

## **Habitação popular e o reordenamento urbano: Do BNH ao Bairro Carioca**

Claudio Clemente Lima<sup>1</sup>

### **Resumo**

A política habitacional passou por diversas mudanças desde o início do século XX, diversos projetos foram elaborados no intuito de cessar a crise de moradia no país. Se tratando da cidade do Rio Janeiro, essa questão está diretamente ligada a situação das favelas, assim como os desastres naturais e a especulação imobiliária. O poder público em confluência com o privado regula o andamento das políticas públicas de habitação, por muito tempo, via-se a erradicação das favelas como solução para sanar o problema, depois optaram por urbanizar essas localidades e por fim, realocar os moradores para unidades habitacionais. O artigo apresenta um breve resumo sobre essas mudanças, focando nas políticas implementadas no Rio de Janeiro, até a construção do condomínio habitacional Bairro Carioca.

### **Palavras-chave**

Moradia; periferia; favela; reassentamento.

### **Introdução**

O presente projeto tem o intuito de realizar uma discussão sobre os dilemas da habitação popular, abordando a confluência do setor público e privado na implementação de políticas públicas de habitação na cidade do Rio de Janeiro. Dito isto, a pesquisa, que ainda está em andamento, se propõe a fazer um breve resumo de algumas políticas públicas de habitação adotadas na cidade do Rio de Janeiro, e por fim, alguns pontos de um estudo de caso que está sendo realizado no conjunto habitacional Bairro Carioca, que foi destinado, principalmente, ao reassentamento de moradores localizados nas chamadas “áreas de risco” de várias favelas cariocas, contribuir para o debate sobre moradia na cidade.

A partir dos anos 30, viu-se uma mudança significativa nas formas de aproximação do estado em relação à moradia popular, pode-se dizer que foi nesse momento que, mesmo que de forma progressiva, assumiu essa responsabilidade. A iniciativa privada perde legitimidade e sua consequente capacidade de resolver o problema, saindo do caminho e deixando parcialmente nas mãos do poder público. Com a Revolução de 1930, quando foram elaboradas propostas de construção de habitação popular, por meio da ação pública, é nesse momento, também, que a ciência e a técnica ganham maior relevância que os conceitos de embelezamento e os problemas urbanos em geral são colocados na chave do social.

O Código de Obras de 1937 aponta a favela como local marginal que precisa ser exterminado, que não poderia contar no mapa da cidade, sem chance de ter algum tipo de melhoria, além

---

<sup>1</sup>Mestrando em Sociologia pelo IESP-UERJ. Pesquisador do Grupo CASA – claudio.lima.trab@gmail.com

disso, a construção de novas moradias estava fora de questão. A construção de moradias proletárias foi a sugestão, na intenção de que fossem vendidas para pessoas pobres.

Para Souza (2014), bastaria uma breve análise dos principais jornais e revistas que circulavam no Rio de Janeiro da segunda metade da década de 1930 até a primeira de 1940 para perceber o quanto as colunas e notícias sobre a cidade batiam na mesma tecla, a necessidade de reformas urbanas a partir de um planejamento de conjunto, urbanístico. O aumento vertiginoso da população, a expansão vertical e horizontal das habitações para as zonas norte e sul, o crescimento do número de veículos particulares e o inchaço de sua principal via de circulação, a Avenida Rio Branco, no centro da cidade, exigiam do poder público, mais do que providências pontuais, a elaboração de um planejamento que pudesse sanar, prever e, por conseguinte, evitar futuros tormentos.

Com o fim do Estado Novo, seguido da redemocratização do país, o debate sobre o espaço urbano entrou numa crescente considerável. Habitação e urbanização tornam-se mais visíveis e prioridades pendentes da municipalidade. As ações da prefeitura do Rio de Janeiro, pós-45, na questão da moradia, são desdobramentos e críticas de experiências habitacionais passadas, carregando significativas diferenças ideológicas em relação às tentativas promovidas pelo executivo municipal de 1937 a 1945.

Com a intenção de dar um caráter mais moderno e decisivo ao problema habitacional, o Departamento de Habitação Popular (DHP) e a Fundação Leão XIII que se encontravam em setores distintos, se uniram com a motivação de intervir no espaço urbano da cidade, diretamente nas favelas. Habitações foram construídas pelo DHP para funcionários da prefeitura que eram moradores de favelas, “a extinção destas não era o objetivo primeiro, porém estava implícita” (NASCIMENTO, 2008, p. 93). A erradicação imediata de favelas também não era o objetivo principal da Fundação Leão XIII, como foi feito com os parques proletários, a princípio, sua intenção era por intermédio dos Centros de Ação Social, “reabilitar” a população pobre, através de iniciativas que visão ajudar a família. Algumas favelas seriam extintas, mas o propósito da fundação, pelo menos no discurso, era que as favelas com o tempo iriam se transformar em bairros populares, aos poucos, de forma quase “natural”, a partir de um processo de urbanização.

A Fundação da Casa Popular (FCP) é considerada a principal marca da política habitacional do período populista, apesar dos pequenos resultados, foi o primeiro órgão nacional formado para prover residências para a população pobre. Em 1946, a FCP foi criada para funcionar como uma resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores e do crescimento do Partido Comunista, apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana no geral. A FCP, em quase 20 anos de existência, produziu apenas cerca de 17.000 moradias, não tendo sido, como era a proposta inicial, o carro chefe da política habitacional do país (MOTTA, 2011). Sem dispor de uma fonte estável de recursos, que lhe permitisse fazer frente a conjunturas desfavoráveis, somada a pressões políticas de difícil superação, a Fundação da Casa Popular acabou sucumbindo e não foi capaz de alcançar maturidade institucional, deixando a desejar no cumprimento de seus objetivos, não obtendo prestígio organizacional, tendo sua imagem lembrada como um órgão á deriva.

A segunda metade do século XX foi marcada por um fluxo migratório intenso de pessoas da zona rural para a zona urbana e industrial do país. Com o tempo, o número de habitantes na cidade do Rio de Janeiro foi aumentando, assim como o número de favelas, na iminência do governo Lacerda, foi realizado um censo oficial, onde essa mudança de território pode ser entendida com mais facilidade. O número total de moradores de favelas em 1960 passava de 300 mil no total, em 12 anos (último censo em 48) a população desses locais aumentará mais que o dobro e compunham 10% dos habitantes da cidade. Cerca de 42% tinham menos de 14 anos de idade e apenas 7% tinham mais de 50 anos. Os brancos representavam 38% enquanto que pardos eram 32% e os negros 30%. Dos favelados, 46,7% eram nascidos na cidade, 17% eram provenientes do estado do Rio de Janeiro, 11,5% de Minas Gerais, 4,8% do Espírito Santo e 17% dos estados do Nordeste. Das 147 favelas catalogadas, 40% se localizavam no subúrbio, 22% na zona sul e 17% no Centro e na Tijuca. (PEREZ, 2005, p. 221)

Com a ideia de entender como as políticas habitacionais estão sendo direcionadas hoje, é importante refletir sobre os grandes projetos já implementados no passar dos anos, tanto a nível federal, quanto estadual e municipal. Analisar o Bairro Carioca é interessante para compreender o efeito das decisões acertadas e o prejuízo dos equívocos que podem acabar se repetindo.

### **A história do Banco Nacional de Habitação**

Após o golpe militar, uma nova política habitacional a nível federal entrou em vigor, que se faz necessária uma exposição detalhada, pois, teve influência direta com o rumo direcionado a cidade do Rio de Janeiro nos anos posteriores. Com o objetivo de formular projetos capazes de manter o apoio das massas populares, o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi instituído em 27 de agosto de 1964, pois, a política nacional de habitação estava se consolidando como área de intervenção estatal pela produção de unidades em grande escala (CARVALHO, 1991; BOLAFFI, 1982 apud MEDEIROS, 2010).

