

A RETOMADA DAS REMOÇÕES NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Adauto Lucio Cardoso

(Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ - adcard.cardoso@gmail.com)

Samuel Thomas Jaenisch

(Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ – samueljaenisch@hotmail.com)

Irene de Queiroz e Mello

(Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ - ireneqmello@yahoo.com.br)

Grazia de Grazia

(Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ - degrazia2@gmail.com)

Introdução

As favelas são parte inerente do processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro. Elas começaram a compor sua paisagem ainda no final do século XIX, e ao longo do século XX foram consolidando sua presença e se constituindo enquanto uma das expressões mais significativas das desigualdades estruturais que marcaram o crescimento da cidade e de sua região metropolitana.

Elas são fruto de um padrão histórico de desenvolvimento, que desde o início do século XX manteve uma associação perversa entre crescimento econômico e altos níveis de desigualdade social, mantendo parcelas significativas da população abaixo das linhas de pobreza e com acesso limitado aos serviços públicos e aos direitos constitucionais básicos. Como parte desse processo, sempre foi limitado o acesso de parte da população ao mercado formal de moradia, tanto pela incapacidade das famílias em arcar com as garantias necessárias para os escassos financiamentos habitacionais, quanto pela ineficácia das políticas públicas em atender plenamente essa demanda (CARDOSO, 2007).

As favelas insurgiram nesse cenário enquanto solução de moradia possível. Sua localização nas bordas e entremeios das áreas mais dinâmicas da cidade favoreceu a sua consolidação em função das possibilidades de emprego e renda no entorno. Mas, ao mesmo tempo, sua proximidade aos bairros de classe média e alta começou a povoar o imaginário da população da cidade e a gerar uma série de discursos que passaram a qualificá-las enquanto um problema a ser eliminado (RIBEIRO; LAGO, 2001). A história da cidade do Rio de Janeiro sempre esteve acompanhada de uma relação paradoxal em relação às favelas, pois sempre dependeu da participação de seus moradores para a efetivação dos processos de reprodução do capital e desenvolvimento da cidade, porém sem lhes garantir o direito de

serem reconhecidos como parte legítima ou de acessarem plenamente a cidade que estavam ajudando a construir (GONÇALVES, 2007).

A ação do poder público foi indissociável desse processo. A favela passa a ser reconhecida como um problema a ser enfrentado, tanto pela academia quanto pelo poder público, apenas na década de 1930 (LEEDS e LEEDS, 1978). Durante as décadas seguintes, várias iniciativas de diversas ordens foram realizadas com seus pressupostos oscilando em função dos contextos políticos e econômicos em questão. Período marcado tanto por processos de cooptação política das lideranças das favelas a partir das lógicas da tradicional política clientelista brasileira, quanto por ações de violência e repressão contra os moradores que resistiam e se organizavam contra as investidas de remoção promovidas pelo Estado. Cenário que só vai começar a se reconfigurar no final da década de 1970, com o progressivo reconhecimento das favelas enquanto parte integrante das dinâmicas da cidade e como espaços legítimos de reprodução da vida social. O processo de redemocratização fortaleceu esse movimento ao longo das décadas de 1980 e 1990.

A partir de 1993, a cidade passa por uma série de administrações que adotaram um projeto político orientado por uma combinação de um populismo conservador, inspirado no modelo de gestão lacerdistas¹, com um receituário neoliberal, que se expressa de forma acabada nas formulações do Plano Estratégico. No entanto, como expressão de um certo consenso sobre o fracasso da política de remoção experimentada na década de 1970, mesmo essa gestão conservadora irá ter como política para as favelas a urbanização. Já na década de 2000 se percebem sinais de mudança, culminando no contexto atual com uma série de intervenções, interessadas, por um lado, em projetar as favelas como novos espaços de consumo e lazer e inseri-las no circuito turístico da cidade e, por outro lado, retomando a prática das remoções, motivadas pela preparação da cidade para a realização dos grandes eventos esportivos ou justificada pela necessidade de reassentamento de populações em áreas de risco.

É esse processo que nos interessa discutir neste artigo. Após uma breve retomada do histórico das políticas de intervenção sobre as favelas, buscaremos apresentar e refletir sobre essa “nova onda” de remoções, analisando as justificativas que vem sendo utilizadas pela administração pública para promovê-las e as estratégias políticas que estão sendo articuladas para efetivá-las. Será avaliado, particularmente, o papel desempenhado pelo

¹ Carlos Lacerda, político ligado à União Democrática Nacional e considerado uma das “lideranças civis” do golpe militar de 1964, foi Governador do Rio de Janeiro, entre 1960 e 1965, tendo a sua gestão se caracterizado pela realização de obras de infraestrutura em toda a cidade e, também, pela primeira experiência de remoção em massa das favelas cariocas. Ver a respeito: MOTTA, 2004.

Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) para viabilizar as remoções a partir da possibilidade de construir novas unidades habitacionais em massa para receber as famílias deslocadas, e quais os custos sociais que esse processo envolve. A hipótese que apresentamos é que esse programa tem facilitado e prática das remoções e inviabilizado a construção de soluções alternativas de reassentamento que não violavam o direito à moradia.

Ação do Estado na Favela: um Breve Histórico

No início do século XX as primeiras favelas já despontavam nas encostas de alguns morros da cidade, mas a primeira menção explícita que reconhece as favelas como parte dos problemas habitacionais da cidade acontece no Código de Obras de 1937. Seguindo as orientações do Plano Agache, o Decreto 6.000 condenava as favelas por sua insalubridade e proibia reformas ou a construção de novas casas nos núcleos já existentes, que deveriam ser substituídos por novas habitações proletárias a serem construídas na periferia e vendidas para a população pobre (LEEDS; LEEDS, 1978). Assim, as favelas entram nas políticas públicas da cidade enquanto um problema a ser eliminado.

A primeira consequência prática do Código de Obras foi a construção de moradias provisórias em três Parques Proletários (Gávea, Leblon e Caju) entre 1941 e 1943, que receberam cerca de 4.000 pessoas oriundas de favelas existentes nas suas proximidades (BURGOS, 1998). As moradias definitivas nunca foram entregues e os parques tornaram-se tão ou mais insalubres quanto os locais de origem. Com a criação da Fundação Leão XIII em 1946, promoveu-se a construção de equipamentos públicos e centros de assistência social para preparar a população para possíveis processos de urbanização (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981). Esse foi o início de um tácito processo de "tolerância controlada" em relação às favelas, motivado principalmente por interesses no controle político de seus moradores. A partir de 1956, a gestão de Arthur Rios no Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-Higiênicas (1960 - 1964) passa a incentivar a formação de associações de moradores e a promover a organização das primeiras ações coletivas para engajar os moradores em obras de melhoria de suas casas e espaços públicos (LEEDS; LEEDS, 1978).

Esse cenário começa a se modificar com a criação da Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, em 1962. Com a entrada de aportes financeiros vindos através da agência governamental norte-americana USAID, inicia-se um novo momento, centrado principalmente nas remoções em grande escala (MACHADO; FIGUEIREDO,

1981). Após o golpe militar de 1964 e com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), chegaram a ser removidas mais de 100.000 pessoas e cerca de 60 favelas foram destruídas, principalmente nos bairros de classe média e alta da zona sul da cidade, entre os anos de 1968 e 1975 (BURGOS, 1998). A repressão política durante os governos militares favoreceu esse tipo de intervenção, pois os movimentos de resistência eram amplamente reprimidos pelas forças policiais e as principais associações de moradores tiveram suas lideranças presas ou perseguidas. As remoções eram justificadas pelo discurso que apontava a necessidade de regenerar os moradores das favelas através de sua inserção nos novos conjuntos habitacionais, mudança que supostamente os levaria a ascender à condição de proprietários e ainda geraria mão-de-obra fabril para os novos núcleos industriais que estariam sendo formados (BRUM, 2013: 186).

A única exceção registrada nesse período foi a atuação da Companhia de Desenvolvimento Comunitário que elaborou planos de urbanização e regularização fundiária com a participação dos moradores para três favelas da cidade (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981). Embora limitada, essa experiência tornou-se um importante modelo alternativo à atuação do BNH, que já estava sendo amplamente questionada por setores críticos da academia e da sociedade civil organizada, em função dos impactos negativos gerados na vida das famílias removidas.

Pesquisas acadêmicas realizadas na época, mostravam que os deslocamentos das favelas para as periferias distantes estavam desestruturando as redes de solidariedade e sociabilidade das famílias e aumentando os custos com transporte e moradia (LEEDS; LEEDS, 1978). Além disso, muitos moradores acabavam por motivos diversos repassando para terceiros as casas recebidas nos conjuntos habitacionais e se transferindo novamente para outras favelas da cidade (VALADARES, 1980). Influenciado, ainda, pelos debates travados na I Conferência do Habitat, o BNH interrompeu o programa de remoção e criou o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR) voltado para núcleos de extrema precariedade e propondo a atuação sobre as favelas sem remover as famílias de seus locais de origem (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981).

A redemocratização e a abertura de canais de participação recolocam os moradores das favelas como atores políticos ativos (BRUM, 2013). A Constituição Federal de 1988 institui um novo marco jurídico que reconheceu a Função Social da Propriedade, passando a oferecer maiores garantias legais para os moradores das favelas (CARDOSO, 2007). A fase traumática das remoções tinha sido aparentemente superada (BURGOS, 1998).

