

As recentes políticas públicas nas favelas cariocas: mais do mesmo?

Luiz Antônio de Souza Pereira

Professor do UNIFESO

Doutorando em Geografia pela UFF

luizantoniorj@hotmail.com

Resumo

A pesquisa faz parte do projeto “As recentes políticas públicas nas favelas cariocas: mais do mesmo? Quais são as possibilidades para a superação dos ‘problemas’ existentes na cidade do Rio de Janeiro”. O objetivo é compreender o contexto em que surgem as recentes políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro voltadas para as favelas (Programa de Aceleração e Crescimento – PAC, Unidades de Policiamento Pacificadoras – UPPs, remoções em função da questão ambiental ou dos megaeventos, construção de muros e de barreiras sonoras e o Morar Carioca). Em que as atuais intervenções diferem das até então realizadas nas favelas cariocas? O que se observa é que a cidade vive um momento em que diversas políticas públicas são direcionadas para as favelas, envolvendo uma grande quantidade de recursos dos governos municipal, estadual e federal. No momento em que a cidade se prepara para sediar os dois maiores megaeventos esportivos do planeta (a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos 2016), quais são as possibilidades para a construção de um futuro e uma cidade mais justa para a maior parte da população e não para uma minoria?

Palavras-Chave: Políticas públicas - favelas - Rio de Janeiro

1. Introdução

Na paisagem da cidade do Rio de Janeiro, a favela está presente há mais de um século. Desde a área central, onde se iniciou esta forma de ocupação no final do século XIX, passando pelas zonas norte e sul, até alcançar, mais recentemente, a zona oeste, onde o processo de favelização é crescente.

Segundo o recenseamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Censo 2000), mais de um milhão de pessoas (1.092.783) vivem em favelas, o que corresponde a quase 20% da população da cidade. Dados mais recentes da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, via Instituto Pereira Passos – IPP (2008), registraram a presença de mais de mil favelas na cidade.

No senso comum, a favela e o bairro são vistos como “coisas” distintas. A favela é vista como a não-cidade, enquanto o bairro é a cidade. A favela é a informalidade, a ilegalidade e a desordem, enquanto o bairro é o espaço formal, legal e ordenado.

A explosão de violência, fruto da expansão e intensificação do tráfico de drogas na cidade (e mais recentemente das milícias), desde a década de 1980, trouxe uma nova roupagem para a falsa associação entre favela e marginalidade no imaginário da população. Muito explorada e alimentada pela mídia.

Seja pela quantidade de favelas (mais de 1.000) e número de habitantes (mais de 1.000.000) ou pela precariedade de direitos e dos efeitos negativos devido às ações do tráfico de drogas e milícias, que extrapolam essas áreas, tendo impactos diretos e indiretos sobre a cidade como um todo, no cotidiano das pessoas e no mercado imobiliário (em ambos os casos com intensidades diferentes), o fato é que nunca existiram tantas políticas públicas destinadas às favelas.

Em que se pese a realização da Copa do Mundo (2014) e dos Jogos Olímpicos (2016), as atenções e recursos que serão envolvidos poderão aumentar ou reduzir as desigualdades territoriais e socioeconômicas de acordo com as “escolhas” a serem tomadas. Estamos diante de um cenário em que existe a possibilidade para a formação de uma cidade mais justa, em que a população (e não apenas uma minoria) tenha direito a ela de fato e possa participar na tomada das decisões.

2. As políticas públicas nas favelas cariocas

Desde a década de 1940, foram realizadas diversas intervenções nas favelas cariocas. Ora as políticas públicas pretendiam removê-las, ora visavam urbanizá-las (às vezes as duas coisas), dependendo do cenário político, da imagem da favela e dos interesses dominantes na sociedade brasileira.

Como exemplos da via remocionista, podemos destacar:

- a construção dos Parques Proletários (no início da década de 1940);
- o Governo de Carlos Lacerda (na primeira metade dos anos 1960); e
- as ações da Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio – CHISAM (no período militar).

Já, com o intuito de urbanizar as favelas, podemos destacar os trabalhos realizados:

- pela Fundação Leão XIII (1947 – 1954);
- pelo Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas – SERFHA (na segunda metade dos anos 1950 e início dos anos 1960);
- pela Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – CODESCO (1968); e
- pelo Programa Favela-Bairro (1994 – 2010).