A principal inovação do BNH foi a introdução de um sistema de correção monetária nos financiamentos habitacionais, como mecanismo de compensação inflacionária (VALLADARES, 1983, p. 47 apud OLIVEIRA, 2014). O fato de se tratar de um órgão que articulava o setor público como financiador principal e o setor privado como executor da política habitacional era o seu diferencial com os demais programas anteriores.

O segmento popular (para famílias de até três salários mínimos e depois até cinco salários mínimos) seria atendido pelas COHABs. O segmento econômico (para famílias com renda familiar de três a seis salários mínimos, faixa ampliada posteriormente) foi atendido por cooperativas habitacionais (associações sem fins lucrativos que se formam a partir de categorias profissionais e são intermediárias entre os mutuários e o BNH). O segmento médio visava atender famílias com renda mensal acima de seis salários mínimos, e nele atuavam principalmente agentes privados (Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo) que formam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e atendem à chamada classe média e também seus setores de construção de luxo, que formariam o segmento superior. (VÉRAS, BONDUKI, 1986 apud OLIVEIRA, 2014, p. 38)

Sendo assim, a fase foi marcada por um discurso ambíguo, onde era almejada a popularização e aperfeiçoamento do modelo, marcada pela descapitalização em detrimento do ritmo inflacionário e achatamento salarial, ocasionando passivos crescentes ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH).

Com a intenção de privilegiar o setor econômico em detrimento do social, a opção de financiar casas próprias e novas concebendo um destaque no setor imobiliário foi a escolhida na época, onde os imóveis em condições de habitabilidade eram desconsiderados, sendo que poderiam ser disponibilizados a menor custo. (ARRETCHE, 1990 apud. MEDEIROS, 2010)

Operações de remoção foram efetuadas nesse período na cidade do Rio de Janeiro, tratava-se de um processo abrangente, que implicava na inserção dos antigos favelados no SFH. Era uma operação que há 15 anos vinha envolvendo centenas de milhares de pessoas, mobilizando várias instituições governamentais, a imprensa e a opinião pública, injetando recursos numa reforma urbana, contribuindo para a transformação da paisagem e da estrutura da cidade. A política de erradicação de favelas fazia parte de um processo geral de renovação urbana da metrópole, de reorganização do uso do solo, ou do próprio quadro geral de transformações por que passava a sociedade brasileira.

Frente a uma operação de proporções consideráveis, montada sobre um aparato governamental e institucional complexo, a favela acabou reagindo. O mercado imobiliário local viu-se sacudido pela súbita valorização dos preços dos barracos, disputados por não moradores de favela desejosos de acesso ao programa da casa própria, cuja prioridade, nessa instância era para as favelas. Nos espaços ainda disponíveis, ergueram-se às pressas novos barracos, que os moradores antigos vendiam ou alugavam a recém-chegados. Gradualmente, a população da área ameaçada inchava e se diversificava com a chegada dos “favelados de última hora” e a partida de vários dos antigos moradores. Quando os agentes encarregados da remoção chegaram à favela para iniciar os trabalhos preparatórios, defrontaram-se com uma situação que não podiam controlar, nem tampouco corrigir como queriam. Porém, mesmo com o crescimento da favela e da substituição de seus moradores, ela devia ser demolida. Todos os moradores presentes foram submetidos a um levantamento socioeconômico. Eles tendiam a declarar uma renda familiar mensal superior a real, sabendo que os critérios de alocação de unidades habitacionais baseavam-se em uma classificação por nível de renda. (VALLADARES, 1978)

A criação do BNH está inserida em um contexto de crise política e econômica, além da crise no setor imobiliário, o período é marcado pela contenção das massas, que eram visualizadas como possíveis focos de tensão. Com o novo regime instaurado, há um absorvimento de grande parte dos trabalhadores como alternativa de superação da crise econômica. “Após 64, a política habitacional e seu corolário, a política urbana, assumem feitiço bancário e economicista e devem ser entendidas no bojo do estado burocrático-autoritário que então se implantou” (VÉRAS, BONDUKI, 1986, p.47 apud. OLEIVEIRA, 2014, p. 38).

Em 1967, para financiar a construção de habitações a nível nacional, o BNH delegou a função de auxiliar o lado empresarial ao SFH, captando recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). “O primeiro, o FGTS, deveria ser usado para financiar as obras

destinadas à população de baixa renda, enquanto o segundo, o SBPE, financiaria o setor de classe média e alta” (ARRETCHE, 1990; ANDRADE & AZEVEDO, 1982 apud. MEDEIROS, 2010).

Enquanto a COHAB, organismo estadual, desenvolvia sua ação no quesito de remoção das favelas, a administração de Negrão de Lima criava, em 1968, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (CODESCO), que partia de uma alternativa diferente a remoção: urbanização. A urbanização representava uma alternativa nascida das próprias polêmicas que a eliminação das favelas suscitava, tirando alguns elementos de experiências anteriores de introdução de melhorias em favelas, além de responder às aspirações de moradores locais (VALLADARES, 1978). A operação fornecia suporte técnico a moradores e empréstimos de longo prazo com juros baixos para a compra de materiais de construção por moradores. A CODESCO organizou um processo de votação, onde moradores votavam onde e como as novas ruas seriam projetadas, e reassentou de forma que garantisse que famílias ficariam juntas na mudança das pessoas de um lado da favela para o outro.

A existência de dois organismos contrários, sob uma mesma administração em relação a favela, é um exemplo da contradição perpetuada por toda história dessas políticas relacionadas a moradia e aos pobres. Só que com o decorrer do tempo, a ambiguidade que caracterizava a política relacionada as favelas deu lugar a um posicionamento mais firme e decidido. Valladares (1978) argumenta que ainda em 68, houve uma intervenção que partiu do Governo Federal, ao criar a CHISAM, órgão do Ministério do Interior ligado diretamente ao BNH e destinado a ditar uma política única de favela, comum ao regime da época, ao então estado da Guanabara: uma política de extermínio das favelas do Rio de Janeiro.

Essa intervenção foi marcante, porque convém lembrar que o então governador Negrão de Lima se dizia contrário a remoção e a favor da urbanização em sua campanha política, depois de ter criado a CODESCO, acabou acatando o projeto da CHISAM e apoiando-o publicamente. Só que pessoas mais próximas ao ex-governador, como Sílvio Ferraz, administrador da CODESCO, afirma que Negrão de Lima disse que ele podia continuar com o processo de urbanização, mas não podia fazer alarde sobre isso para não provocar a CHISAM. É preciso considerar, nas raízes dessa intervenção, a ameaça latente do próprio potencial de articulação entre a população das favelas, representada pela Federação de Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), que congregava cerca de 100 associações de moradores. Os habitantes das favelas lutaram de forma desesperada para não serem removidos. O CHISAM aproximadamente 100.000 pessoas de suas casas entre 1968 e 1975. Eles foram realojados em conjuntos habitacionais construídos na cidade na época, como Vila Kennedy e Quitungo.

A resistência dos moradores depois de toda a repressão do estado deve ser exaltada, o processo remocionista autoritário imposto no final dos anos 60 seguido do sumiço de suas lideranças, parecia que ia esmorecer o ímpeto dessas pessoas em lutar pelo o que acreditavam, mas no início dos anos 70, um período ainda repressivo, a FAFEG organizou o III Congresso de Favelados do Estado da Guanabara, com a participação de aproximadamente 79 associações, que insistiam na necessidade de urbanizar as favelas em vez de removê-las. Burgos (1998) afirma que a resistência às remoções interferiu na contabilidade dos técnicos do BNH, que

esperavam poder recuperar parte do investimento através das mensalidades que seriam pagas pelos novos moradores dos conjuntos habitacionais. Como as condições oferecidas pelo governo eram precárias, moradias de baixa qualidade, remoção forçada, a inadimplência acabou se tornando um ato de protesto.

