



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Ludmila Ribeiro Paiva

**Enfim, global: a volta das políticas de remoção  
no Rio de Janeiro do século XXI**

Rio de Janeiro

2013

Ludmila Ribeiro Paiva

**Enfim, global: a volta das políticas de remoção  
no Rio de Janeiro do século XXI**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Nery Falbo

Rio de Janeiro

2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

P149

Paiva, Ludmila Ribeiro.

Enfim, global: a volta das políticas de remoção no Rio de Janeiro no século XXI/ Ludmila Ribeiro Paiva. - 2013.

207 f.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Nery Falbo.

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Política urbana - Teses. 2. Empreendedorismo - Teses. 3. Habitação – Teses. I. Falbo, Ricardo Nery. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.444(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Ludmila Ribeiro Paiva

**Enfim, global: a volta das políticas de remoção  
no Rio de Janeiro do século XXI**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovada em 10 de dezembro de 2013.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Ângela Moulin Simões Penalva Santos  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Pós-Dr. Ricardo Nery Falbo  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Gabriela Lema Icasuriaga  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2013

## **DEDICATÓRIA**

Ao Vicente, que tornou mais doce minha labuta.

## AGRADECIMENTOS

Essa pesquisa é um trabalho de muitos. E ainda que seja impossível expressar toda minha gratidão pelas pessoas aqui listadas, vale o esforço e o registro de que, sem vocês, eu estaria lascada!

Ao querido Falbo, agradeço imensamente pelo cuidado, pelas valiosíssimas contribuições a essa pesquisa, no que se inclui todo apoio e incentivo que me fizeram acreditar que seria possível, em meio a tantas adversidades, fechar esse ciclo.

Ao Marcelo, por ter se desdobrado em muitos para que eu tivesse o tempo necessário para produzir com tranquilidade. Agradeço por todo o companheirismo e respeito, por você ter confiado em mim e por ter me aturado também.

À minha mãe, pelo apoio incondicional, e por ter sido incansável nos cuidados com o Vicente. Sua presença foi imprescindível.

À Sonia, e a todos os professores e funcionários do PPGD UERJ com quem tive a oportunidade de conviver nessa intensa jornada. A todos os muitos amigos que fiz, e que levei pra vida. À Mariana, Cecilia e Juliana, amigas e representantes sensacionais, agradeço pelo voto comovente em favor da minha licença-maternidade junto ao Colegiado.

A toda a minha família e amigos que torceram muito pelo nascimento também desse “segundo filho”. Sobretudo à Yane (Mami), por todo o “suporte técnico” e ajuda que precisei, e à Berta, que acalmou meus ânimos e me ajudou a focar no mais importante.

Aos queridos companheiros de luta, que motivaram, sobremaneira, o desenvolvimento dessa pesquisa.

E por fim, ao Vicente, minha fonte primária de inspiração.

Deitem os prédios  
empilhem todos  
até formar outro  
imenso, recheado  
de gente a gritar  
“Tem gente!”

*Marcelo Duarte*

## RESUMO

PAIVA, Ludmila Ribeiro. **Enfim, global:** A volta das políticas de remoção no Rio de Janeiro do século XXI. 2013. 207f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Esta pesquisa busca desenvolver a temática do planejamento urbano à luz do conceito de empreendedorismo urbano e do ideário de cidade global. Tomando como referência a cidade do Rio de Janeiro, que tem passado por profundas transformações para sediar a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016, objetiva-se analisar as ideologias que norteiam a política urbana adotada e avaliar os principais impactos dessa política e dessas transformações sobre a vida cotidiana da cidade. Acredita-se que a produção de consenso sobre a realização dos megaeventos e dos projetos urbanísticos idealizados pelo poder público tem motivado a instauração de um estado de exceção permanente na cidade, com a suspensão de direitos e adoção de práticas autoritárias por parte dos governantes. A pesquisa parte de uma contraposição entre leis que garantem direitos e leis que os suspendem, as “leis de exceção”. Então é traçado um panorama das políticas públicas em curso a fim de explicitar os discursos do poder público sobre a política urbana. Em seguida, os conflitos até então escamoteados pelo discurso hegemônico são exaltadas através da apresentação de casos de resistência popular ao projeto de cidade que se impõe. O discurso desses movimentos sociais reflete o discurso de uma população que se tornou mera espectadora e consumidora da cidade. Há dificuldades em participar da gestão da cidade e o acesso à informação também é restrito. Enquanto isso, diversos projetos de requalificação urbana são realizados, provocando a remoção arbitrária de milhares de famílias. A especulação imobiliária é bem vinda pelos governantes, por estimular investimentos e o crescimento da cidade. Enquanto isso, aqueles que não têm condições de “consumir” essa cidade, são expulsos, direta ou indiretamente, para as regiões periféricas e carentes de infraestrutura e serviços essenciais. Como resultado, a política urbana aponta para uma reestruturação do espaço urbano excludente e antidemocrática, por privilegiar os investimentos públicos em áreas de maior interesse para o capital imobiliário, provocando a segregação da população de baixa renda e por inviabilizar a participação democrática da população na construção das políticas. Por outro lado, são vislumbrados processos de resistência popular que se constituem como um ativismo novo, que se constrói ao largo da organização política tradicional (por partidos políticos ou movimentos sociais tradicionais), constituindo uma luta horizontal pela resignificação e reconquista da cidade pelo povo.

Palavras chave: Política urbana. Empreendedorismo urbano. Remoção de moradias.



## ABSTRACT

PAIVA, Ludmila Ribeiro. **Finally, global:** The return of evictions policies in the Rio de Janeiro of XXI century. 2013. 207f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

This research pursues to develop the subject of urban planning, urban entrepreneurialism and the idea of global city. Referring to the city of Rio de Janeiro, which is passing by profound changes to host the World Cup in 2014 and the Olympics in 2016. It aims to analyze the ideologies that guide urban policy and evaluate the main impacts of this policy and these changes in the everyday life of the city. It is considered that the production of consensus about the realization of mega-events and urban projects has encouraged the establishment of a permanent state of exception in the city, with the suspension of rights and adoption of authoritarian practices by governments. The study is part of an opposition between laws that guarantee rights and laws that suspend them, the “emergency laws”. Then, it is outlined an overview of current public policies in order to clarify the speeches of government on urban policy. So, conflicts that were previously concealed by the hegemonic discourse gets emphasized by presenting cases of popular resistance against the imposed project of city. The discourse of these social movements reflects the speech of a population that became a merely spectator and consumer of the city. There are problems involving city management and restrictions to public information. Meanwhile, many urban renewal projects are being performed, causing arbitrary evictions of thousands of families. Property speculation has become welcomed by the rulers, to stimulate investment and economic growth of the city and those who cannot afford to “consume” this city, are expelled, either directly or indirectly, to the outskirts regions, lacking infrastructure and essential services. As a result, urban policy reveals an exclusionary and undemocratic restructuring of urban space, as favoring public investment in areas of interest to the real estate capital, causing the segregation of low-income people and derail the democratic participation of the people in building policies. On the other hand, popular resistance processes are constituting a new activism that builds off the traditional political organization (from traditional political parties or social movements), constituting a horizontal struggle to reframe and recapture the town by the people.

Keywords: Urban Policy. Urban entrepreneurialism. Housing Evictions.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
<b>I O DIREITO À CIDADE NO RIO DE JANEIRO:</b>	
<b>MÚLTIPLAS NORMATIVIDADES, O PARADOXO ENTRE A POLÍTICA</b>	
<b>E AS PRÁTICAS URBANAS E A RESISTÊNCIA POPULAR .....</b>	<b>28</b>
<b>1 MÚLTIPLAS NORMATIVIDADES NA GESTÃO URBANA: GARANTIA</b>	
<b>DE DIREITOS X LEIS DE EXCEÇÃO .....</b>	<b>28</b>
1.1 <b>O planejamento urbano oficial e as garantias de direitos .....</b>	<b>28</b>
1.1.1 <u>As garantias no plano internacional .....</u>	<u>28</u>
1.1.2 <u>Garantias na legislação nacional .....</u>	<u>32</u>
1.2 <b>As leis excepcionais e a flexibilização dos direitos .....</b>	<b>43</b>
1.2.1 <u>O decreto municipal sobre remoções</u>	
<u>.....</u>	<u>43</u>
1.2.2 <u>As leis excepcionais para os megaeventos esportivos: Ato Olímpico e Lei Geral</u>	
<u>da Copa.....</u>	<u>46</u>
1.2.3 <u>Outras leis e projetos de leis de exceção</u>	
<u>.....</u>	<u>50</u>
<b>2 POLÍTICA URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS: PROGRAMAS,</b>	
<b>PROJETOS E PLANOS DE GOVERNO. O PLANEJAMENTO</b>	
<b>ESTRATÉGICO MOSTRA SUA CARA .....</b>	<b>57</b>
2.1 <b>A ação estatal através da política urbana e das políticas</b>	
<b>públicas .....</b>	<b>57</b>
2.2 <b>“O plano” de governo 2009-</b>	
<b>2016 .....</b>	<b>58</b>
2.2.1 <u>A tríplice aliança entre governo federal, estadual e municipal</u>	
<u>.....</u>	<u>59</u>
2.2.2 <u>Análise do Plano Estratégico do governo Eduardo Paes de 2019-2012</u>	
<u>.....</u>	<u>65</u>
2.3 <b>As principais políticas públicas em curso na cidade em quatro</b>	
<b>vertentes .....</b>	<b>74</b>
2.3.1 <u>A questão habitacional: o Programa o Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e o</u>	
<u>MorarCarioca.....</u>	<u>74</u>
2.3.2 <u>A requalificação urbana da região portuária: o Porto Maravilha.....</u>	<u>79</u>

