudar a racionalizar e melhorar as habitações construídas pelos próprios moradores, o que no final da década de 1980, converteu-se na possível privatização da oferta de habitações já prontas, o que e logo se tornou o megafone institucional mais poderoso dos que apregoam soluções micro empresariais para a pobreza urbana (DAVIS, 2006, pp. 79-80).

A favelização vem acompanhada pela alimentação mercantilista, que cria “oportunidades de negócios” de terras no interior das favelas (BARREIRA, 2013). A compra e venda consolida relações mercantis, mesmo com a capacidade de ganho material afetadas por crises cíclicas no mercado de trabalho. É compreensível que a dinâmica do mercado habitacional tenha papel selecionador de diferentes grupos econômicos. O que surpreende é a mudança no valor social das zonas que compõem a cidade ter sido produzida pelo Estado.

Sendo assim, esgotada a fronteira urbana e com empobrecimento da população carioca, “[...] a favela volta seu caminho para o “asfalto” e começa a “fagocitar” a cidade. Nos últimos anos pequenas favelas, conjuntos de casas de alvenaria sem revestimento, as vezes sem colunas e

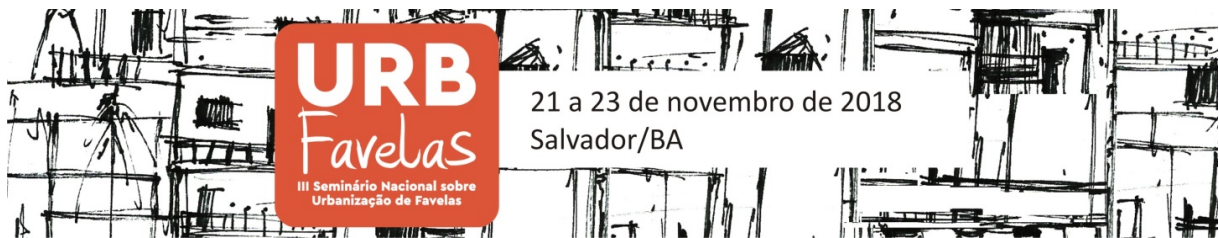


vigas, ou simplesmente barracos de madeiras foram erguidos em variadas áreas livres da cidade.” (BARREIRA, BOTELHO, 2008, s/n).

Nessa direção, as questões que remetem a dinâmicas intraurbanas e as assimetrias presentes no próprio interior das favelas ainda precisam de aprofundamento analítico. Abramo (2002) pontua pouca inteligibilidade de fatores que influenciam a configuração intraurbana em cidades brasileiras, pois há décadas privilegia-se as ações do Estado desarticuladas de variações contextuais, muitas vezes com análises de caráter marcadamente normativo. Mas recentemente essas perspectivas procuram se renovar ao articular os estudos fundiários com os impactos espaciais da reestruturação produtiva e os projetos de renovação urbana. O “senso comum” que deriva dessa carência de informações sobre o mercado informal alimenta representações parciais sobre a pobreza. Avançar nesse desvelamento exige confrontar resultados empíricos com pesquisas envolvendo visão mais abrangente, capaz de oferecer categorias analíticas sobre a realidade factual (ABRAMO, 2002).

Entretanto, as definições que vem dotada a concepção dualista “cidade-favela” encontram limitações quando se adentra nestes territórios. Demandas são colocadas para governos e instituições dedicadas à gestão da pobreza, de novos discursos e práticas buscando a integração favela e bairro. Na última década, vimos novas formas de intervir em favelas no Rio de Janeiro, com mudanças expressivas no que concerne à escala dos empreendimentos, com ampla tentativa de reordenamento de espaços públicos por meio de infraestrutura e equipamentos de mobilidade. Porém, subsiste nesse conjunto de projetos ideias e práticas que pensam a favela como mundo social à parte, identificado pela carência e desorganização (LAGO; RIBEIRO, 2000).

A seguir apresentamos dois pontos que configuram desafios para as práticas urbanísticas no que concerne a urbanização de favelas, ambas produtoras de um reordenamento do território marcadamente desigual. A primeira, remete ao espaço público como produtor de novas centralidades que agravam a assimetria entre trechos da favela. A segunda, corresponde às questões que envolvem a habitação e as novas dinâmicas do mercado de terra motivadas por ações intervencionistas.