O fato do BNH privilegiar a classe média e alta para a aquisição dos imóveis fez com que houvesse um esvaziamento no projeto de remoções, mesmo que fosse sustentado por recursos de trabalhadores (FGTS), teve que dispor de US\$350 milhões a princípio disponíveis para a remoção das favelas e para o financiamento de projetos habitacionais para estas classes, como salientou Burgos (1998), apenas US\$100 seriam efetivamente gastos com o programa de remoção.

Apesar do programa de remoção ter atingido, de 1962 a 1974, 80 favelas e o total de habitantes removidos estar muito aquém das previsões feitas pelo programa, não se pode negar que este teve dimensões consideráveis. Contando o governo de Negrão de Lima e parte do governo de Chagas Freitas, 90.575 habitações foram removidas no total, contabilizando 65,1% de pessoas atingidas pelo processo. (VALLADARES, 1978, p. 38-39).

Já nos meados dos anos 70, ocorre uma tentativa do BNH de ser incisivo no setor das classes mais pobres, que não eram enquadrados nos financiamentos concebidos pelo SFH. Três programas foram responsáveis para que essa inserção ocorresse, Profilurb (1975), Promorar (1979), e o Programa João de Barro (1982), todos contaram com o apoio de setores internacionais, como o Banco Mundial e outros, que representavam pelo menos 7% da produção do BNH. (MEDEIROS, 2010)

A desmontagem do BNH deixou um vácuo nos rumos da política habitacional brasileira. Nesse momento, em meados da década de 1980, não foi proposta uma reestruturação profunda no modelo implementado pelo BNH mesmo com todas as críticas a ele destinadas (SHIMBO, 2010). Alguns autores classificam as medidas adotadas nesse período como assistencialistas e clientelistas.

Com a extinção do BNH em 1986, a Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu as atribuições principais referentes à habitação popular, sendo a opção titular do governo federal para organizar a situação financeira e dimensionar a atuação pública no setor habitacional. É de suma importância ressaltar que a maior crítica recebida pelo BNH é justamente a questão dela não atender a população de menor poder aquisitivo; ao passar as suas atribuições para a Caixa, no entanto, isso não mudou, pelo contrário, alargou-se o abismo. (MEDEIROS, 2010)

### **Do novo panorama político da década de 1980 até o Programa Favela-Bairro.**

A década de 1980 foi marcada por uma guinada do tráfico de drogas, houve uma transformação radical da sociabilidade nas favelas da cidade, onde as bocas de fumo que já existiam, viram suas receitas se multiplicarem com o crescimento das vendas de cocaína. As disputas entre grupos armados por pontos de vendas de drogas se tornaram mais transparentes no meado dos anos 80, assim como o aumento das incursões policiais em favelas, que se

tornaram mais violentas, marcado pelo grande número de chacinas, onde os culpados nunca foram responsabilizados.

Por volta de 1982, 1983, um movimento organizado por moradores de bairros do entorno e que teve também o apoio da Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ), ocupou o Morro das Palmeiras, no Complexo do Alemão. Neste caso, a mobilização social contava com lideranças da favela do Rato Molhado, no Engenho da Rainha, que passava por processo de remoção. Estas lideranças mobilizaram trabalhadores que tinham dificuldades para pagar seus aluguéis para aderirem à invasão. Segundo o primeiro presidente da associação de moradores do Morro das Palmeiras, o movimento de ocupação do morro teve que enfrentar e expulsar os grileiros que trabalhavam para uma firma mineradora e ocupavam o terreno. A associação realizou obras por conta própria para a abertura de ruas e para puxar a água da rede por uma ligação clandestina (RODRIGUES, 2016, p. 62). As lideranças deste movimento tinham a expectativa de que o governo de Leonel Brizola e Darcy Ribeiro investisse na melhoria dos recursos básicos para estas favelas, como água, saneamento e luz, apoiando a ocupação.

É certo que, ao não tocar na cultura do ressentimento mas, ao contrário, procurar nela uma base ideológica, o governo de Leonel Brizola não encontrou parâmetros para se posicionar diante do avanço dos grupos paraestatais nas favelas e no subúrbio. Daí a acusação de que seu governo teria estimulado o desenvolvimento desses grupos, a qual, mesmo não devendo ser levada a sério, acabou tendo papel importante na disputa eleitoral de 1986 e servindo à tentativa de ressuscitar a polícia repressiva dos tempos da ditadura, tal como seria ensaiado pelo governador eleito, Moreira Franco (BURGOS, 1998, p. 43). Fica bem claro que a ditadura militar deixou alguns resquícios de atitudes que foram perpetuados por uma parte considerável da população, como os vínculos existentes entre o fenômeno da violência no Rio de Janeiro e o aborto do processo de integração política dos pobres. Esse distanciamento dessas pessoas com a política e o poder público impediu sua participação efetiva no momento da transição para o período democrático, continuando na mesma linha clientelista que vimos nas outras décadas.

A partir de 1987, na gestão do governador Moreira Franco, o programa da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) foi reestruturado e passou a denominar-se Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda (Prosanear). As obras de saneamento básico foram realizadas com o apoio da prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), que executou programas de mutirão nas gestões de Marcelo Alencar (1983-1985) e de Saturnino Braga (1986-1988), ambos do Partido Democrático Trabalhista (PDT). (RODRIGUES, 2016, p. 63)

Depois da retomada da democracia no Brasil em 1985, o analfabeto passou a ter o direito de voto e ao mesmo tempo de repente um quarto dos eleitores moravam nas favelas. Três anos depois, o usucapião foi garantido na nova constituição federal, determinando que a terra seria de propriedade de quem a ocupasse por mais de cinco anos. Antes do programa Favela-Bairro, obras de infraestrutura nas favelas cariocas criaram um total de 200.000 metros de novas linhas de esgoto e a implementação de 31 programas de saúde comunitária em diferentes bairros. A reforma da Constituição brasileira de 1988 estabeleceu o direito ao usucapião, o direito a se manifestar livremente, e o direito de ir e vir. Mas as liberdades de organização e de expressão

não foram asseguradas aos mais pobres, comprometendo assim, os seus direitos políticos, fato que explica a ausência de uma demanda organizada de favelados por direitos. Entretanto, foi de fato, o Plano Diretor da cidade em 1992, sancionado pelo então prefeito Marcelo Alencar, que primeiro declarou abertamente nos artigos 148 e 151 o objetivo de integrar as favelas à cidade “formal” e preservar seu caráter local. Este foi um grande avanço em relação ao Código de Obras de 1937, cuja linguagem tratava a favela como um local indesejado. Apesar dos investimentos feitos na década de 80, o déficit de direitos sociais referentes à infraestrutura continuou elevadíssimo. Dados de 1990 indicavam que, dos domicílios em favela, menos de 20% eram atendidos por sistema de esgoto, e cerca de 60% por água encanada. Quanto aos direitos civis, a situação majoritariamente informal da propriedade ainda era um problema: apenas 3,7% dos domicílios em favelas tinham títulos de propriedade em 1990; bem mais importante, contudo, são os constrangimentos à liberdade impostos pelo tráfico (BURGOS, 1998, p. 45-46). Dentre as políticas públicas planejadas pelo poder público, nenhuma se ateu diretamente a condição dos direitos civis e integração da população pobre na cidade do Rio de Janeiro. Entrave que permeia até hoje na condição de que o governo estadual que é responsável pela segurança pública e o governo municipal que é responsável pelas políticas sociais.

