

1.

Introdução

1.1.

O crescimento urbano e os problemas de infraestrutura

O crescimento urbano dos países considerados Terceiro Mundo, durante a segunda metade do século XX, aconteceu numa velocidade sem precedentes na história das cidades. Entre 1960 e 1993, a taxa de crescimento foi de 3,8% ao ano¹. A América Latina em 1950 passou de ter 40% da população sua população residindo em cidades a ter, em 1990, 70% da sua população urbana. Com efeito, as cidades absorveram a maior parte do crescimento populacional e muito se deve à transição de modelos econômicos nessa época, à crise agrária, à mecanização do campo e à crescente industrialização das cidades, o que inicialmente impulsionou o êxodo rural nesses países.

A ausência do Estado nas áreas ocupadas das cidades refletiu, desde a origem, a falta de um desenho urbano regulador. A ocupação irrestrita das áreas não planejadas para receber a população migrante se estendeu pelos morros, terrenos ociosos em áreas degradadas e por periferias das cidades. Já as áreas centrais, que receberam investimentos do novo capital urbano que surgiu na época, cresceram com planejamento e tecnologia mais arrojados. Mesmo com a disparidade das configurações espaciais, a cidade como um conjunto sofreu com a falta do planejamento urbano. Entre os problemas, houve o aumento de veículos em malhas viárias insuficientes e o aumento da poluição atmosférica, além da ineficiência dos serviços como água tratada e coleta de lixo, o que gerou ainda aumento de resíduos e poluição de muitas áreas ambientalmente frágeis. Estes problemas foram comuns na formação das metrópoles da América Latina.

A oferta de empregos não foi suficiente e as infraestruturas das cidades não estavam preparadas para receber a população migrante, o que incitou a reprodução da pobreza. As pessoas que ocuparam as áreas urbanas marginalizadas, passaram a viver em habitações precárias, muitas vezes insalubres, com escassez

¹ DAVIS, 2006, p. 24

de equipamentos de educação e de saúde pública, ausência de instalações sanitárias, de acessos viários e de transportes públicos.

Hoje este quadro é vigente e pouco foi solucionado. Há muitos problemas resultantes do crescimento demográfico e da conseqüente expansão urbana desordenada, mas atualmente o êxodo migratório do campo para a cidade diminuiu na maioria dos países da América Latina² e o crescimento da população urbana, desde o ano 2000, é inferior a 2% ao ano.

No Brasil, a partir da década de 50, no início do desenvolvimento econômico industrial, também ocorreu um grande êxodo rural principalmente para as capitais da região Sudeste. Hoje no país, a estimativa da população que vive em cidades é de 80% da sua população total³. As metrópoles brasileiras também sofreram com o processo migratório devido à falta de planejamento para receber o ingresso da população em busca de trabalho nos grandes centros econômicos. Segundo o censo de 2010 do IBGE, 88,2 % dos aglomerados subnormais⁴ ficam em regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes. No caso do Rio de Janeiro, 22% da população habita essas áreas consideradas degradadas. A população dos aglomerados subnormais cresceu nas últimas duas décadas, quatro vezes mais que a população das áreas formais da cidade.

O problema da habitação no processo de favelização das metrópoles é agravado pela deficiência do saneamento básico, os conflitos de violência e insegurança, a falta de equipamentos públicos destinados à educação, à saúde, ao lazer e à cultura, a falta de acessibilidade e mobilidade urbana precária, as irregularidades de serviços como ligações clandestinas à rede elétrica, entre outros problemas. O não reconhecimento jurídico de propriedade fundiária pelo Estado aos moradores é outro fator que os deixam à margem dos direitos cidadãos. A falta

² ONU-HABITAT, 2012, p. 17.

³ Censo IBGE 2010.

⁴ O conceito de Aglomerados Subnormais é adotado pelo Censo como: “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais.” IBGE, Censo Demográfico 2010. *Aglomerados Subnormais-Primeiro Resultados*. 2011. p.19

de acessibilidade aos direitos básicos permite a desigualdade nas oportunidades para o desenvolvimento pessoal e para mobilidade social dessas pessoas.

