



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

REESTRUTURAÇÃO URBANA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: ENTRE NOVOS E VELHOS
PADRÕES DE ATUAÇÃO DO ESTADO NAS FAVELAS

PATRICIA RAMOS NOVAES (IPPUR) - patricia.r.novaes@gmail.com

Doutora em Planejamento Urbano e Pesquisadora do Observatorio das Metropoles/ippur-UFRJ

REESTRUTURAÇÃO URBANA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: ENTRE NOVOS E VELHOS PADRÕES DE ATUAÇÃO DO ESTADO NAS FAVELAS

RESUMO: Na primeira década dos anos 2000, ganharam espaço na agenda pública inúmeras intervenções urbanas cidade do Rio de Janeiro em função dos megaeventos esportivos - copa do mundo e jogos olímpicos. O discurso do legado que tais intervenções deixariam para a população carioca abriram caminho para a construção de uma nova ordem urbana na direção de um processo destrutivo-criativo de estruturas urbanas, normas e regulamentações mais adequadas a mercantilização de certos territórios na cidade. A presença de favelas e moradias populares configuraram entraves ao pleno desenvolvimento e expansão da cidade. Neste sentido, o poder público cumpre um papel central, na medida em que promove uma série de regulações e investimentos públicos. Nota-se, com isso, a instrumentalização do discurso, por parte do poder público, de “integração” destes territórios e de sua população à cidade como garantia de direitos. Neste sentido, essas políticas serviriam para a tentativa de mudança de um padrão de atuação “disciplinar repressivo” do Estado nas favelas para o modelo da “norma objetivada”. Assim, com base em pesquisas realizadas em três favelas da zona sul da cidade, Vidigal, Babilônia e Chapéu Mangueira, o objetivo desse artigo é debater em que medida essas políticas serviram para uma mudança de padrão de atuação do Estado nas favelas no sentido de assumir de fato esses territórios como parte integrante da cidade.

Palavras-chave: Favela. Estado. Rio de Janeiro.

ST – 1: Projeto, Processo, Superação de Limitações

1 INTRODUÇÃO

Na primeira década dos anos 2000, ganharam espaço na agenda pública inúmeras intervenções urbanas cidade do Rio de Janeiro em função dos megaeventos esportivos - copa do mundo e jogos olímpicos. O discurso do legado que tais intervenções deixariam para a população carioca abriu caminho para a construção de uma nova ordem urbana na direção de um processo destrutivo-criativo de estruturas urbanas, normas e regulamentações mais adequadas a mercantilização de certos territórios na cidade.

A zona sul, a região portuária e o bairro da Barra da Tijuca concentraram tais intervenções urbanas, no entanto, a presença de favelas e moradias populares configuraram entraves ao pleno desenvolvimento e expansão dessas áreas da cidade. Neste sentido, o potencial de mercantilização das áreas de favela, especialmente as da zona sul da cidade, é rapidamente identificado e explorado, em um processo em que o poder público cumpre um papel central, na medida em que promove uma série de regulações e investimentos públicos.

Neste sentido pode-se dizer que um tripé de intervenções públicas foram feitas para as favelas, baseado na implementação das seguintes políticas: (i) segurança pública, através do programa de unidade de polícia pacificadora – UPP; (ii) reestruturação urbana, através da urbanização, essencialmente os programas PAC-favelas e Morar Carioca, e (iii) provisão de equipamentos públicos e disseminação de um ideário empreendedorista no âmbito do programa Rio+Social. Esse tripé de intervenções teria como efeito a ressignificação simbólica das favelas, importante componente para mercantilização desses espaços.

Nota-se, com isso, a instrumentalização do discurso, por parte do poder público, de “integração” destes territórios e de sua população à cidade como garantia de direitos. Neste sentido, essas políticas serviriam para a tentativa de mudança de um padrão de atuação “disciplinar repressivo” do Estado nas favelas para o modelo da “norma objetivada” (TOPALOV, 1996). Isto é, o Estado atuaria nas favelas não somente com o uso da força policial repressiva e com as formas de coerção e coesão social do clientelismo, mas por meio da norma, do ordenamento e regularização dos espaços e de seus moradores, assumindo de fato esses territórios como parte integrante da cidade, bem como disciplinando os moradores dentro da lógica do mercado e do consumo de serviços que antes eram acessados de forma informal.

No entanto a partir do ano de 2016, concluído o ciclo dos grandes eventos na cidade, percebeu-se que o cenário que se apresenta para as favelas é radicalmente distinto do que se afirmava comumente no discurso do legado olímpico com paralisação das obras de urbanização e enfraquecimento da política de segurança e do estímulo ao empreendedorismo em favelas.

Além disso, essa reversão levou, mais recentemente, ao aumento da violência urbana e ao

retorno do confronto direto da polícia com o tráfico de drogas nas favelas indicam que a atuação do estado nas favelas estão longe de marcar um novo padrão de atuação do Estado nesses territórios, o que parece se configurar é o acirramento do padrão de atuação disciplinar-repressivo.

Assim, com base em pesquisas realizadas em três favelas da zona sul da cidade, Vidigal, Babilônia e Chapéu Mangueira, o objetivo desse artigo é debater em que medida essas políticas serviram para uma mudança de padrão de atuação do Estado nas favelas no sentido de assumir de fato esses territórios como parte integrante da cidade.

Para desenvolver essa discussão, o artigo foi dividido em três seções. Na primeira seção, fazemos um breve levantamento do padrão de atuação do Estado nas favelas. Na segunda seção analisaremos como as políticas de segurança, urbanização e a cultura e difusão do empreendedorismo se deram nas três favelas pesquisadas, a partir dos programas: Unidade de Polícia Pacificadora - UPP, Rio+Social e Morar Carioca. Na terceira seção, onde também apontamos nossas considerações finais, discutimos se de fato ocorreram mudanças no padrão de atuação do Estado nas favelas, na medida em que a forma disciplinante repressiva nunca deixou de existir nesses territórios. Além disso, os processos de urbanização e difusão do empreendedorismo foram cheios de contradições não tendo se sustentado ao longo dos anos.