Em suma, o Plano Diretor acabou definindo o problema da favela como uma questão municipal, o que foi importante para o futuro da cidade. Entretanto, devido à falta de uma demanda direta para os pobres, pelos menos, a princípio, não seria pauta principal na agenda política da administração municipal. Só tudo mudou a partir das novas diretrizes do Plano Diretor, e devido à sua quase derrota por Benedita da Silva, que nascerá na favela, o prefeito eleito em 1993, César Maia propôs seis projetos municipais de melhorias em bairros. O programa Favela-Bairro, projeto que foi aprovado pela prefeitura e idealizado por Luiz Paulo Conde, arquiteto que fazia parte da Secretária Municipal de Urbanismo, seria coordenado pela recém-criada Secretaria Extraordinária de Habitação em 1994, com o apoio da COMLURB, juntamente com a CEDAE. O projeto proposto planejava melhorias gerais em infraestrutura, serviços sociais, regulamentação imobiliária e a implementação de uma creche em cada favela urbanizada. Ao invés de focar em residências particulares, como fez o CODESCO na década de 1960, o Favela-Bairro definiu espaços públicos como sua prioridade, além de prometer que cada projeto de urbanização seria amplamente discutido pelos membros da comunidade

Para o financiamento, Maia solicitou fundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O prefeito assinou um contrato em 1995 com o BID, que forneceu 180 milhões de dólares, acompanhados por mais 120 milhões de dólares do Governo do Estado, para a primeira fase do projeto. Em 2000, um orçamento idêntico foi determinado para a sua segunda fase. (Rio On Watch, 2013)

Para selecionar as favelas que iriam receber as primeiras obras, os planejadores organizaram todas as favelas cariocas por tamanho: médias, grandes ou pequenas. As comunidades médias de entre 500 e 2.500 lares, que em conjunto representavam 40% dos moradores de favela em toda a cidade, seriam as primeiras beneficiadas. Estas comunidades foram então analisadas e classificadas por dificuldade de construção no local. Os 40 lugares mais viáveis foram escolhidos e, dentre estes, 16 foram selecionados pelo prefeito e subprefeitos para receberem os primeiros projetos. Para o design dos projetos específicos, houve um concurso aberto de

arquitetura entre empresas privadas, e o governo trabalhou com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) para selecionar os vencedores. Uma das características do Favela-Bairro é que, talvez por ter sido elaborado com pouca exposição aos atores políticos, sem partidos e sem organizações sociais, o programa saiu quase que em linha reta das pranchetas dos técnicos da prefeitura e dos escritórios de arquitetura para as favelas, abrindo-os apenas, à mediação política do prefeito e de seus subprefeitos, e mesmo assim na parte final da primeira fase. (BURGOS, 199, p. 51)

Até a conclusão da primeira fase do programa Favela-Bairro, 38 favelas tinham recebido melhorias, incluindo favelas beneficiadas por programas paralelos, como o “Favela Bairrinho” para favelas com menos de 500 lares, e “Grandes Favelas”, para favelas com mais de 2.500 lares (Rio On Watch, 2013). A segunda fase do programa do Favela-Bairro, de 2000 à 2005, começou durante o mandato do Prefeito Luiz Paulo Conde (1997-2001) e continuou durante o segundo mandato de César Maia (2001-2005), contando com a urbanização de outras 62 favelas e 24 loteamentos irregulares. O desenvolvimento da segunda fase do programa expandiu-se na inclusão de creches e centros de informática, oferecendo treinamento em higiene e desenvolvimento da favela e até algumas titulações de propriedade.

### **A criação do Programa Minha Casa Minha Vida**

Do ponto de vista da habitação de interesse social, o período que se estende de 1988 – quando entra em vigor a atual Constituição Federal – até 2003, quando se cria o Ministério das Cidades, é marcado pelo vazio deixado pela extinção do BNH e pela ausência de uma estrutura de âmbito federal organizada para a condução das políticas urbana e habitacional. No âmbito da habitação de interesse social, em 2003, já no governo do ex-presidente Lula, começaram a ser implementadas mudanças no quadro geral que caracterizava a situação institucional da política habitacional. Criou-se o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e pela Política de Habitação, ampliando-se os investimentos nos setores da habitação e adequando-se os programas existentes às características do déficit habitacional e de infraestrutura urbana. O período que se seguiu à criação do Ministério das Cidades foi marcado pela retomada do planejamento estatal no setor habitacional e urbano, bem como pelo aumento do volume de recursos e subsídios para a habitação de interesse social. Em 2004 aprovou-se a Política Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo de garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda (BRASIL, 2005 apud. CARVALHO; STEPHAN, 2016).

É correto afirmar que a criação do Ministério das Cidades foi o ponto de partida para a “solução” dos problemas advindos do processo de urbanização, com a questão da precariedade e falta de moradia, assentamentos e saneamento urbano. Pelo menos, no que diz respeito a produção de habitação, buscando ampliar o estoque de moradias e reduzir o déficit habitacional, essa nova política destacava-se pela apresentação da necessidade da participação do setor privado no atendimento da população com renda superior a cinco salários mínimos.

Além da criação do Ministério das Cidades, o governo Lula trouxe outras importantes inovações institucionais na área, concretizadas na Lei no 11.124, de 2005, que cria o Conselho Nacional das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (incluindo o fundo de financiamento) e estabelece as bases para a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que, como se indicará a seguir, teve grande impacto na formatação do PMCMV. Por sua vez, o PlanHab foi elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades, a partir de consulta à sociedade civil, aos estados e municípios por meio da Conferência Nacional das Cidades. Esse processo ocorreu durante mais de dois anos, mobilizando vários atores na sociedade e no Estado e gerando debates entre grupos de várias regiões do país, com o acompanhamento direto de membros do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Gestor do FNHIS. As políticas propostas no PlanHab procuraram igualmente superar a tradição de produção estatal de moradia, à maneira do BNH e das COHABs e evitar erros de outras experiências, onde foram criados subsídios para a população de baixa renda sem, entretanto, conectar a construção habitacional a projetos urbanísticos de transporte e serviços de educação e saúde. (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013)

É importante salientar que o quadro econômico que caracterizou a transição do primeiro para o segundo governo Lula produziu mudanças no aparato de governo, levando a uma ampliação das arenas decisórias das políticas governamentais. A Casa Civil, sob o comando de Dilma Rousseff, além de suas atribuições normais de coordenação institucional das diversas áreas de governo, passou a assumir, com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) um papel mais destacado na gestão das políticas econômicas destinadas a enfrentar a crise de 2008, aumentando a participação do Estado na economia e mobilizando recursos públicos para a realização de investimentos.

A crise financeira de 2008 ampliou a capacidade ociosa das empresas do setor da construção civil que, em função do *boom* imobiliário dos anos anteriores, haviam realizado grandes investimentos, lançado ações na bolsa e aumentado seus estoques de terrenos. Assim, um novo programa habitacional, a ser priorizado pelo governo, era visto de forma muito favorável pelo empresariado da construção civil que nele encontraria meios de escoar as unidades já em produção e garantir o retorno aos investimentos. Do lado do governo, o setor da construção civil teria importante papel na dinamização da economia e na geração de emprego. Além de determinantes de ordem econômica, relacionados às medidas de enfrentamento da crise financeira internacional, o surgimento do PMCMV está, também, relacionado a fatores de natureza político-partidária, ligados à substituição do ministro das Cidades, Olívio Dutra, por Marcio Fortes, do Partido Progressista (PP), como resultado de negociações que levaram à reforma ministerial necessária ao reforço da base de apoio do governo no Congresso. Com a saída do ministro Dutra, vários assessores técnicos também deixaram o ministério, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas aí em desenvolvimento, em particular, o PlanHab, dando prioridade a políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil. Alguns números revelam essa inflexão na orientação da política, levando à diminuição dos recursos do FNHIS: esses passaram de R\$ 1 bilhão em 2009 para R\$ 175 milhões em 2010. (Idem)