2.3.3	<u>Projetos de mobilidade urbana: BRS, BRT, VLT e teleféricos</u> .....	82
2.3.4	<u>Os programas de segurança pública das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e do Choque de Ordem</u> .....	90
3	<b>A CIDADE É NOSSA (?). CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS, GESTÃO (ANTI) DEMOCRÁTICA DA CIDADE E AS LUTAS SOCIAIS</b> .....	95
3.1	<b>Princípio da gestão democrática e a organização popular</b> .....	95
3.2	<b>Resistência através de denúncias: Vídeos Vozes da Missão, Relatório da Plataforma DHESCA e dossiês do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas e o Olimpi(c)leaks</b> .....	97
3.3	<b>A resistência e o urbanismo alternativo da Vila Autódromo e da Estradinha</b> ..	103
3.4	<b>As intervenções na região portuária e a resistência do Fórum Comunitário do Porto</b> .....	110
3.5	<b>As UPPs e a articulação de uma resistência conjunta dos moradores de favelas da Zona Sul e movimentos sociais</b> .....	121
II	<b>TENDÊNCIAS DE PLANEJAMENTO URBANO E SEUS EFEITOS NA REALIDADE. EMPREENDEDORISMO, SEGREGAÇÃO E JUSTIFICATIVAS PARA A EXCEÇÃO. A CONTRAPOSIÇÃO ENTRE AS DIMENSÕES DO URBANO</b> .....	127
4	<b>CORAÇÃO DO MEU BRASIL: A “CIDADE MARAVILHOSA” REVESTIDA DE “GLOBAL”</b> .....	127
4.1	<b>O advento do empreendedorismo urbano e o modelo de cidade global</b> .....	127
4.1.1	<u>O empreendedorismo e as novas tendências de governança urbana centradas no poder local</u> .....	129
4.1.2	<u>Empreendedorismo urbano e planejamento estratégico na cidade do Rio de Janeiro</u>	134
4.1.3	<u>A centralidade das parcerias público-privado e os limites do “urbanismo de projeto</u>	137
4.1.4	<u>A participação dos grandes eventos na requalificação urbana das grandes cidades</u> ..	142
4.2	<b>Segregação urbana e remoção de moradias populares na “cidade de exceção”</b>	144
4.2.1	<u>O paradigma da exceção na política urbana e a produção do consenso sobre o modelo de cidade a ser perseguido</u> .....	146
4.2.2	<u>Segregação e remoção no Rio de Janeiro: uma constante histórica</u> .....	153
5	<b>DESARMONIZANDO: CONTRAPOSIÇÃO ENTRE AS DIMENSÕES DO URBANO</b> .....	161

5.1	<b>As múltiplas dimensões de produção do urbano</b> .....	161
5.1.1	<u>No plano das ideologias: discursos sobre o urbano em crise e o urbano ideal</u> .....	162
5.1.2	<u>Nos plano dos efeitos concretos: práticas excludentes de urbanização</u> .....	179
	<b>CONCLUSÕES</b> .....	
191		
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	197

## INTRODUÇÃO

Essa pesquisa é fruto do desassossego. Por entender que a tarefa de pesquisar é indissociável daquilo que somos, da nossa vivência nos mais diversos espaços, a militância política trouxe para mim a perspectiva de estudar a política urbana à luz das remoções que vinham se intensificando em 2009, no início do mandato de Eduardo Paes como prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Por permear espaços de mobilização e luta pelo direito à moradia no Rio de Janeiro, pude acompanhar algumas situações de uma forma mais engajada do que talvez fosse desejável para um cientista.

Mas como não estamos diante de uma ciência exata, é justamente a sensibilidade diante dos fatos, às vezes tão naturalizados, que nos move no sentido de reumanizar as ciências humanas e restaurar a função social do pensamento científico. Devolver à sociedade a reflexão sobre o *status quo*, e questionar paradigmas tão enraizados na sua forma de organização, também constituem tarefas do cientista social, na busca por respostas sobre os eventos processados na realidade.

Contudo, essa pesquisa também é um exercício pessoal de distanciamento do problema, a fim de questionar os paradigmas afixados, sobretudo, na minha própria racionalidade, que dificultariam uma percepção global do problema. Se a pesquisa busca identificar ideologias que norteiam o planejamento urbano e uma concepção de ideal de cidade para o Rio de Janeiro, também será preciso diluir as ideologias que norteiam a minha concepção pessoal de cidade ideal, até para que seja possível tecer críticas qualificadas sobre a atuação do Estado na produção da cidade, um objetivo desafiador que espero ter cumprido.

E já que falamos em “global”, é importante esclarecer que o estudo não faz uma separação rígida entre as escalas (local/global), em razão da proposta de uma abordagem relacional,<sup>1</sup> que priorize a forma e a natureza das relações sociais e suas interações espaciais, variáveis de acordo com o contexto. Os processos analisados nesta pesquisa são processos que envolvem inter-relações complexas entre as escalas e níveis geopolíticos.

A escala local, por exemplo, relaciona-se com o planejamento e a gestão das cidades. Refere-se a recortes espaciais, mas também vincula-se à administração e ao poder estatal

---

1

(nível municipal). A escala global, por sua vez, diz respeito tanto a fenômenos econômicos do sistema mundial capitalista como também a entidades internacionais multilaterais como a ONU ou o Banco Mundial.

Em meio a esses processos, que operam em cada escala, existem outras lógicas espaciais, fluxos contínuos e descontínuos, que se estruturam em complexas redes de desconcentração de atividades e centralização de comando. Como o presente estudo tem foco na concepção de urbanismo empreendedor (e suas formas de gestão oriundas do meio empresarial), modelo que se difundiu no modo de produção capitalista globalizado, é necessário adotarmos um pensamento multiescalar, que vá além da abordagem do espaço físico.

Assim, partimos do princípio de que a cidade e o fenômeno urbano se constituem de acordo com as transformações decorrentes da produção e reprodução da sociedade, estando submetidos, portanto, à lógica de um determinado modo de produção e de sua correspondente estrutura político-institucional. Partindo desta concepção, a formulação da política urbana decorre das contradições da cidade, das relações entre diversas forças sociais conflitantes quanto ao modo de ocupação e de produção do espaço urbano.

As intervenções do Estado no espaço urbano se dão através de diferentes instrumentos de planificação e normatização jurídicos e financeiros além de operações concretas no território da cidade. Todas essas intervenções devem ser analisadas levando em consideração os efeitos que acarretam na vida de seus habitantes e diferenciando seus impactos sobre as diferentes classes e grupos sociais.

Para fins de definição conceitual, adotaremos a definição de Estado de Jean Lojkine, qual seja, a de que o Estado é produto de uma relação social. Ele não é exterior à estrutura social, organização autônoma e superior ou “agente da vontade geral”, tampouco deriva de uma sobreposição de sistemas ou instâncias. Lojkine supera, assim, a visão de grande parte da teoria marxista que enxerga no Estado uma entidade externa que intervém a fim de regulamentar a relação capital-trabalho.<sup>2</sup> Em Lojkine, o Estado é apenas mais uma das manifestações da contradição existente entre a socialização do processo de trabalho e a apropriação privada dos meios de produção. Evidentemente, a estrutura do Estado capitalista não deixa de refletir a estrutura de classes e as relações de forças entre o capital dominante e a classe trabalhadora.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981. p. 84/85.