Dentre as diversas políticas públicas direcionadas as favelas cariocas ao longo do tempo, o presente trabalho visa trazer ao debate, mesmo que de forma superficial, as mais recentes, das quais se destacam: o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC em complexos de favelas (desde 2008), as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs (desde 2008), a ameaça de remoção de favelas em pontos estratégicos em função dos megaeventos esportivos, a construção de muros para conter o crescimento

de algumas favelas (2009) e de barreiras sonoras (2010) e o Programa Morar Carioca (2010).

2.1 O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC nas favelas cariocas

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, atualmente na segunda fase (PAC 2), foi lançado em janeiro de 2007, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no início do seu segundo mandato.

O PAC contou com um investimento de R\$ 503,9 bilhões, para ampliação de infraestrutura, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. O objetivo do PAC era estimular o desenvolvimento e crescimento econômico do país e reduzir as desigualdades regionais e sociais.

Em 2008, o Governo Federal, em conjunto com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, através do PAC, iniciou a intervenção nos Complexo do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, do Alemão e de Manguinhos, na Rocinha e em 11 comunidades localizadas na Tijuca.

O PAC nas favelas cariocas atua em uma escala de intervenção e de recursos muito superior ao Programa Favela-Bairro, até então a principal política pública de intervenção nas favelas cariocas desde a década de 1990.

A intervenção no Complexo do Alemão, por exemplo, difere das demais até então realizadas nas favelas da cidade em vários aspectos: a área de intervenção (trabalhando o conjunto e não uma parte ou partes), a população atendida (mais de 50.000 pessoas), a complexidade do projeto (envolve uma série de alterações na estrutura da favela e a tecnologia empregada) e os recursos envolvidos (mais de R\$ 1 bilhão) em uma área abandonada pelas indústrias e políticas públicas nas últimas décadas.

Mais do que urbanização, a construção de escolas (como o Colégio Estadual Tim Lopes – previsão de inauguração no ano leito de 2011), posto de saúde (Unidade de Pronto Atendimento – UPA – em funcionamento) e Vila Olímpica (foi reestruturada e reinaugurada em 2010) passa a disponibilizar uma série de serviços para as comunidades do Complexo do Alemão.

A reestruturação das vias de acesso e ligação interna, em conjunto com a ligação das comunidades a estação de Bonsucesso, via teleférico, possibilitará a integração do complexo ao restante da cidade.

2.2 O Programa Morar Carioca

A mudança de gestão municipal em 2009 teve reflexos na política pública de intervenção nas favelas. O prefeito Eduardo Paes “aposentou” o Programa Favela-Bairro, uma marca da administração do ex-prefeito Cesar Maia, e inaugurou, no dia 27 de julho de 2010, um “novo” programa, o “Morar Carioca”.

O “modesto” objetivo do Morar Carioca é urbanizar todas as favelas cariocas até 2020. Para isso conta com um investimento de R\$ 8 bilhões, em parceria com os governos estadual e federal.

As diferenças entre o projeto Morar Carioca e o Programa Favela-Bairro merecem mais tempo e um maior estudo e reflexão (Será mais do mesmo?). O edital para a seleção de empresas para elaborar e executarem os projetos e a terceirização dos serviços são, no mínimo, bastante semelhantes ao do Programa Favela-Bairro.

Cabe registrar ainda o fato de que as favelas que passaram por programas de urbanização ao longo das últimas décadas sofrem com a falta de manutenção. Em relação ao esgoto, por exemplo, a prefeitura suspendeu todos os serviços em abril de 2009 sob a alegação de que as comunidades não pagam impostos, não gerando os recursos necessários para custear a limpeza e a manutenção da rede.

2.3 As Unidades de Policiamento Pacificadoras – UPPs

Nas últimas décadas, as notícias veiculadas sobre as favelas nos principais meios de comunicação, freqüentemente, relacionam a imagem da favela à violência, em especial, à relacionada ao tráfico de drogas.

A “sensação” de medo e insegurança na cidade favorece práticas de separação e isolamento que são vendidas pela “indústria da segurança” e pelos empreendimentos

imobiliários que vendem a cidade (sem a cidade) para moradia, lazer, comércio e serviços. Tratam-se de condomínios e centros comerciais fortemente controlados e vigiados por sistemas de segurança complexos e modernos, que Caldeira (2000) denominou “enclaves fortificados” e Souza (1996) “auto-segregação”.

