

ENTRE A PROMESSA DE FUTURO E O PRESENTE DE RETROCESSOS **O legado de desconstrução do Programa Morar Carioca no Rio** **de Janeiro.**

BETWEEN THE PROMISE OF THE FUTURE AND THE PRESENT OF **SETBACKS**

The legacy of the dismantling of the Morar Carioca Program in Rio de **Janeiro**

Evelyn da Silva Corrêa

Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/UFRJ),
Brazil
esc.correaa@gmail.com

Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Programa Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/UFRJ).
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUCRio) e Laboratório de Direito e Urbanismo
(LADU/FAU/UFRJ), Brazil
rosangela.cavallazzi@gmail.com

RESUMO

O artigo analisará a desconstrução do Programa Morar Carioca lançado no Rio de Janeiro, em 2010, que visava urbanizar todas as favelas cariocas até 2020, no contexto dos megaeventos. O artigo explicitará como alterações no Programa transformaram a promessa de futuro, com todas as favelas cariocas urbanizadas, em um presente de retrocessos com o retorno das remoções. O estudo compara o discurso do legado e a ação do poder público, apontando como essas alterações impactaram a urbanização das favelas. A análise comparativa foi elaborada incluindo sistematização dos dados e produção de mapas, relacionando as favelas que seriam contempladas pelo Programa e as favelas registradas nos sites da Prefeitura como efetivamente contempladas. O estudo observou que a descontinuidade do Programa apresenta graves consequências como perda na abrangência territorial, sobreposição de ações de urbanização e ampliação da desigualdade de condições entre favelas, revertendo-se em um cenário de retrocessos de direitos sociais.

Palavras-chave: urbanização de favelas, Rio de Janeiro, megaeventos, direito à cidade

Linha de Investigação: 1. Cidade e projeto. **Tópico:** 1. Planejamento, políticas y governança.

ABSTRACT

The article will analyze the dismantling of the Morar Carioca Program launched in Rio de Janeiro in 2010, which aimed at urbanizing all Rio's favelas by 2020, in the context of mega-events. The article will explain how changes in the Program transformed the promise of the future, to urbanize all Rio de Janeiro's slums, into a present marked by regression with the return of the removals. The study compares the legacy's discourse and the action of the public authorities, pointing out how these changes affected the urbanization of the favelas. The comparative analysis was carried out by including the systematization of data and the production of maps, listing the favelas that would be covered by the Program and the favelas registered on the City Hall's website as effectively contemplated. The study noted that the discontinuity of the Program has serious consequences such as the loss of territorial coverage, overlapping of urbanization actions, and the increase of conditions' inequality between favelas, reversing itself into a scenario of setbacks in social rights.

Keywords: 'favelas' urbanization, Rio de Janeiro, mega-events, right to the city

Thematic clusters: 1. City and project **Topic:** Planning, policies and governance

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de desconstrução do Programa Morar Carioca durante a década dos megaeventos (2007-2016), explicitando como alterações no Programa transformaram a promessa de futuro para o Rio de Janeiro, onde todas as favelas cariocas seriam urbanizadas, em um presente de retrocessos com o retorno da política de remoção de favelas.

A meta de urbanizar todas as favelas cariocas até 2020, tendo como instrumento o Programa Morar Carioca, era considerado o Legado Social do Rio de Janeiro na década dos megaeventos, sendo estabelecido, a partir do discurso do poder público, que os megaeventos eram uma oportunidade única para a cidade-sede. Hoje, em 2020, ano-meta, no entanto, ao invés de todas as favelas estarem urbanizadas, a maior parte se encontra em uma situação de ampla vulnerabilidade com o retorno da política de remoções por parte do poder público.

O estudo analisa o descompasso entre a promessa de futuro contida nos discursos oficiais do Programa Morar Carioca, mencionada através da meta de urbanizar todas as favelas cariocas até 2020, e o presente de retrocesso, resultado do processo de implantação do Programa.

Para a identificação das mudanças ocorridas na estrutura do Programa, o estudo inclui a análise de documentos oficiais dos órgãos públicos, e publicações dos atores envolvidos no Programa. A partir dessas informações, são elaborados mapas como forma de sistematização dos dados relativos às favelas que seriam contempladas pelo Concurso Morar Carioca (Concurso), configurando a promessa de futuro, bem como dados relativos às favelas contempladas pela Prefeitura do Rio de Janeiro para o Programa Morar Carioca (Programa). A elaboração dos mapas possibilitou observar a dinâmica territorial das políticas públicas para a análise das assimetrias e semelhanças, demonstrando a importância do processo de urbanização (ou não-urbanização) das favelas na produção da cidade.

Uma vez que a promessa de futuro não se realizou durante o período apresentado pelo poder público como uma oportunidade única para a cidade, foi observado um presente de retrocesso e não um presente de construção de um Legado Social, como era a promessa do poder público. Em consequência, questiona-se o modelo de construção de cidade perseguido pelo Rio de Janeiro nas últimas décadas.

1. O Rio de Janeiro dos Megaeventos

Na última década (2007-2016), a Cidade do Rio de Janeiro esteve sob os holofotes mundiais ao sediar uma sucessão de grandes eventos internacionais, como os Jogos Pan-Americanos (2007), os Jogos Mundiais Militares (2011), a Rio+20 (2012), a Jornada Mundial da Juventude (2013), a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016). Esse contexto, porém, é resultado dos esforços das últimas seis gestões municipais do Rio de Janeiro¹, que, durante seus mandatos, buscaram construir uma cidade que viabilizasse candidaturas e realizasse grandes eventos.