Estes processos se somam os vários que definem o uso do solo urbano. A coordenação das formas sociais e econômicas está intimamente atrelada às heranças do passado escravista cuja modernização não foi capaz de transformar (SOUZA, 2000). A função mediadora do Estado é corrompida por uma lógica que privilegia grupos sociais em detrimento de outros. No caso das favelas, muitos moradores não possuem capacidade de acumular qualquer forma de capital, seja econômico ou simbólico. Por não haver reconhecimento dessas populações como formadora da sociedade, sua presença no jogo de distribuição de riquezas sociais é subtraído.

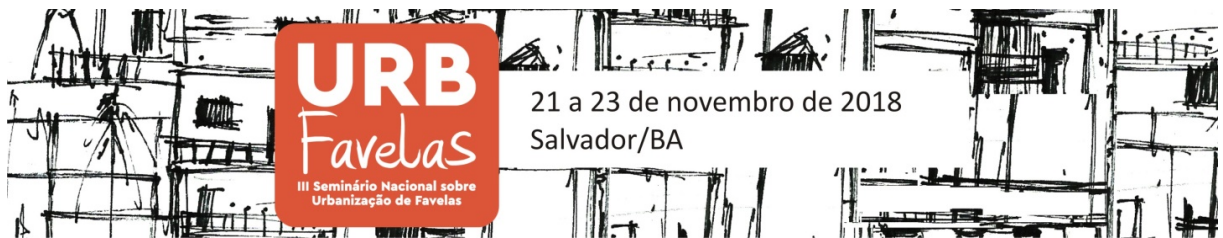
### **3 URBANIZAÇÃO DESIGUAL NO COMPLEXO DO ALEMÃO**

Nesta seção desdobra-se os efeitos colaterais identificados empiricamente e por análises críticas no Complexo de favelas do Alemão, que recebeu investimentos consideráveis a partir de 2011 voltados para a construção de equipamentos públicos, qualificação de espaços, abertura de vias e melhoria das condições socioambientais. Procura-se mostrar que, a despeito da retórica construída, os efeitos no território não só foram pífios como produziram novas assimetrias. Cita-se como exemplo a remoção de moradores e a dinâmica mercantilista que impactou residências e comércios.

Figura 1: Trecho da Favela Vila Matinha, Complexo do Alemão.