2 PADRÕES DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA FAVELA

Embora as favelas tenham sido percebidas como um “problema” praticamente no momento em que surgiram (ZALUAR e ALVITO, 1998), ao longo dos anos, a atuação do poder público nestes territórios foi marcada por uma dualidade que combinou tolerância e erradicação.

O surgimento das primeiras favelas na cidade do Rio de Janeiro foi descrito no final do XIX. Mesmo diante da repressão, foi possível perceber que as favelas foram relativamente toleradas não só pelo Estado, mas também pelos proprietários fundiários e promotores imobiliários, que “determinavam” onde essa população poderia se instalar para servir como mão-de-obra barata, sem atrapalhar a acumulação de capital. É importante ressaltar que a permanência das favelas era tolerada, mas de forma provisória e precária nas encostas de morros e em áreas alagadiças (ABREU, 1997; VALLADARES, 1978), onde não havia interesse de exploração do mercado imobiliário.

Posteriormente, as favelas passaram a ser compreendidas como um problema social e urbano. Ao se acrescentar o fundamento jurídico da clandestinidade e da ilegalidade, as políticas remocionistas ganharam força durante as décadas de 1960 e 1970, apesar de ser uma prática corrente desde o início do século.

Embora a partir dos anos de 1980 as políticas para as favelas tenham se voltado para

urbanização e intenção de integração à cidade, o imaginário social já estava consolidado em torno da ideia desses territórios como lugar da sociabilidade avessa às normas e aos valores dominantes (LEITE, 2012).

A partir dos anos de 1990, ganhou relevância a atuação de grupos ligados ao narcotráfico e, alguns anos depois, a atuação de milícias nas favelas. Diante disso, esses territórios passaram a ser tematizados pela violência e insegurança que trariam aos bairros, o que reforçou o estigma da favela como o espaço da marginalidade. Durante os anos de 1990 e parte de 2000, a representação da “cidade em guerra” através de episódios violentos (como assaltos, sequestros, tiroteios, chacinas) transformou os moradores de favelas no “arquetipo das classes perigosas” (LEITE, 2012). Tais fatos legitimaram as fronteiras territoriais e sociais entre esses territórios e o entorno.

Essa perspectiva desdobrou-se em uma forte demanda por ordem pública e segurança para as camadas médias e altas. Isso levou à retomada da política de cunho remocionista, especialmente, em áreas nobres como a zona sul, e também levou ao fortalecimento de políticas de policiamento com incursões repressivas nas favelas. Além disso, favoreceu a articulação de uma política de segurança pública que teve como foco o confronto direto com os traficantes e com os moradores em geral, o que ficou expresso nas altas taxas de homicídios de jovens moradores de favelas envolvidos ou não no tráfico de drogas. Esses fatos rebateram diretamente na desvalorização de partes dos bairros da zona sul que fazem fronteira com as favelas

Nesse sentido, o processo de produção dos espaços de favela foi historicamente marcado pela oposição entre favela e asfalto, o que evidenciou a distância que se estabeleceu na cidade entre a formalidade e a informalidade, constituindo dois mundos distintos. Enquanto no asfalto o acesso a bens e serviços se deu por meio do mercado autorregulado, na favela a moradia, a energia elétrica, a captação de água, a TV a cabo, etc., se deu pela informalidade, gerando um território que, ao longo dos anos, foi sendo representado pela sociedade como sem ordem e regras morais.

Embora as práticas preponderantes nas favelas sejam consideradas informais ou ilegais do ponto de vista das normas jurídicas válidas para a cidade formal, elas foram, e ainda são, a forma de sobreviver e resistir na cidade. Nesse contexto, o Estado operou nesses espaços, ora legitimando e tolerando a ilegalidade, ora se omitindo e reprimindo, tanto pelo uso da força policial quanto pelas políticas remocionistas.

É importante apontar que esse padrão de atuação do Estado, legitimando e tolerando a ilegalidade, está atrelado também às práticas clientelistas. Tais práticas são alimentadas por setores políticos, como deputados e vereadores, por meio da proteção de uma série de ilegalidades urbanas que atendem às necessidades de vida e sobrevivência das classes populares. Com forte presença nos territórios populares da cidade, esses setores políticos usam recursos públicos - para prestar serviços seletivamente, quando deveriam ser providos para toda a sociedade - em troca de voto e alianças

políticas, combinando formas de coerção e coesão social.

Topalov (1996), ao analisar o padrão de atuação do Estado frente à questão urbana nas cidades industriais europeias e norte americana, apontou a passagem de um modelo “disciplinar-repressivo” para a “norma objetivada”. Na visão dos profissionais reformadores do século XIX, era preciso mudar a cidade para mudar a sociedade, particularmente, as classes populares. Nesse sentido, era preciso uma mudança radical dos costumes da classe operária, de suas moradias e das condições de vida urbana nos bairros que eram vistos como insalubres, desordenados e violentos. Assim, a atuação dos reformadores era baseada em políticas que combinavam a assistência e a repressão, o que o autor chamou de um modelo de atuação disciplinante-repressivo. Com a vida moderna e os progressos científicos e sociais nas grandes cidades no início do século XX, os reformadores cederam lugar aos técnicos e especialistas que passaram a utilizar a norma e a regulamentação para a contenção da pobreza, operando menos no modelo disciplinante-repressivo e mais na norma objetivada, pois:

a norma formaliza uma necessidade do indivíduo e da sociedade e ao mesmo tempo também o meio racional de satisfazê-la (...). A norma fica objetivada em regulamentos administrativos ou espaços construídos nos quais a racionalidade se compõe a todos independentemente das vontades individuais (TOPALOV, 1996:41).