A disputa para ser cidade-sede e a conquista desse título estão inseridas em um contexto global de competição entre cidades, na busca pela atração do capital internacional, e em um contexto local de retomada da economia carioca, que ainda se recuperava dos impactos da transferência da capital para Brasília nos anos 1960 (Jennings, 2014).

¹ César Maia (1993-1996), Luiz Paulo Conde (1997-2000), César Maia (2001-2008), Eduardo Paes (2009-2017).

No contexto global, a importância de sediar os megaeventos é impulsionada no início dos anos 1990 pela experiência de Barcelona como sede das Olimpíadas de 1992. A partir de então, o modelo da cidade catalã passou a ser exportado como “fórmula de sucesso” para outras cidades interessadas em impulsionar suas economias através da visibilidade gerada pelos Jogos. Embora a experiência de Barcelona estivesse vinculada à realização dos Jogos Olímpicos, sua “fórmula” passou a ser aplicada por outros eventos, mesmo os não esportivos.

A busca incessante da Cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos a partir dos anos 1990, mediante uma sequência de candidaturas durante duas décadas, não era um caso isolado entre as cidades do mundo. A partir da década de 1980, houve um aumento expressivo no número de cidades interessadas em sediar os Jogos, resultado da mudança de significado dos Jogos Olímpicos em consonância com a mudança na estrutura político-econômica mundial (Jennings, 2014).

Como contrapartida ao interesse dos governantes de sediar os Jogos, priorizando intervenções voltadas à atração de investimentos externos em detrimento de ações voltadas para os problemas locais, é apresentada à população dessas cidades a justificativa de construção de um Legado Olímpico. Além de justificar os interesses envolvidos, o discurso da construção do Legado serve de alibi para o poder público justificar o montante investido na promoção de eventos de curta duração, afirmando que os resultados dessa ação serão sentidos a longo prazo (Vainer, 2016).

A realização dos Jogos é destacada pelos governos das cidades-candidatas como uma “oportunidade única”, sendo associada a ideia de geração de empregos, de reativação econômica e de maior investimento em melhorias urbanas e construção de infraestrutura, fazendo com que o interesse em sediar esses eventos se converta em um discurso de melhoria para todos. Segundo Sanchez (1993), ao transformar o interesse pela realização dos Jogos em “objetivo de todos”, os governos das cidades-sede conquistam a coesão necessária para implementar medidas que, em outro contexto, poderiam ter forte reação da população.

Assim, no contexto dos megaeventos, tendo como justificativas o discurso de oportunidade única e a construção de Legado para a cidade, a Prefeitura do Rio de Janeiro estabeleceu como meta do seu Legado Social a urbanização de todas as favelas cariocas até 2020 por meio do Programa Morar Carioca. Tendo como referência o Programa Favela-Bairro, desenvolvido na década anterior e considerado um caso paradigmático na relação poder público e favela carioca, o Programa Morar Carioca buscava superar seu antecessor tanto no montante investido quanto na abrangência da intervenção pública.

Com a aproximação dos Jogos Olímpicos de 2016, no entanto, o Programa Morar Carioca sofreu diversas alterações em seu escopo, que resultaram no esvaziamento das políticas de urbanização de favelas durante os megaeventos. Com isso, não apenas a construção do Legado Social através da urbanização de favelas foi interrompida, como favelas não-urbanizadas se tornaram territórios ainda mais vulneráveis, inseridas em contexto de grandes intervenções urbanas e de valorização do solo urbano relacionado aos megaeventos. Como resultado desse processo, refere-se o retorno da política de remoções de favelas, situação considerada eliminada do discurso e das ações do poder público sobre esse território desde a década de 1980.

2. O processo de urbanização das favelas cariocas

Historicamente, na cidade do Rio de Janeiro, os projetos urbanos desenvolvidos pelo poder público têm assumido papel ambíguo para as favelas cariocas, ora como garantia de direitos, ora como principal capataz. Alternando momentos de controle urbanístico mais efetivo, que visavam “evitar a proliferação” da favela, e momentos de recusa do despejo e remoção, em que o urbanismo consolidava a ocupação (Zaluar e Alvito, 1998).

Durante a maior parte do tempo, a urbanização da Cidade do Rio de Janeiro foi desenvolvida desconsiderando essa forma de ocupação do território, atropelando as favelas (e moradores) que estivessem no caminho da construção do “ideal de cidade”, não necessariamente inclusivo. Somente a partir dos anos 1980, a favela passou a ser reconhecida como parte integrante das dinâmicas da cidade, sendo alvo de políticas públicas de urbanização que consolidavam seu lugar na estrutura urbana.

Após anos agindo contra essa população por meio das políticas de remoção, nesse momento as políticas de urbanização se transformaram em um instrumento de garantia de direitos para os moradores ao incluírem a regularização fundiária e o acesso à infraestrutura e serviços públicos. A partir de 1980, portanto, o senso comum no sentido de considerar as favelas como um “espaço provisório” passava a ser substituído por práticas de consolidação incentivadas pelo poder público, ainda que controlando sua expansão territorial (Mello et al., 2012).

A elaboração do Programa Favela-Bairro, durante a década de 1990, em simultâneo à preparação do Rio de Janeiro como cidade candidata aos Jogos Olímpicos de 2004, configurava-se assim como uma quebra de paradigma na relação poder público e favelas cariocas, sendo a primeira política pública de urbanização de favelas com escala municipal no Rio de Janeiro. Além disso, esse processo de reconhecimento da favela como cidade encontra lugar privilegiado na criação de concursos de metodologias projetuais pelo poder público em parceria com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), sendo o primeiro deles elaborado em 1994 para o Programa Favela-Bairro.