Ao longo da década de 1980 várias iniciativas da recém criada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foram realizadas em favelas da cidade, ampliando o quase inexistente acesso à educação, saúde e saneamento. O debate público naquele momento começava a ser marcado pelo reconhecimento das favelas enquanto bairros populares e a enfatizar a necessidade de integrá-las à cidade, preservando as suas particularidades e dinâmicas próprias. Nesse contexto, e seguindo-se às inovações consagradas pela Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu, em seu artigo 243, que, “no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano o Estado e os Municípios assegurarão: I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores.” Também a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro estabelece, em seu artigo 429, inciso VI, que “a política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: (...) VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento.” O Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, aprovado em 1992 também coloca a urbanização e a regularização fundiária como prioridade, além de defender a necessidade de assegurar a participação dos moradores nesses processos.

Em 1993, na gestão do prefeito Cesar Maia, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e o Programa Favela-Bairro. No ano seguinte, 40 favelas foram selecionadas para receber as intervenções, que deveriam prever reassentamento mínimo de famílias, sempre em áreas próximas às favelas de origem, recuperação de áreas e equipamentos públicos, construção ou complementação de infraestrutura urbana básica, além da ampliação dos acessos e vias de circulação (BURGOS, 1998). A partir de 1995 o programa passa a contar com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que garantiu a realização das primeiras intervenções. Embora fosse prioritariamente orientado pelos princípios de não remoção presentes na legislação supracitada, o programa Favela Bairro, enfrentou o desafio de reassentar um número crescente de famílias por conta das necessidades técnicas em favelas situadas áreas de grande declividade e com índices de densidade significativamente altos. Assim sendo, passou a combinar ações de construção de

unidades habitacionais novas com indenizações, que apresentavam custos significativamente inferiores aos de construção

Paralelamente a esse reconhecimento das favelas, os processos de urbanização seguiram enfrentando resistência de parte da população da cidade e da opinião pública. Ao longo da década de 1990, a presença das favelas na cidade passa a ser progressivamente deslocada da questão habitacional para a questão ambiental e da violência urbana. A resistência (principalmente em bairros de classe média e alta) começou a ser pautada a partir de acusações que colocavam os moradores das favelas como responsáveis pelos processos de degradação ambiental (NUNES, 2010). Não por acaso, esses embates foram mais frequentes nas intervenções do Favela-Bairro previstas para a região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, que desde os anos 1970 estava se transformando no principal vetor de expansão do mercado imobiliário da cidade. Muitas áreas de favela vizinhas aos grandes empreendimentos imobiliários e comerciais de luxo que estavam sendo construídos naquela região foram removidas para dar lugar a áreas de preservação ambiental (BRUM, 2013).

A ação de grupos criminosos associados ao tráfico de drogas e os altos níveis de crimes violentos registrados na cidade na década de 1990, também passaram a servir de argumento para criminalizar os moradores das favelas e reforçar os discursos que os colocavam enquanto ameaças ao bem-estar da cidade (NUNES, 2010). Se por um lado esse estigma da violência seguiu reproduzindo os estereótipos e as relações de poder que reforçavam a favela enquanto alteridade perante a cidade dita formal, por outro, reforçou no poder público a necessidade de intervir nesses espaços para melhorar as condições de moradia e infraestrutura como resposta ao domínio exercido pelo tráfico (CAVALCANTI, 2007). Ao final do século XX, o contexto político e administrativo presente na cidade do Rio de Janeiro de certa forma estabilizou os processos traumáticos de remoção que tinham ocorrido durante as décadas de 1960 e 1970 e abriu caminho para a formalização da propriedade em muitas favelas da cidade. Mas isso não evitou que ameaças à permanência delas em muitas áreas da cidade seguissem latentes.

O Retorno das Remoções: do risco ambiental aos megaeventos

No início dos anos 2000 o termo remoção retorna com força ao léxico das políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro. O prefeito Cesar Maia (o mesmo que criou o Programa Favela-Bairro na década de 1990) o recupera a partir de um discurso “técnico e qualificado”, que passa a defender a importância de “urbanizar quando deve” e “remover

quando é preciso”. Na prática, essa prerrogativa acabou operando como uma estratégia do poder público para intervir em áreas consideradas vitais para o desenvolvimento do projeto de cidade que estava em jogo, além de responder a interesses específicos do capital imobiliário e de parte da opinião pública. De forma recorrente, o “fator urgência” passou a ser acionado como justificativa para realizar as intervenções de forma autoritária, sejam elas motivadas pelo risco iminente de desastres ambientais ou, mais recentemente, pela necessidade de realizar grandes obras de infraestrutura para os megaeventos em um prazo exíguo (NUNES, 2012).