Ao utilizar essa análise para o nosso contexto, podemos apontar que partir dos anos 2000, ganharam espaço na agenda pública inúmeras intervenções urbanas cidade do Rio de Janeiro em função dos megaeventos esportivos - copa do mundo e jogos olímpicos. O discurso do legado que tais intervenções deixariam para a população carioca abriram caminho para a construção de uma nova ordem urbana na direção de um processo destrutivo-criativo de estruturas urbanas, normas e regulamentações mais adequadas a mercantilização de certos territórios na cidade. Esse é o caso das favelas localizadas na zona sul que é a área mais elitizada da cidade.

A presença de favelas e moradias populares configuraram entraves ao pleno desenvolvimento e expansão dessas áreas da cidade. Neste sentido, o potencial de mercantilização das áreas de favela da zona sul é rapidamente identificado e explorado, em um processo em que o poder público cumpre um papel central, na medida em que promove uma série de regulações e investimentos em segurança pública, urbanização, provisão de equipamentos públicos e disseminação de um ideário empreendedor.

Através da política de segurança pública – com o programa de Unidade de Polícia Pacificadora, da política de urbanização (PAC-favelas e programa Morar Carioca), dos vários projetos sociais e do estímulo ao empreendedorismo ligados ao programa Rio+Social, o Estado passaria a atuar de outra forma nas favelas. Assim, um novo padrão de atuação poderia surgir por

meio da norma, do ordenamento e regularização dos espaços e de seus moradores proporcionados por esses programas.

Nesse sentido, o discurso propagado era de que o Estado acionaria em menor medida o uso da força policial repressiva e as formas de coerção e coesão social do clientelismo, para assumir de fato esses territórios como parte integrante da cidade, bem como disciplinando os moradores dentro da lógica do mercado e do consumo de serviços que antes eram acessados de forma informal.

Na sessão seguinte faremos uma breve avaliação desses programas nas favelas da zona sul, com destaque para as favelas pesquisadas Vidigal, Chapéu Mangueira e Babilônia onde realizamos levantamento de informações em jornais e revista de grande circulação na cidade e entrevistas realizadas com moradores das favelas, policiais das UPPs, funcionários do Posto de Atendimento Urbanístico e Social - POUSSO e donos e gerentes de empreendimentos na favela.

3 NOVO PADRÃO DE ATUAÇÃO DO ESTADO: A “PACIFICAÇÃO”, A URBANIZAÇÃO E O EMPREENDEDORISMO

No início dos anos 2000, ocorreram algumas tentativas de ocupação das favelas por policiamento comunitário ou policiamento de proximidade, com o Programa Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAAE, que pretendia atuar de forma preventiva e permanente nas favelas e não apenas com incursões destinadas à apreensão de drogas e de armas. Porém, essas tentativas não foram capazes de reverter o modelo de atuação policial nas favelas. As práticas violentas e a corrupção de agentes policiais permaneceram.

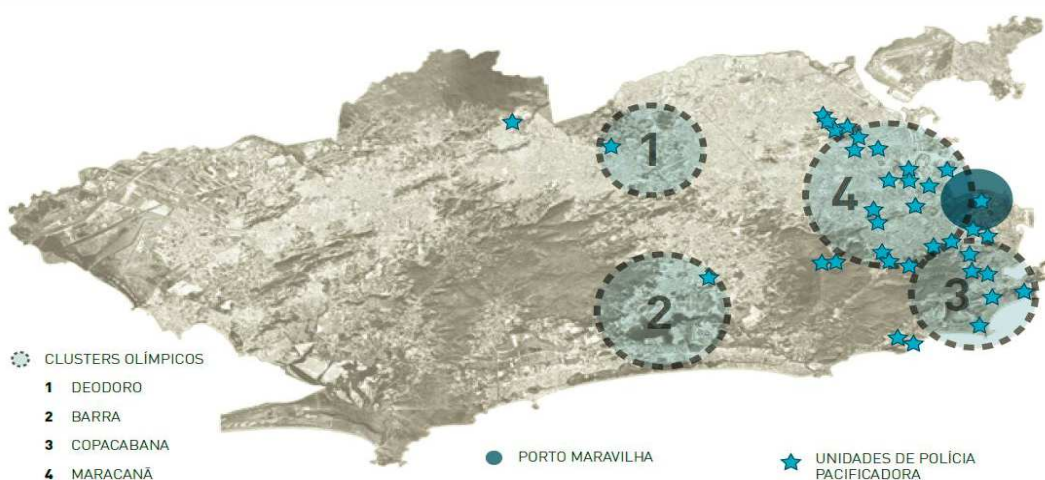
A tentativa de modificação do quadro de segurança pública veio somente no final dos anos 2000, com a reestruturação urbana da cidade. Lançado em 2008, pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro, o programa de “Pacificação” de Favelas teve como objetivo renovar e inovar as práticas policiais tradicionais, implantando unidades de policiamento militar nas favelas para ocupar esses territórios, controlando o narcotráfico e o armamento ostensivo. A ideia era a criação de uma polícia comunitária e de proximidade que garantisse a segurança nas favelas, e no seu entorno, e facilitasse a entrada dos serviços públicos nesses espaços. Porém, a implementação desse programa estava longe de se generalizar para todas as favelas existentes no Rio de Janeiro.

Até o ano de 2018 existiam 38 Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs na cidade. Só na zona sul, o programa atingiu 11 favelas¹, sendo também nessa área da cidade que a primeira UPP foi implementada na favela Santa Marta em dezembro de 2008.

¹ Os seguintes pares de favelas dividem a mesma unidade de policiamento: Babilônia e Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, Tabajaras e Cabritos, Vidigal e Chácara do Céu. Já as favelas Santa Marta, Rocinha e Cerro-Corá possuem, cada uma, uma unidade de policiamento.