Instituído pela Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, o PMCMV constitui, atualmente, o principal programa habitacional do governo federal, cujo objetivo consiste na construção maciça de moradias visando à melhoria do sistema habitacional para a população de baixa e média renda. Deste modo, o PMCMV se anuncia com o objetivo de construir 1 milhão de moradias destinadas a famílias de baixa renda mediante a criação de mecanismos para incentivar a produção ou a aquisição e requalificação de imóveis já existentes. Subdivido em modalidades, o PMCMV está estruturado em três faixas. A Faixa 1, que compreende as famílias consideradas de interesse social (com rendimento familiar mensal de até três salários mínimos), é composta pelas modalidades: (a) Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR), para municípios com população superior a 50 mil habitantes; (b) MCMV-Entidades, para famílias organizadas em cooperativas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; (c) Oferta Pública de Recursos (PMCMV/OPR), que atua em municípios com população de até 50 mil habitantes; e o PMCMV/Rural, direcionado à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais. As Faixas 2 e 3, compreendem as operações realizadas diretamente com o mercado imobiliário, tendo o acompanhamento da instituição financeira responsável pela gestão do PMCMV. A fonte de recursos para ambas advém do FGTS, sendo o principal diferenciador o rendimento familiar que pode abranger famílias com renda mensal entre três a dez salários mínimos. (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017)

Como meta inicial, foi estipulado para a primeira etapa do PMCMV, a construção de um milhão de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos, em parcerias com estados, municípios e iniciativa privada, totalizando um investimento de R\$ 34 bilhões dos quais R\$ 25,5 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União e R\$ 8,5 bilhões do FGTS (RAMOS; NOIA, 2016). A meta foi escalonada, de acordo com Andrade (2012), da seguinte maneira: até três salários mínimos seriam construídas 400.000 moradias, entre três e seis salários mais 400.000 unidades e de seis a dez salários 200.000 unidades. Houve grande expressividade do Sudeste nas modalidades Entidades e Urbanização, com destaque para o estado de São Paulo, que contratou cerca de 30% de todas as unidades destinadas ao MCMV-E e FAR-Urbanização. Ressalta-se, que referido estado detém o maior DH quantitativo do país. Ademais, a capital paulista é pioneira na construção autogestionária e São Paulo possuiu o maior número (173) de entidades habilitadas a atuar no PMCMV.

Mesmo tendo se beneficiado da contribuição decisiva dos técnicos da SNH, o PMCMV emerge, do ponto de vista institucional, como um programa definido pela Casa Civil, a partir da proposta desenhada pela SNH, tendo também o Ministério da Fazenda definido as normas de sua regulamentação, a partir de negociações com o empresariado conduzidas pelo secretário executivo, Nelson Barbosa. (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013, p. 19)

A formulação do programa trouxe um conjunto de estratégias, objetivos e metas, atuando com a Caixa Econômica Federal (gestora dos fundos que alimentam o Programa), governos locais e empresas construtoras. Só que, segundo Andrade (2012), para o financiamento de unidades habitacionais para beneficiários com renda até três salários mínimos foi utilizada a intermediação do Fundo de Arrendamento Residencial. Para esse perfil de beneficiários a Caixa Econômica Federal não poderia avaliar a sua capacidade de pagamento, uma vez que uma análise cuidadosa impediria a aplicação da política para seu principal público-alvo e o alcance

do objetivo de reduzir os níveis de déficit habitacional, cuja maior concentração encontra-se nessa faixa de renda. O programa estabeleceu, em regiões metropolitanas como São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, o valor máximo do imóvel em R\$ 130 mil, a ser financiado por famílias com renda entre três e seis salários mínimos. Em municípios com mais de 500 mil habitantes e demais capitais, o valor diminui para R\$ 100 mil. Nos demais municípios, o limite é de R\$ 80 mil para a maior faixa de renda. No que se refere aos beneficiários com renda de até três salários mínimos, os valores são alterados: R\$ 52 mil em regiões metropolitanas e R\$ 37 mil em cidades com mais de cem mil habitantes ou menores, desde que tivessem mais de 50 mil habitantes, sendo atendidas, neste último caso, de forma seletiva.

No que se refere à quantidade de contratos efetuados, segundo o Ipea (2011), foram contratadas para a faixa de renda familiar de até três salários mínimos, na primeira fase do Programa Minha Casa, Minha Vida, entre 2009 e 2010, cerca de 626 mil unidades habitacionais, e para as famílias com renda de três a dez salários, foram contratadas quase 492 mil unidades habitacionais no mesmo período. Apesar dos contratos efetuados, Andrade (2012) destaca, com base no relatório divulgado pela Caixa econômica Federal no ano de 2012, que somente 25% dos imóveis viabilizados pelo PMCMV em sua primeira fase foram entregues, 44% foram concluídos, mas não entregues e 31% estavam inacabados. (ANDRADE, 2012, p. 50)

Ao mesmo tempo em que se assiste a um salto qualitativo na forma de gerir o tema moradia a partir da criação do Ministério das Cidades e de instrumentos como a Política Nacional de Habitação, o SNHIS e o FNHIS, do ponto de vista da produção de cidade, vários estudos têm demonstrado a permanência dos mesmos cenários urbanos e efeitos socioespaciais, onde a periferia absorve a moradia popular advinda do PMCMV, em regiões desprovidas de infraestrutura e serviços urbanos adequados (SILVA; SILVA, 2013; MARICATO, 2009 apud. CARVALHO; STEPHAN, 2016 )

Na segunda fase houve um reajuste nos níveis de renda familiar bruta mensal, com definição de estratos em valores absolutos: até R\$ 1.600,00, entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00 e de R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00. Os valores máximos dos imóveis também foram alterados: no primeiro estrato de renda os imóveis podem variar entre R\$ 65.000,00 (em regiões metropolitanas – RJ, SP e DF), R\$ 57.000,00 (em cidades com mais de cem mil habitantes) e R\$ 51.000,00 (em cidades com mais de 50 mil a 100 mil habitantes). Para as demais faixas o valor do imóvel pode chegar a até 170.000,00 (ANDRADE, 2012).

Com o passar dos anos, algumas críticas foram direcionadas ao programa, Andrade (2012) explicita que dentre os problemas mais evidentes, três aspectos foram essenciais. O primeiro refere-se ao alargamento dos prazos de entrega dos empreendimentos contratados, visto que cerca de 60% daqueles contratados na 1ª fase do programa (2009-2010) ainda estavam com entrega prevista para os anos de 2012 e 2013. O segundo item destaca a relação entre os prazos e a qualidade precária das moradias. O autor relacionou esta falha à baixa atratividade de grandes construtoras e incorporadoras (participação abaixo de 8% do total de unidades contratadas), uma vez que empresas de grande porte têm maior domínio em execução de processos de qualidade (garantindo padrão e eficiência), além de acesso à mão de obra capacitada e fornecedores de materiais com qualidade e menor custo (Idem). Em relação à

estratificação das faixas de renda, a mudança das faixas de renda em salários mínimos para valores absolutos trouxe alterações significativas para os beneficiários em geral, visto que uma pequena elevação na renda (ajuste salarial) pode retirar a condição de atendimento em faixas mais baixas e excluir do atendimento aqueles que ultrapassem, mesmo que pouco, a maior faixa de renda estabelecida pelo Programa.

Mesmo com as inovações na política nacional de habitação, empreendidas pelo PMCMV, da consolidação das ações do programa e regulamentações, o seu objetivo inicial de concentrar-se na menor faixa de renda, para redução da mais expressiva quantidade de déficit habitacional verificado no Brasil (linha habitacional de interesse social), não está sendo atendido nas mesmas proporções estabelecidas.