Desde o final dos anos 1990 a disputa em torno do controle e ocupação das encostas já estava se deslocando do âmbito das políticas habitacionais para o da política ambiental. Isto porque as únicas exceções ao princípio de não remoção de favelas, tanto na Constituição Estadual quanto na Lei Orgânica municipal, eram em caso de elas se encontrarem em “unidades de conservação ambiental” ou “área de risco”. Assim, a definição dessas áreas tornou-se um instrumento central para possibilitar a intervenção em favelas. Vale lembrar que a noção de risco é, para além de uma questão técnica e objetiva, uma construção social que deve ser compreendida a partir dos interesses dos agentes sociais envolvidos (ACSELARD; CAMPELO, 2004).

Neste contexto, legitimada pelo discurso técnico-científico, ocorre uma difusão da percepção da favela como um risco para a coletividade, seja pela ocorrência de desastres naturais ou pelos fatores de degradação do meio ambiente urbano relativos às características próprias de ocupação, como falta de saneamento e elevada densidade populacional (COMPANS, 2007). Essa questão se evidenciou no caso das fortes chuvas ocorridas em 2010. Embora não tenham sido afetadas apenas as favelas, mas diversas áreas de classe média, repete-se a defesa da remoção (apenas das favelas) em função do “risco”, enquanto para a população de classe média atingida a solução “técnica” preconizada foi a sua mitigação, ou seja, a contenção de encostas e a consolidação da ocupação..

Em uma clara reversão dos princípios consagrados no PD de 1992, e utilizando o argumento ambiental, a proposta de revisão do Plano Diretor, em 2010, encaminhado pelo prefeito à Câmara de Vereadores, no que diz respeito às favelas, indica quatro direcionamentos: a contenção do crescimento, a partir do estabelecimento de limites precisos e visíveis; o “desadensamento”, através da remoção de parte ou todos os moradores, chegando à erradicação da favela; a regularização fundiária seguida de regularização urbanística; e o esquadramento, pelo esforço disciplinar de criar uma taxonomia das áreas destinadas aos

pobres da cidade (NUNES, 2010). Destaca-se que a proposta de remoção de moradores entra sempre no contexto justificativo da segurança dos mesmos ou de “defesa da cidade”. Dois anos antes, o governador Sérgio Cabral já tinha declarado publicamente que uma de suas prioridades era a redução das áreas florestadas ocupadas pelas favelas, indicando a criação de muros como “ecolimites”.

Paralelo ao debate sobre a questão ambiental, a preparação da cidade do Rio de Janeiro para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016 também começou a ser acionada como um argumento para intensificar os processos de remoção. Logo após a sua eleição em 2009, o prefeito Eduardo Paes lança seu Plano Estratégico de Governo, no qual uma das “Metas Olímpicas” era reduzir em 3,5% as áreas de favela da cidade. Em janeiro de 2010, foi publicado em matéria do jornal O Globo que a Prefeitura pretendia remover integralmente 119 favelas por estarem em áreas de risco de deslizamento, inundação, proteção ambiental ou destinadas a logradouros públicos (NUNES, 2010;2012). A realização desses megaeventos esportivos passou a ser colocada como expressão máxima de um projeto político voltado para a projeção da cidade no contexto internacional e da consequente reestruturação de seus espaços e dinâmicas territoriais. Isto vem mobilizando importantes recursos públicos, atraindo investimentos privados vultuosos, e novamente gerando processos de exclusão e de deslocamento das classes populares (GONÇALVES, 2013).

Para as favelas, é lançado em 2010 o Programa Morar Carioca, apresentado publicamente como um dos maiores legados que seriam deixados para a população da cidade pelos megaeventos. Ele prometia a ambiciosa meta de urbanizar completa e definitivamente 100% das favelas cariocas até 2020, e chegaria a contar com recursos totais de R\$8 bilhões, sendo R\$ 2 bilhões até 2012. O Programa foi apresentado como parte integrante do Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários e Informais, que constava no Plano de Legado Social e Urbano dos Jogos Olímpicos de 2016 até 2020, na tentativa de associar-se aos eventos programados para a cidade e beneficiar-se dos recursos postos à disposição pelo Banco Mundial e pela Prefeitura do Rio (NUNES, 2012). O que na prática não chegou a acontecer e o Programa acabou sendo implementado em grande parte com recursos que tinham sobrado de programas anteriores, ou mesmo do Ministério das Cidades ou do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A primeira fase começou com um concurso realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil do Rio de Janeiro em parceria com a SMH, com critérios específicos pré-estabelecidos, para a escolha de 40 escritórios de arquitetura que se responsabilizariam pelas

intervenções. Segundo entrevistas com técnicos da Secretaria de Habitação do município, o programa atualmente foi praticamente desmobilizado. A proposta de urbanizar todas as favelas, apostar em projetos diferenciados e seguir uma metodologia que envolvesse a participação dos moradores foi abandonada. Muitos dos escritórios selecionados pelo concurso sequer tiveram seus projetos iniciados, e o Morar Carioca transformou-se em uma *label* para uma série de outras intervenções pontuais e eventuais em favelas que pouco guardam dos objetivos iniciais do Programa.