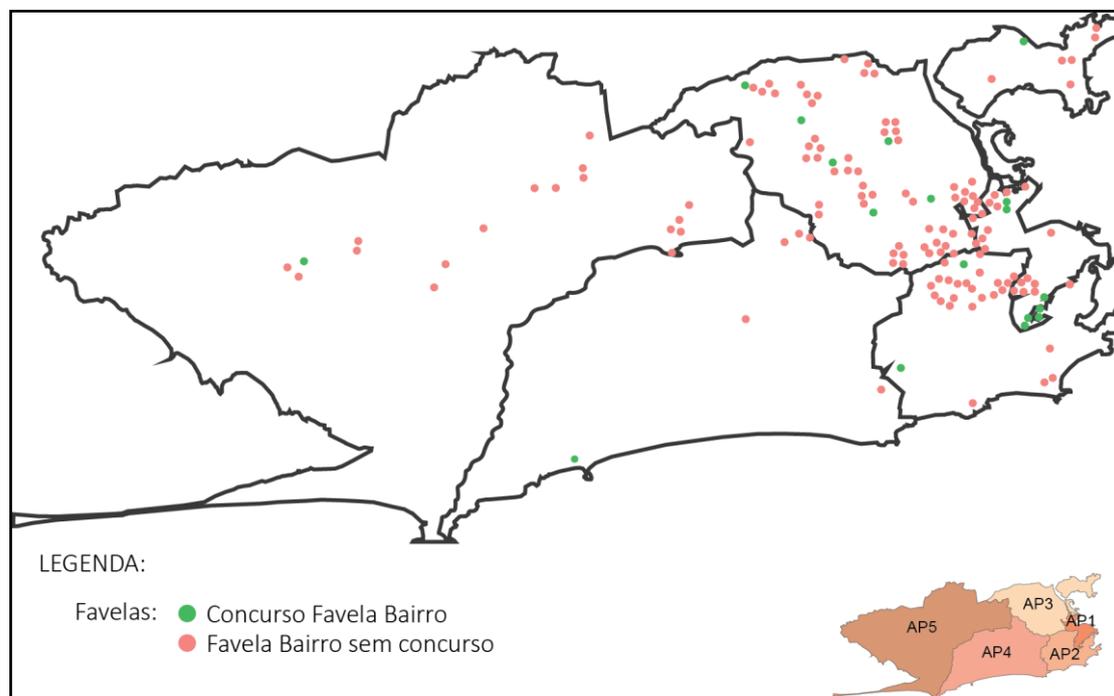


Fig. 01 Favelas do Programa Favela-Bairro. Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Conde e Magalhães (2004).

De acordo com o Decreto nº 14.332, de 07 de novembro de 1995, o Programa Favela-Bairro tinha como objetivo “complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade”. Desse modo, a intervenção do poder público concentrava-se na ação urbanizadora e na provisão de serviços sociais básicos, não intervindo nas unidades habitacionais, apenas no espaço público.

Essa experiência inicial do Favela-Bairro, desenvolvida em parceria com o IAB através do concurso, teve repercussão internacional, culminando na assinatura de um contrato de financiamento entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1995, e renovado em 2000 (Conde; Magalhães, 2004).

A década seguinte, no entanto, apresentou políticas públicas de urbanização de favelas com menor escala e menor visibilidade. Só em 2010, a partir da confirmação do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016, a Prefeitura retoma com destaque a questão da urbanização das favelas, lançando o Programa Morar Carioca.

3. O Programa Morar Carioca

Apesar da palavra “favela” não ser citada no dossiê de candidatura e da presença das favelas na composição da paisagem cariocanã, o estar representado nas imagens contidas no documento, com o anúncio da vitória e início das preparações para a Rio 2016, a Prefeitura do Rio de Janeiro incluiu a urbanização de favelas em seu discurso olímpico.

A promessa de urbanizar todas as favelas cariocas até 2020 teve forte apelo midiático, impulsionando a divulgação do Programa em virtude da importância histórica e social dessa meta. No site da Prefeitura, o Programa Morar Carioca é descrito como “o maior programa de urbanização de comunidades da história do país”, fruto de um “desafio ambicioso e humanitário de urbanizar, até 2020, todas as comunidades da cidade, integrando efetivamente ao tecido urbano do Rio essas áreas historicamente menos assistidas”². Desse modo, o discurso do Programa Morar Carioca estabelecia uma promessa de futuro para o Rio de Janeiro, inserida no contexto de criação de um Legado Social por meio dos megaeventos.

Durante o lançamento, além do anúncio do Programa, a Prefeitura assinou um convênio com o IAB-RJ, através da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), para a elaboração dos projetos de urbanização³. Assim, em outubro de 2010, foi lançado o Concurso Morar Carioca – Conceituação e Prática em Urbanização de Favelas, para seleção das equipes de projeto, que deveriam ser multidisciplinares e coordenadas por arquitetos.

De acordo com o Regulamento do Concurso, as equipes deveriam apresentar propostas abordando aspectos de acessibilidade e mobilidade, saneamento básico e habitação, sendo este último um avanço em referência ao Favela-Bairro, que não previa intervenção ou provisão de unidades habitacionais⁴.

As promessas do Morar Carioca estabeleciam, assim, uma nova escala à política pública de urbanização de favelas e à participação dos arquitetos no processo de construção da cidade. Aplicando uma nova metodologia de cadastramento, baseada na identificação dos complexos de favelas, a Prefeitura reduziu o número total das favelas da cidade de 1.020 para 625.