Muito embora o PMCMV tenha conseguido auxiliar e melhorar as condições de vida de parcela da população carente, apresenta falhas na sistemática de alocação dos recursos do sistema de interesse social, visto que há brechas para aplicação em outros segmentos, o que também dificulta o cumprimento das metas. Apresenta falhas também nas etapas de planejamento e execução dos empreendimentos, bem como nas relações estabelecidas entre governo, estados e municípios e cumprimento de papéis específicos. É preciso destacar, entretanto, que mudanças institucionais não são imediatas, especialmente considerando um programa de escala nacional que envolve várias instituições (formais e informais) e atores (executores e beneficiários). Assim, mesmo com as dificuldades encontradas para a execução e monitoramento de todos os processos que envolvem o programa, é necessário reconhecer que, em relação à trajetória da política habitacional brasileira, o MCMV apresenta avanços institucionais e práticos no enfrentamento do problema habitacional no país. (RAMOS E NOIA, 2016)

### **Os Megaeventos e o Bairro Carioca**

É importante citar o processo pelo qual passava a cidade do Rio de Janeiro antes da inauguração do condomínio Bairro Carioca. A cidade sediou os Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Militares em 2011, a Conferência da ONU (Rio+20) em 2012, além da Copa das Confederações e da Jornada Mundial da Juventude (com a presença do Papa) em 2013. Neste ano de 2014 realizam-se a Copa do Mundo de Futebol e, em 2016, os Jogos Olímpicos, comandados pelas instituições privadas Federação Internacional de Futebol Associado - FIFA e o Comitê Olímpico Internacional – COI. Com o apoio da grande mídia, são difundidos na população sentimentos de patriotismo e orgulho pela cidade ter sido escolhida para sediar os jogos. (GALIZA; VAZ; SILVA, 2014)

O prefeito Eduardo Paes tinha acabado de assumir o cargo em 2009, já iniciava sua gestão afirmando que as favelas não poderiam ser vistas como “tabu”, dando a entender que as favelas teriam se constituído como algo intocável, explicado pelo seu crescimento vertiginoso desde os anos 1980 e, como “coisa sagrada”, além de intocável, transformou-se em algo indiscutível. Na sua visão, ao interditar o debate e criarem uma espécie de barreira simbólica à intervenção nessas localidades, impediriam também, transformando em “tabu”, não apenas as favelas, mas uma forma específica de intervir sobre estas, a erradicação.

Compreender a elaboração do prefeito acima mencionada sobre o “tabu”, que teria se estabelecido em torno do tema “remoção”, somente seria possível se se considerasse esta sua avaliação, que é, sobretudo, moral, como uma ação e não uma retórica abstrata, que não produziria consequências. (MAGALHÃES, 2013, p. 2013)

Essa crítica externalizada publicamente por Eduardo Paes traz de volta aquele velho discurso sobre as favelas, constituído por alguns de seus antecessores, onde o principal argumento é o da desordem urbana que representariam as favelas, isto é, sua existência tinha que ser considerada um grande problema, impossível de se conceber uma cidade urbanisticamente funcional e estruturada. Ficou claro na época que o que estava em jogo, com esse tipo de afirmação, é que o uso da palavra “tabu” demonstrava a consolidação desses territórios no tecido urbano, que anteriormente eram considerados

15

como provisório, recebendo assim ações diretas e indiretas para seu extermínio completo.

Poderia ser considerado como consolidação da crítica, isto é, quando o que se supunha ser o “pensamento dominante” acerca das favelas fora definitivamente colocado em questão e um novo arranjo estava pronto para substituí-lo. Para isso, contribuiriam alguns eventos circunstanciais: as chuvas de janeiro e abril de 2010 (a quebra de rotina que se seguiu a esses eventos) permitiram que a expressão/ação fosse novamente acionada para justificar a atitude da prefeitura em relação a esses territórios, expressando, de forma definitiva, a passagem para um novo enquadramento, no qual a “remoção” seria ressignificada numa chave positiva. (Idem)

O discurso oficial dos governantes era marcado pela caracterização de um legado que seria deixado por meio de equipamentos e infraestruturas urbanas para a cidade, mas, de fato, quem sofreu as consequências desse reordenamento do solo urbano ocasionado pelos eventos foram os moradores de favelas. Segundo Galiza, Vaz e Silva (2013), a vida dessas pessoas foi bastante dificultada por esses processos, onde tiveram que conviver, novamente com o fantasma das remoções.

O dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos, elaborado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2013), chama atenção que “o verdadeiro legado do projeto olímpico é uma cidade mais desigual, com a exclusão de milhares de famílias e a destruição de comunidades inteiras”. As remoções são justificadas para a realização de alterações no sistema viário, de instalação ou reforma de equipamentos esportivos, de revitalização e incentivo ao turismo, além de alegações que algumas favelas situadas em áreas de interesse estariam em locais de risco geológico ou ambiental. (GALIZA; VAZ; SILVA, 2014, p. 11)

Importante lembrar que, em 2009, havia sido incluída no Plano Plurianual de governo a estimativa de redução de 3,5% da área ocupada por favelas no município. Do mesmo modo, no

final daquele ano, a Secretaria Municipal de Habitação publicaria uma lista na qual constariam 119 favelas que seriam removidas, em diversas regiões da cidade. O debate público constituído em torno dessa questão chegaria ao paroxismo por ocasião das chuvas de abril de 2010, quando fora anunciada a remoção de inúmeras favelas, seguida das intervenções nesse sentido nos meses subsequentes. A prefeitura, em evento logo após a “tragédia de abril”, no qual exporia as medidas que havia tomado em relação a esta, informaria que até aquele momento, exatamente seis meses depois, havia retirado aproximadamente quatro mil famílias das “áreas de risco”, em 80 favelas, sendo que 1071 haviam sido realocadas em unidades do programa federal de habitação Minha Casa, Minha Vida. Além disso, no mesmo ano, se iniciaria a realocação de moradores daquelas favelas que estavam no traçado das obras preparatórias para os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo. Ainda no mesmo ano, logo após as chuvas, outra importante ação seria realizada pela prefeitura, mas dessa vez sem o alarde que acompanharia os anúncios de medidas durante o período crítico do mês de abril: um novo levantamento das chamadas “áreas de risco” pela Geo-Rio (Fundação Instituto Geotécnica do Rio de Janeiro). Essa instituição contrataria uma empresa privada para efetivar tal levantamento, cujo objetivo seria percorrer diversas regiões da cidade para produzir um mapa no qual constassem as áreas mais propensas a deslizamentos. O mapeamento indicaria que existiriam 17.244 casas em situação de desmoronamento, número bem superior às quase 13 mil moradias apontadas pela listagem de 2009, e que tenderia a crescer, como afirmou o prefeito na época (MAGALHÃES, 2013, p. 97).

Outro ponto a ser mencionado é que todas essas intervenções na época transformaram o Rio no campeão olímpico em preços de imóveis. De acordo com o levantamento “Panorama do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro - 2010”, após uma valorização imobiliária sem precedentes na cidade, de 2001 a 2010, quando os preços de imóveis residenciais e comerciais chegaram a subir 400% e 700%, respectivamente, o ano de 2011 foi marcado pela estabilização dos preços, porém, com tendência de crescimento.