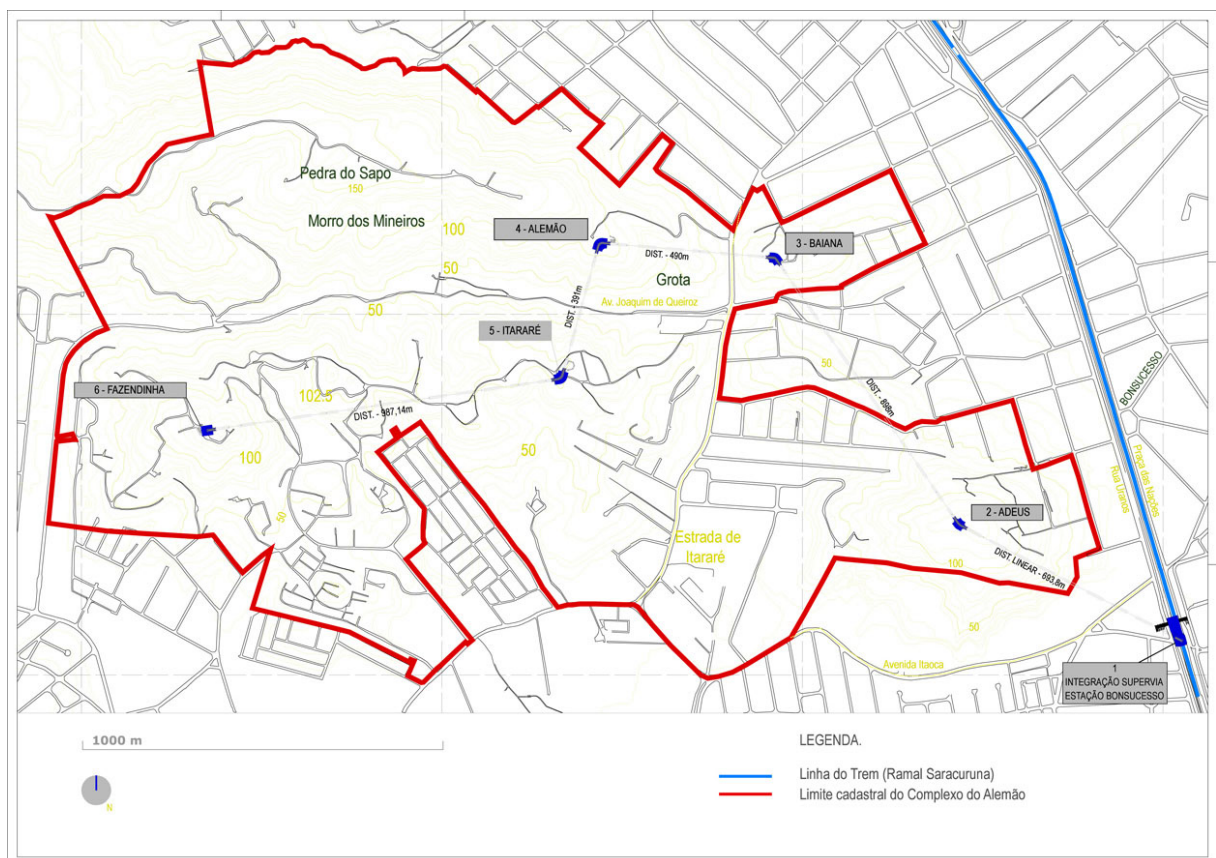


Fonte: fotografia dos autores (2013).



O Complexo do Alemão é um dos maiores conjuntos de favelas do Rio de Janeiro. Botelho (2013) o caracteriza como uma “conurbação de favelas” que abrange morros e áreas planas dos bairros da Penha, Inhaúma, Bonsucesso, Ramos e Olaria, além de trechos no maciço da Serra da Misericórdia. O desenho da ocupação segue a lógica de outras tantas favelas que cresceram a partir dos sopés de morros e avançaram em direção ao topo com a construção de casas e configuração de vias e vielas. Nos indicadores de desempenho relacionado ao bem estar e oportunidades sociais da Prefeitura, o Complexo do Alemão ocupa a penúltima posição, à frente apenas da Pavuna<sup>2</sup>.

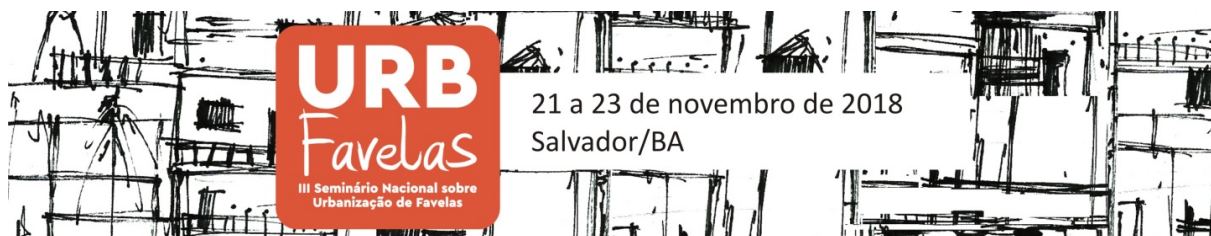
Figura 2: Mapa do Complexo do Alemão com destaque para o teleférico



Fonte: elaborado pelos autores (2018).

<sup>2</sup> Instituto Pereira Passos (ipsrio.com.br)





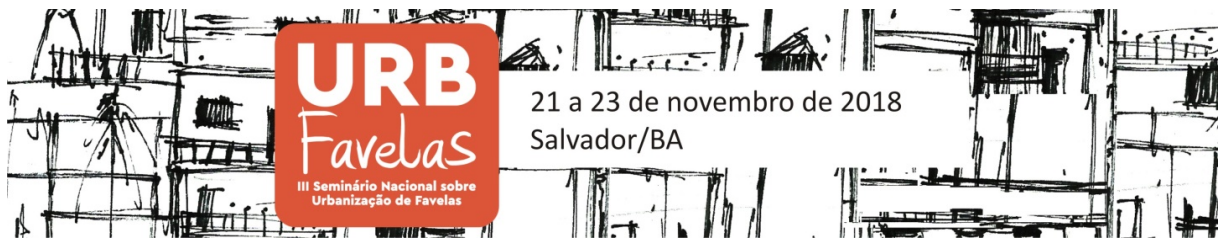
No caso do Complexo do Alemão, não há coincidência entre o tipo “aglomerados subnormais”, como definidos pelo IBGE, e os limites assinalados pelo registro municipal. Não só as definições sobre os termos bairro/favela são nebulosas, como as condições de habitabilidade não encontram-se fixas no território: bairros se favelizam e se confundem com a paisagem conhecida da informalidade em diversos espaços do Rio de Janeiro. O mapa digital de habitação apresenta favelas do Rio de Janeiro produzido pelo Instituto Pereira Passos (IPP) conta quase mil assentamentos, mais de 70% não está urbanizada. Esse número se dramatiza quando se inclui toda região metropolitana, onde o padrão de crescimento registrado nas últimas décadas resultou num cenário relativamente homogêneo com vastos terrenos vulneráveis ocupados por casebres e pequenas construções.