Dentre o total de 625 favelas, o Concurso Morar Carioca seria responsável por selecionar 40 escritórios para projetar em 253 favelas. Essas 253 favelas, que poderiam ser isoladas ou complexos, seriam divididas em 40 Agrupamentos (Fig. 01).

² Disponível em <https://www.rio.rj.gov.br/web/smhc/conheca-o-programa>

³ Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/quest/exibeconteudo?id=1147517>

⁴ O escopo do tema “Habitação” era constituído por três tópicos: “desadensamento urbano”; “remanejamento habitacional”; e “melhorias habitacionais”.

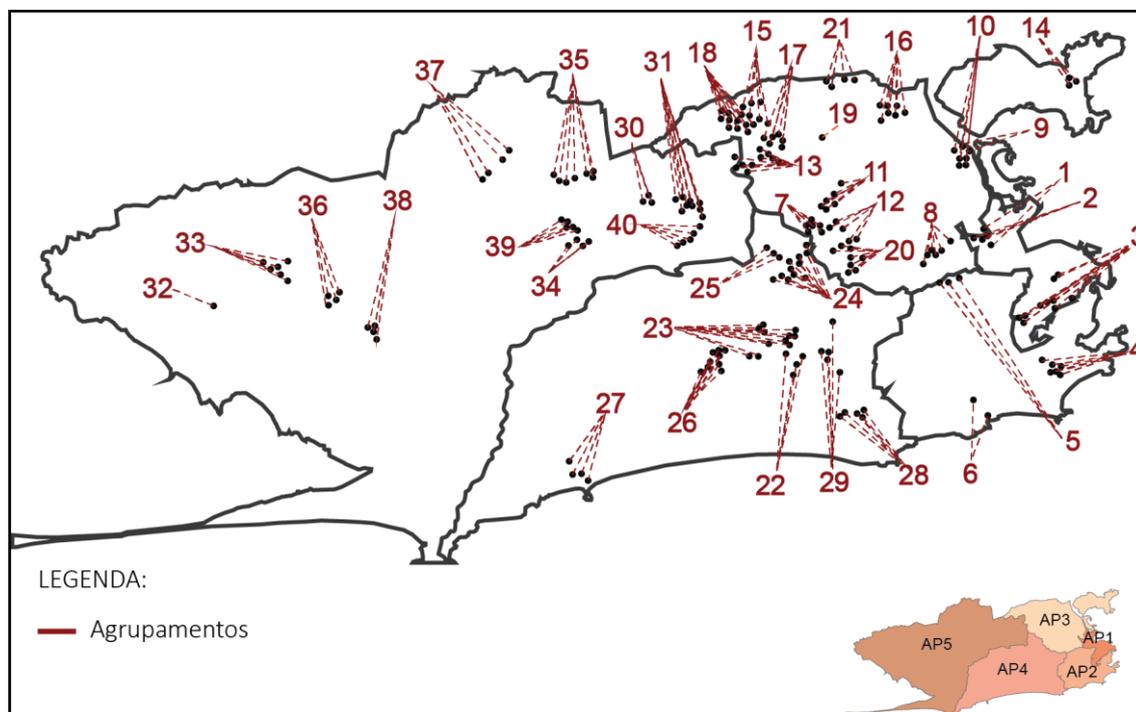


Fig. 02 Agrupamentos do Concurso Morar Carioca. Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Em 21 de dezembro de 2010, foi homologado o resultado do Concurso Morar Carioca. Ao todo, 86 equipes concorreram, sendo destacados pelo júri, entre as 40 equipes selecionadas, cinco trabalhos considerados de excelência.

Dois meses após a divulgação do resultado do Concurso, em 22 de fevereiro de 2011, o Secretário Municipal de Habitação, Jorge Bittar, anunciava, em cerimônia no IAB, as favelas constantes em cada Agrupamento, onde as equipes vencedoras iriam atuar, destacando que estavam distribuídas nas cinco Áreas de Planejamento (AP) da cidade. Também foi estabelecido nesse evento que o desenvolvimento dos projetos de urbanização pelas equipes selecionadas teria início no mês seguinte, em março de 2011.

Concomitantemente à veiculação de um discurso que projetava no Programa Morar Carioca uma forte promessa de futuro, a implementação dessa política pública tomava outros rumos. Enquanto o discurso indicava o aprofundamento das conquistas iniciadas pelo Programa Favela-Bairro na década de 1990, ampliando a urbanização para todas as favelas da cidade e retomando a união entre poder público e escritórios de arquitetura na discussão da questão da favela por meio da elaboração de um concurso de ideias, as diretrizes práticas e a execução do Programa Morar Carioca se mostraram contraditórias com esse discurso, retrocedendo, por vezes, a questões já superadas pelo Programa Favela-Bairro (Corrêa, 2019).

Ao contrário do Programa Favela-Bairro, o Morar Carioca não estabelecia critérios claros sobre as favelas que seriam contempladas, unificando sua atuação sob a meta de urbanizar todas as favelas cariocas. Desse modo, as favelas selecionadas para serem abrangidas pelo Concurso apresentavam uma composição diversificada, com características distintas. A organização das favelas por Agrupamentos seguia, assim, um

critério espacial, refletindo na sequência numérica estabelecida pelo Concurso a estrutura das Áreas de Planejamento (AP).

É importante destacar que não havia equilíbrio em relação ao número de favelas e suas respectivas dimensões na composição dos Agrupamentos: enquanto alguns eram formados por 12 favelas, outros eram compostos por uma única favela. Essa diferença entre o número de favelas de cada Agrupamento também não considerava o porte delas, criando um desequilíbrio ainda maior entre os Agrupamentos⁵. Ao não apresentar critérios claros para a sua elaboração, a metodologia dos Agrupamentos apenas servia para abranger mais favelas em um único projeto, não necessariamente atendendo a todas de forma igualitária.