Paralelo ao Morar Carioca o governo do Estado do Rio de Janeiro também conseguiu realizar em algumas favelas da cidade grandes intervenções financiadas pelo PAC. Lançado em 2007 pelo Governo Federal tem um de seus componentes voltados para urbanização de favelas e se sustenta nos pilares da integração urbana, moradia digna, regularidade fundiária, inclusão social e no melhoramento ambiental, que visa mitigar os impactos ambientais das obras e realocar as famílias de áreas de risco em local próximo ao de origem.

Na prática, entretanto, estes pilares são relativizados. No caso do Rio de Janeiro foram destinados para a cidade R\$ 1.957.382.588,89 dentro da rubrica Urbanização de Assentamentos Precários². Cerca de 61% desse total foi destinado a intervenções em favelas do Complexo do Alemão, na Rocinha e Manguinhos e 15% para obras nas favelas de bairros da zona sul, região da Tijuca e Centro. Essa concentração de recursos reflete tanto um uso político do PAC para viabilizar grandes obras de destaque – como os teleféricos do Complexo do Alemão e Morro da Providência – mas também sua utilização para viabilizar intervenções em favelas em algumas áreas específicas da cidade. A suposta integração urbana do PAC (inclusive associada à política das UPP) segundo Cavalcanti (2013:198), articula “um regime distinto de (in)visibilidade das favelas na paisagem urbana, que ressignifica os contrastes sociais e as fronteiras historicamente constituídas como o espetáculo de sua incorporação à cidade dita formal”. Assim, o que sobressai na paisagem é o “espetáculo” e não a “integração”.

E para onde vão os removidos? O Programa Minha Casa Minha Vida como facilitador das políticas de “reassentamento”.

A volta das políticas de remoção na cidade do Rio de Janeiro não poderia ter ocorrido com o volume que vem sendo verificado nos últimos anos, se não estivessem

² Segundo dados que constam no 6º Balanço das obras do PAC divulgado pelo Ministério das Cidades.

articuladas a uma política de provisão habitacional. Esse papel vem sendo desempenhado em grande parte pelo MCMV. O programa foi criado pelo Governo Federal em 2009 com o duplo objetivo de aquecer a economia a partir do setor da construção civil e diminuir o histórico déficit habitacional acumulado no país. Seu aporte inicial era de aproximadamente R\$34 bilhões para construção de um milhão de novas unidades habitacionais. Em 2011 foi lançada sua segunda fase para construir mais dois milhões.

No caso do município do Rio de Janeiro, foi contratada a construção de 56.733 unidades até dezembro de 2012, sendo que quase metade desse quantitativo foi destinado para famílias enquadradas na Faixa 1 do programa. A Portaria do Ministério das Cidades nº 610 de 26/12/11, que regula a distribuição das unidades habitacionais dessa faixa, define que no máximo 50% delas deve ser destinada a situações em que a escolha das famílias foi dispensada de sorteio, como é o caso das remoções ou reassentamentos. Entretanto, segundo entrevista concedida por uma representante da Caixa Econômica Federal, o município do Rio de Janeiro já teria utilizado “quase 90%” dessas unidades para situações de reassentamento, com a perspectiva de em algum momento no futuro adequar os percentuais à norma. Esse dado esteve presente também na entrevista concedida pela gerente do trabalho social do MCMV da SMH, ao relatar que entre 2009 a 2012, foram inaugurados 49 condomínios, dos quais 36 foram usados para reassentamentos e apenas 13 para atender aos inscritos no cadastro para sorteio. Esses dados indicam que a Prefeitura do Rio de Janeiro tem usado massivamente o MCMV para o deslocamento de famílias removidas de forma involuntária de seus locais originais de moradia, tendo como justificativas os deslizamentos causados pelas chuvas de 2010, as obras para os grandes eventos, ou as obras de urbanização de favelas.

É importante ressaltar que o quantitativo exato de famílias removidas pela Prefeitura desde o início da gestão de Eduardo Paes não foi possível de ser precisado. Estamos trabalhando aqui com algumas aproximações feitas a partir de dados parciais coletados em alguns órgãos que se dispuseram a colaborar e com alguns outros já trabalhados por pesquisas sobre este mesmo tema.