Essa “sensação” de medo na e da cidade não é nova e sequer imutável. TUAN (2005) descreve os diferentes e principais tipos de medo vivenciados nas cidades desde a antiguidade até o século XX. Em Fobópolis, Souza (2008) levanta, entre outras questões, as possibilidades de atuação dos movimentos sociais em uma “era do medo” e destaca a militarização da questão urbana tendo como cenário privilegiado a cidade do Rio de Janeiro.

A sensação de medo na cidade do Rio de Janeiro decorre, em grande parte, da violência associada direta ou indiretamente ao tráfico de drogas e às milícias. O Estado desde o final da década de 1980 insistiu numa política de segurança de “morte”, investindo sobretudo em armas para combater o tráfico de drogas nas favelas. Os criminosos, por sua vez, também se armam cada vez mais, aumentando o poder de destruição e de perda de vidas.

A “solução” encontrada pelo Estado é levar o policiamento às favelas através das Unidades de Polícia Pacificadora – UPP com o intuito de “recuperar” os territórios atualmente sob controle do tráfico de drogas.

Até o momento em que esse artigo foi escrito eram **treze** UPPs:

- quatro localizadas na zona sul (Dona Marta, 2008, Babilônia / Chapéu-Mangueira, 2009, Pavão-Pavãozinho / Cantagalo, 2009, e Tabajaras / Cabritos, 2010);
- duas na zona oeste (Cidade de Deus e Batan, ambas em 2009);
- seis na “grande Tijuca” (Borel, Formiga, Andaraí, Salgueiro, Turano e Macacos, respectivamente, todas em 2010); e
- uma na área central da cidade (Providência, 2010).

A previsão é que o número de UPPs aumente até a realização dos megaeventos, sobretudo nas áreas mais valorizadas da cidade e próximas dos equipamentos dos jogos e nas principais vias de acesso.

Existe certo consenso de que como estava não poderia continuar. O grau de violência no Rio de Janeiro atingiu um nível insustentável e o Poder Público teve que se fazer presente e elaborar uma política para “reocupar” as áreas sob controle do tráfico de drogas e das milícias.

A principal crítica é que essa medida não pode ser apenas de segurança. Deve ser acompanhada de políticas de urbanização, geração de emprego e renda, saúde, educação, esportes, cultura e lazer. Assim como, é necessária mudança do tratamento policial em relação aos moradores das favelas.

Apesar do pouco tempo de criação das UPPs, duas conseqüências muito expressivas já são constatadas.

Do ponto de vista político, o atual governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, conseguiu praticamente dobrar a quantidade de votos nas eleições de 2010, nas áreas em que foram instaladas UPPs, em comparação com 2006.

Do ponto de vista econômico, houve uma expressiva valorização dos imóveis nas favelas que receberam UPPs e em seu entorno. Notícias como: “Imóveis em favelas com UPP sobem até 400%” (O Globo, 29/05/2010) e “UPPs levam à valorização imobiliária de até 125% no Rio” (O DIA, 22/02/2011) ilustram esse fenômeno.

Cabe registrar que a violência havia desvalorizado certas áreas da cidade, como o bairro da Tijuca, por exemplo.

2.4 A construção de muros e de barreiras sonoras

Em 2009, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, ao custo de 40 milhões de reais, iniciou a construção de 11 quilômetros de muros, com 3 metros de altura, em 13 favelas cariocas sob a alegação de que pretende conter o crescimento desordenado nas áreas de proteção ambiental.

Segundo a reportagem da Folha de São Paulo (02/04/2009), utilizando dados do Instituto Pereira Passos – IPP, as favelas cariocas cresceram 6,88% em área, entre

1999 e 2008, sendo que as selecionadas para a construção do muro cresceram apenas 1,18%. No morro Dona Marta, no período assinalado, houve redução (0,99%).

O que mostra que as favelas selecionadas, apenas uma não está na zona sul da cidade, não são as que mais cresceram horizontalmente, uma vez que o crescimento vertical não pode ser contido com a construção de muros e que “outros” interesses que passam bem longe da questão ambiental estão por trás dessa medida.

O projeto para a construção dos muros gerou profunda repercussão negativa na mídia nacional e internacional e foi manchete nos principais jornais do país e do mundo. O escritor português José Saramago, por exemplo, comparou esses muros ao Muro de Berlim e o da Palestina e um perito na ONU acusou o governo de iniciar uma “discriminação geográfica”. Ambos criticaram a corrupção e a falta de justiça no país.