Com a aproximação dos Jogos Olímpicos de 2016, no entanto, não somente o Concurso Morar Carioca foi descontinuado, em razão da não contratação da maior parte dos escritórios de arquitetura vencedores e da redução do escopo de trabalho dos poucos contratados, como algumas favelas listadas pelo Concurso para serem objeto de intervenção sofreram processo de remoção, cuja justificativa foi a execução de obras de mobilidade vinculadas aos Jogos (Cavalcanti, 2017).

O processo de desconstrução do Programa Morar Carioca vinculado ao Concurso ocorre em concomitância à transformação do nome “Morar Carioca” em marca, passando a reunir diversos programas⁶ com diferentes escopos, formas de financiamento e objetivos, sob um mesmo nome. O Programa assumia, assim, uma forma difusa, cuja marca “Morar Carioca” era sua maior referência (Corrêa, 2019).

Essa indefinição na estrutura do Morar Carioca é refletida também na divulgação dos seus resultados. Como não havia identificação da procedência programática de cada intervenção, os resultados apresentados no site do Morar Carioca apresentavam duplicidade com resultados apresentados pelos sites dos outros programas que o compunham.

É possível concluir que a desconstrução do Programa Morar Carioca não constitui apenas um retrocesso na década dos megaeventos (2007-2016), mas também um retrocesso na política de urbanização de favelas desenvolvida a partir da experiência do Programa Favela-Bairro na década de 1990. As sucessivas mudanças na estrutura do Programa evidenciam um descolamento entre discurso inicial e ação final, interrompendo o processo de garantia de direitos por meio da urbanização que vinha sendo construído. Como resultado da oportunidade única da década dos megaeventos, a desconstrução do Programa Morar Carioca provocou a reversão do processo de construção do Legado Social do Rio de Janeiro gerando perda de direitos sociais para os moradores das favelas cariocas.

3. Entre a promessa de futuro e o presente de retrocessos

A desconstrução do Programa Morar Carioca não alterava apenas sua forma, mas, principalmente, seus resultados, o distanciando de sua maior finalidade: a construção de Legado para a Cidade do Rio de Janeiro.

⁵ O Agrupamento 05 continha três favelas de grande porte (> 500 domicílios), enquanto o Agrupamento 37 continha quatro favelas, sendo três de pequeno porte (<500 domicílios) e uma de médio porte (100-500 domicílios).

⁶ Programa de Urbanização de Assentamentos Populares, Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais, Programa de Aceleração do Crescimento, e Programa Minha Casa Minha Vida.

A seguir, portanto, observando sua influência na dinâmica territorial da cidade, analisaremos como as mudanças na estrutura do Programa Morar Carioca impactaram a urbanização da Cidade do Rio de Janeiro.

A dimensão de marca assumida pelo Programa Morar Carioca, após a descontinuidade do Concurso Morar Carioca, resultou em programa de urbanização de favelas que não respondia a uma ação unificada do poder público, apesar de todas as intervenções terem sido identificadas pelo mesmo nome. Ao contrário do Programa Favela-Bairro, o Programa Morar Carioca não possuía eixo estruturador que determinasse o modo de atuar nesses espaços e nem critérios claros de escolha das favelas a serem urbanizadas.

Nesse sentido, as mudanças na estrutura do Programa Morar Carioca podem ser observadas comparando a localização e as características das favelas que seriam abrangidas pelo Concurso Morar Carioca, refletindo a promessa de futuro contida em sua elaboração, e sobre as favelas apresentadas como integrantes do Programa Morar Carioca, conforme informações constantes do site da Prefeitura do Rio de Janeiro.

É importante destacar que, em todas as suas candidaturas para cidade-sede, o Rio de Janeiro sempre indicou as mesmas áreas da cidade para a implantação dos equipamentos olímpicos, mesmo com as derrotas nas candidaturas anteriores e apesar do intervalo de tempo entre elas, indicando uma manutenção da dinâmica urbana da cidade nesse período como também a permanência dos interesses sobre essas áreas. Elas se configuravam, assim, como os “anéis olímpicos” de Sanchez (1993): locais onde se concentravam investimentos públicos e privados na década dos megaeventos, conformando as áreas visíveis da cidade. Desse modo, visando evidenciar a relação entre as áreas contempladas com investimentos durante a década dos megaeventos e o processo de urbanização de favelas do Programa Morar Carioca, as áreas olímpicas estarão indicadas em todos os mapas aqui apresentados.

Visando distinguir as fontes, as informações referentes ao Concurso Morar Carioca serão referidas como “Concurso”, e as informações contidas no site da Prefeitura, como “Programa”. No caso de a favela estar contida tanto no Concurso como no Programa, as informações relativas a ela serão referidas como “Programa-Concurso”.

Inicialmente informado no Regulamento do Concurso (2010) que o Concurso Morar Carioca atuaria em 253 favelas, a lista dos 40 Agrupamentos, divulgada em 2011 pelo IAB, contava como área de atuação das equipes apenas 219 favelas, das quais somente 55 (20%) foram contempladas no site da Prefeitura para urbanização do Programa Morar Carioca, sendo 4 consideradas como “executadas” e 51 como “a fazer”. As outras 164 favelas previstas para serem urbanizadas pelo Concurso não são citadas no site da Prefeitura como parte do Programa.

É importante destacar essa diferença de situação (“executadas” e “a fazer”) entre as favelas do Concurso que também estão listadas no Programa, pois mesmo as favelas classificadas como “a fazer” ainda se encontravam em uma situação de incerteza.