O crescimento das favelas do Alemão está associado ao assédio de áreas rarefeitas pela disponibilidade de espaços em baixas densidades, relacionado ao limite das fronteiras da terra urbanizável. Atualmente, com controles mais diretos sobre o solo urbano resultam em modificações nos interstícios das manchas urbanizadas. Nos anos 1970, “[...] o loteamento periférico, com baixos investimentos em infraestrutura e comercialização a longo prazo, tornou-se o principal meio de acesso dos pobres à casa própria.” (LAGO; QUEIROZ, 2000, p. 34).

Para tentar fugir do efeitos de tal precariedade, articulam-se coletivamente práticas econômicas pautadas por relações familiares e de vizinhança, laços que se manifestam também no espaço material (MOTTA, 2016). A ajuda na construção de uma casa na forma mão de obra ou material de construção é um tipo de aliança comum, amplamente documentada por pesquisas em outras favelas e localidades) – Estas ações são conduzidas com intuito de manter a unidade do núcleo comunitário no qual influenciam esses laços. De forma contrária, o empreendedorismo se fia pela oportunidade de reconfigurar a vida de sujeitos dispostos a deprenderem esforços que garantam ganhos materiais e acúmulo financeiro, absorvendo individualmente os benefícios do investimento realizado naquela parcela urbana.

Duas questões centrais podem ser destacadas a respeito das práticas urbanísticas recentes no conjunto de favelas do Alemão. A primeira corresponde à reconfiguração dos espaços públicos seguido de sua vigília coercitiva. A segunda, aos efeitos que se verifica na dinâmica imobiliária e movimentação de pessoas.



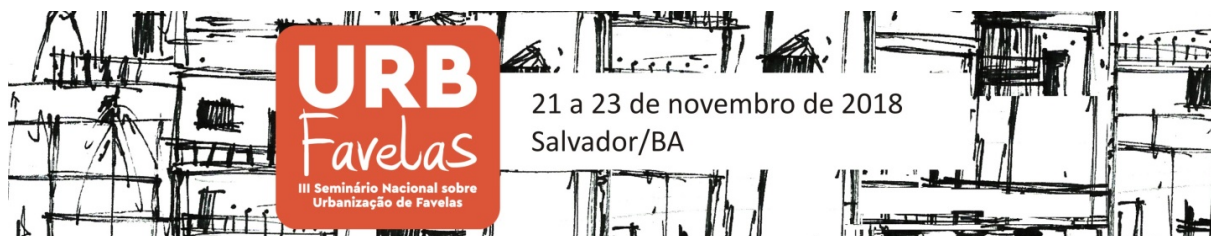


A pouca efetividade das intervenções nos espaços públicos é um grande problema. As contradições nesse sentido se mostram evidentes ao se considerar que trata-se de uma zona precária ocupada por populações vulneráveis e historicamente marcadas pela exclusão e violência, além do acesso restrito a equipamentos e serviços públicos. A ausência de consultas prévias por parte do poder público — ou a ineficiência na condução desse processo — produz obras que geram transformações limitadas, muito aquém das imagens apresentadas nos projetos iniciais.

Conforme observam Brito (2013), Barreira e Botelho (2013) as políticas urbanas recentes para o Alemão (e outros grandes conjuntos de favela) se assentam no princípio da “pacificação urbana”. Seu intuito é contornar e administrar o crescimento da violência no Rio de Janeiro nas últimas décadas, que ultrapassou as barreiras das favelas e tornou-se ameaça à coesão social e política da cidade. Os confrontos entre facções de traficantes, a violência resultante das incursões militares às favelas, as chacinas realizadas por militares corruptos, assim como a emergência de milícias competindo pelo domínio territorial e econômico dessas áreas informais, demandava ocupações prolongadas.

Para Brito (2013: 81), a mudança na política de segurança pública veiculada à proposta de intervenção urbana explicita um contexto de “crise do planejamento”, em que o Estado perde a postura dirigista para obedecer de modo pragmático às estratégias de uma “cidade-empresa” — a abertura de novas frentes de capital. Esse fenômeno não é particular às áreas de favelas. No centro da cidade encontramos um caso ilustrativo dessa correlação, pois uma das incumbências das Unidades de Polícia Pacificadora, UPPs instaladas nos morros da região é garantir as obras do projeto “Porto Maravilha”. A política de “pacificação”, nesse sentido, contribui na valorização imobiliária e fundiária, aprofundando o processo de empresariamento urbano em curso (BARANDIER, 2015).