Durante a sua primeira gestão, Eduardo Paes, executou um plano de mudanças geográficas abruptas na cidade, já exemplificado em parágrafos anteriores. Neste caso, a prefeitura investiu em intervenções urbanas e na construção de um condomínio para realocar as pessoas removidas de algumas favelas, o Bairro Carioca. Localizado em um antigo terreno de 120.000 m<sup>2</sup> pertencente à Light Serviços de Eletricidade S/A1 em Triagem, na Zona Norte do Rio de Janeiro, o Bairro Carioca foi escolhido como lugar central para a execução do Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais e dos objetivos do programa Morar Carioca, realizado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e financiado pelo programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal em 2012. Esse complexo habitacional está localizado a apenas 15 minutos de transporte público do centro da cidade, ao lado de uma estação de metrô e de um importante ramal ferroviário, além de possuir uma significativa oferta de linhas de ônibus, diferente de outros condomínios financiados pelo PMCMV. (RIBEIRO, 2014)

O Bairro Carioca recebeu tanto novos proprietários, moradores oriundos de novos processos de reassentamentos, famílias que vieram do Borel (Tijuca), Parques João Paulo II e JK

(Andaraí), Mangueira e Metrô-Mangueira (Mangueira), Macacos (Vila Isabel), Alemão (Bonsucesso), Santos Rodrigues, Azevedo Lima e São Carlos (Estácio), Chacrinha e Pedacinho do Céu (Turano) e Chupa-Cabra (Triagem). Os novos moradores receberam as chaves de apartamentos de dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. Os condomínios também possuem unidades para pessoas com necessidades especiais. Tal política de habitação estava diretamente relacionada aos megaeventos esportivos realizados em 2014 e 2016 e à tendência da gentrificação carioca no grande eixo Zona Sul, Centro (Zona Portuária) e Zona Oeste (Barra da Tijuca e Jacarepaguá), configurando uma série de intervenções do poder público sobre favelas, como novo objeto de interesse imobiliário e turístico, reeditando com novas roupagens, o fantasma da remoção e a constituição de novos conjuntos habitacionais de grandes dimensões que ressurgem na paisagem urbana do Rio de Janeiro. (Idem)

A Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Habitação, entregou em dezembro de 2014 mais 520 imóveis, nos blocos 9,10 e 14, do empreendimento Bairro Carioca, construído pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, em Triagem (Rua Bérnago, 320) As unidades foram destinadas ao reassentamento de famílias que viviam em áreas de risco em toda a cidade. Com a iniciativa, a Prefeitura passa a registrar um total de 1.500 famílias residindo no local. Considerado um marco na política habitacional do Município, em parceria com o Governo Federal, o condomínio oferece, junto com as moradias, uma Praça do Conhecimento, um Espaço de Desenvolvimento Infantil (EDI), uma Clínica da Família, além de escola, ginásio poliesportivo e um centro comercial. (PREFEITURA, 2014)

A Prefeitura construiu uma escola municipal, uma Clínica da Família, uma praça com centro de inclusão digital, a Nave do Conhecimento Santiago Andrade, que funciona como uma biblioteca digital, assim como um mercado popular, um ginásio poliesportivo, praças e áreas de lazer entre os blocos. Além disso, o Bairro Carioca tem espaços para depósito de lixo, saneamento, rede de esgoto, água encanada, gás encanado e iluminação pública. Diferente de outros conjuntos habitacionais oriundos do PMCMV, a princípio, o Bairro Carioca oferece muitos atrativos, se distanciando do padrão de construção de conjuntos habitacionais erguidos nas periferias ao longo dos anos na cidade nos demais municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. É importante ressaltar que o Bairro Carioca foi designado para famílias de baixa renda, que configuram a Faixa 1 do PMCMV, recebendo até três salários mínimos.

Ribeiro (2014) entrevistou o primeiro morador a chegar ao Bairro Carioca, ele expos as primeiras impressões que o Sr. Wilson teve ao se deparar com seu novo apartamento, em agosto de 2012.

O Sr. Wilson, como é conhecido, chegou no Bairro Carioca em agosto de 2012, após morar por 40 anos no morro do Salgueiro. Casado e pai de 11 filhos, se tornou um dos expoentes principais da nossa pesquisa de campo como uma personalidade pública vocacional. A casa do Sr. Wilson no morro do Salgueiro foi condenada pela GEO-Rio9 por situar-se em “área de risco”. Depois de sair de sua residência, passou a receber o aluguel social<sup>10</sup>, até ser beneficiado por um apartamento no Bairro Carioca. Ao perguntarmos se a vida

melhorou, ele diz que sim, apesar de afirmar que a prefeitura poderia melhorar a infraestrutura e de compartilhar a visão de outros moradores sobre o “encarecimento” do custo de vida, pois na favela

não tinha vários tributos legais que dentro do condomínio passaram a existir: “muita gente aqui reclama das contas, tenho uma vizinha que me fala – poxa, Wilson, lá na favela eu não precisava pagar condomínio, água, luz, net. (...) É por isso que algumas pessoas que receberam a casa já ‘vendeu’ e voltou para a favela”. (RIBEIRO, 2014)

Eduardo Paes, que era o prefeito da época, usou como propaganda para sua reeleição em 2012, as vantagens oferecidas pelo condomínio que tinha sido inaugurado no mesmo ano, enfatizando a questão do sonho da casa própria, disse:

Todo mundo que constrói sua vida quer, desde muito cedo, a sua própria casa. Estamos entregando hoje os últimos 740 apartamentos aqui no Bairro Carioca, resolvendo o problema de muita gente que não conseguia ter a segurança de dormir tranquilo em seu próprio lar. (RioOnWatch, 2014)

Se vangloriando também da grande área de lazer construída em outra parte da Zona Norte da cidade, o Parque Madureira. O Bairro Carioca foi bastante badalado por todos os aspectos positivos apresentados até aqui, como a localização e todas as inovações implantadas pela prefeitura, mas alguns problemas apareceram com poucos meses de estadia dos recém-chegados ao condomínio. Alguns meses depois da inauguração, o condomínio sofreu uma inundação, após fortes chuvas na cidade, no mês de março de 2013. Os moradores que moram no térreo perderam quase tudo, segundo alguns jornais locais, e relataram que não era a primeira inundação sofrida após a mudança, já tinha havido outra e que dessa vez, com a chuva, o condomínio foi invadido por uma água escura com cheiro de esgoto. Diversas casas invadidas foram justamente as de cadeirantes, alguns apartamentos ficaram com a água na altura do pescoço.

- Perdi sofá, colchão, freezer e agora quero sair daqui. Só continuo se me mudar para um apartamento no segundo andar, porque se chover, toda vez vai alagar de novo. Fui tirada do morro onde tinha deslizamento para correr o risco de morrer afogada aqui na água suja - reclamou Leidilane freire da Conceição, que morava anteriormente na Favela do Turano. (O GLOBO, 2013)

Outro problema relatado por moradores do conjunto no passar desses anos, é a entrada do crime organizado naquele espaço de convivência. A revista ISTOÉ, em 2015, afirmou que em 64 conjuntos habitacionais vinculados ao PMCMV são controlados por traficantes de drogas ou milicianos na cidade do Rio de Janeiro. Uma moradora do Bairro Carioca deu um depoimento para revista no mesmo ano, afirmando que achava que tinha se livrado de um sistema criminoso, mas que estava presenciando a reorganização das mesmas práticas violentas de antes.

Diferentemente de outras cidades, no Rio mais da metade dos moradores do Minha Casa Minha Vida chega aos apartamentos por ordem de remoção e não por financiamento. O resultado é o perigoso encontro de grupos oriundos de territórios dominados por facções rivais. (ISTOÉ, 2015)

Em 2016, traficantes usaram alguns apartamentos do condomínio para depositar cargas roubadas, segundo a Polícia Civil, nos meses de novembro e dezembro de 2016, os agentes apreenderam mercadorias dentro dos apartamentos no primeiro andar do bloco 9, o conjunto era usado para descarga e armazenamento de produtos. Fora que, a facção criminosa que comanda o local é o Comando Vermelho, moradores relatam que os traficantes moram no próprio condomínio e são oriundos de diversas favelas da mesma facção, como Jacarezinho, Manguinhos e Mangueira.

Segundo a socióloga Melissa Fernández Arrigoitia, da *London School of Economics (LSE)* os moradores se sentiram abandonados depois dos alagamentos de 2013, onde só receberam coisas baratas, como colchões e cobertores, apenas para lidar com as consequências diretas, isso minou a relação com o poder público, que posteriormente seria totalmente desfeita com a entrada do tráfico de drogas no local e a demonstração desacerbada de poder nas incursões policiais. Por fim, devo salientar que a pesquisa ainda está em andamento, na fase de trabalho de campo, a fim de consolidar esta experiência, apresentando novos olhares e perspectivas sobre este conjunto habitacional e suas especificidades.