Cabe apontar que a distribuição das UPPs não seguiu uma lógica de segurança pública na cidade como um todo, mas sim a de segurança de certos espaços. De acordo com o mapa abaixo, as áreas as quais tiveram maiores investimentos para receber os megaeventos esportivos é que foram implantadas as UPPs. Tais fatos parecem indicar que esse programa seguiu a lógica de valorização da cidade. De acordo com Leite (2012), nas demais favelas permaneceu a “metáfora da guerra” na política de segurança pública, pautada pelo confronto direto não só com os traficantes, mas com os moradores em geral, sobretudo, homens e jovens, envolvidos ou não com o tráfico de droga.

Figura 1 - Localização das UPPs no Rio de Janeiro/2014



Fonte: Lena Azevedo e Lucas Faulhaber²

É inegável que o programa de polícia “pacificadora” gerou impactos nos índices de violência da cidade. A sensação de segurança aumentou diante da diminuição do uso ostensivo de armas pelo tráfico e da diminuição de tiroteios entre facções e entre elas e a polícia.

De acordo com o relatório sobre os indicadores dessa política, realizado pelo Instituto de Segurança Pública – ISP³, a partir de 2009, primeiro ano após o início das instalações das UPPs, ocorreu uma queda na taxa de homicídio doloso na cidade do Rio de Janeiro, ampliando a distância entre as taxas do estado. Em 2014, enquanto a taxa, no estado, foi de 30 vítimas de homicídio doloso, na cidade, ela foi de 19 vítimas. Além disso, houve redução da taxa de letalidade violenta na cidade.

Nas favelas pesquisadas notou-se que a polícia assumiu a função de principal representante do Estado nesses territórios. Além de atuar em projetos sociais, reuniões de moradores, organização do transporte, entre outros, passou também a assumir as diversas demandas do cotidiano dos

² Mapa retirado do livro: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico, de Lena Azevedo e Lucas Faulhaber. Rio de Janeiro: Mórula, 2015, pág. 60.

³ Para mais informações do relatório: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/RelatorioUPPvfinal.pdf. Acessado em junho de 2018.

moradores.

Essa função reguladora e de controle da vida social já foi apontada em diversas pesquisas, mas queremos chamar a atenção para o fato de que ao ser assumida pela Polícia Militar, com todo o seu histórico de atuação “disciplinar repressivo”, corre-se o risco de perpetuar o controle autoritário já praticado pelo tráfico de drogas que antes dominavam os territórios. Nesse sentido, nas palavras de Cano (2012), pode-se criar um “novo dono do morro”, substituindo a figura associada ao crime por outra, agora investida de legalidade.

Elementos importantes surgidos nas entrevistas com moradores sobre a percepção da UPP, apontam que, inicialmente, eles tiveram desconfiança da implantação das unidades de polícia, mas, ao longo do tempo, apoiaram a proposta. A visão positiva veio sobretudo da possibilidade de eliminar a violência nas favelas, levar programas sociais, esportivos, educacionais e abrir oportunidade de emprego. Essa visão corrobora as entrevistas feitas com os comandantes das UPPs, que apontam que a entrada no território teve o apoio dos moradores.

De fato, os moradores relataram que houve melhoria no que se refere à minimização dos tiroteios que alteravam a dinâmica de ida e vinda para suas casas e de sociabilidade dentro das favelas. Por outro lado, apontaram que não houve fim da violência e sim uma mudança nos padrões de crimes e conflitos.

Além disso, os moradores apontam que as “duras” e as revistas vexatórias, até mesmo com violência física, continuam a acontecer, principalmente, nos becos e vielas – nas ruas principais, isso seria mais difícil. Outro fato apontado foi o uso ostensivo das armas. Muitos moradores apontaram que os traficantes não podem mais fazer uso de armas nas ruas das favelas, mas todos os policiais usam armas a todo o momento, apontando assim que a militarização nas favelas nunca deixou de existir.

Também foi apontado por moradores das três favelas que alguns policiais da UPP passaram a pedir dinheiro para comerciantes locais. Um dono de comércio nos disse que foi procurado por policiais para doar mil reais para o conserto da viatura da polícia. Outro dono de comércio revelou que se tornou prática comum na favela alguns policiais solicitarem dinheiro dos estabelecimentos comerciais, e que já tinha feito essa denúncia ao comando policial.

Perguntados sobre os rumores de que a UPP acabaria depois das Olimpíadas, as respostas foram diferenciadas. Alguns entendiam que os empreendedores e a frequência da classe média nas favelas barrariam a volta dos tiroteios por confronto de facções e de policiais nas favelas. Outros apontaram que tudo voltaria a ser como antes e que não acreditam na sustentabilidade do programa, porque o objetivo da “pacificação” seria momentâneo, servindo para controlar a violência urbana no “asfalto” e garantir a segurança para os megaeventos.

Essas duas visões apontam que, por um lado, a atuação do poder público, serviu para

assegurar a presença do mercado que, por sua vez, regularia os conflitos na favela. Por outro lado, a atuação coercitiva do Estado foi necessária para garantir a segurança não no território de favela, mas fora dele, o que parece aumentar a insegurança desses moradores e minar as bases para o desenvolvimento da condição de cidadania.

Nas últimas entrevistas feitas, já no final do ano de 2017, praticamente todos os moradores avaliaram que o programa de polícia “pacificadora” estaria falido. Isso é percebido pela diminuição do efetivo policial e das rondas feitas nas favelas. Os moradores apontaram também que os traficantes voltaram a fazer uso de armamento ostensivo e os conflitos com a polícia se tornaram recorrentes, inclusive, com mortes de moradores e policiais.