<sup>3</sup> *Ibidem*. p. 113.

Partindo desse pressuposto, podemos afirmar que as intervenções do Estado no urbano se dão como uma resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas. Para Lojkine, a urbanização é a principal forma de realização da divisão social e territorial do trabalho e é responsável pela divisão entre o trabalho material e intelectual. Tal divisão se daria, em Marx, pela separação entre cidade e campo. Já Lojkine atualiza esta leitura, considerando que a divisão do trabalho se dá através da segregação decorrente da separação entre centros urbanos e zonas periféricas.<sup>4</sup> E é neste ponto que a pesquisa pretende se concentrar, com o objetivo de analisar os mecanismos pelos quais a urbanização opera, conformando uma divisão do trabalho que permita “substituir uma sociologia da estratificação social, por uma sociologia da segregação social”.<sup>5</sup>

Para esclarecer essas questões teóricas, o primeiro problema da pesquisa busca saber qual ideologia ou concepção de cidade orienta a política urbana na cidade do Rio de Janeiro atual. Estudar o planejamento urbano sob a ótica da ideologia requer pensá-lo através de seus vínculos com aquilo que lhe deu origem, ou seja, cada plano representa uma ideologia determinada, que pode ser esclarecida a partir da consideração do momento histórico vivido pela cidade, seus aspectos políticos, sociais e econômicos e as identificações ideológicas existentes entre a administração pública e a classe no poder.<sup>6</sup>

A ideologia é aqui percebida como um processo compreensível e racional. Partindo tanto da perspectiva micro quanto macroscópica, Raymond Boudon se apoia em Max Weber, no sentido de conceber a ideologia como ingrediente natural da vida social, construída com base na realidade e nas experiências dos indivíduos. Nas palavras de Louis Althusser, a ideologia é elemento indispensável à composição da vida histórica de determinada sociedade.<sup>7</sup> No entanto, o ator social está situado em um lugar do qual não vê o mundo da mesma maneira que os demais. Boudon utiliza em sua análise uma percepção tardia de Marx, segundo a qual a ideologia teria origem numa concepção racional do comportamento social,<sup>8</sup> portanto, ela é um objeto racionalmente construído.

---

<sup>4</sup> Ibid. p. 142.

<sup>5</sup> Ibid. p. 147-149.

<sup>6</sup> REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. p. 16.

<sup>7</sup> Ibid. p. 27.

<sup>8</sup> BOUDON, Raymond. *A ideologia ou a origem as ideias recebidas*. São Paulo: Ática, 1989. p. 59.

A importância da ideologia para a gestão do sistema urbano está na possibilidade de unificar os habitantes em torno das decisões tomadas no âmbito da política urbana. Os planos de urbanismo são apresentados pela administração pública como portadores do interesse geral, universalizando, assim, os conceitos implícitos nas suas decisões.<sup>9</sup> Para que tais decisões fossem legítimas, no sentido de conformação do interesse público e dos benefícios à população da cidade como um todo, foi preciso desenvolver um apurado mecanismo de geração de consensos (e supressão de conflitos) sobre o conteúdo dos planos e políticas e sobre a forma de operacionalização da política urbana.

Buscando responder à questão da ideologia, identificamos a adoção de algumas tendências no planejamento urbano da cidade que constituem um modelo de urbanização que vem sendo adotado em diversas cidades do mundo e que aponta para a materialização de um modelo ideal de cidade, a cidade-global. A definição de cidade-global encontra múltiplas acepções que têm origem nos impactos causados pelo processo de globalização nas metrópoles dos países centrais no final da década de 1970. As transformações na economia decorrentes da maior flexibilidade das escolhas locacionais das empresas (com as novas tecnologias de informação e comunicação) teriam conduzido essas metrópoles a uma crise de centralidade econômica e perda de controle sobre as atividades industriais.<sup>10</sup>

Posteriormente, algumas dessas cidades resignificaram sua participação no sistema produtivo internacional e readquiriram importância estratégica através da substituição das atividades industriais por atividades ligadas ao setor terciário (de serviços especializados em grande parte de caráter transnacional). Tais cidades passaram a ser denominadas de cidades globais. Contudo, entre as décadas de 1980 e 1990, alguns autores, como Saskia Sassen (1998),<sup>11</sup> passaram a utilizar o conceito para designar cidades que assumiram posicionamento estratégico em relação à economia mundial, expressando as contradições decorrentes da nova divisão do trabalho e ampliação das desigualdades e da segregação sócio-espacial.

Todavia, nos deparamos com novos sentidos para o termo cidade-global que não traduzem mais o processo histórico de transformação produtiva decorrente da globalização da economia. Ocorreu uma transposição do conceito para expressar um modelo de cidade ideal, como aquela que reúne as características das metrópoles que reestruturaram seu sistema

---

<sup>9</sup> Ibid. p. 28.

<sup>10</sup> CARVALHO, Mônica de. Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito. *In: São Paulo em Perspectiva*. 14 (4), 2000. p. 70-82. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9753.p.71>>. Acesso em: 6 nov. 2013.

<sup>11</sup> SASSEN, Saskia. *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.



produtivo e concentraram em seu território um grande número de empresas transnacionais e atividades econômicas ligadas ao setor de serviços especializados na área de tecnologia da informação e de telecomunicações.<sup>12</sup>

Para conquistar a posição de cidade-global no mercado mundial, seria preciso adotar determinado modelo de planejamento, conhecido como planejamento empresarial, negocial, empreendedor ou estratégico, que pressupõe a adoção de um novo modo de governar: o do empreendedorismo urbano. Historicamente, essas tendências surgiram com a derrocada do padrão tecnocrático-centralizado-burocrático de planejamento, típico do urbanismo modernista idealizado nos marcos do período conhecido como os Trinta Gloriosos (de 1945 a 1975). O planejamento modernista ganhou destaque neste período de avanço do *Welfare State*, que aliou o crescimento econômico, ao controle do Estado sobre as relações de trabalho e à elevação do padrão de vida por meio da distribuição de renda e do investimento em políticas sociais.

Entretanto, com a crise econômica e a derrocada do fordismo ocorridas no início dos anos 1980, principalmente nos países europeus, ocorreu também o declínio do modelo do Estado de Bem-Estar social e o encolhimento da intervenção estatal. Alguns autores associam este processo como o marco formal da institucionalização da cidade neoliberal e o início da construção de uma nova política urbana concebida e orientada a partir da escala global. Deste modo, ocorreu uma reformulação na forma de participação do poder público local na definição da política urbana, exaltando seu protagonismo na atração de investimentos e capitais, no enaltecimento da vocação turística e dos atributos naturais, e na realização de maciços investimentos em infraestrutura e no setor de serviços financeiros, socioculturais e de fluidez territorial (transportes e comunicações).

Nesse fenômeno, que denominamos de empreendedorismo urbano, o poder executivo municipal assume a postura ativa de promotor do desenvolvimento econômico da cidade, utilizando técnicas de administração empresarial consubstanciadas, em grande parte, nos planos estratégicos das cidades. O planejamento estratégico pressupõe que as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas. Elas devem, portanto, competir entre si, pelo investimento de capital e tecnologia, na atração de novas indústrias e negócios, e competir no preço e qualidade dos serviços e na atração de força de trabalho qualificada.

A ascensão do planejamento estratégico, o desenvolvimento da globalização e da autonomização e nova mobilidade do capital permitiram a adoção de formas mais flexíveis de

---

<sup>12</sup> Ibid, p. 72.

intervenção jurídica pelo Estado. Deste modo, as políticas públicas estatais passaram a definir planificações urbanas flexíveis e socializações seletivas do solo (como as concessões públicas). Na prática, as políticas públicas tornaram-se instrumento de seleção e dissociação dos equipamentos urbanos conforme sua rentabilidade.<sup>13</sup> Pedro Abramo<sup>14</sup> considera que “o retorno do mercado” é um elemento determinante na estruturação da cidade neoliberal.