No Brasil, uma diretora da SOS Mata Atlântica também rechaçou essa medida como a melhor, sendo mais proveitoso o envolvimento da comunidade na proteção das áreas verdes. O sociólogo Ignácio Cano vê na medida um elemento de segurança, enquanto que o presidente da empresa pública responsável pelas obras nas favelas (Emop) afirmou que não vê problema algum na construção de muros, uma vez que eles existem nas casas, condomínios e linhas ferroviárias.

No Morro Dona Marta, primeira favela a receber a instalação de uma UPP e uma espécie de “laboratório” para as políticas do Governo do Estado, além da construção do muro foram instaladas nove câmeras para o monitoramento da população local.

Outra intervenção bastante polêmica é a construção de barreiras sonoras (com três metros de altura) ao longo de vias expressas, em áreas habitadas (favelas), com o discurso de reduzir o barulho e o incômodo aos moradores.

A Lamsa (Linha Amarela SA), concessionária que administra a Linha Amarela, financia o projeto de R\$20.000.000,00 para a instalação de 7,6 quilômetros de barreiras nas linhas Vermelha e Amarela.

As obras iniciaram-se na Linha Vermelha no início de março de 2010 e já foram concluídas. Existe a possibilidade das barreiras sonoras também serem instaladas na Avenida Brasil.

Em entrevista ao jornal O Globo (05/03/2010), o coordenador de Vias Especiais do Batalhão de Polícia Rodoviária (BPRV), coronel Aristeu Leonardo, declarou um outro

objetivo das barreiras sonoras: reduzir a violência ao longo das vias expressas nas proximidades de favelas.

No site do jornal O Globo foi realizada uma pesquisa para saber se os leitores aprovavam a construção das polêmicas barreiras acústicas. No total de 856 votos, 85,05% aprovaram a medida. O motivo da aprovação para 70,91% não se deve ao barulho que incomoda as comunidades, mas ao aumento da segurança da via.

2.5 Remoção em função dos megaeventos esportivos

A remoção de favelas não está descartada dentro do atual contexto. As justificativas para a defesa da remoção de determinadas favelas devem-se à questão ambiental ou a construção da infra-estrutura e equipamentos para receber os dois maiores megaeventos esportivos do mundo, a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016).

Para a construção da Vila Olímpica dos Jogos Pan-Americanos de 2007, em uma área de especulação imobiliária, três favelas foram removidas para uma área distante, segundo entrevista do presidente da Associação de Moradores de Vila Autódromo, Altair Guimarães, ao Observatório de Favelas (16/03/2010).

Na reportagem citada acima, o presidente da associação de moradores também denuncia que o projeto para a localização de algumas instalações dos Jogos Olímpicos de 2016, no caso o Centro de Mídia e o Centro Olímpico de Treinamento, “ignorou” a presença da comunidade em que vivem centenas de pessoas há pelo menos quatro décadas.

No projeto, a área ocupada pela Vila Autódromo aparece como um terreno vazio, lembrando os tempos em que as favelas não eram representadas nos mapas da cidade. O que mostra a complexidade e as contradições das recentes políticas públicas nas favelas cariocas.

O prefeito Eduardo Paes, após uma manifestação, recebeu uma comissão para discutir a questão e informá-los que a culpa é do seu antecessor, o ex-prefeito Cesar Maia, pois foi na administração passada que foram feitos os projetos referentes à localização dos equipamentos para os Jogos Olímpicos.

3. Considerações finais

O nível insustentável de sensação de medo da população carioca devido à violência urbana associada (direta ou indiretamente ao tráfico de drogas) e seus graves problemas sociais, materializados nas favelas, por exemplo, são fatores negativos para a imagem da cidade e a competição por recursos.

A preparação para os megaeventos que a cidade abrigará nos próximos anos (Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo de 2014, Copa América 2015 e Jogos Olímpicos de 2016) requer uma quantia elevada de investimentos para reestruturá-la e capacitá-la para receber adequadamente todos os eventos.

Dentro desse cenário, observa-se que há muito tempo os governos federal, estadual e municipal não se alinhavam em prol de melhorias para a cidade do Rio de Janeiro, como nos últimos anos.

Em relação às favelas, verifica-se uma grande quantidade de políticas públicas com recursos, complexidade e escala de intervenção superiores às políticas anteriores. Observam-se políticas complementares focadas na urbanização, melhoria de segurança e prestação de serviços, como no Morro Dona Marta e no Complexo do Alemão.