As formas desenhadas para os espaços públicos se vinculam a noções amplas sobre práticas sociais e características físicas dos ambientes nestes espaços, mas pouco refletem particularidades a respeito das favelas do Alemão, território formado por descontinuidades e fragmentos, fruto do esforço coletivo de milhares de pessoas na construção de suas moradias e instalação de infraestrutura urbana.



Quanto ao segundo ponto, das moradias, observa-se que ao longo dos projetos de urbanização a mancha urbana do Complexo do Alemão manteve-se praticamente inalterada, embora tenham ocorrido modificações nos seus interstícios. Não se trata de expansão, mas de uma reconfiguração de posições, efeito colateral da operação urbana interventora.

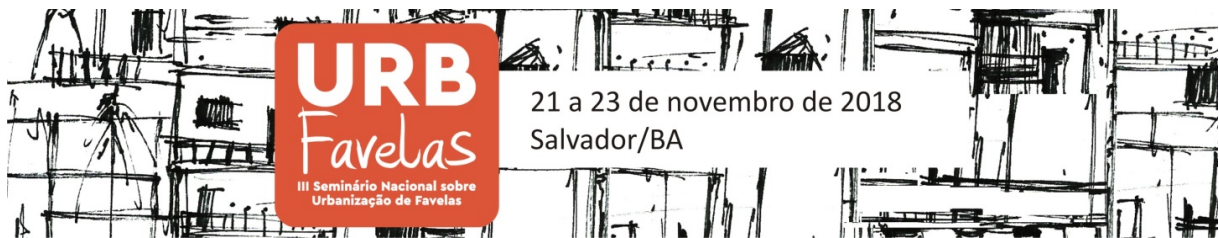
Além dos projetos de espaços públicos e mobilidade, as obras do programa Minha Casa, Minha Vida também impactam no movimento populacional e mercado de terras. Foram contratados quase 300 empreendimentos por meio do programa “Minha Casa, Minha Vida”, a maioria situada nos bairros da zona oeste da cidade como Santa Cruz e Guaratiba. Nas imediações do Complexo há cinco condomínios que somam 1141 unidades, conforme indica o gráfico abaixo (fig.03)

Figura 03: Quadro com os empreendimentos do MCMV nas imediações do Alemão

<b>Empreendimentos de Habitação Social</b>	<b>Tipo (Empresa)</b>	<b>Unidades</b>	<b>Faixa</b>
<b>Residencial Jardim Canário</b>	MCMV (Bairro Novo)	100	0 a 3 SM
<b>Condomínio Jardim das Acácias</b>	MCMV	291	0 a 3 SM
<b>Condomínio Jardim das Palmeiras</b>	MCMV	291	0 a 3 SM
<b>Residencial Avenida</b>	MCMV	259	6 a 10 SM
<b>Residencial Jardim Beija Flor</b>	MCMV (Bairro Novo)	200	0 a 3 SM

Fonte: elaborado pelos autores (2018)

Tal qual ocorre na média histórica, a população de favelas no Rio de Janeiro aumenta mesmo quando não se registra crescimento da população. O fim dos programas de financiamento para acesso à terra e à casa própria, o entendimento da favela como “solução” habitacional a ser gerida e equacionada por moradores, manteve essa dinâmica inalterada. Ainda no que diz respeito às habitações, não há relação direta entre condições físicas das moradias e a montante derivada da operação reabilitadora. As áreas antes desvalorizadas nos topos dos morros – da-