No período fordista, o mercado tinha um importante papel na produção de infraestrutura e equipamentos urbanos, porém, sua ação era mediada pelo Estado na definição das regras de uso do solo e nas características desses equipamentos urbanos (por exemplo, nas definições orçamentárias e de gasto público). Na leitura de David Harvey, o que ocorreu no neoliberalismo, foi que a própria cidade se tornou um ativo financeiro. A construção de espaços, a produção da moradia, todos esses eventos tem um impacto no valor da terra e na acumulação de capital. A produção do espaço urbano tornou-se um grande veículo para a produção e absorção do excedente.<sup>15</sup>

Portanto, com a crise do Estado de Bem Estar Social e do urbanismo modernista e regulatório e as dificuldades no financiamento estatal da habitação, infraestrutura e equipamentos urbanos e alguns serviços urbanos coletivos, o mercado ressurge como principal mecanismo de coordenação de produção da infraestrutura urbana, seja pela via das privatizações de empresas públicas urbanas, seja pela hegemonia do capital privado na produção das materialidades residenciais e comerciais da cidade.

Para Abramo (2007), o que diferencia as cidades latino-americanas das grandes cidades dos países centrais, é que além do funcionamento das lógicas de mercado e de Estado, a urbanização também se opera por meio de uma terceira lógica, a da necessidade, que promove a produção das cidades através do “ciclo ocupação/autoconstrução/autourbanização”, processo bastante marcante nas cidades brasileiras.

A propósito, na experiência brasileira, após os avanços democráticos da década de 1980, foi cultivada a esperança de que os anos 1990 trariam a consolidação das conquistas consagradas na Constituição Federal de 1988, inclusive no que tange à gestão democrática das cidades e universalização do acesso à terra urbana e aos equipamentos e serviços coletivos. Princípios esses reproduzidos nas constituições estaduais, leis orgânicas e planos diretores

---

<sup>13</sup> LOJKINE (1981). p. 170-171.

<sup>14</sup> ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 9, Nº. 2. p. 25-54. Nov. 2007.

<sup>15</sup> HARVEY, David. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 122.

posteriores à promulgação da Constituição. No entanto, tais vitórias foram contornadas pela não-regulamentação de dispositivos constitucionais, pela não-implementação de mecanismos regulatórios e redistributivos em nível local<sup>16</sup> e pela naturalização de práticas estatais autoritárias que ainda encontram respaldo legal.

Com a ascensão do neoliberalismo justamente no período pós-Constituinte, a agenda constitucional foi substituída pela agenda de inserção competitiva e do ajuste fiscal. Isso implicou numa perda substancial da capacidade regulatória em âmbito federal, gerando dificuldades em planejar o desenvolvimento.<sup>17</sup> Nesse momento, de abertura econômica aos fluxos da globalização, e de acirramento de crises econômicas,<sup>18</sup> veio à tona a discussão sobre a necessidade de reorganização dos espaços produtivos e o novo papel das cidades brasileiras nos processos de fluidificação da cadeia produtiva,<sup>19</sup> constantes de um modelo de cidade que vem sendo difundido no Brasil e na América Latina desde os anos 1990 com o apoio de agências multilaterais como o Bird, Banco Mundial e ONU-Habitat.<sup>20</sup>

No Rio de Janeiro podemos estabelecer como marco o ano de 1993,<sup>21</sup> quando se tornou mais evidente a coerência entre as escolhas de investimento e a redefinição do papel do poder público municipal, consolidando práticas de “boa governança” como a busca por maior eficácia administrativa e orçamentária e atratividade econômica que permitisse superar a crise que pairou sobre a cidade. Estabeleceram-se, assim, novas formas de relacionamento entre poder público e setor privado, cuja característica central é a formação de parcerias público-

<sup>16</sup> COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora UNESP, 2005. p. 15.

<sup>17</sup> Ibid. p. 16

<sup>18</sup> Como a que se arrastou no Rio de Janeiro desde a fusão entre os estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, em 1975, e a interrupção da política de financiamentos, e que levou à decretação falência do município em 1988. In: SANTOS, A. M. S. P.; MOTTA, Marly Silva da. O “bota-abixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). In: *Revista Rio de Janeiro*, nº. 10, maio-agosto, 2003. p. 25.

<sup>19</sup> COCCO, Giuseppe (Org.). *A Cidade Estratégica - Nova Retórica e Velhas Práticas no Planejamento do Rio de Janeiro: a Impostura do Porto de Sepetiba*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 17.

<sup>20</sup> VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B. *A Cidade do Pensamento Único*. Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2011 (a). p. 75-103. p. 77.

<sup>21</sup> Em 1993, seduzida pela experiência de reestruturação urbana e econômica da cidade de Barcelona alavancada pela realização dos Jogos Olímpicos de 1992, a prefeitura organizou um grande seminário chamado “Rio-Barcelona: estratégias urbanas”, que motivou a contratação de consultores catalães para assumir a Direção Executiva do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro, relativo ao primeiro mandato de César Maia como prefeito do Rio de Janeiro. In: VAINER, Carlos Bernardo. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B. *A Cidade do Pensamento Único*. Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2011 (b). p. 105-119. p. 107.

privado na realização de grandes obras públicas e prestação de serviços públicos essenciais.

Aqui é importante ressaltar o sentido de “governança” urbana, mais abrangente do que o de “governo” urbano. O verdadeiro poder de reorganizar a vida urbana está, muitas vezes, fora do governo ou pelo menos dentro de uma ampla coalizão de forças na qual o governo e a administração urbana têm apenas um papel facilitador e coordenador a desempenhar. O poder de organizar o espaço deriva de um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais reunidos no esforço de orientar a política da “máquina de crescimento”.<sup>22</sup>

A cidade vive hoje uma conjuntura bastante peculiar. O país encontra-se em franco processo de crescimento econômico que possibilita um amplo repasse de verbas públicas federais para o desenvolvimento da infraestrutura da cidade. As alianças políticas entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) também ampliam as oportunidades de concretizar as políticas no nível local. E tais fatos ainda se somam à sinergia de investimentos privados trazida pelos diversos eventos internacionais de grande porte<sup>23</sup> que se realizarão na cidade, em especial, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

A análise do caso do Rio de Janeiro revela como as estratégias discursivas anunciam uma crise provocada pela inadequação da cidade ao enfrentamento dos desafios da globalização e da competição interurbana. A saída apontada para a crise coincide com os interesses dos atores econômicos locais. É um discurso legitimador de práticas políticas que eliminam reivindicações contrárias aos interesses hegemônicos.<sup>24</sup> A busca por competitividade internacional sobrepôs-se ao pacto político condensado nos documentos legais do período pós-constituente (como os planos diretores e leis orgânicas) ensejando novos compromissos sociais e arranjos institucionais<sup>25</sup> (consubstanciados no carro chefe da nova governança: o Plano Estratégico).

São objetivos específicos deste estudo, identificar o modelo de urbe desenhado para o Rio de Janeiro e traçar um perfil da governança em curso na cidade. Através da análise dos

---

<sup>22</sup> Conceito extraído de Molotch (1976) por HARVEY, David. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. In: *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, nº 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present. (1989), p. 3-17. p. 6. Disponível em: <<http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/harvey1989-from-management-to-empresaurialism.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>23</sup> O Rio de Janeiro irá sediar nos próximos anos, dezenas de eventos internacionais, dentre eles, a 38ª Jornada Mundial da Juventude, a Copa das Confederações da FIFA Brasil em 2013, a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Mais informações em: <<http://www.rio.tj.gov.br/web/riotur/exibeconteudo?article-id=2284151>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>24</sup> COMPANS (2005). p. 28.

<sup>25</sup> Ibid. p. 17.

instrumentos de planificação e operacionalização da política urbana e dos elementos discursivos que baseiam os projetos urbanísticos, busca-se explorar as ideologias que norteiam o planejamento urbano e as políticas públicas de modo geral.

Diante de um contexto tão truncado, que envolve uma gama tão extensa de atores e instituições envolvidas, com diversos interesses conflitantes, e diante de um cronograma apertado de intervenções em curso ou em vias de realização no território urbano, encontramos algumas dificuldades em destrinchar os processos complexos abrangidos pela política urbana. Ainda que o foco do estudo sejam os efeitos do planejamento urbano sobre o direito à moradia da população de baixa renda, com os processos de remoção e *gentrificação*<sup>26</sup> já vislumbrados no levantamento preliminar da pesquisa, seria preciso desenvolver uma análise abrangente, que nos permitisse debruçar sobre os principais elementos de constituição da política urbana para identificar que tipo de planejamento é esse, e quais são seus componentes de fundo ideológico.

O encontro com esses elementos deveria preceder o aprofundamento bibliográfico e reflexões mais profundas sobre os processos em que eles se operam, a fim de permitir uma leitura que não os enquadrasse, inicialmente, em modelos de cidade e gestão já conhecidos. Essa escolha se deu, principalmente, em função da atualidade e emergência recente dos casos analisados. Uma apresentação preliminar dessas situações permite trazer novos componentes à reflexão urbanística que não poderiam ser vislumbrados se aplicássemos, desde o início, um sistema de filtros baseados nas experiências anteriores de reforma urbana.