A urbanização incompleta

Em relação a urbanização, desde meados dos anos de 1980, com o fim do BNH, os programas voltados para as favelas ficaram por conta dos municípios, recebendo poucos recursos federais. No Rio de Janeiro, os programas Favela Bairro e Bairro Novo, apontados no capítulo II, tiveram grande expressão entre os anos de 1994 e 2008, contando com recurso do governo do estado e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

No ano de 2007, é lançado pelo governo federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, com uma ambiciosa proposta de investimento em infraestrutura. Rapidamente, a urbanização de favelas foi inserida nesse programa.

Em uma dimensão única, em termos de recursos, na história da intervenção pública sobre as favelas, o PAC-Favelas teve a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social. Na zona sul, na primeira fase do programa (PAC-1), entre 2007 e 2010, foram feitas obras de urbanização nas favelas Rocinha, Santa Marta, Babilônia, Chapéu Mangueira, Cantagalo e Pavão-Pavãozinho. No entanto em 2010, a prefeitura do Rio de Janeiro anunciou um grande programa municipal de urbanização de favelas que faria parte do Plano de Legados dos Jogos Olímpicos.

Assim, surgiu o programa Morar Carioca que passou a reunir os recursos federais do PAC 1, do PAC 2, lançado em 2011, da prefeitura e do BID. O Morar Carioca, inicialmente, previa a urbanização de todas as favelas da cidade até 2020, com a previsão de investimento de R\$ 8 bilhões, sendo R\$ 2 bilhões, até 2012.

Assim, o programa se configurou como uma grande marca da gestão do então prefeito Eduardo Paes, sendo anunciado, inclusive, como o maior legado social da Olimpíadas do Rio de Janeiro⁴.

4 Plano de compromissos dos governos em parceria com a Autoridade Pública Olímpica e o Comitê Rio 2016,

Para viabilizar esse Programa, a prefeitura firmou uma parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), promovendo um concurso de metodologias de urbanização de favelas. Em 2011, 40 escritórios foram qualificados para conduzir os processos de urbanização e regularização fundiária das favelas cariocas (LEITÃO e DELECAVE, 2013).

Inicialmente, o Morar Carioca concentrou seus trabalhos em favelas localizadas em um raio de quatro quilômetros das futuras instalações olímpicas, ou seja, nas zonas sul, norte e oeste. De acordo com matéria do Jornal O Globo:

(...) na Zona Sul, serão urbanizadas favelas como Chácara do Céu, no Leblon; Vila Parque da Cidade, na Gávea; e Ladeira dos Tabajaras, que tem trechos em Copacabana e Botafogo. Essas comunidades ficam nas imediações do núcleo Copacabana das Olimpíadas, onde serão realizadas competições de vôlei de praia, maratona aquática, triatlo, canoagem (Lagoa) e iatismo (Marina da Glória). O Morro dos Macacos, em Vila Isabel, que já tem uma UPP, e o Morro São João, no Engenho Novo, ocupado pelo Bope no início do mês, também integram a lista. Junto com a Mangueira e a Providência (incluídas na primeira fase do Morar Carioca), as favelas ficam no raio de interferência do Maracanã, onde serão realizadas as cerimônias de abertura e encerramento dos Jogos e as provas de atletismo (O GLOBO, 2011)⁵.

Além disso, previa a remoção, até 2012, de 123 favelas, nas quais viviam, supostamente, cerca de 12.973 famílias em áreas de risco de deslizamento, inundação ou de proteção ambiental.

Algumas remoções não foram levadas adiante e, em alguns casos, o reassentamento ocorreu dentro da favela, como foi o caso dos complexos Cantagalo/Pavão-Pavãozinho e Babilônia/Chapéu Mangueira.

No ano de 2013, o programa Morar Carioca foi praticamente paralisado, inclusive saindo do Plano de Políticas Públicas⁶ lançado pela prefeitura em 2015. No entanto o nome do programa foi utilizado, mesmo na gestão do atual prefeito Marcelo Crivella, para pequenas intervenções nas favelas, porém já não condiz com a metodologia de participação e a visão original de provimento de infraestrutura.

Os inúmeros conflitos e tensões relativos à sua execução, além de denúncias de superfaturamento, provocaram o esvaziamento e abandono das obras. Aliado a isso, ocorreu o esgotamento dos recursos financeiros para a continuidade do programa, com a retirada da participação do Governo Federal e recursos insuficientes do BID.

para garantir benefícios a população com os recursos que foram destinados aos Jogos Olímpicos.

5 Para mais informações ver: <https://oglobo.globo.com/rio/segunda-fase-do-morar-carioca-prioriza-favelas-perto-de-areas-olimpicas-2831205#ixzz4o3a3uHVb>. Acessado em junho de 2018.

6 O plano de políticas públicas, também chamado de legado olímpico, foi elaborado pela prefeitura no ano de 2014 para apresentar os projetos que seriam executados na cidade com recursos destinados à preparação do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2016.

As explicações por parte da gestão pública apontavam para a falta de financiamento para prosseguir as obras, porém, profissionais ligados ao Morar Carioca apontam que as mudanças de ordem política diante das resistências às remoções e investimento em outras prioridades para os Jogos Olímpicos também foram responsáveis pelo enfraquecimento do programa.

Na Babilônia e no Chapéu Mangueira, foram previstas a realocação de 144 habitações, cerca de 400 pessoas. Assim, três prédios foram projetados nas favelas, sendo dois na Babilônia e um no Chapéu Mangueira, totalizando 116 unidades habitacionais.

Com isso, 28 unidades habitacionais não seriam contempladas com moradias dentro da favela. De acordo com o presidente da associação de moradores da Babilônia, as opções dadas pela prefeitura foram reassentamento na Zona Norte e no bairro de Santa Cruz, na zona Oeste. No entanto, as duas opções ficam a mais de 35 km de distância da favela, o que levou à forte mobilização dos moradores pela permanência no local.