Esse quadro revela um grande desafio para os governos estaduais e prefeituras em fomentar um desenvolvimento urbano com sustentabilidade para as futuras décadas, já que os mais pobres estão em situação de maior vulnerabilidade em relação aos problemas ambientais de risco e de saúde, por exemplo. Além disso, o planejamento urbano e a urbanização e dessas áreas são necessários para melhorar a qualidade de vida da população e a acessibilidade aos serviços da cidade.

A mobilidade urbana é um desses desafios. A segregação espacial e a dificuldade das populações de baixa renda de se deslocarem de um lugar a outro ocorre principalmente devido ao histórico dessa ocupação desordenada em zonas isoladas geograficamente como zonas periféricas da cidade, áreas de transição entre a cidade ruralizada e o campo urbanizado e, no caso do qual se ocupa a pesquisa, em áreas de encostas de morros. Há dificuldade e pouca oferta de transportes públicos que interligam essas áreas aos centros econômicos das cidades, o que reforça ainda mais a dificuldade de inclusão social como o acesso à educação e aos empregos formais.

Com tantos problemas urbanos de estrutura social e com o visível crescimento populacional nas favelas, o Estado, em parte, deixou de ignorar tal situação e passou progressivamente a criar políticas sociais voltadas para estas áreas. Quando do princípio da formação das primeiras favelas, suas habitações eram barracos de madeira e confeririam carácter temporário, havia uma certa tolerância e controle para a não proliferação das construções em alvenaria. Mas com a incontrolável expansão das favelas houve a necessidade de o Estado implantar políticas públicas habitacionais, que tiveram seu auge nas décadas de 1960 e 1970, quando foram propostas remoções para os conjuntos habitacionais populares financiados pelo poder público.

Com o tempo, a adoção de projetos urbanísticos e implementação das melhorias urbanas de infraestrutura foi necessária para minimizar o prejuízo político e em muitos casos, inclusive, explorar interesses clientelistas. As medidas de urbanização contemplavam as áreas comuns, suprindo de alguns equipamentos, rede de esgoto e água tratada e medidas de contenção de riscos.

No que se refere às soluções de integração entre os morros ocupados e a cidade formal, ou seja, a mobilidade urbana dos moradores das favelas de encostas,

as primeiras intervenções feitas pelo Estado foram as aberturas e melhorias das vias. O Transporte público muitas vezes ausente foi suprido pelo transporte alternativo como moto-táxis e vans. O Poder público teve de buscar soluções alternativas ao modal Ônibus, por conta da dificuldade de subir os morros seja por causa da alta declividade, das curvas fechadas ou das vias estreitas.

Outras alternativas, para facilitar o acesso aos morros, foram implantadas em algumas favelas do Rio de Janeiro, tais como o plano inclinado, o elevador e o teleférico. Este último meio de transporte, muito utilizado em estações de esqui, foi adotado em Medellín, Colômbia, na Comuna Nororiental em 2004, e depois na Comuna 13. Em 2011, inspirado no modelo de Medellín, o Governo do Rio de Janeiro implantou o teleférico no Complexo do Alemão e recentemente, foi inaugurado o teleférico do morro da Providência. Atualmente está sendo elaborado o projeto de um teleférico para a favela da Rocinha, o que está gerando uma discussão na comunidade a respeito das prioridades e da eficiência desse modal. O teleférico é uma solução eficiente para a mobilidade dos moradores da favela? Quais os custos para a execução e a operação desse sistema? Quais os reais impactos da implantação do teleférico no Complexo do Alemão e quais os impactos no cotidiano dos habitantes e usuários deste meio de transporte? Estas são perguntas que a dissertação pretende explorar e investigar.

1.2.

Metodologia da pesquisa

O trabalho apresenta, neste capítulo 1, uma introdução do contexto histórico sobre as políticas públicas de urbanização de favelas adotadas no Rio de Janeiro: Política de remoções, Mutirão, Favela Bairro, Bairrinho, Morar carioca, PAC, etc. Focando principalmente nos projetos de mobilidade, como abertura de vias para automóveis, melhoria das passagens e das escadarias de pedestres, implantação de elevadores, plano inclinado, etc.