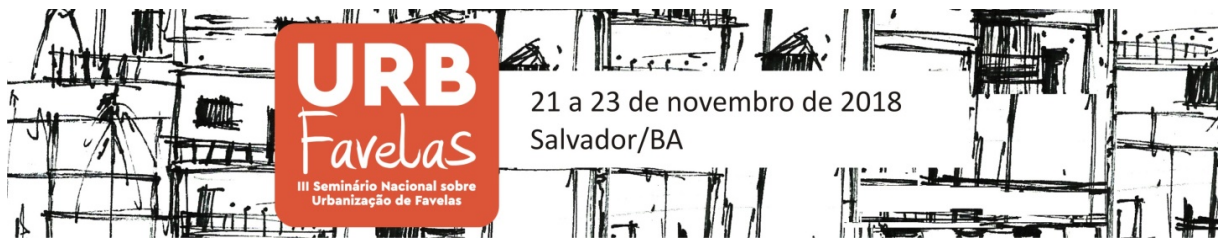


do o difícil acesso e topografia acidentada – passam agora para um patamar de centralidade. Justamente a população mais pobre e vulnerável se vê com enormes dificuldades ou mesmo incapaz de resistir aos processos decorrentes desta nova situação: incremento de moradias; abertura de comércio local dada a oportunidade de circulação de pessoas; construção de novas residências e ampliação das casas existentes. Na morfologia do tecido, tais acomodações decorrem exclusivamente pelo empreendimento individual, relegando essa parcela da população a um mercado predatório e competitivo, deixando-as sujeitas a um darwinismo social de contorno por vezes violento (BARREIRA, 2013).

O aspecto de informalidade e de toda sorte de instabilidade dele resultante é fenômeno sentido por aqueles incapazes de se situar no acesso ao solo urbano. A “lógica da necessidade”, tal qual propõe Abramo (2002) é sentida aqui, pois remete à condição em que ficam suspensas as prerrogativas das relações com o Estado, ou mesmo as dinâmicas da produção de capital no âmbito do mercado. Esta forma de expulsão da pobreza é um fenômeno que apresenta particularidades com as mudanças econômicas e socioculturais em tecidos formais da cidade, que consiste numa série de melhorias físicas que acarretam mudanças econômicas e socioculturais em determinado trecho da cidade, onde as pessoas passam a experimentar elevação simbólica e qualitativa daquela ambiência (RUBINO, 2003). Em muitos casos, classes médias ocupam áreas com potencial de agregação do valor fundiário, dinamizando o mercado do solo que passa a ser tratado diferencialmente pelo capital privado e governos (BATALLER, 2012).

Na análise deste fenômeno, talvez seja pertinente pensar em novos enfoques metodológicos, na tentativa de abarcar suas múltiplas manifestações e vicissitudes. Na trajetória recente referida à habitação e espaços públicos, o protagonismo é exercido pela hegemonia Estado-empresas, com capacidade de resistência relativamente baixa por parte da comunidade local.

O esgotamento da fronteira urbana no rio de janeiro produz um tipo de urbanização regida pela consolidação urbana em áreas vulneráveis, algo distinto do que ocorrem em outros centros metropolitanos – como a Área Metropolitana de Brasília, marcada pela expansão em franjas urbanas configuradas por condomínios dispersos. O mercado de loteamentos é definido em grande parte por oligopólios e formações de caráter miliciano, que exploram a condição subalterna de sujeitos enquanto influenciam na dinâmica de mercado. No caso das favelas,

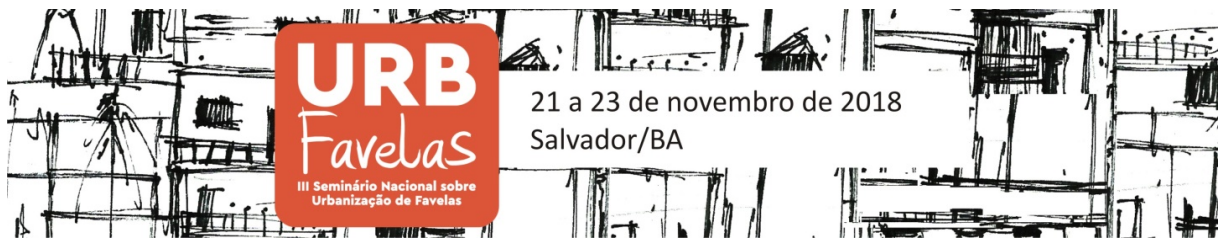


observa-se que nas áreas consolidadas há estrutura concorrencial implicada na configuração de interstícios nas topografias acidentadas de morros ou em áreas vulneráveis e de baixa qualidade ambiental.

No mercado informal, intervém um conjunto de externalidades comunitárias que modelam o gradiente de preços desse mercado (ABRAMO, 2002), muitas vezes desconectados dos fatores que influenciam o gradiente de preços no tecido formal da cidade. Concorrem nesse aspecto fatores que, por serem instáveis, são de difícil determinação, como o grau de urbanização ou os índices de violência. Esse foi o binômio atacado pela urbanização no Complexo do Alemão, que deixou de contemplar fatores como padrões mais dinâmicos na localização emprego-residência, diferentes graus de densidade da mancha urbana ocupada pelas favelas, variáveis locais como o deslocamento intra-favelas e relação do sistemas de mobilidade implantado com outros modais.