Tal opção fez com que a pesquisa fosse dividida em duas partes. A primeira trata do direito à cidade no Rio de Janeiro: as múltiplas fontes normativas desse direito e o paradoxo entre as práticas e políticas públicas e sua relação com as reivindicações e a resistência dos moradores contra um projeto de cidade hegemônico. Na segunda parte, foram aprofundados o estudo e a crítica da política urbana através da pesquisa bibliográfica e relacionadas as três dimensões da política urbana descritas na primeira parte: as leis, as práticas e políticas públicas estatais e as reivindicações da população afetada pelas intervenções urbanas.

A primeira parte contém três capítulos. Um, traz a dimensão normativa da política urbana. O segundo reflete a concepção estatal da política urbana, a partir de discursos

---

<sup>26</sup> Gentrificação consiste em uma forma urbana que expressa a substituição gradativa da população de baixa renda por habitantes de classe média. Sua definição teve origem em Londres desde o início dos anos 1970, quando famílias de classe média “transformou” os bairros operários. Neil Smith afirma que tal processo é desencadeado por projetos de renascimento, renovação, reestruturação, reabilitação e reconstrução urbana. *In*: SMITH, Neil. “A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à ‘regeneração’ urbana como estratégia urbana global”. *In*: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006. p.59-87.

emitidos por representantes do poder público e de textos que expressam a dimensão “operacional” da política urbana e das políticas públicas. No terceiro e último capítulo desta parte, são privilegiados os discursos de movimentos sociais e grupos sociais organizados, a fim de demonstrar os efeitos concretos da política urbana sobre o dia-a-dia dos moradores da cidade.

No primeiro capítulo, foi analisada a dimensão normativa a partir da contraposição entre duas lógicas distintas: a lógica das garantias de direitos constitucionalmente fundamentados e a lógica das denominadas “leis de exceção”<sup>27</sup> que têm fundamentado algumas ações do poder público no “estado de emergência” que se impôs com a realização dos megaeventos esportivos na cidade. Tais leis, que influenciam direta ou indiretamente a condução da política urbana e o exercício do direito à cidade, são derivadas tanto do poder legislativo quanto do poder executivo.

O levantamento das normas expostas no primeiro capítulo não foi feito arbitrariamente. Os principais diplomas legais que contêm dispositivos de proteção ao direito à moradia e à cidade (ou que se relacionam diretamente ao exercício desses direitos) foram enumerados de forma sistêmica, desde a previsão em âmbito internacional até legislações bastante específicas.

No entanto, não havia possibilidade de compilar sistemicamente as leis consideradas “excepcionais” no sentido agambiano,<sup>28</sup> especialmente em função da emergência recente da maioria delas. Foram selecionadas, portanto, leis que entraram em conflito com os interesses da coletividade ou com outras leis garantidoras e protetoras de direitos e que ganharam destaque no decorrer do trabalho de campo, no acompanhamento de alguns embates entre a população e o Estado. Na medida em que aumentavam as disputas, foram sendo editadas novas leis para pautar a atuação do poder público que, segundo Agamben, apresentam-se como a “forma legal daquilo que não pode ter forma legal”.<sup>29</sup>

Além do recorte temático, é importante ressaltar que não há separação rígida entre as fontes eleitas para tratar deste capítulo e do capítulo seguinte, tendo em vista que, se um

---

<sup>27</sup> O conceito foi formulado por Carlos Vainer, que relaciona a ideia de flexibilidade no urbanismo à teoria de Agamben sobre o estado de exceção. Ele atribui às leis de exceção o caráter “paradoxal de medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito”, sendo “a forma legal daquilo que não pode ter forma legal” (cit. Agamben, 2004, p. 12). VAINER, Carlos Bernardo. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR 2011, Rio de Janeiro. *Anais do Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro: 2011 (c).

<sup>28</sup> AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

<sup>29</sup> Ibid, p. 12.

pretende tratar das leis e o outro das políticas públicas, resta claro que toda política está prevista em lei, logo, está delineada por um ou mais diplomas normativos. Entretanto, optamos por estudar neste capítulo apenas normatividades diretamente relacionadas ao âmbito de proteção e garantia dos direitos em tela (seja reforçando, seja suspendendo-os), enquanto as normas que se propõem, mais especificamente, a regulamentar políticas públicas do interesse desta pesquisa foram objeto de estudo do segundo capítulo (como o caso da lei que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, analisado no segundo capítulo).

No primeiro capítulo, tivemos clareza sobre a vasta legislação garantista, cujo direito à moradia adequada está embasado na noção de direitos fundamentais sociais, sendo considerado, portanto, um direito humano universalmente garantido. As legislações internacionais trouxeram a definição de moradia adequada, que se traduz não apenas como um teto e quatro paredes, mas como o direito a um padrão de vida adequado através do “acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental”. Mas ainda que exista um aparente consenso sobre a importância dos direitos fundamentais, as violações a esses direitos ocorrem, e quase sempre com fundamento em lei e em outros consensos firmados sob o paradigma da exceção que se instaurou na cidade.

Para além dos embates entre a população e o poder público na arena jurídica, entre direitos que tutelam interesses divergentes, nos deparamos com uma intensa disputa política entre a sociedade civil organizada e o poder público estatal sobre a conformação da política urbana e as decisões sobre o futuro da cidade.

No segundo capítulo, buscaram-se expor as políticas públicas consideradas mais emblemáticas no que se refere à política urbana em curso na cidade do Rio de Janeiro. Fizemos uma breve exposição dos principais programas, projetos e planos de governo, com especial enfoque no Plano Estratégico. Na análise dos instrumentos de planificação da política urbana, buscaram-se expor alguns projetos urbanísticos e as diretrizes do Plano Estratégico a fim de apontar coerências e incoerências discursivas, principalmente no que se refere ao modelo de desenvolvimento urbano e regional definido para o Rio de Janeiro.

Portanto, foi objeto de estudo deste capítulo o discurso do Estado sobre a política urbana,<sup>30</sup> agora na perspectiva das políticas públicas e da dimensão estratégica que lhes dá

---

<sup>30</sup> Neste e no terceiro capítulo, adotamos a análise de discurso como método de pesquisa. Diferentemente do primeiro capítulo, em que adotamos a abordagem descritiva dos textos normativos que disciplinam o direito à moradia e à cidade, aqui não focamos tanto nas leis que definem essas políticas, mas sim no próprio discurso do poder público sobre as mesmas. Acredita-se que essa seja a forma mais adequada de identificar a ideologia presente nas políticas públicas, posto que as leis que as definem nem sempre traduzem o pensamento do poder executivo, já que passam por outras instâncias de poder e representação popular.

embasamento. Foi possível perceber que há toda uma fundamentação discursiva dessas políticas nos discursos oficiais emitidos por agentes e representantes do poder público municipal, que expõe de forma bastante clara o modelo de cidade que se busca impor. Nesse aspecto, consideramos fontes discursivas do poder público, além do Plano Estratégico (2009-2013), declarações fornecidas à imprensa privada, textos presentes em páginas oficiais do governo na *internet* e na imprensa pública, o material oficial de divulgação das políticas públicas e dos empreendimentos urbanísticos e documentos e pesquisas realizadas pelos órgãos públicos para justificar as práticas e políticas adotadas.

Talvez este capítulo seja o que responde mais objetivamente ao problema de pesquisa que indaga sobre qual ideologia ou concepção de cidade orienta a política urbana na cidade do Rio de Janeiro. No entanto, tal questão só é plenamente esclarecida após o cruzamento de tais informações aos dados coletados junto à população e aos movimentos sociais (capítulos 3 e 5) e com o estudo teórico sobre concepções e modelos vigentes (capítulo 4), de modo a permitir uma visão global da questão que apreenda a complexidade dos vários componentes ideológicos encontrados.

Por entendermos que toda política pública contém um componente de ação estratégica, isto é, prevê ações consideradas necessárias e possíveis para determinado momento e as projeta para um futuro próximo, foi adotado como recorte metodológico o enfoque no elemento estratégico das políticas, que se relacionam de maneira complexa às estruturas de poder (político e econômico). Na tentativa de clarificar o modelo de planejamento urbano assumido pela atual gestão da prefeitura, esbarramos em modelos de desenvolvimento concebidos numa esfera mais abrangente do que a do governo local.