No capítulo 2, serão abordadas questões conceituais importantes que contemplam a mobilidade urbana. Serão também apresentados com maior profundidade os principais desafios encontrados para solucionar a precariedade da mobilidade nas favelas de encostas e apresentados alguns projetos mais relevantes de infraestrutura viária e equipamentos destinados à mobilidade como, por

exemplo: Plano inclinado do Morro da Dona Marta, Plano inclinado da comunidade Pavão-Pavãozinho, Elevador do Morro do Cantagalo. Neste mesmo capítulo será apresentado o sistema de transporte aéreo por cabo denominado teleférico, em seus aspectos técnicos e funcionais, assim como a implantação deste modal na cidade de Medellín, Caracas e, no Rio de Janeiro, o teleférico no morro da Providência e o projeto para Rocinha.

No capítulo 3, será apresentado o estudo de caso, uma análise do teleférico no Complexo do Alemão, abordando os seguintes aspectos:

- Uso do transporte no dia a dia dos moradores e sua eficiência;
- O aumento do movimento turístico;
- Impactos socioeconômicos após a implantação;
- A relação com a segurança pública;
- Custo social e econômico;
- Avaliação em parâmetros quantitativos (indicadores) e qualitativos (avaliação *in loco* da qualidade dos equipamentos implantados).
-

Neste capítulo, será ainda apresentada a opinião de alguns moradores que colaboraram para esta pesquisa, em entrevistas feitas pessoalmente e também, através de uma pesquisa *online* divulgada entre moradores, em que cerca de 50 deles responderam a 5 questões sobre o uso do teleférico. Nessas perguntas são avaliadas a frequência do equipamento, sua utilidade, as prioridades da comunidade, principais mudanças que ocorreram e por fim, uma questão aberta à crítica dos moradores.

No capítulo 4 são apresentadas as conclusões acerca dos impactos positivos e/ou negativos gerados pelo teleférico como um modal de transporte nas favelas, em específico, o caso do Complexo do Alemão.

1.3.

Contextualização: o histórico das políticas públicas sociais adotadas nas favelas do Rio de Janeiro⁵

Remoções dos cortiços

Os cortiços no Rio de Janeiro, na segunda metade do século XIX, foram uma alternativa de moradia para população pobre da cidade. Essas habitações coletivas eram casas antigas, localizadas principalmente no Centro, onde os moradores viviam em cômodos apertados, divididos entre dezenas de pessoas. Os cortiços eram focos de doenças devido à falta de higiene e à pouca salubridade do espaço sub-habitado. Eram mal vistos pela sociedade sendo considerados antros da vagabundagem e do crime, apesar de serem também lugares de moradia de muitas famílias de trabalhadores pobres. Viver amontoadado nessas casas era a solução mais tangível para morar próximo ao trabalho, já que mesmo com a progressiva expansão dos transportes públicos, esses trabalhadores não tinham condições de arcar com os custos caros de locomoção do trajeto casa-trabalho.

Aos poucos, o Poder Municipal impôs normas que buscavam proibir a construção de novos cortiços nas zonas centrais da cidade, além de fiscalizar com mais rigor as condições das casas coletivas existentes. Em 1892-1893, o prefeito do Rio de Janeiro e também médico, Barata Ribeiro, reforçou a política de erradicação dos cortiços sustentada no argumento do sanitarismo. Um caso notável foi a demolição do mais conhecido de todos os cortiços, o Cabeça de Porco. Mais tarde o prefeito engenheiro Pereira Passos instituiu uma grande reforma de urbanismo no centro da cidade. Com a abertura e alargamento das vias, foi conseqüentemente imposta a demolição de diversos cortiços por motivos que também incluíam aspectos higienistas, funcionais e estéticos.