Segundo Faulhaber e Nacif (2013), entre 2009 e 2012 houve um alto número de decretos desapropriatórios no município, com uma grande concentração na área do Porto Maravilha e ao longo dos corredores viários das linhas de *Bus Rapid Transport* (BRT). Em especial das linhas Transcarioca e Transoeste, que foram planejadas para integrar a região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá (estratégica para os megaeventos e expansão do mercado imobiliário para as camadas de renda média e alta) com outras áreas da cidade. Estas

intervenções estão em consonância com o novo Plano Diretor aprovado na gestão do Prefeito Eduardo Paes e com as diretrizes do caderno de encargos assumido para a realização das Olimpíadas de 2016.

Os dados divulgados pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro indicam que em 2011, 24 favelas ou ocupações estavam ameaçadas de remoção (total ou parcial) devido à construção dos corredores de BRT, de obras no entorno dos equipamentos olímpicos, construção do Parque de Madureira, obras do Porto Maravilha, além de duas enquadradas como áreas de risco. Intervenções que já teriam deslocado 1.860 famílias de um total de 7.185 ameaçadas (COMITÊ, 2012). Já os dados de Faulhaber e Nacif (2013) indicam que até abril de 2012 10.577 domicílios já tinham sido removidos com diversas justificativas, conforme descrito na TABELA 1. Ressalta-se que este número ainda não deve corresponder à totalidade das famílias deslocadas, visto que em uma carta pública escrita em agosto de 2011 pelo então secretário municipal de habitação Jorge Bittar, já tinham sido registradas a remoção de 12.812 famílias.

Tabela 1: Motivo das Remoções entre 2009 e abril de 2012, segundo a SMH

Razões de remoções	Domicílios	Percentual
BRT Transcarioca	72	0,7%
BRT Transoeste	293	2,8%
Porto Maravilha	44	0,4%
Risco	4725	44,7%
Obras da SMH	4496	42,5%
Obras de outras secretarias	947	9,0%
Total	10.577	100,0%

Fonte: FAULHABER e NACIF (2013)

Cabe ressaltar que nesses processos de remoção, as condenações das casas e suas desocupações têm acontecido sem laudos técnicos que embasem as decisões, desrespeitando a Lei Orgânica do município e mesmo ações judiciais em curso. Uma simples marcação na casa com “SMH” e um número já indicam que os moradores estão sujeitos à remoção. Quando há um esforço de convencimento dos moradores, este sempre acontece de maneira individualizada, de modo a desmobilizar uma luta coletiva (FAULHABER; NACIF, 2013). Quando algumas pessoas aceitam as propostas, as casas são destruídas, mas os destroços não

são recolhidos, deixando os vizinhos envoltos em escombros. Para escapar da paisagem de abandono que os cerca, tendem a aceitar qualquer proposta (CAVALCANTI, 2013). Embora haja a prerrogativa de “participação popular” ou “gestão participativa”, na prática, ela não acontece.

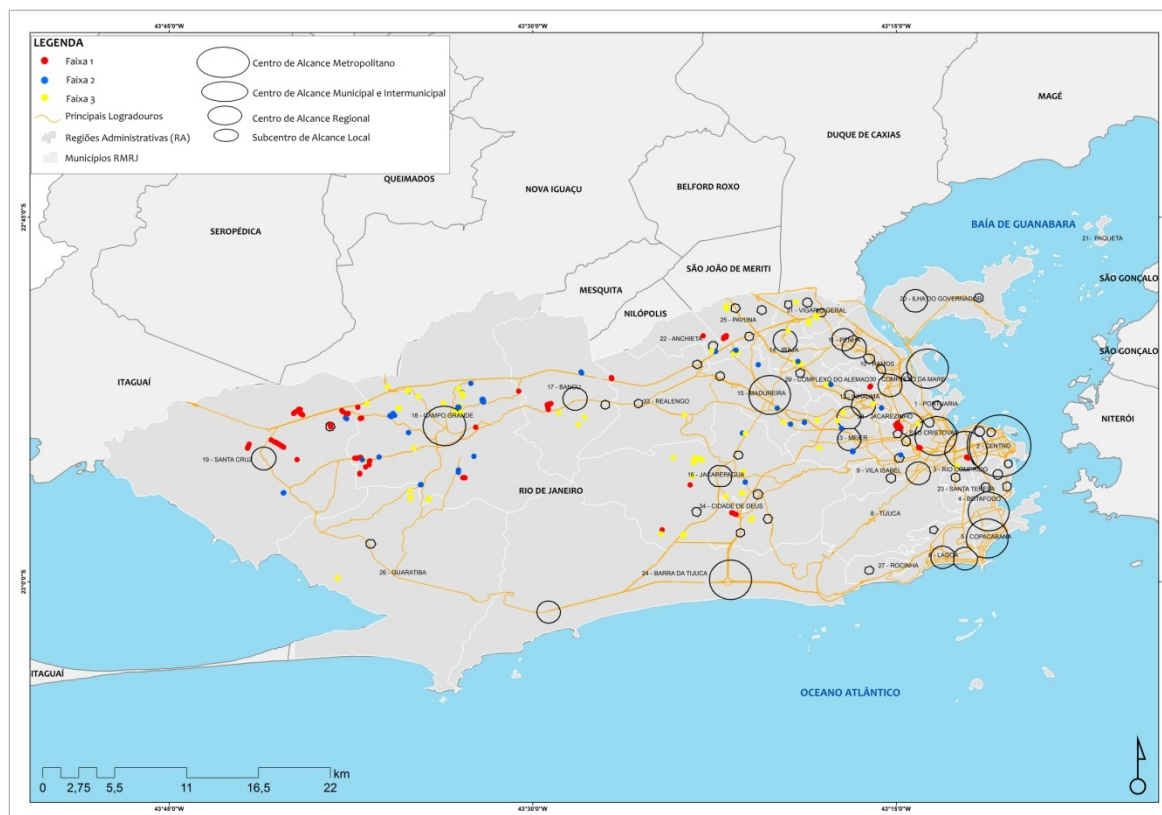
Vale notar que 26% dos domicílios em favelas a serem removidos, segundo Brum (2013), se localizam na região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá - estratégica para os megaeventos programados-, ainda que esta região abrigue somente 12% do total de domicílios em favelas na cidade. Também foram privilegiadas áreas de elevada valorização imobiliária entre as favelas na lista para remoção, o que gera suspeitas quanto ao caráter de “risco” das escolhas. Inclusive, curiosamente, as áreas de deslizamento decorrentes das chuvas de 2010 não coincidiam com o pacote de remoções anunciado em 2009 (NUNES, 2012).