Por esta razão, foi necessária uma leitura conjuntural sobre a gestão da prefeitura que foi estudada, qual seja, a do prefeito Eduardo Paes, através da descrição de uma correlação de forças que possibilitou alianças (com outros níveis de governo e com o setor privado) e novos arranjos institucionais de suma importância para concretizar o projeto almejado. A figura do executivo municipal ganhou destaque como o principal ator empreendedor da reforma urbana segundo o projeto de cidade descrito no Plano Estratégico 2009-2012.<sup>31</sup>

Em seguida, elegemos alguns eixos temáticos para tecer um quadro setorial das políticas em curso na cidade. Sem perder de vista o foco no direito à moradia e à cidade, o

---

<sup>31</sup> Não cuidaremos de analisar aqui, mas é relevante mencionar o decreto nº 36.670/2013 emitido pela prefeitura em que o modelo de governança é exposto e centralizado justamente na figura do prefeito: “Art. 1.º Fica instituído o MODELO DE GOVERNANÇA para a execução do Plano Estratégico 2013-2016 da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Art. 2.º A instância máxima do modelo de governança será o Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro”.



primeiro ponto de análise foi o eixo habitacional e a questão das favelas. Depois, passamos para o eixo de requalificação urbana da região portuária, que consiste na maior operação urbana consorciada já realizada no país. Então, seguimos para a análise dos novos projetos de mobilidade urbana e, por fim, estudamos duas políticas do campo da segurança e ordem públicas que mais têm impactado o cotidiano da cidade.

O terceiro capítulo trouxe à tona o material empírico, de fundamental importância para ancorar a pesquisa na realidade por meio da análise dos efeitos concretos de um planejamento urbano definido com base em ideologia e modelo específicos. A esse respeito, é importante destacar que um dos problemas da pesquisa busca identificar: quais são os principais efeitos de um planejamento e de uma política urbana tão alinhados à lógica do mercado mundial? Seria a remoção de moradias populares um pressuposto para a implementação de projetos urbanísticos de idealizados para a cidade do Rio de Janeiro? Com base no levantamento empírico, busca-se investigar em que medida os projetos de urbanismo pautados na renovação e valorização imobiliária da cidade não acabam acirrando as desigualdades e prejudicando a gestão democrática da cidade.

Para tratar do material empírico, fizemos uso da Etnometodologia de Harold Garfinkel.<sup>32</sup> No estudo das múltiplas ideologias e concepções de cidade (e de desenvolvimento urbano) existentes no Rio de Janeiro, buscamos reportar os anseios e as reivindicações da população diante das transformações urbanas em curso na cidade. Nesses discursos, também estão presentes outras noções de planejamento urbano e outro ideário de cidade, que contemple a participação e as reivindicações populares.

A etnometodologia contribui para essa análise na medida em que considera o senso comum como elemento integrante dos fatos sociais, fenômenos observáveis e relatáveis cientificamente por pessoas comuns. Garfinkel reconcilia a teoria e a prática, por considerar que a compreensão dos fatos sociais não é tarefa exclusiva do cientista. Na sociologia prática, as propriedades racionais das atividades práticas são tratadas como “antropologicamente desconhecidas”. O que requer chamar a atenção para as práticas “reflexivas”, aquelas que os membros<sup>33</sup> consideram familiares, atividades da vida cotidiana por eles reconhecidas como sendo um lugar comum. A cada ocasião em que essa atividade comum ocorrer, ela será vista como “mais uma primeira vez”. Os membros a verão como um contínuo, juntamente a outros

---

<sup>32</sup> GARFINKEL, Harold. *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1967.

<sup>33</sup> Garfinkel utiliza a expressão “membro” para designar qualquer indivíduo que realiza atividades prática empregando o conhecimento do senso comum para atribuir sentido ao mundo social em que vive.

elementos que caracterizam um evento que, para todos os membros que a testemunharem, terá cumprido com a faticidade, objetividade e familiaridade tipicamente esperadas.

Para Garfinkel, o cumprimento desse padrão só será identificado através da etnografia. Se para os membros esse processo não é nada mais do que um fenômeno familiarmente conhecido, um lugar comum, para o pesquisador, tal fenômeno consiste: (1) no uso concertado e cotidiano de métodos para reconhecer e demonstrar a tipicidade, isolamento, uniformidade, repetição potencial, consistência, equivalência, enfim, as propriedades racionais de expressões e ações indexicais<sup>34</sup> e (2) na possibilidade de analisar ações num dado contexto que não apenas não define o contexto geral como o seu contexto específico constitui sua própria essencialidade.

Nesse sentido, nos casos em análise, existe o objetivo de evidenciar, por exemplo, a partir de fragmentos, discursos, descrições parciais e rumores, um vago catálogo de experiências nas quais famílias foram removidas de suas residências e os critérios de seleção das mesmas. Tal construção só é possível se considerarmos a realidade (objeto de estudo) como *processo*, e não como *dado* ou *coisa* imutável. Na pesquisa em tela, fizemos uso da etnometodologia para reportar os dados obtidos através da observação empírica em diversos espaços de resistência constituídos, um levantamento qualitativo realizado junto a movimentos sociais emergentes e grupos de ativismo selecionados como amostras da luta pelo direito à cidade no Rio de Janeiro. As atividades e circunstâncias práticas, em especial, os discursos dos atores sociais foram levados em consideração a fim de explicar as ações coletivas de movimentos sociais e explicitar as diferentes concepções de cidade almejadas para o Rio de Janeiro, provenientes tanto do Estado quanto da sociedade.

Foi possível evidenciar, no estudo dos casos concretos, que o poder público municipal tem adotado práticas autoritárias rotineiramente, configurando uma forma de gestão urbana que denominamos de “gestão antidemocrática da cidade”, numa alusão ao princípio de gestão democrática da cidade presente no Estatuto da Cidade. Este princípio tem fundamento nos princípios constitucionais da soberania popular e democracia direta, especialmente no direito à participação popular. A política urbana e habitacional devem ter canais abertos à participação de organizações, entidades e movimentos populares, através da criação de conselhos, procedimentos e mecanismos de participação comunitária sobre as definições do desenvolvimento urbano (por exemplo, na elaboração do Plano Diretor).

---

<sup>34</sup> A “indexabilidade” diz respeito à necessidade de contextualização do momento de produção dos discursos práticos. Para a etnometodologia, a linguagem deve ser traduzida de forma individualizada, por se referir a uma situação particular.

Segundo Maria da Glória Gohn, o capital social é tão importante quanto o capital econômico, pois ele permite gerar inovações e contribui para minorar as desigualdades e aprofundar o processo democrático. Apesar de não ter sido um processo harmonioso, o aprofundamento da democracia possibilitou a construção de propostas de democracia participativa, que incluíam iniciativas voltadas para a distribuição dos recursos com base nas necessidades sociais, e não no lucro de mercado.<sup>35</sup>

Neste capítulo, abordamos alguns conflitos de interesses que emergiram entre o poder público (em especial do executivo municipal) e os moradores de algumas regiões da cidade. Os conflitos se acirraram quando o local de moradia desses grupos sofreu intervenções do poder público que alterassem substancialmente suas condições de vida. A maior parte deles está relacionada às obras de infraestrutura para receber os megaeventos esportivos na cidade em 2014 e 2016, mas podemos observar também outras nuances na raiz desses conflitos, como a desigualdade no tratamento dos moradores de favela, a militarização desses territórios com as Unidades de Polícia Pacificadora e a suspensão e violação dos direitos dessas pessoas.

Nesse sentido, buscamos expor algumas iniciativas de organização popular, erigidas no processo de transformação que a cidade do Rio de Janeiro vem sofrendo, visando, em essência, a participação nas instâncias de decisão sobre os rumos da política urbana. Tais grupos reuniram-se em torno de diferentes processos de resistência, unificando discursos contra-hegemônicos e traduzindo uma outra forma de ver e pensar a cidade.

A pesquisa envolveu a análise de discursos e processos em curso no “mundo real” e na vida cotidiana dos grupos de moradores selecionados a fim de exemplificar situações concretas de desrespeito à gestão democrática da cidade a partir do levantamento de situações de remoção da população de baixa-renda, casos estes registrados e acompanhados pela autora no período de abril de 2010 a junho de 2012. O material empírico consiste em anotações em caderno de campo com relatos de reuniões de alguns movimentos sociais e grupos de apoio a populações ameaçadas de remoção na cidade. Tal levantamento apontou para o surgimento de diversas experiências exitosas de organização popular contra a forma com que são conduzidos os grandes projetos urbanísticos.