Ocupação dos primeiros morros (morro da Favella)

Os moradores que foram removidos dos cortiços tiveram que buscar moradia em outros lugares. Algumas dessas pessoas foram habitar o subúrbio da

⁵ Ver Apêndice 01.

cidade, outros se mudaram para os outros cortiços que restaram e outra parte se juntou aos ocupantes dos morros situados na região central da cidade.⁶

Uma das primeiras favelas que se tem registro no Rio de Janeiro, o morro da Favella, embora originalmente ocupada por combatentes que voltaram da Guerra Canudos em 1897, também teve sua ocupação pelos moradores despejados dos antigos cortiços. O morro da Favella⁷ (hoje conhecido como o morro da Providência) deu nome posteriormente a este tipo de ocupação do espaço urbano caracterizada por falta de infraestrutura, forma desordenada e configurada por barracos e becos. Outros morros ocupados com registros datados desta época foram o morro do Santo Antônio e o morro do Castelo.⁸ Devido aos altos custos dos aluguéis nos bairros da região central, ocupar os morros do Centro foi a forma encontrada pela população pobre de residir próxima às dinâmicas econômica e social dessa região.

A expansão do mercado imobiliário para os bairros nobres da Zona Sul e os loteamentos nos subúrbios da Zona Norte impulsionou o desenvolvimento do Rio de Janeiro para além das regiões centrais. À vista disso, a partir da década de 1920, as favelas cresceram junto com a expansão do tecido urbano da cidade e se tornaram um elemento marcante na sua paisagem. O processo da industrialização do país e o crescimento populacional urbano fomentaram o surgimento de uma classe operária e um déficit de moradias que atendessem com justiça social à essa classe, além daqueles que estavam à margem do novo sistema de produção.

Código de obras de 1937

Em 1937, foi promulgado o Código de Obras do Rio de Janeiro, que entre as diretrizes de planejamento urbano da cidade, também introduziu a extinção das “Habitações Anti-Higiênicas”, não considerando somente os cortiços, como também as favelas. O Código instituiu: a proibição do surgimento de novas favelas e da construção de novas casas nas favelas existentes, podendo ordenar a demolição das novas casas em obra ou não; a responsabilidade aos proprietários dos terrenos

⁶ GONÇALVES, 2013, p. 54.

⁷ Favella: nome dado a uma vegetação presente neste morro semelhante à encontrada em Canudos.

⁸ Tanto o morro do Castelo, no início da década de 1920, quanto o morro do Santo Antônio, no início da década de 1950, sofreram o desmonte por parte do Estado com justificativas do discurso higienista para ventilar a cidade. (GONÇALVES, 2013, p. 84)

das favelas existentes, aplicando-lhe uma multa calculada em relação ao número de casas; e o estabelecimento da extinção das favelas e de novas ocupações, para substituí-las por unidades habitacionais populares⁹.

Ficava, portanto, reconhecida a existência das favelas pelo Código, mas não o reconhecimento jurídico a fim de integrá-las ao resto da cidade. A questão fundiária, ou seja, o direito de posse legítima do imóvel, nunca foi abrangida pela legislação que, ao contrário, criminalizava ao considerar de caráter insalubre e transitório, e portanto ilegais, as ocupações dos morros.

Parques proletariados

No início da década de 1940, foram construídos pelo Governo Municipal do Rio de Janeiro três Parques Proletários na cidade. Estes Parques, de natureza provisória e executados com métodos construtivos precários, eram um conglomerado de barracos de madeira que tinham como propósito abrigar a população removida de determinadas áreas de interesse do Estado¹⁰. Além disso, nesses locais era estabelecido o controle social da população que garantiam o apoio político e a oferta de mão de obra barata. No entanto, este modelo de relocação para moradias provisórias não seria viável, embora os objetivos da política urbana de erradicação das favelas tivessem prevalecidos até então.

Após os anos 50, surgiram mais políticas de clientelismos¹¹ fazendo vista grossa ao problema do que a interferência direta do Estado no banimento das favelas, por conta de um possível prejuízo político. Independente dessas políticas, também destacaram-se as ações sociais da Igreja Católica através da Fundação Leão XIII e da Cruzada São Sebastião. Essas instituições tinham como objetivo dar assistência física e moral à população das favelas através de ações sociais, muitas vezes realizando obras de melhoria das habitações e instalando equipamentos, o que seria o princípio de uma postura de intervencionismo nas favelas, aceitando sua realidade de ocupação.

⁹ Artigo 349 do Código de Obras do Rio de Janeiro, 1937. Citado em GONÇALVES, *Favelas do Rio de Janeiro. História e direito*. p. 119.