Ao mesmo tempo, ocorre a construção de muros (no próprio Morro Dona Marta), barreiras sonoras e a ameaça de remoção da Vila Autódromo sob as justificativas ambiental e, mais recentemente, em função dos megaeventos.

O interesse pela remoção em determinadas áreas, como o verificado na Barra da Tijuca e entorno, atende a interesses específicos. No caso, dos grandes empreendedores imobiliários.

O presente estudo procurou sistematizar e apresentar de forma introdutória as principais ações do Poder Público nos últimos anos nas favelas cariocas. Em que se pese o fato das ações serem recentes e a maior parte não estar concluída, mais do que apresentar respostas o trabalho visa possibilitar uma maior compreensão e reflexão sobre essas ações do Poder Público.

Alguns desafios, a partir das experiências passadas, se colocam:

- possibilitar a participação efetiva da população na tomada das decisões. Medidas como a construção de muros, barreiras sonoras e remoções são tomadas de cima para baixo sem a participação das populações locais – ou seja, estamos presenciando mais do mesmo;

- garantir a manutenção a médio e longo prazo do que está sendo feito – no caso da urbanização – senão teremos mais do mesmo;

- prestar serviços de qualidade e em quantidade suficiente – senão teremos mais do mesmo;

- avançar na regularização fundiária – senão teremos mais do mesmo;

O maior desafio de todos, levando em consideração o atual sistema socioeconômico e os interesses dominantes, é a produção de solo urbanizado e integrado por uma eficiente e eficaz malha de transporte com políticas de financiamento e baixo custo para a população pobre.

Caso contrário, serão necessários novos (e caros) programas de urbanização em favelas, pois não tendo solo urbanizado e acessível as pessoas irão ocupar e construir em áreas precárias, mas disponíveis (na maior parte das vezes pagando pelo lote!) aumentando o processo de favelização na cidade.

Para finalizar, a questão que se coloca é: continuaremos produzindo uma cidade fragmentada que atende a interesses específicos ou reduziremos as desigualdades existentes? Se a primeira opção realmente se concretizar, as medidas paliativas atuais poderão ter sucesso em curto prazo, até o final dos megaeventos esportivos. Mas o que virá depois? O certo é que o momento atual nos abre possibilidades. Possibilidades para (re)pensar e buscar uma cidade melhor para toda a população, ou pelo menos para a maior parte que hoje se encontra excluída ou integrada precariamente.

4. Referências bibliográficas

BURGOS, Marcelo Baumann. **Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro**. In: Zaluar, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). *Um século de Favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34/EDUSP, 2000.

CAMPOS, Andreino de Oliveira. **Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. Centauro Editora, São Paulo, 3^a ed., 2004 (original 1968).

MOURA, Victor. **As favelas do distrito federal**. Aspectos do Distrito Federal, Rio de Janeiro: Sauer, 1943.

OLIVEIRA, Márcio. **A utopia do direito à cidade: possibilidades de superação da dicotomia Favela-Bairro no Rio de Janeiro**. In: Revista GEOgraphia, Ano 7, nº 14, 2006.

PARISSE, Lucian. **Favelas do Rio de Janeiro**. Evolução – Sentido. Caderno do CENPHA. Rio de Janeiro, 1969.

PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade: favelas e políticas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SILVA, Maria Lais Pereira. **Percursos, significados e permanência das favelas cariocas (1930-1964)**. Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ (tese de doutorado), Rio de Janeiro, 2003.

SOUZA e SILVA, Jailson e BARBOSA, Jorge Luiz. **Favela, Alegria e Dor na Cidade**. Rio de Janeiro: [X] Brasil, Fundação Ford e Editora Senac Rio, 2005.

SOUZA, Marcelo. **Urbanização e desenvolvimento no Brasil atual**. São Paulo: Editora Ática, 1996.

_____ **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TUAN, Yi-fu. **Paisagens do medo**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

VALLA, Victor. **Política para as favelas do Rio de Janeiro: 1940-1985**. In: VALLA (org) *Educação e Favela*, 1986.

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

_____ **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

JORNAIS EM MEIO ELETRÔNICO E SITES

O DIA <http://odia.terra.com.br> – último acesso em: 22/02/2011.

O GLOBO <http://oglobo.globo.com> – último acesso em: 22/02/2011.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS www.observatoriodefavelas.org.br – último acesso em 22/02/2010.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO <http://www.rio.rj.gov.br> – último acesso em 15/12/2010.

UPP REPÓRTER <http://upprj.com/wp> - último acesso em: 15/12/2010.