Ainda de acordo com a carta do secretário Jorge Bittar, das 12.812 famílias removidas até agosto de 2011, 4 mil foram reassentadas em apartamentos do MCMV, 1.965 receberam indenização³, 1.374 realizaram compra assistida de outro imóvel⁴, e 5.473 estavam recebendo aluguel social, aguardando reassentamento definitivo em empreendimentos do MCMV ainda não entregues. Ou seja, 74% dos removidos foram ou seriam realocados pelo MCMV.

³ Vale ressaltar que em função da ausência do título de propriedade dos imóveis, a indenização é calculada com base nas benfeitorias, desconsiderando a localização, componente mais importante no preço do imóvel.

⁴ Em função do baixo valor da avaliação, mesmo com o adicional criado pelo Decreto no 34.522/2011, os moradores têm dificuldade de conseguir outro imóvel nas proximidades.

FIGURA 1 – Localização dos empreendimentos do MCMV por Faixa de Renda e proximidade às principais centralidades do município do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados de pesquisa e do Instituto Pereira Passos

Embora as unidades habitacionais produzidas pelo Programa possam apresentar melhores acabamentos e condições de salubridade, a maior parte dos condomínios está localizada no limite da Zona Oeste da cidade, conforme pode ser visto na FIGURA 1. Algo que novamente reacende o debate sobre os impactos gerados pelos deslocamentos na vida cotidiana dessas famílias e os altos custos sociais envolvidos. À semelhança do que ocorreu durante a atuação do BNH nas décadas de 1960 e 1970, e também durante a vigência do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), no Governo Collor de Mello, os novos empreendimentos voltam a ser construídos em áreas de expansão urbana, com carência de serviços e comércio, transporte público precário, longe das áreas com maior oferta de postos de trabalho, implicando em um aumento da parcela do orçamento mensal das famílias destinada à gastos com a moradia. Em pesquisa recente realizada com moradores de quatro empreendimentos financiados pelo MCMV na cidade do Rio de Janeiro, verificamos que antes da mudança apenas 6% das famílias pagavam taxas de condomínio, percentual que passou para 97%, envolvendo um custo extra mensal para as famílias de aproximadamente R\$50,00. Outras reclamações foram recorrentes, principalmente em relação à má qualidade

construtiva dos empreendimentos. Isso resultou em quase 30% dos entrevistados que foram deslocados de áreas de risco, afirmando que preferiam morar no seu local anterior de moradia.