¹⁰ O Parque nº 1 situava-se no bairro da Gávea (antigo bairro industrial), o Parque nº 2 situava-se no bairro do Caju em uma área Ferroviária e Parque nº 3, nas Margens da lagoa Rodrigo de Freitas.

¹¹ GONÇALVES, 2013, p. 159.

Políticas habitacionais do BNH

Só durante o governo de Carlos Lacerda, configurou-se um projeto mais ambicioso de erradicação das favelas¹². Em 1962, seu governo criou a Companhia de Habitação do Estado da Guanabara (Cohab-GB), companhia de capital misto, responsável pela construção de grandes conjuntos habitacionais no Rio de Janeiro. A política pública de intervenção adotada foi a de remoção das favelas, principalmente daquelas situadas em locais mais nobres da cidade, transferindo a população removida para conjuntos habitacionais de baixo custo construtivo localizados na periferia urbana como o caso de Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança.

Em 1964, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) que permitiu uma nova política habitacional no contexto nacional, com parceria entre o poder público e setor privado¹³. O Banco orientava e financiava o setor privado responsável pela construção das habitações populares, por outro lado, tinha retorno dos investimentos através dos juros dos financiamentos. A construção em massa dos conjuntos habitacionais estimulou a indústria da construção civil e, além disso, atendeu aos interesses imobiliários de remoção das favelas nas áreas valorizadas da cidade.

Este modelo de remoções foi muito criticado por conta da grande distância em que se localizavam os conjuntos habitacionais em relação ao centro econômico e das oportunidades de emprego.¹⁴ Além disso, muitos moradores que foram removidos das favelas não tinham condições de arcar com o financiamento das habitações, tendo que deixá-las para voltar a morar em alguma outra favela. Só no final da década de 1960, após o fim do governo Lacerda é que a política das remoções foi contraposta à urbanização das favelas. No governo de Negrão de Lima, foi criada a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO)

¹² “Remoção de 42 mil pessoas, demolição de 8.078 barracos e erradicação total ou parcial de 27 favelas, entre 1962 e 1965.” GONÇALVES, 2013, p. 218.

¹³ O contexto histórico da época era de tensões políticas por conta do golpe militar que depôs o presidente João Goulart, uma possível ameaça comunista. Em contrapartida, o regime militar adotou uma postura liberal na esfera econômica.

¹⁴ Um dos principais teóricos e crítico do modelo das remoções para os conjuntos habitacionais periféricos foi o francês Henri Lefebvre ao cunhar a expressão “direito à cidade”. Jane Jacobs, por sua vez, também foi crítica ao modelo de urbanismo modernista, ao se colocar contra os projetos que implicavam operações de destruição do tecido urbano de áreas centrais, com a remoção de moradores para monótonos conjuntos habitacionais. Além de outros críticos como Pierre Francastel, Kevin' Lynch, Aldo Rossi. No Brasil, a crítica ao modelo aconteceu principalmente no início da década de 80, quando essas ideias começaram a ganhar adeptos entre urbanistas.

que visava dar suporte aos favelados e integrá-los à cidade. Porém, em contrapartida, o modelo de remoções foi retomado com a criação pelo Governo Federal da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM) de 1968 até 1973.¹⁵

A distância entre os conjuntos e o centro econômico dificultou o acesso dos habitantes às oportunidades de emprego. Em muitos casos, houve dificuldade em sustentar o novo estilo de vida com os novos custos que foram inclusos no orçamento familiar, inclusive os de transporte para os deslocamentos casa/trabalho. O Estado ao apresentar a política de remoção dos favelados para a periferia como solução do problema habitacional encontrou outro problema como desafio futuro: a falta de mobilidade urbana¹⁶. Também vale refletir sobre a condição dessas pessoas ao serem removidas para os lugares ermos da dinâmica social urbana, assim Lefebvre diz: “Com a ‘suburbanização’ principia um processo, que descentraliza a Cidade. Afastado da Cidade, o proletariado acabará por perder o sentido da obra”¹⁷. Portanto, cabe a pergunta: A quem o Estado assegura o direito à cidade?