### **Considerações Finais**

Com o passar do tempo, alguns pontos elucidam a relação entre o poder público e os moradores de favelas no Rio de Janeiro. A institucionalização da política de urbanização das favelas legitimou-se na esfera pública ao longo das últimas décadas como resposta ao domínio territorial do tráfico de drogas na cidade. Em outras palavras, é como se a melhoria na infraestrutura das favelas acobertasse a violência que predomina no local, como uma forma de “tapar o buraco”, o estado que era considerado ausente, passa a ser fazer “presente” em termos de melhorias materiais e incursões policiais. A urbanização de favelas, historicamente, tem se constituído como um componente ou substituto de políticas de segurança, como estratégia privilegiada de renegociação das margens do estado na cidade, em que obras de urbanização e políticas repressivas foram se ampliando em escalas cada vez maiores.

A existência de uma “cultura de remoção” que, fortalecida pela estigmatização dos pobres e das favelas, e por outro, interesses objetivos de elites e do poder público, tornou-se uma “permanência histórica” perceptível, pelo menos desde o final do século XIX. Na prática, isso chamou atenção de diversas formas, mostrando diversidades de conjunturas históricas e de aspectos ligados às variantes político-ideológicas de cada período tratado, desde as demolições sumárias em função de grandes obras e eventos, os processos de despejo coletivo no desenvolvimento e na estruturação contemporânea do mercado imobiliário, até a montagem de uma política pública que possivelmente iria moldar o conceito de remoção num quadro de justificativas sociais e econômicas. Pouca coisa mudou, a natureza do efeito e da representação

social da prática da remoção permaneceu sempre com o sentido de “limpar”, remover, como solução justificativa para questões habitacionais e da pobreza na cidade.

As realocações, designadas para o Bairro Carioca, ocorreram em função do fato de que alternativas anteriormente aventadas para garantir a permanência em determinados locais teriam sido descartadas por estes não permitirem a possibilidade de urbanização.

A ambiguidade se expressa aqui a partir da elaboração argumentativa de um impasse, cuja resolução seria responsabilidade da administração pública, agora retomando sua capacidade de intervenção, outrora ignorada ou simplesmente abandonada, de acordo com essa construção normativa, onde o próprio Paes afirmava em 2011 que: “não quer dizer que todas as famílias em áreas de alto risco serão reassentadas. Isso somente acontecerá onde não tivermos mais recurso.”

Neste panorama, Brum (2013) ressalta que em contraste com o período ditatorial, a conjuntura democrática tem permitido a organização e mobilização dos moradores de favela em resistirem à remoção. Argumentos usados pelas autoridades têm sido refutados por moradores em articulação com outros setores da sociedade. Vimos que, desde a década de 1980, os moradores tem tido margem de manobra para inserirem-se nas disputas políticas entre partidos e até entes federativos; utilizam o Poder Judiciário, redes sociais na internet, enfim, amplas e variadas táticas que as favelas não contavam quando da existência da CHISAM.

A Zona Oeste do município concentra o maior número de empreendimentos concluídos e com previsão de construção pelo PMCMV, tanto na primeira quanto na segunda etapa deste programa habitacional, localizados em áreas de ocupação urbana rarefeita, em que a disponibilidade de comércio de caráter local e de equipamentos comunitários é insatisfatória. Já o Bairro Carioca, fica na Zona Norte, próximo ao centro da cidade e conta com diversos pontos que poderiam contribuir para uma lógica diferente da apresentada pelos moradores, dentro do próprio condomínio tem um mercadinho, uma pequena barbearia e outros equipamentos já citados no texto, estando ao lado do Ministério do Exército, de um mercado de grande porte, além de um Colégio Municipal. Só que o abandono do poder público gera revolta nas pessoas que ali residem, apesar de terem o apoio da equipe que trabalha na Nave do Conhecimento, o descontentamento é notório em seus discursos. Por agora, o trabalho de campo continua, sigo coletando depoimentos, participando da vivência de alguns moradores para entender as transformações que ocorreram desde a sua inauguração.

### **Referências Bibliográficas**

ANDRADE, G. V. M. Política habitacional brasileira: críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida. 2012, 86 f. Monografia (Curso de Engenharia de Produção) – Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

BORGES, Helena. Minha casa minha vida sob o domínio do crime. IstoÉ. Edição nº2593. Rio de Janeiro, 2016.

BURGOS, Marcelo. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: Um século de favela, 1998 - Editora Fundação Getulio Vargas. CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 283-307, abr 2016

GALDO, Rafael. Moradores do Bairro Carioca inaugurado há menos de um ano sofrem com inundação. O Globo. Rio de Janeiro, 2013.

GALIZA, Helena Rosa dos Santos; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira da. GRANDES EVENTOS, OBRAS E REMOÇÕES NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, DO SÉCULO XIX ao XXI. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON MEGAEVENTS AND THE CITY, II, Rio de Janeiro, 2014. Anais... Rio de Janeiro: Ippur, 2014.

LEITÃO, Gerônimo e DELECAVE, Jonas O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? In: O social em Questão—Ano XVI, nº 29, 2013. P.265-284

MAGALHÃES, Alexandre. O “LEGADO” DOS MEGAEVENTOS ESPORTIVOS: A REATUALIZAÇÃO DA REMOÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 19, n. 40, p. 89-118, jul./dez. 2013

MCTARNAGHAN, Sara. Dentro do Bairro Carioca: Um Projeto Habitacional “Premier”. Rio On Watch. Rio de Janeiro, 2014.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. BNH: outras perspectivas. Doutoranda PPGAU/UFRN, Rio Grande do Norte, 2010.

MOREIRA, Vinícius de Souza, SILVEIRA; Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Filipe Maciel. “MINHA CASA, MINHA VIDA” EM NÚMEROS: quais conclusões podemos extrair? IV Encontro brasileiro de Administração Pública. João Pessoa/PB, 2017.

NASCIMENTO, Flávia Brito do. Entre a Estética e o Hábito: O Departamento de Habitação Popular (Rio de Janeiro, 1946-1960). Secretaria Municipal das Culturas, Coordenadoria de Documentação e Informação Cultural, Gerência de Informação. Coleção Biblioteca Carioca; v. 53. Série Publicação Científica. Rio de Janeiro, 2008

OLIVEIRA, Viviane Fernanda de. DO BNH AO MINHA CASA MINHA VIDA: MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA POLÍTICA HABITACIONAL. Revista Caminhos de Geografia Uberlândia, UFU, 2014.

PEREZ, Maurício Dominguez. ESTADO DA GUANABARA: GESTÃO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO CARLOS LACERDA. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em História Social, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

RAMOS, Jefferson da Silva; NOIA, Angye Cássia. A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: Uma Análise do

Programa Minha Casa Minha Vida. DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO, Editora Unijuí nº 33, jan./mar. 2016.

RIBEIRO, Rodrigo Lopes Cavalcanti; VEIGA, Felipe Berocan. Bairro Carioca: reatualizando estereótipos urbanos em um grande conjunto habitacional. Anais do XVI Encontro Regional de História da Anpuh-Rio: Saberes e práticas científicas. Rio de Janeiro, 2014.

SOARES, Rafael. Bandidos usam apartamentos do ‘Minha casa, minha vida’ no Rio como depósito de cargas roubadas. Jornal Extra, Rio de Janeiro, 2017

SOUZA, Rafael Lima Alves de. “Não havia grita...”: política e reformas urbanas no Rio de Janeiro de Henrique Dodsworth (1937-1945). Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, nº8, 2014, p.361-377. Rio, 2014.

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