Em comparação com as 219 favelas do Concurso, o Programa Morar Carioca apresentado no site da Prefeitura abrangia 113 favelas, das quais 55 constavam na listagem do Concurso e 58 não estavam nele inseridas.

Quando sistematizadas as informações, é possível observar que nenhuma das favelas da AP5 inseridas no Concurso consta na lista da Prefeitura. Além disso, é perceptível a relação entre a localização das favelas e o

nível de desmantelamento do Concurso, havendo uma redução da compatibilidade entre Programa e Concurso conforme o aumenta o número da AP (Corrêa, 2019).

Essa incompatibilidade entre a localização das favelas onde o Concurso propunha intervenções e onde o Programa interveio demonstra o deslocamento territorial ocorrido na execução da política pública do Morar Carioca. Além disso, se no Concurso havia uma maior concentração das intervenções nas AP3, AP4 e AP5, no Programa, a quantidade de intervenções está distribuída de modo mais equilibrada entre as cinco APs (Corrêa, 2019).

Contudo, quando localizamos as intervenções no território por meio de mapas (Fig. 03e Fig. 04), é possível observar que a existência de uma distribuição mais equilibrada do número de favelas no Programa não resultava numa distribuição territorial mais homogênea; pelo contrário, houve a priorização das favelas localizadas próximas ao Centro (AP1). Assim, a descontinuidade do Concurso Morar Carioca afetou em sua maioria as favelas localizadas em áreas mais afastadas das áreas centrais, comprometendo a promessa de “universalização” das intervenções.

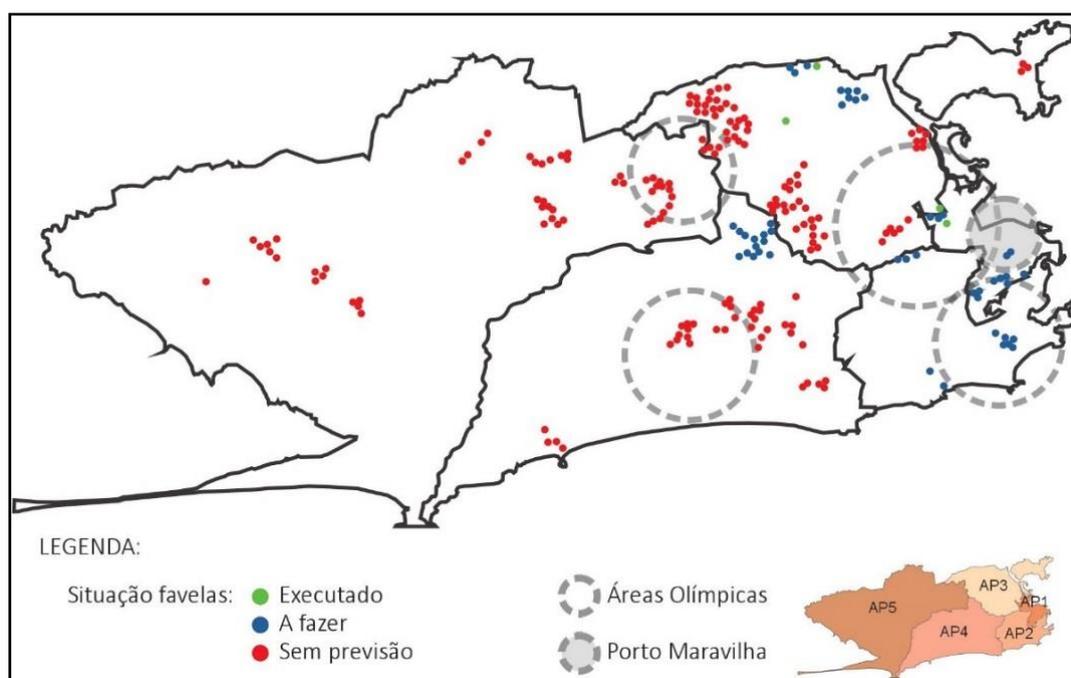


Fig. 03 Programa Morar Carioca: Situação das favelas do Concurso. Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Corrêa (2019)