Urbanização

Em 1979, o próprio BNH iniciou um programa de urbanização no conjunto de favelas da Maré com intuito de recuperar a região da sua fragilidade ambiental, melhorando as condições de ocupação urbana com saneamento e ordenação do solo, sem expulsar a população residente.¹⁸ Mas foi a partir do começo da década de 80, com a multiplicação das favelas tornando impossível a postura de ignorá-las ou

¹⁵ O saldo da atuação da CHISAM foi de mais de 175 mil moradores removidos de 62 favelas (remoção total ou parcial), transferidos para novas 35 517 unidades habitacionais em conjuntos nas zonas Norte e Oeste. (BRUM, *Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos*, 2013).

¹⁶ A expansão da rede de transportes em áreas periféricas é determinante para a ocupação do solo nessas áreas, ou seja, há um crescimento condicionado, onde urbanização e transporte estão interligados. No caso do Rio de Janeiro, a expansão das linhas de trem conduziu à expansão das áreas suburbanas e em complemento, as linhas de ônibus ampliaram também o atendimento. Porém, mesmo com a oferta de transporte, os custos de passagem muitas vezes dificultavam o acesso da população de baixa renda relocada para os conjuntos habitacionais nesses subúrbios até ao Centro da cidade, por exemplo.

¹⁷ A cidade como obra possui seu valor de uso. Refere-se ao uso principal da cidade, isto é, da vivência nos espaços públicos, o uso “que conserva um caráter orgânico de comunidade, que lhe vem da aldeia, e que se traduz na organização corporativa.” (LEFEBVRE, *O Direito a Cidade*, 1991).

¹⁸ O fim do BNH se deu principalmente pela frágil situação econômica do país na época, à sua crise inflacionária. No governo de Sarney, foi decretado o fechamento do BNH e dessa forma, as questões habitacionais foram incorporadas à Caixa Econômica Federal. Fonte: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1400>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

removê-las (o que gerava um custo alto), que o princípio adotado foi a de apenas intervir nos morros através da implantação de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. Por outro lado, mantiveram-se as características de ocupação do solo e das unidades habitacionais. A questão da moradia enquanto edificação era de responsabilidade dos moradores e a remoção acontecia apenas em casos excetuados por razões técnicas, tais como implantação de equipamentos públicos, abertura de vias, situações de riscos de desmoronamento, etc.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) criou em 1982, o Projeto Mutirão. Este projeto foi um programa adotado pela Prefeitura para a realização de obras destinadas a benfeitorias da favela, utilizando a mão de obra dos próprios moradores, remunerados, com assistência técnica e doação de material. A adoção do Projeto Mutirão foi muito importante e relevante para a realização, mais adiante em 1992, do programa Favela Bairro.

Neste período também se iniciou a instalação de energia elétrica no interior das favelas pela concessionária Light e em 1984, após as Diretas Já, Leonel Brizola, na época governador do Estado do Rio de Janeiro, instituiu um projeto para instalação de rede de água tratada nas favelas. A partir de então a política das remoções foi evitada ocorrendo apenas em casos específicos em áreas de interesse do Estado e em áreas de risco.

O governo Brizola também desenvolveu um projeto piloto no Cantagalo e Pavão Pavãozinho com uma metodologia de projeto direcionada à mobilidade e o objetivo de:

“Criar alternativas de acessibilidade e circulação internas, através de uma via com dimensionamento adequado para o trânsito de veículos. Essa via era pensada também como alternativa para a distribuição dos troncos principais da infraestrutura (...) criar alternativas de transporte de lixo e passageiros nos casos de topografia difícil (sendo célebre na cidade a criação de um plano inclinado na favela do Pavão-Pavãozinho).”¹⁹.

Foi então aberta a Estrada do Cantagalo, executado o calçamento de caminhos e escadarias e construído o Plano inclinado, ações estas até então inéditas por parte do poder público no Rio de Janeiro, para melhorar as condições de mobilidade da população nos morros.