A Secretaria Municipal de Habitação não nos forneceu a quantidade de moradores removidos, tampouco conseguimos apurar essa informação com os moradores entrevistados. No entanto, o que os moradores apontaram é que aqueles que resistiram à remoção ainda vivem nas favelas e recebem aluguel social⁷.

Por outro lado, dos três prédios projetados nas favelas, apenas os dois prédios previstos para Babilônia foram construídos. O único prédio projetado no Chapéu Mangueira não tinha sido sequer começado, até o presente momento, e os moradores permanecem nas áreas consideradas de risco. Além disso, as obras de urbanização previstas para o Chapéu Mangueira também não foram realizadas.

Já no Vidigal o último programa de urbanização foi o Favela-Bairro, em 1998. Depois de mais de uma década sem receber grandes investimentos públicos, entre 2010 e 2015 foram realizadas intervenções de contenção de encostas e redução de risco (drenagem e barreira de impacto) pela GEO-RIO. Nesse período, foram dois projetos implementados, o primeiro viabilizado com recurso do município e o segundo através de recursos do PAC, totalizando R\$ 6,1 milhões em investimento.

De maneira geral, os projetos foram desenvolvidos em duas áreas do Vidigal – conhecidas como Arvrão e Carlos Duque. Essas duas regiões localizam-se nas partes altas do morro, garantindo o acesso à vista para parte das praias da zona sul da cidade.

No Arvrão, as obras foram concluídas e a área foi desclassificada enquanto área de risco, e atualmente se tornou a área mais cobiçada da favela, onde se concentram alguns dos novos empreendimentos, como os hostels e bares onde frequentemente ocorrem festas organizadas por

7 O Aluguel Social é um benefício assistencial de caráter temporário, destinado a atender famílias removidas de áreas consideradas de risco socioambiental, calamidade pública ou em razão de obras públicas.

produtores e DJ conhecidos da noite carioca. Existem, também, outros pequenos comércios que vivem na órbita do público atraído pelos novos empreendimentos.

Já na Carlos Duque, o projeto previa a remoção de cerca de 40 moradores, mas por resistência dos moradores até o momento não tinha sido feita a remoção, mas tampouco as obras não foram realizadas e a região permanece classificada como área de risco. Em entrevistas ao geólogo responsável pelo estudo da área, a resistência dos moradores teria impactado na realização das obras, uma vez que o contrato com a Caixa Econômica Federal, gestora do recurso, vinculava a efetivação da remoção para a liberação desse recurso.

Certamente o conjunto de obras realizadas nas favelas estudadas contribuiu para a melhoria das condições de vida dos moradores. No entanto, percebe-se que quando há indicação de remoção de moradia e conseqüente resistência por parte dos moradores, a região fica sem receber as obras de melhoramento. Por outro lado, mesmo com as obras realizadas, ainda existem inúmeros problemas ligados ao saneamento, coleta de lixo e asfaltamento de ruas que dão acesso as áreas no topo das favelas.

Além disto, nas favelas estudadas os investimentos não supriram as necessidades provocadas pelo aumento da circulação de pessoas e transportes nas favelas, possibilitados pelo programa de segurança pública. Nota-se que o trânsito formado nas ruas principais, não comportam a quantidade de caminhão de entregas, carros, motos, vans e kombis que circulam nas favelas. Isto aliás foi pauta de inúmeras reuniões da UPP com moradores e os empreendedores externos para regulação do trânsito e estacionamento nas ruas nas três favelas pesquisadas já que possuem uma única via de entrada e saída.

O estímulo ao empreendedorismo

Junto com a implantação da política de segurança, foi estabelecido o programa Rio+ Social, inicialmente denominado UPP Social. Uma vez que a favela recebia a unidade de polícia “pacificadora”, era instalada uma equipe do Rio+Social que tinha por objetivo coordenar intervenções dos vários órgãos da Prefeitura e promover parcerias com outros órgãos públicos e privados para a realização de projetos sociais, educacionais e de geração empregos. Enquanto apoio à política de segurança pública, esse programa pretendia integrar a favela à cidade por meio do acesso a bens e serviços públicos com cobertura e qualidade compatíveis com os oferecidos na cidade formal. Seu modelo de atuação girava em torno da qualificação de informações locais sobre as favelas e seus moradores, para que esses dados fossem encaminhados à Prefeitura como demandas específicas de cada favela e assim pudessem ser correspondidos através das possibilidades de atuação em diversos serviços públicos.

No ano de 2012 o programa sofreu algumas reestruturações com a mudança de coordenação, que reorientou o alinhamento político-institucional do programa de modo a fomentar uma espécie de fundo de investimentos em projetos locais, utilizando-se de recursos públicos cedidos pelo BNDES. Além disso, houve a mudança de nome UPP Social para Rio+Social, desassociando o Programa da imagem já desgastada da polícia “pacificadora”. Percebeu-se, a partir de então, um afastando da proposta inicial do programa de qualificação dos serviços públicos (RODRIGUES, 2015). Além disso, o programa passou a dar maior incentivo ao empreendedorismo como forma de geração de renda nas favelas.

Com a chegada da UPP e do programa Rio+Social, houve um grande investimento em regularização de serviços, que antes eram captados de forma informal, tais como energia elétrica, água e sistema de TV a cabo, além da regulamentação do transporte local e formalização da economia local, por meio da atuação do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

A rede elétrica foi um dos primeiros serviços a serem regularizados; antes mesmo da implantação de programas de educação, saúde e saneamento. Através do Programa Comunidade Eficiente, a concessionária Light S.A. formalizou o serviço de distribuição de energia elétrica, buscando o cadastramento dos moradores para a regularização dos novos consumidores.

O Projeto proporcionou a substituição do sistema analógico de medição de energia pelo sistema digital, com cobranças mensais pelos serviços de abastecimento de energia elétrica e modernização do sistema de distribuição – transformadores, postes, fiação, caixas de luz, etc.