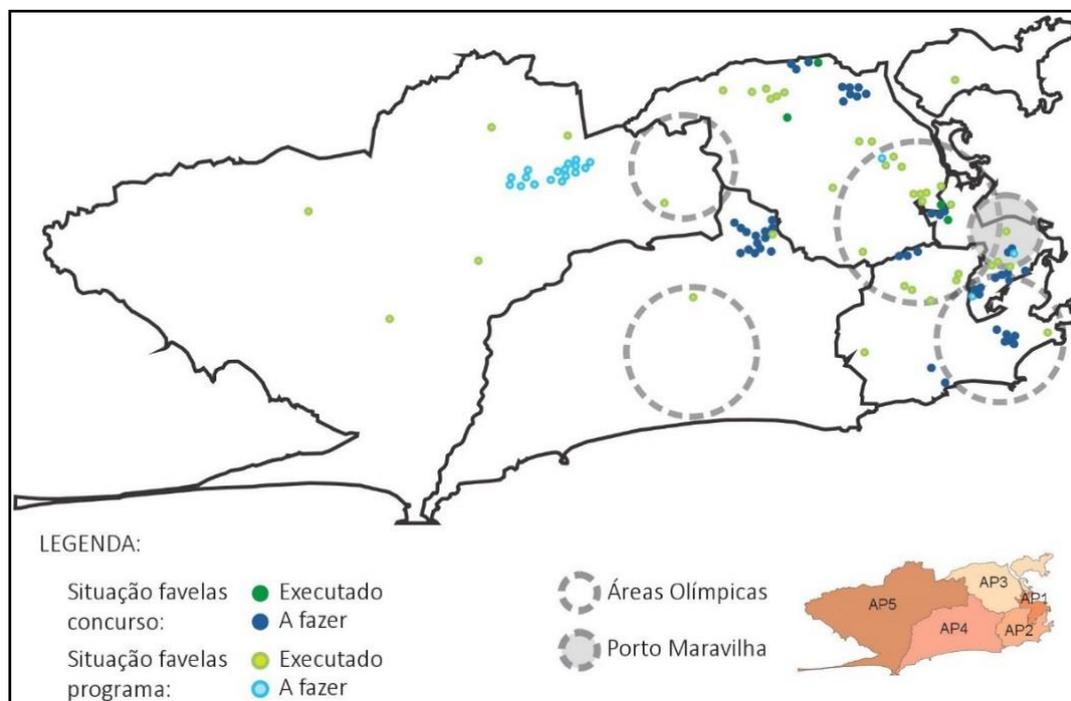


Fig. 04 Programa Morar Carioca: Situação das favelas do Programa. Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Corrêa (2019)

O mapeamento das favelas contempladas pelo Programa (Fig. 04) também evidencia a concentração das ações do poder público no entorno do Porto Maravilha (AP1) e nas áreas olímpicas Copacabana (AP2) e Maracanã/Engenhão (AP2 e AP3). Contudo, nas áreas olímpicas Deodoro (AP5) e Barra da Tijuca (AP4), há uma redução drástica no número de favelas a serem contempladas por obras de urbanização em comparação com a proposta do Concurso (Fig. 03).

É perceptível, assim, a diferença da efetiva política adotada pelo poder público em relação às favelas das áreas olímpicas: em algumas áreas olímpicas as favelas são urbanizadas e em outras permanecem em situação de ampla vulnerabilidade pela não-urbanização. Sendo a AP4 e a AP5 frentes de expansão urbana da Cidade, a não-urbanização das favelas contidas nas áreas olímpicas dessas APs cria condições para o aumento da pressão imobiliária nesses espaços.

Além disso, esse deslocamento do Morar Carioca para áreas centrais, em comparação à abrangência do Concurso, resulta em maior sobreposição de políticas públicas nas favelas abrangidas pelo Programa. Ao analisarmos os programas de urbanização de favelas desenvolvidas nas últimas décadas na Cidade, como Favela-Bairro, Grandes Favelas, Bairrinho, Bairro Maravilha, PAC e Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)⁷, observamos que mais da metade (64%) das favelas listadas no Concurso não foram contempladas por nenhum desses programas de urbanização. Já nas favelas listadas pelo Programa, 61% receberam ao menos uma dessas ações do poder público (Corrêa, 2019).

⁷No Plano Plurianual 2010-2013, a UPP-Social está classificada como Área de Resultado de Infraestrutura Urbana. O processo de pacificação, além da ocupação policial, buscava desenvolver ações voltadas para assistência à saúde e educação, além da implantação de serviços e equipamentos urbanos.

Por meio dessa comparação, também é possível identificar que, das 15 favelas do Concurso que apresentavam maior sobreposição de programas de urbanização, nenhuma estava localizada na AP5. Além disso, dessas 15 favelas, 10 também estavam listadas no Programa, sendo todas localizadas na AP1 e AP2.

A análise evidencia como a descontinuidade do Concurso Morar Carioca resultou no aumento da desigualdade de condições das favelas cariocas. Favelas que não receberam nenhum programa de urbanização foram preteridas em favor das que já haviam recebido algum tipo de urbanização.

A partir dessas observações, concluímos que as intervenções do Morar Carioca foram centralizadas, concentradas e sobrepostas. Centralizadas, porque priorizaram as favelas localizadas no entorno das áreas centrais (AP1); concentradas, porque tiveram como foco de atuação as áreas olímpicas da AP1, AP2 e AP3; e sobrepostas, porque ocorreram em favelas que já haviam recebido programas de urbanização anteriormente.

Nesse sentido, o discurso de urbanizar todas as favelas cariocas até 2020, já antes considerado frágil em relação às ações do poder público, e o discurso de construção de um Legado para a Cidade do Rio de Janeiro com base na denominada “oportunidade única” dos Jogos 2016 evidenciam-se desconexos com as propostas construídas pelo Programa Morar Carioca. Enquanto os discursos oficiais enalteciam a construção de uma política de urbanização inovadora nos aspectos espacial e temporal no Rio de Janeiro, indicando sua abrangência territorial inédita e a importância da influência dos Jogos para a construção de uma política de longo prazo, a prática do Programa Morar Carioca apenas reforçava as políticas desenvolvidas anteriormente.

É importante destacar também que a AP5, identificada anteriormente como a área mais prejudicada pela descontinuidade do Concurso, tornou-se um bolsão de pobreza com o deslocamento da população reassentada para condomínios do Minha Casa Minha Vida nesta região, como apontam Faulhaber e Azevedo (2016). Além de não ter suas favelas urbanizadas pelo Morar Carioca, que em sua maioria nunca foram contempladas por programas de urbanização de favelas, a concentração da construção de condomínios Minha Casa Minha Vida nessa região também estimulou a ocupação dessas áreas, majoritariamente, pela população de baixa renda.

Nesse sentido, é essencial investigar se os investimentos públicos nas favelas seguiram os vetores redistribuição dos investimentos públicos para os megaeventos. A análise aponta que a diferença na implantação de infraestrutura e serviços não está mais refletida na diferença entre favela e bairro, como na década de 1990, mas sim na localização destes, estendendo para as favelas a desigualdade de investimentos existente entre os bairros centrais ou periféricos.