¹⁹ CARDOSO e ARAUJO, 2007, p.280

Plano diretor urbano 1992 (criação das Áreas de Interesse Social)

O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro em 1992 estabeleceu instrumentos para o exercício da função social da cidade e da propriedade, de acordo com o disposto na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, no que se refere às favelas, o Plano Diretor regulou uma política específica para essas ocupações onde foram adotados a não remoção dos moradores e a promoção da integração das favelas à cidade formal. Assim, consolidou a política de urbanização das favelas praticada até os dias atuais.

Em 1993, na gestão de Cesar Maia, foi criado o Grupo Executivo dos Aglomerados Populares (GEAP) com a responsabilidade de controlar e gerir as questões fundiárias relativas às favelas. Foi instituída ao Geap, a definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para mapear os limites das áreas de favelas, formulando uma alternativa à regularização fundiária. Foi também criado na gestão de Cesar Maia, o Programa Favela Bairro, cujo objetivo principal era melhorar as condições de vida da população de baixa renda e promover a integração à cidade.

Favela Bairro

O programa Favela Bairro de fato foi uma política de intervencionismo do poder público que conseguiu urbanizar um grande número de favelas. Financiado com recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), o Favela Bairro visava prover infraestrutura básica de modo oferecer condições ambientais para uma leitura da favela como bairro da cidade. Assim, contemplava a coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário, realocação das moradias situadas em áreas de risco, construção de equipamentos comunitários e no que tange a mobilidade urbana, a melhoria das condições de acessibilidade com a abertura de vias, calçamento de caminhos e a execução de escadarias.

O Favela Bairro consagrou como prática ideal de intervenção do Estado a urbanização das favelas, conferindo o direito de permanência nessas áreas e requalificando-as, prevendo ainda, a regularização fundiária. Este último ponto, no entanto, foi o que menos avançou no projeto.

Segundo LEITÃO e DELECAVE (2011), a conjuntura econômica da época restringiu o alcance do programa para implantar intervenções urbanísticas mais ousadas ao propor soluções à acessibilidade nas favelas. Os autores fazem uma

comparação com o programa Morar Carioca, que neste aspecto, compreendeu novas propostas:

“O plano Real recém lançado dava, então, os primeiros passos no sentido de reduzir os índices inflacionários e promover a estabilização da economia, o que não permitia, no âmbito municipal, o aporte de recursos mais substanciais do que aqueles previstos pelo programa – que contava, ainda, com financiamento externo. Esse quadro restringia a possibilidade de projetos urbanísticos mais ousados, sobretudo no que diz respeito a acessibilidade – a quase totalidade dos projetos desconsiderava a possibilidade de implantação de teleféricos ou elevadores para acessar as comunidades localizadas em áreas de topografia mais acidentada, solução que seria prevista em quase todas as propostas apresentadas no concurso Morar Carioca.”²⁰

A experiência anterior no Projeto Mutirão foi fundamental para que os técnicos pudessem executar os projetos do Favela Bairro, de modo a orientar a participação direta da população nas obras. Os projetos, por sua vez, eram licenciados pela prefeitura aos escritórios de urbanismo que desenvolviam propostas para as comunidades.

A crítica em relação ao programa se deve justamente pela falta da participação popular na etapa de elaboração do Estudo Preliminar, ou seja, das diretrizes da intervenção urbana, além de não ter abrangido a questão fundiária com mais profundidade em relação à propriedade individual.

Na gestão seguinte (1997-2000), o prefeito Luiz Paulo Conde lançou dois programas baseados nos moldes do Favela Bairro: o Programa Bairrinho que contemplava favelas que possuíam entre 100 a 500 habitações, e o Programa Grandes Favelas que contemplava as favelas com mais de 2500 habitações.

PAC

O PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, foi criado em 2007, está em andamento e tem como principal objetivo o desenvolvimento do país por meio do planejamento e da execução de grandes obras de infraestrutura urbana, obras no setor de transportes e no setor energético. Os recursos providos deste programa pelo governo federal financiaram obras de urbanização de grandes intervenções, numa parceria entre esferas governamentais distintas como os governos federal, estadual e municipal.

²⁰ LEITÃO e DELECAVE, 2011, p.8

Parte desses recursos financiou o processo de urbanização responsável pelas intervenções realizadas nos chamados Complexos de favelas, tais como Complexo do Alemão, Manguinhos e Rocinha. Foi através do PAC que a urbanização do Complexo do Alemão com a instalação do Teleférico foi possível.