Em seguida, houve a regularização e cobrança pelos serviços de água e esgoto pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos – Cedae, por meio do programa Água para Todos. Outro serviço regularizado foi o transporte por mototáxi e kombi, muito utilizado nas favelas e que, em geral, era organizado pelo tráfico de drogas ou grupos de milícia, passou a ser organizado pela UPP.

Com o crescimento econômico brasileiro que propiciou às classes populares maior poder de consumo nos últimos anos, antes da crise econômica em meados de 2014, o potencial de consumo nas favelas já despertava a atenção das empresas privadas. Na Rocinha, por exemplo, agências bancárias, casas lotéricas e o comércio varejista já apostavam no sucesso de seus negócios desde a década de 1990.

Assim, as favelas com UPP se tornaram pontos de investimentos de algumas marcas para a comercialização de produtos como empresas de telefonia e internet, operadoras de TV a cabo, bancos e seguradoras. Essas empresas além de promover suas marcas, a partir de ações de responsabilidade social, também procuraram captar novos consumidores nas classes de renda C e D.

A operadora de TV a cabo Sky foi uma das primeiras empresas a se lançar no mercado das favelas com UPP, por meio do termo de cooperação firmado com o governo do Estado do Rio de

Janeiro, em 2010, para viabilizar o serviço de TV por assinatura via satélite. O pacote de serviços, chamado Sky UPP, oferecia canais a preços mais baixos dos aplicados em outras partes da cidade para atrair o interesse dos consumidores.

De acordo com diretor de vendas, Sérgio Ribeiro, em matéria ao Jornal O Globo, em 2010, sobre a favela Santa Marta: Antes da parceria, tínhamos uma pequena base de clientes nessas comunidades. Agora, em um mês, chegamos a ver o ritmo de vendas crescer cerca de dez vezes, conta. Para a SKY, é uma oportunidade de atingir consumidores que utilizavam serviços ilegais e agora podem optar por sair da ilegalidade (...) com o advento das UPPs, tivemos uma oportunidade imensa. Com o tráfico, não havia o que fazer. Fomos ameaçados várias vezes, afirma (O Globo, 2010).

Bancos como Santander, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil já instalaram filiais nas principais favelas cariocas, como Rocinha, Alemão, Cidade de Deus, Babilônia/Chapéu Mangueira, Vidigal e Santa Marta.

Além disso, verificaram-se incentivos ao empreendedorismo, especialmente mediante parcerias com o SEBRAE, que realizou diagnósticos em algumas favelas para fornecer orientações sobre gestão empresarial (aumento de eficiência, produtividade, sustentabilidade e estímulo a inovação de negócios), associativismo e acesso ao crédito.

Em 2011, foi criado o programa Empresa Legal – em parceria com a Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego, a Secretaria de Ordem Pública, o Sebrae e o Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis (Sescon) – que incentivou a formalização de empreendedores de favelas, por meio da emissão de CNPJ, orientação para licença ambiental e sanitária, bem como cadastramento para cursos de capacitação com dicas de melhor gerenciamento de empreendimentos e expansão dos negócios.

Por outro lado, essencialmente as favelas da zona sul se tornaram alvo de empreendedores externos às favelas. Nesse contexto, surgiram hostels, bares, cafés e bistrôs, que atraíram turistas e moradores de outras áreas da cidade, em um processo de ressignificação simbólica desses territórios.

Em entrevista com um dos profissionais do SEBRAE, foi dito que as favelas são localidades importantes de atuação, pois há potenciais microempreendedores, porém, carentes de informações e qualificação de gestão de negócios.

Com a implantação das UPPs, equipes de campo do SEBRAE passaram a dar plantões nas favelas para identificar as principais demandas locais e a orientar os empreendedores sobre a formalização dos comércios, acesso à crédito, planejamento financeiro e técnica de vendas. Além disso, essa organização promoveu oficinas e cursos sobre empreendedorismo e gestão, essencialmente, nas áreas de gastronomia, estética, turismo e artesanato.

Outra iniciativa foi oferecer créditos à juros baixos pela Agência Estadual de Fomento (AgeRio) para incentivar os empreendimentos nas favelas com UPP. A partir de 2013, a agência passou a conceder financiamentos entre R\$ 300 e R\$ 15 mil, com juros a partir de 0,25% ao mês, por meio do Fundo UPP Empreendedor.

Também foi criado o Guia de Bolso das Favelas, desenvolvido pelo SEBRAE em parceria com a Secretaria Municipal de Turismo, no ano de 2015, com informações em português e inglês sobre hospedagem, alimentação e visitas em nove favelas⁸ que possuem UPPs, dentre elas as quatro favelas pesquisadas. O objetivo do guia era aumentar o fluxo de turismo nas favelas, inserindo-as oficialmente no calendário turístico da cidade.

Figura 4: Guia de bolso das favelas



Fonte: visitfavelario.com.br

Além do guia de bolso, apontamos também o Circuito Gastronômico SEBRAE, na Mesa Comunidades, que ocorreu nos anos de 2014 e 2015, realizado pelo SEBRAE com apoio da Agência Estadual de Fomento (AgeRio) e do programa Rio+Social. O objetivo era consolidar e difundir o empreendedorismo na área de gastronomia em onze favelas com UPPs, a partir de um circuito de degustação de pratos que existiam no cardápio dos bares e restaurantes das favelas.

Em decorrência das políticas e incentivos públicos e da atuação do setor privado, as favelas se tornaram uma oportunidade para empreendedores externos, que viram nesses espaços a possibilidade de abrir seu negócio na zona sul, aproveitando as potencialidades dessa região da cidade (como a natureza, o fluxo de turismo, a concentração de equipamentos culturais), com baixo custo na aquisição ou no aluguel do imóvel.

8 Turano, Salgueiro, Formiga, Santa Marta, Chapéu Mangueira, Babilônia, Morro dos Prazeres, Morro dos Cabritos e Tabajaras.