Com efeito, aquilo que se identifica em metrópoles brasileiras relativo aos projetos incompletos ou a paralisação de um teleférico que custou 200 milhões de reais ultrapassa a face monetária e financeira de políticas desenvolvimentistas em países periféricos. A falência de um modelo e urbanismo alicerçado na possibilidade de inclusão social, responde também pela relação intrínseca entre Estado e capital privado no projeto de desenvolvimento capitalista. Na dimensão urbana – em que as ações e montantes são visíveis e identificáveis – exibe-se de forma desenvolta as contradições manifestas na desregulação, algo que não corresponde a aspecto de ordem estritamente administrativa, mas que se converte em tentativas de tornar maior o fluxo de crescimento econômico. Os grandes projetos de planejamento abrem espaço para intervenções expressivas de retorno imediato. Ficam excluídas das pautas governamentais o financiamento e a reforma urbana estrutural.

Esses fenômenos ganham contorno analítico em diversos autores. Barreira (2013) caracteriza por “urbanismo de minorias” a forma parcial e seletiva pela qual os projetos urbanos definem a distribuição do capital, majoritariamente econômico, mas também social e simbólico. São conduzidas práticas urbanísticas que envolvem não apenas a intervenção física, mas também a manipulação de signos no cotidiano destas populações. Nesse sentido, a pacificação da cidade foi concebida e realizada com aspecto pragmático e instrumental, sendo parte das medidas



necessárias aos grandes eventos que serão realizados na cidade, “[...] mas é também um momento importante da efetivação de uma gestão do espaço com tendências segregadoras que pode ser caracterizado como ‘urbanismo de minorias’” (BARREIRA, 2013, p. 153).

Ou seja, para Barreira quando se trata de “minorias”, daqueles mais afetados pela iniquidade presente no corpo social, há associação entre o Estado e capital privado para segregá-los; não absorver produtivamente no sistema produtivo. Portanto, não se procura equacionar os problemas, mas apenas administrá-los, contorná-los, redefinindo os lugares da precariedade por meio de urbanização desigual e incompleta. As obras beneficiam pontos estratégicos do território: aqueles que apresentam relevância imediata. Esse modelo urbano é voltado à uma minoria de consumidores, para forjar uma imagem de um Rio de Janeiro sem conflitos, uma imagem consensual de cidade e segura para fazer prosperar investimentos.

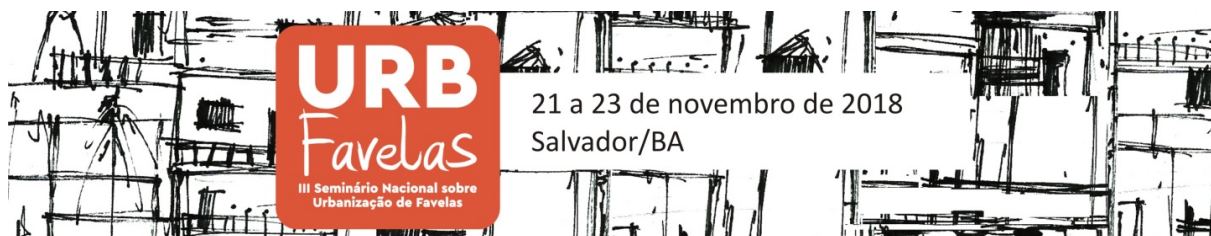
#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por fim, propõe-se terminar este trabalho com breves observações relevantes para escapar dos dualismos. O círculo perverso da desigualdade se reproduz nas experiências de projeto, calcadas na prevalência de transformações mas que ficam retidas nas tramas de enunciados cuja superação requer aprofundamento e leitura mais detida de particularidades.

Historicamente recessivas, esta pauta não atuou sozinha para o presente em andamento. Fica colocada a questão de que o naufrágio da prática neodesenvolvimentista ressoa na repetição arcaica de esquemas a respeito das favelas, em projetos que privilegiam cisões de dualidade sem se preocupar com a escala cotidiana e com particularidades locais. Este é um impasse a ser debatido nesta breve leitura.

E aqui retomamos o início de nosso trabalho, à importância de colocar em perspectiva as práticas do urbanismo, fugindo de concepções teóricas pouco permeáveis ao peso das contradições que grassam na vida urbana das favelas cariocas – como de qualquer outra metrópole. É de se questionar sobre os efeitos simbólicos que derivam desse investimento tão vultoso e que pouco contribuiu, até o momento, para novo quadro de relações no Complexo do Alemão. Ao





lado desta questão esperamos que outras possam advir para produzir novos debates e, principalmente, ações.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. IN **Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales**, v. 136, p. 273-294, 2003.