O depoimento dos moradores foi colhido através da observação empírica em espaços de mobilização e luta contra as remoções, bem como em fontes jornalísticas, na imprensa internacional e mídias alternativas (dada a dificuldade em encontrar a versão dos moradores

---

<sup>35</sup> GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/FASE: 2004. p. 59-61.

nas mídias de grande circulação).<sup>36</sup> A utilização de material jornalístico, tanto no segundo quanto no terceiro capítulo, teve por objetivo complementar a apuração e contextualização do momento histórico vivido pela cidade trazido à tona pelo estudo empírico. Se o Rio de Janeiro está na ordem do dia dos maiores eventos internacionais do mundo, a cidade e suas transformações em curso estão sempre na pauta dos veículos de comunicação.

Sem prejuízo das demais fontes e sem ignorar o fato de que os veículos midiáticos também incorporam às notícias uma ideologia própria, os materiais jornalísticos (escritos e audiovisuais) produzidos tanto por grupos monopolistas quanto por grupos minoritários da chamada mídia alternativa também contribuem em grande parte com a identificação dos discursos ideológicos que produzem uma racionalidade que legitima certas formas de dominação em detrimento de um discurso contra-hegemônico que muitas vezes se encontra invisibilizado.

É possível observar a existência de projetos alternativos de urbanização elaborados autonomamente pelos moradores com o apoio de universidades e profissionais, como os casos da Vila Autódromo e da Estradinha que não foram acompanhados diretamente, mas foram relatados por serem considerados emblemáticos pelas propostas de urbanização alternativa apresentadas à prefeitura. O Fórum Comunitário do Porto foi acompanhado diretamente pela autora, que integrou a equipe de apoio aos moradores da região portuária, contribuindo com a promoção de ações de defesa dos seus direitos, vocalização de denúncias e articulação política com outros grupos e movimentos sociais parceiros.

Além da resistência dos moradores contra as remoções, também foram expostas algumas experiências de grupos e movimentos sociais que, com a intensificação das remoções na cidade (e em todas as cidades-sede da Copa do Mundo de 2014), surgiram com o objetivo de vocalizar denúncias de violações de direitos relacionadas aos megaeventos e dar visibilidade à truculência do poder público ao longo desse processo. A autora desta pesquisa acompanhou e participou de algumas dessas iniciativas, como a elaboração do Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil<sup>37</sup> pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e das Olimpíadas.

---

<sup>36</sup> Tais fontes, coletadas na internet, tiveram o período de registro estendido até 2013, com o objetivo de atualizar as informações coletadas no início da pesquisa.

<sup>37</sup> ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. *Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil*. 2011. Disponível em <[http://www.ippur.ufij.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=451:laboratorio-eternippur-publica-dossie-megaeventos-e-violacoes-de-direitos-humanos-no-brasil-&catid=67:outros&Itemid=7](http://www.ippur.ufij.br/index.php?option=com_content&view=article&id=451:laboratorio-eternippur-publica-dossie-megaeventos-e-violacoes-de-direitos-humanos-no-brasil-&catid=67:outros&Itemid=7)>. Acesso em: 16 out. 2013.

A exposição desses casos levantou duas questões fundamentais: a adoção e naturalização de práticas excepcionais na abordagem da população de baixa renda e o processo de segregação urbana da população pobre para as periferias da cidade. Ao demonstrar como o Rio de Janeiro vem sendo pensado também por aqueles que aqui vivem, reunimos elementos qualitativos para refletir sobre as bases em que se apoiam o direito à cidade e o direito à moradia nos dias atuais que talvez indiquem o caminho para uma política urbana mais afinada aos interesses populares e ao princípio da gestão democrática das cidades.

São também objetivos específicos desta pesquisa, aprofundar o estudo e a crítica da política urbana através da pesquisa bibliográfica, o que foi feito na segunda parte da dissertação. Tal análise possibilitou uma reflexão sobre o processo histórico de urbanização (e segregação) no Rio de Janeiro e a construção de modelos globais de planejamento e governança urbanos. No quarto capítulo, o planejamento urbano foi objeto de análise nas chaves do empreendedorismo urbano, do modelo de cidade-global, e do paradigma da exceção. Para tanto, foi exposta a construção teórica em torno das tendências de governança centradas no poder local, o ideário de planejamento estratégico, os limites das parcerias público-privado e a contribuição dos megaeventos na requalificação das cidades.

Além disso, a conjuntura atual da cidade foi relacionada às suas tendências históricas de segregação da população de baixa-renda para regiões periféricas e desprovidas de infraestrutura urbana e equipamentos públicos essenciais, outrora referendadas pelo discurso higienista e hoje pelo discurso da ordem, da segurança e do risco. Tais práticas só foram possíveis em função da produção de consenso sobre o modelo de cidade a ser perseguido que justificasse a excepcionalidade da atuação do poder público.

Além disso, com base nas informações expostas nos três primeiros capítulos, relacionamos, no quinto capítulo, as dimensões normativa, operacional e urbanística da política urbana, apoiados na concepção tridimensional da política urbana de Jean Lojkine.<sup>38</sup> Assim, num esforço de síntese, a política urbana foi apresentada a partir da contraposição, no plano das ideologias, entre as concepções do Estado e da população sobre o planejamento da cidade, à luz das disposições normativas e teóricas sobre o tema.

Buscamos, através da abordagem dialética, explicitar as múltiplas concepções existentes sobre a produção e reprodução da cidade. Observamos, ao final dessa pesquisa, que

---

<sup>38</sup> 1. Uma dimensão “planificadora” (...) 2. Uma dimensão “operacional”, que é o conjunto das práticas reais pelas quais o Estado central e os aparelhos estatais locais intervêm financeira e juridicamente na organização do espaço urbano. 3. Uma dimensão propriamente urbanística que condensa, materializa e mede, por isso mesmo, os efeitos sociais – no espaço – do par planificação urbana/operações de urbanismo. (LOJKINE, 1981, p. 180)

as diferentes concepções de planejamento urbano entram em conflito constante sobre quais devem ser as prioridades das obras de urbanização, dos investimentos e gastos públicos e também sobre a forma de operacionalização das políticas públicas e dos projetos urbanísticos. As dificuldades em incorporar a participação popular e o estabelecimento de uma ideologia dominante na construção da política urbana contribuem fortemente com o acirramento dos conflitos entre a esfera estatal e a população da cidade, gerando processos de exclusão e segregação das camadas populares.

## **I O DIREITO À CIDADE NO RIO DE JANEIRO: MÚLTIPLAS NORMATIVIDADES, O PARADOXO ENTRE A POLÍTICA E AS PRÁTICAS URBANAS E A RESISTÊNCIA POPULAR**

### **1 MÚLTIPLAS NORMATIVIDADES NA GESTÃO URBANA: GARANTIAS DE DIREITOS X LEIS DE EXCEÇÃO**

#### **1.1 O planejamento urbano oficial e as garantias de direitos**

Este estudo tem como ponto de partida um levantamento no plano normativo das garantias e definições de direitos que regulam o uso e ocupação do solo urbano, concernentes, portanto, à vida nas cidades. Sem a pretensão de esgotar as fontes normativas disciplinadoras desses direitos, optamos por analisar o arcabouço legal à luz das definições da função social da propriedade e dos direitos à moradia e à cidade. Foram eleitos, para refletirmos sobre a produção de direitos, tanto diplomas legais que estruturam a organização do Estado (como a Constituição Federal e Estadual) quanto a legislação internacional e normas advindas do Poder Executivo sobre temas específicos (tais como a Resolução CONAMA nº 369/2006 e a Medida Provisória nº 2.220/2001).

##### **1.1.1 As garantias no plano internacional**

Para iniciar esse apanhado da esfera protetiva dos direitos à moradia e à cidade, trataremos da legislação internacional correlata ao tema. Nesses termos, podemos observar que a Constituição Federal de 1988 veio, na verdade, referendar os direitos à “habitação” e à “moradia adequada” previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em seu artigo 25.1:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.<sup>39</sup> (grifo nosso)

Ao incorporar o direito à moradia adequada no rol dos direitos humanos universais, a Declaração Universal dos Direitos do Homem dispõe que tais direitos se estendem a todas as pessoas, sendo aplicáveis em todas as partes do mundo.

Além disso, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1966), ratificado no Brasil pelo Decreto nº 591 de 1992, também trouxe a proteção à moradia adequada:

Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.<sup>40</sup> (grifo nosso)

No que diz respeito, especificamente, ao tema dos despejos e remoções forçadas, temos que a Organização das Nações Unidas traz uma série de recomendações e definições de grande relevância. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU define remoção forçada como:

a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção de seus direitos.