Notou-se, nesse processo, o surgimento de um tipo de comércio que não existia nesses territórios e tampouco é acessível aos moradores. Inúmeros relatos foram feitos, em entrevistas com os moradores das favelas pesquisadas, indicando a descaracterização e a possível perda da cultura local com a chegada do empreendedorismo externo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENTRE A NORMA OBJETIVA E A ATUAÇÃO REPRESSIVA

Passados dez anos do programa de unidade pacificadora, algumas pesquisas (ABRAMOVAY e GARCIA CASTRO, 2011; LEITE, 2012) indicaram que o abuso de poder e as violências praticadas pelos policiais lotados nas UPPs parecem não ter rompido, efetivamente, com a política de segurança praticada no contexto da “metáfora da guerra” (LEITE, 2012). Relatos de abusos e maus tratos seguidos de morte enfraqueceram a percepção da população sobre o programa e também o processo de ressignificação simbólica das favelas.

Assim, pode-se dizer que o tratamento policial dado aos moradores das favelas não mudou substancialmente de qualidade, o que pode ser explicado pelos padrões de controle da favela e dos favelados, tão cristalizados na instituição policial. As ações policiais direcionadas aos territórios de favelas, historicamente, reforçam as vinculações entre pobreza e criminalidade ao identificarem os moradores como potencialmente criminosos. Isso coloca em xeque o objetivo de “pacificação” e de um policiamento que se pretende de aproximação e integração, pois o que se observa é a militarização das favelas, acompanhada de repressão, deixando a percepção de que o domínio sobre as vidas individuais e coletivas dos moradores de favela apenas trocou de personagem.

A política de segurança pública, por meio das unidades de polícia “pacificadora”, garantiu a penetração do mercado nesses espaços e a revalorização da área formal no entorno das favelas e, para isso, não rompeu o seu padrão de atuação disciplinante repressivo.

Pode-se dizer que a política urbana propiciou algumas melhorias na infraestrutura nas favelas, porém, não alcançou o que se pretendia, além de ter levado a processos e tentativas de remoções de moradias – as quais algumas não se consumaram em razão da resistência e mobilização dos moradores. Além disso, essa política não alterou as condições urbanas em termos de esgotamento sanitário, limpeza urbana, condições de habitabilidade, iluminação, entre outras. As condições urbanas permanecem precárias se compararmos com os bairros nos quais as favelas estão inseridas.

Já as políticas sociais, organizadas no âmbito do programa Rio+Social, embora tenham contribuído para o acesso da população a alguns serviços que levaria à promoção da cidadania, como saúde, educação e capacitação para o trabalho, demonstrou não terem sido eficazes. Por outro

lado, propiciaram o estímulo ao empreendedorismo, fundado na ideologia do sucesso individual, o que envolve certa ilusão, na medida em que poucos possuem habilidades ou condições financeiras para atingir esse ideal. Assim, aqueles que tiveram mais condições de aproveitar a oportunidade para ter fontes de renda foram beneficiados pela nova realidade, enquanto muitos tantos vivem na insegurança e precariedade.

A questão é que a introdução da dinâmica de mercado com ausência de mecanismos de regulações estatais, levou à especulação imobiliária e ao aumento dos valores de venda e aluguel praticados nas favelas. Como resultado, gerou-se processos objetivos e subjetivos de aumento do custo de vida e deslocamentos de moradores para outras partes da cidade e, até mesmo, para dentro das favelas.

Além disso, essa dinâmica do mercado levou a mudanças no padrão dos comércios e serviços nesses territórios. Para além do surgimento de espaços voltados ao turismo e ao consumo da classe média, viu-se o aumento dos valores praticados em alguns comércios tradicionais que buscaram se adequar às novas demandas.

A partir da análise realizada, pode-se inferir que o pretendido resgate das favelas, por meio das políticas públicas e do acesso ao mercado formal, esteve longe de assegurar à população local a expansão da cidadania, por meio da garantia dos direitos sociais mais amplos, como moradia digna, mobilidade, saneamento, saúde, educação, cultura, segurança, expandindo, assim, o direito à cidade.

Essa afirmação parte das percepções de que as políticas públicas voltadas a esses territórios não cumpriram sua função integradora e reguladora do mercado. Na prática, a integração social ocorrida nesse período parece ter sido largamente sustentada pelas políticas federais de acesso à renda e o crédito, ou seja, via consumo.

Em suma, esses fatos colocam em xeque a ideia de um novo padrão de atuação do Estado nesses territórios, que romperia com o modelo “disciplinar-repressivo” para atuar mais próximo do que seria a “norma objetivada”.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia. Juventudes, violências e o Estado: Jovens em territórios com o programa Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* - Edição Especial n.1, pp. 17-41. 2015.

CANO, I (coord.). “Os Donos do Morro”: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, LAV/UERJ E Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012. Disponível em

<http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/relatuppp.pdf>. Acesso em: 10 jun. de 2018.

LEITE, Márcia P. Da "metáfora da guerra" ao projeto de "pacificação": favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, p. 374-389. 2012.

LEITAO, Gerônimo e DELECAVE, Jonas. O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? *O Social em Questão* - Ano XVI, nº 29. 2013.

Rodrigues, Daniel Soares. Mudanças e Continuidades na Gestão Social das Favelas Cariocas: as experiências do SERFHA e do UPP Social. *Cadernos Gestão Social*, v.6, n.1, p.73-96, jan./jun. 2015.

TOPALOV, C. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In : RIBEIRO, L. C. Q. & PECHMAN, R. (Org.). *Cidade, Povo, Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VAZ, Lilian Fessler. Ações culturais em favelas cariocas - notas preliminares. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*. Salvador, pp. 27-39. 2007.

ZALUAR, Alba; Alvito, Marcos. *Um Século de Favela*. FGV Editora, Rio de Janeiro, 1998.