Conclusão

Este percurso histórico procurou mostrar que ao longo desses quase 100 anos de políticas de intervenção nas favelas na cidade do Rio de Janeiro, verifica-se práticas que variam entre ações de remoção, tolerância implícita ou reconhecimento do direito à moradia. A “questão das favelas” vem sendo redesenhada constantemente pelas diferentes esferas de governo e pela opinião pública, com avanços no sentido do reconhecimento de sua legitimidade perante a cidade, mas defrontando-se recorrentemente com o risco de retrocessos. Nem mesmo as garantias legais estabelecidas com a Constituição de 1988 e seus desdobramentos conseguiram eliminar definitivamente a ameaça das remoções forçadas que vêm retornando nos últimos anos na cidade.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o desenho definido para a Política Nacional de Habitação apontava claramente para dois eixos de atuação: um voltado para provisão de novas unidades e outro para a urbanização de assentamentos precários, consolidando, em nível legal, a pauta da Reforma Urbana. Em vários municípios do Brasil, esse movimento, que tinha como origem o debate constituinte (1986-1988) tinha gerado práticas das administrações locais, voltada para a urbanização e regularização das favelas, sendo os eventuais reassentamentos necessários tratados dentro de uma lógica que privilegiava o direito à moradia.

No entanto, com o lançamento e a crescente hegemonia do Programa Minha Casa Minha Vida, verifica-se – e o município do Rio de Janeiro parece um caso exemplar – um retrocesso das administrações locais, que, com a facilidade oferecida pelo novo programa do governo federal, passam a orientar-se com maior vigor na direção de transferir as famílias para áreas distantes de seus locais de origem. Essa facilidade decorre do fato de que os novos conjuntos são realizados praticamente sem recursos municipais, cabendo às administrações locais o papel de realizar cadastros e inaugurações, o que lhes aumenta o capital político, sem necessidade de alocar recursos orçamentários.

Com isso, a organização da política habitacional nos dois eixos que a caracterizavam parece encontrar-se ameaçada, e a política de urbanização de assentamentos precários começa a ser subordinada à lógica das remoções e do programa Minha Casa Minha Vida. As consequências desse processo recaem sobre os moradores, que têm inviabilizado o

seu acesso (ainda que precário) às fontes de trabalho e renda, às redes de sociabilidade local e que ainda têm que arcar com os custos – sociais e monetários – da vida em condomínio. Sem dúvida alguma, está sendo criado um passivo social que já apresenta hoje problemas graves e que terá consequências mais sérias no futuro.

Referências

ACSELRAD, Henri ; CAMPELLO, C. Risques urbains et pratiques argumentatives. **Les Annales de la Recherche Urbaine**, v. 95, p. 55-61, 2004.

BRUM, Mario. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. Rio de Janeiro: **O Social em Questão**. Ano XVI - nº 29. 2013.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favela-Bairro. As políticas Públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CARDOSO, Adauto Lucio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. In: **Cadernos MetrÓpole**. Número 17, páginas 219-240, primeiro semestre de 2007.

CAVALCANTI, Mariana. À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da ‘PACificação’. **DILEMAS**. Vol. 6, n.2, abr/mai/jun2013, pp. 191-228.

COMITÊ POPULAR RIO DA COPA E DAS OLÍMPIADAS. **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, março de 2012.

COMPANS, Rose. A cidade contra a favela – a nova ameaça ambiental. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Vol. 9, n. 1, 2007, pp. 83-99.

FAULHABER, Lucas; NACIF, Cristina. Rio Maravilha: desapropriações, remoções e reforço do padrão de organização espacial centro-periferia. In: Encontro Nacional da ANPUR, 15, 2013, Recife. **Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR**. Recife, 2013.

GONÇALVES, Rafael Soares. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico. In: **URBANA – Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**. Volume 1, número 1, 2006.

_____. Porto Maravilha, renovação urbana e o uso da noção de risco: uma confluência perversa no Morro da Providência. In: **Libertas** (UFJF. Online), v. 13, p. 1-31, 2013.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

LO BIANCO, Mila. O PAC-Manguinhos: Política urbana, usos e representações da cidade. Monografia (conclusão de curso), Escola de Ciências Sociais e História, CPDOC, FGV, 2011.

MACHADO, Luiz Antonio; FIGUEIREDO, Ademir. Urbanização x Remoção: uma polarização recente. In: **V Encontro Anual da ANPOCS**. Friburgo, outubro de 1981.

MOTTA, Marly. Carisma, memória e cultura política: Carlos Lacerda e Leonel Brizola na política do Rio de Janeiro. MOTTA, M.; FREIRE, A.; SARMENTO, C. A. **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NUNES, Maria Julieta. Ano 2010: Visão Panorâmica das Políticas Governamentais Voltadas à Favela. **Anais da Semana PUR 2010**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2010.

_____. Remoções em Foco: Políticas Públicas para as Favelas Cariocas em Tempo de Megaeventos. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, VI, 2012, São Paulo. **Anais do VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**.

RIBEIRO, Luiz Cesar; CARDOSO, Adauto Lucio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. IN: RIBEIRO, L. C.; PECHMAN, R. (org). **Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar; LAGO, Luciana Corrêa. A oposição favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. In: **São Paulo em Perspectiva**. Número 15, volume 1, 2001.

VALADARES, Lícia. **Passa-se uma casa**. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.