Morar Carioca

Em 2011, na administração do atual prefeito do Rio de Janeiro Eduardo Paes, foi criado o programa Morar Carioca com o intuito de levar adiante a política de urbanização de 253 favelas. Uma particularidade do Programa é a escala de atuação que expandiu de modo significativo as metas do Favela Bairro, apesar de já serem mais de 30 anos de políticas de urbanização de favelas, o programa pretende abranger todas as favelas da cidade com um orçamento consideravelmente elevado. Ao todo, 40 escritórios de urbanismo foram selecionados através de concurso numa parceria entre prefeitura e Instituto Brasileiro de Arquitetos para elaborarem os projetos de urbanismos.

Por outro lado, a realização de mega eventos internacionais como a final da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 na cidade do Rio de Janeiro contribuiu para a implementação desse programa como estratégia de melhorar a imagem da cidade. Paradoxalmente, as remoções de moradores propostas nas poucas favelas que iniciaram a proposta do Morar Carioca já estão colocando a cidade como alvo de críticas na mídia internacional, vide o caso do Morro da Providência que teve um terço de suas casas marcadas para serem relocadas. Segundo a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), a relocação ocorreria para as proximidades do morro, no entanto, a proposta ainda não ficou clara para esses moradores que vivem na incerteza. Além disso, no morro da Providência foi construído um Teleférico que será apresentado mais adiante.

O Morar Carioca segue estacionado. Até agora apenas 19 escritórios foram contratados e a grande parte das obras ainda não foram licitadas. O prazo para que os projetos sejam colocados em prática é até 2020, mas a intenção de integrar a urbanização das favelas ao evento das olimpíadas em 2016 parece que não irá se concretizar. Apesar da lentidão, a prefeitura continua com a publicidade do programa social para dar ideia de uma cidade coerente com o Plano Estratégico.²¹

²¹ Fonte: <<http://oglobo.globo.com/rio/morar-carioca-em-compasso-de-espera-12521373>>. Acesso em: 20 out. 2014.

UPP

A implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) também faz parte da estratégia adotada para intervir nas favelas não como uma política de urbanização, mas de segurança pública responsável por ocupar os territórios antes ocupados pelo narcotráfico. O modelo da UPP foi inspirado num projeto de ocupação territorial em 2008, apoiado pelo governo norte americano contra a guerrilha colombiana, o CAI Periférico. A polícia, que em teoria é treinada especialmente para lidar com a comunidade, permanece no local para controlar o armamento pesado do tráfico, o que na prática não acontece totalmente.

Atualmente 36 UPPs foram implantadas abrangendo 252 favelas, inicialmente na Zona Sul e Zona Oeste, depois para Centro e Zona Norte. O que consta como crítica é que a UPP se tornou um recurso para a valorização dos imóveis no entorno dos bairros e dentro da própria favela, uma vez que o mercado informal imobiliário sofre também com a especulação e com a gentrificação. Ocorre em regiões estratégicas como forma de controle das áreas pobres para receber os megaeventos que acontecerão na cidade.

Segundo os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) em 2007, a criminalidade na região de influência caiu. Neste período, por exemplo a porcentagem de criminosos mortos em confronto com a polícia caiu em 69%, passando de 1.027 a 321. Os homicídios dolosos sofreram decréscimo de 34%, passando de 4.563 a 3.028 e mortes de policiais em serviço, 41%. Os roubos de veículos caíram 31% e o total de roubos de todos os tipos, 23%.²² No entanto, quando comparamos os dados na área de estudo de caso - o Complexo do Alemão - observamos que alguns índices pioraram, desde a implantação da UPP em 2010 até o ano de 2012.²³

Outra questão discutida é para onde a criminalidade migra e se o problema social só está sendo maquiado pelo Estado para melhorar a imagem da cidade principalmente nas regiões turísticas.

²² Fonte: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1742476>>. Acesso em: 18 jan. 2014.

²³ Ver dados (fonte: SMSDC/Datasus) no capítulo 3. p. 86.