\_\_\_\_\_. Dinamica da mobilidade residencial dos pobres nas favelas do Rio de Janeiro. IN **Anais do II world Planning schools congress**, Cidade do México, p. 1-45, 2002.

BARANDIER, Henrique. **Negligência urbanística e projeto urbano na cidade do Rio de Janeiro**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: FAU-UFRJ, 2015.

BARREIRA, Marcos. Cidade Olímpica: sobre o nexu entre reestruturação urbana e violência na cidade do Rio de Janeiro. In BRITO, F. et. al. (orgs.) **Até o último Homem: visões cariocas da administração armada da vida social**. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 129-168.

BARREIRA, M.; BOTELHO, M. Crise urbana e favelização no Rio de Janeiro: para uma crítica da questão urbana contemporânea.. IN **III Simpósio Lutas Sociais na América Latina; Trabalhadore(a)s em movimento: constituição de um novo proletariado?**, 2008, Londrina. Anais do III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2008., 2008.

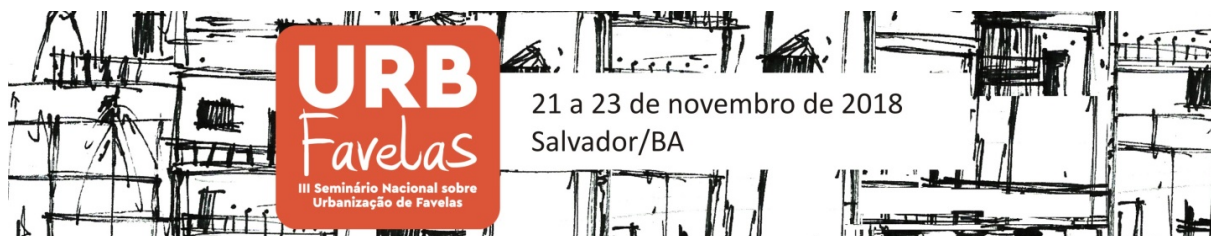
BATALLER, Maria Alba Sargatal. “Estudo de Gentrificação”. IN **Revista Continentes (UFRRJ)**, ano 1, n.1, 2012, pp.10-37.

BOTELHO, Maurilio. Crise urbana no Rio de Janeiro: favelização e empreendedorismo dos pobres. In BRITO, F. et. al. (orgs.) **Até o último Homem: visões cariocas da administração armada da vida social**. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 169-213.

BRITO, Felipe. Considerações sobre a regulação armada de territórios cariocas. In BRITO, F. et. al. **Até o último Homem: visões cariocas da administração armada da vida social**. São Paulo: Boitempo, 2013. Pp. 79-114.

BURGOS, Marcelo Baumann. “Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro” IN: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um Século de Favela**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. pp.25-60.

CONDE, Luiz Paulo; MAGALHÃES, Sergio. **Favela-Bairro: uma outra historia da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Viver Cidades, 2004.



CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da Regularização Fundiária Urbana Plena**: teoria, práxis e pesquisa sobre a regularização urbanística e fundiária brasileiras, em especial, da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editar, 2017.191p.

FARIAS FILHO, J. A. A Prática Urbanística no Nacional-Desenvolvimentismo: velhos ensinamentos para o presente em andamento.. In: **XV Encontro Nacional da ANPUR**, 2013, Recife. Anais do XV ENANPUR - Desenvolvimento, Planejamento e Governança. Recife: ANPUR, 2013. v. 1.

MOTTA, Eugênia. "Casas e Economia Cotidiana". IN RODRIGUES, Rute Imanishi. **Vida Social e Política nas Favelas. Pesquisas de campo no Complexo do Alemão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 197-218

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, LAGO, Luciana Corrêa do. A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. **XXIV Encontro anual da Anpocs**, GT 07, Seção II, pp. 01-23, 2000.

RUBINO, Silvana. (2003), "*Gentrification*: notas sobre um conceito incômodo", IN Maria Cristina Schicchi e Dênio Benfatti (orgs.), **Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro**. Campinas/ Rio de Janeiro, PUC-Campinas/ Prourb-UFRJ, pp.56-68.

SOUZA, Jessé. **A Modernização Seletiva: uma Reinterpretação para o Dilema Brasileiro**. Brasília: EdUnB, 2000. 226p.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa, Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013 [2000], pp 75-103.