Durante os megaeventos, essa situação ganhou contornos mais explícitos com a delimitação dos chamados “anéis olímpicos” de Sanchez (1993), que, apesar de indicarem onde estavam concentrados os investimentos em infraestrutura, não refletiam a distribuição dos investimentos em favelas. Como visto anteriormente, nas áreas olímpicas Barra da Tijuca (AP4) e Deodoro (AP5), houve uma redução drástica no número de favelas contempladas pelo Programa Morar Carioca em relação às favelas que compunham o Concurso.

Sendo assim, a diferença na implantação de infraestrutura e serviços não está mais refletida na diferença entre favela e bairro, como na década de 1990, e nem apenas na condição dessas áreas como áreas olímpicas. A desigualdade de investimentos entre favelas é resultado de ambos os processos: se reflete no território através da concentração das políticas públicas nas áreas centrais (AP1, AP2 e maior parte da AP3);

na preservação das franjas da cidade à margem de políticas de urbanização e como principal destino da população de baixa renda reassentada (AP5 e parte da AP3); e, nas áreas de forte expansão imobiliária (AP4), na manutenção das favelas em condição de não-urbanização, tornando menos moroso o processo de remoção dessa população, viabilizando a execução de outras obras de infraestrutura vinculadas à realização dos megaeventos e contribuindo para a valorização do solo urbano e alteração o perfil socioeconômico da área.

Desse modo, o estudo das constantes mudanças ocorridas na estrutura do Programa Morar Carioca reflete o embate entre o discurso do poder público relativo aos megaeventos, com a justificativa de gerar benefícios para a população, e a ação do poder público, orientada pelos interesses especulativos do mercado.

4. Considerações finais

O estudo permitiu observar que a promessa de urbanizar todas as favelas cariocas até 2020, feita pelo poder público em 2010, não apenas não foi cumprida, como também gerou retrocessos de direitos sociais. Desse modo, o presente é de retrocesso em razão da desconstrução do Legado Social do Rio de Janeiro pela própria lógica dos megaeventos: ao mesmo tempo que os megaeventos produzem uma demanda de construção de Legado para as cidades-sede, o modelo que embasa a organização destes aprofunda as desigualdades socioespaciais, revertendo-se em um cenário de retrocessos de direitos e prol da valorização fundiária.

A situação das favelas cariocas reflete, assim, o grande descompasso entre o discurso de construção de legado e a realidade realmente construída com os megaeventos, sendo o Programa Morar Carioca uma representação do esvaziamento das políticas que estruturavam o legado e a limitação delas ao plano do discurso.

Ao delegar um papel secundário aos investimentos em favelas durante um período de visibilidade e de forte atração de capital na cidade, o poder público reforça a narrativa da favela, principalmente a favela periférica, ser um espaço descolado da Cidade Maravilhosa, do Rio Cidade Olímpica, contradizendo o próprio slogan da Prefeitura à época: “Somos um Rio”. Retrocede, inclusive, aos avanços ocorridos nos últimos 30 anos na relação poder público e favelas no Rio de Janeiro, retornando para uma política de remoções considerada por muitos uma questão superada. Nesse processo, as políticas de urbanização são substituídas pelas políticas de segurança pública, delegando às UPPs diretrizes que nos anos 1990 estavam vinculadas ao Programa Favela-Bairro.

Com a ação do poder público deslocada da efetiva garantia de direitos, o direito à cidade, considerado como um feixe de direitos sociais, é atacado de forma ampla, resultando na construção de uma cidade cada vez mais segregada e desigual, que hoje tem sua vulnerabilidade agravada pelo contexto de pandemia.

O presente de retrocessos em relação aos direitos sociais na cidade do Rio de Janeiro não é resultadosamente da desconstrução do Programa Morar Carioca, lançado no contexto dos megaeventos, mas esta política pública, sem dúvida, abriu uma grande janela que vem sendo ampliada com os novos tempos de austeridade.

Bibliografia

CAVALCANTI, M. (2017). Vida e Morte do “Agrupamento 26”: breve etnografia do Morar Carioca na dita “Barra Olímpica”. *Revista de Antropologia (São Paulo)*, 60, 211-235.

CONDE, L. P.; MAGALHÃES, S. F. (2004). *Favela-bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Viverevidas.

CORRÊA, E. da S. (2019). *Entre a promessa de futuro e o presente de retrocessos: a (des)construção do programa morar carioca [Dissertação]*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. (2015). *SMH 2016: remoções no RJ Olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial.

JENNINGS, A. et al (2014). *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* São Paulo: Carta Maior.

MELLO, M. A. da S.; MACHADO DA SILVA, L. A.; FREIRE, L. d. L.; SIMÕES, S. S. (Org.) (2012). *Favelas cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond.

PROGRAMA MORAR CARIOCA (2011). *Catálogo de propostas metodológicas / Concurso Morar Carioca*. Rio de Janeiro: Instituto dos Arquitetos do Brasil; Secretaria Municipal de Habitação.

SANCHEZ, P. L. (1993). Todos, mayoría y minorías en la Barcelona Olímpica: Apuntes sobre el gobierno de lo social en la ciudad-empresa. *Economía y Sociedad (Espanha)*, 9, 103-115.

VAINER, Carlos et al. (Org.) (2016). *Os megaeventos e a cidade: Perspectivas críticas*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Org.) (1998). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV.

Fontes eletrônicas:

<https://www.rio.rj.gov.br/web/smhc/conheca-o-programa> (consulta: 03/03/2020)