---

<sup>39</sup> Organização das Nações Unidas (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Assembleia Geral das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1948, Resolução 217 A (III). Artigo 25.1. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>40</sup> Organização das Nações Unidas (ONU). Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Assembleia Geral das Nações Unidas de 16 de dezembro de 1966, Resolução 2200A (XXI). Artigo 11. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

A Observação geral nº 04 do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais traz a segurança jurídica da posse como elemento integrante do direito à moradia adequada:

todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriação, deslocamento e outras ameaças.

No mesmo sentido, os Comentários Gerais nº 4 e 7 do Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dispõem que:

o procedimento utilizado em litígios relativos à moradia não pode deixar os desalijados na condição de sem-teto, ou em situação de vulnerabilidade com relação aos direitos humanos, devendo os Estados signatários providenciar todas as medidas necessárias para ofertar uma moradia alternativa, o reassentamento ou o acesso à terra produtiva.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ONU), ratificado no Brasil pelo Decreto nº 592 de 1992, em seu artigo 17, estabelece que “Ninguém poderá ser objeto de ingerência arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação”, conferindo a toda pessoa o “direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas”.<sup>41</sup> (grifo nosso)

O princípio nº 10 da Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, de 1992, estabelece que, no âmbito nacional,

Cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de toma de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito a compensação e reparação de danos.<sup>42</sup>

Além da amplitude do tratamento legal internacional sobre o tema, tem sido de grande importância a contribuição da Relatoria Especial da ONU para Moradia Adequada, que traz,

---

<sup>41</sup> Ibid. Art. 17.

<sup>42</sup> Organização das Nações Unidas (ONU). Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.



em seus Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento, a concepção de que:

Remoções e despejos forçados devem ocorrer apenas em ‘circunstâncias excepcionais’, ou seja, em casos absolutamente necessários que envolvam proteção da saúde e do bem-estar coletivos, e quando não há alternativas viáveis.

Um projeto de interesse público nunca deve deteriorar as condições de vida das comunidades atingidas. Além disso, a análise quanto à necessidade e adequação de um projeto de infraestrutura e urbanização deve ser feita de forma transparente, com espaço para apresentação de alternativas. Todos aqueles que potencialmente serão afetados devem receber informação adequada e oportuna, participar democraticamente, e propor alternativas que minimizem os deslocamentos e reduzam os impactos negativos sobre as vidas das pessoas.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU, após analisar os impactos sociais dos megaeventos, aprovou, em março de 2010, uma resolução estabelecendo que a moradia adequada é componente do direito a um padrão de vida adequado, incitando os Estados-sede a adotar medidas de proteção a esse direito. Segundo a Resolução,<sup>43</sup> é preciso criar um legado social habitacional na cidade-sede, unindo esforços para: a) integrar preocupações relacionadas à moradia nos processos de planejamento e nos contratos públicos desde os estágios iniciais; b) garantir transparência e participação social em todo o processo; c) respeitar os grupos vulneráveis; d) avaliar os impactos dos jogos após o evento, no que diz respeito ao acesso à moradia popular; e) garantir o respeito da legislação interna e internacional no que tange ao direito à moradia e segurança da posse; f) explorar alternativas às remoções.

Para concluir as disposições internacionais sobre o tema, temos a informação de que o Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU estabeleceu que remoções e despejos forçados devem ocorrer apenas em casos absolutamente necessários, determinando que “nos casos onde o despejo forçado é considerado justificável, ele deve ser empreendido em estrita conformidade com as previsões relevantes do direito internacional dos direitos humanos e de acordo com os princípios gerais de razoabilidade e proporcionalidade” (item 14), “não devendo ocasionar indivíduos ‘sem-teto’ ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos”, devendo os Estados “tomar todas as medidas apropriadas, de acordo com o máximo dos recursos disponíveis, para garantir que uma adequada alternativa habitacional, reassentamento ou acesso a terra produtiva, conforme o caso” (item 16).<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Disponível em <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/03/28/traducao-nao-oficial-do-texto-utilizado-na-aprovacao-da-resolucao-sobre-megaeventos-pelo-conselho-de-direitos-humanos/>>. Acesso em: 04 set. 2013.

<sup>44</sup> Tais dispositivos foram obtidos a partir da tradução livre feita pelos autores da Minuta de Compromisso de Ajustamento de Conduta, proposta pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do MPF, pelo MPE, pela

### 1.1.2 Garantias na legislação nacional

Saltando para o estudo da legislação pátria, a começar pela Constituição Federal, é necessário refletir sobre a produção embrionária do direito urbanístico nos marcos temporais da abertura política e redemocratização do país, culminando na Assembleia Constituinte de 1988. Isso porque a Constituição trouxe consigo um avanço considerável na promoção e defesa de diversos direitos civis, e não podemos ignorar o peso dos movimentos sociais que lutaram pela inclusão da Reforma Urbana na agenda constitucional e contribuíram substancialmente para a inserção de vários dispositivos na nossa Carta Maior. Para começar, destacando o tema que nos cabe, a função social da propriedade surge como um princípio constitucional previsto nos artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso III e 182. Além disso, ela fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano nos artigos 21, inciso XX, e 182, aborda a preservação ambiental nos artigos 23, incisos III, IV e VII; 24, incisos VII e VIII e 225 e os planos urbanísticos nos artigos 21, inciso IX; 30, inciso VIII e 182. Além de enumerar em seu artigo 6º, o direito à moradia dentre os direitos sociais:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.<sup>45</sup> (grifo nosso)

Ressalte-se que a inserção do direito à moradia dentre os direitos sociais se deu de forma bastante tardia, somente em 2000, com a Emenda Constitucional nº 26 (às vésperas da edição do Estatuto da Cidade). Além disso, outro ponto de destaque na Constituição diz respeito à descentralização administrativa, que encarregou a competência municipal da definição da política urbana.

Muito se discute sobre a definição de competência municipal, tendo em vista que os problemas urbanos extrapolam suas fronteiras, o que traz a tona o debate sobre a atribuição de competência regional/metropolitana. É compreensível que a receita municipal não seja

---

Defensoria Pública da União e pelo Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. A fonte primária é The Right to adequate housing (art. 11.1): forced evictions: 20/05/97. CESCR General comment 7. Disponível em: <[www.unhrchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7](http://www.unhrchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7)>, Acesso em: 05 fev. 2009.

<sup>45</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Artigo 6º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

suficiente para dar conta do planejamento urbano e investimento em infraestrutura, o que suscita a formação de alianças entre as esferas de governo para financiar os projetos, processo que será melhor descrito no próximo capítulo.

O fenômeno é melhor explicado partindo-se da perspectiva histórica, da conjuntura pós-crise de 1980, de derrocada do modelo Fordista e do Estado de Bem-Estar Social e de encolhimento da intervenção estatal – em especial dos Estados nacionais –, demandou uma valorização do papel do poder executivo municipal. O poder público municipal tornou-se um ator responsável pela reestruturação econômica e desenvolvimento social dos municípios, o que será analisado mais adiante.

Em consonância com as diretrizes globais para a superação da crise econômica, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu diversos dispositivos que responsabilizam os municípios pela gestão da política urbana, como vemos no artigo 182, posteriormente disciplinado pelo Estatuto da Cidade, que obrigou os municípios com mais de 20.000 habitantes a elaborar um Plano Diretor que defina sua política urbana e no artigo 30, inciso VIII, que encarregou os municípios de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (...)”.

Os artigos 182 e 183 da Constituição são fundamentais para o direito urbanístico. Nele, os constituintes estabeleceram que a política urbana deve ser executada pelo poder público municipal, por meio do Plano Diretor, a fim de desenvolver a função social da cidade:

Art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.<sup>46</sup> (grifos nossos)

A ampliação da competência municipal constitucionalmente prevista foi melhor disciplinada pelo Estatuto da Cidade. A Lei nº 10.257/2001 definiu as diretrizes gerais da política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição. Em seu artigo 2º ela dispõe:

---

<sup>46</sup> Idem, artigo 182.

Art.2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (...)

<sup>47</sup>

Além disso, a CF estabeleceu competência concorrente entre estados e municípios para definir uma série de questões. Por esta razão, consideramos relevante buscar na Constituição Estadual a definição desses direitos. Promulgada em 1989, logo após a promulgação da Constituição Federal, a CE estabeleceu em seu artigo 234 as seguintes diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, que devem ser asseguradas pelo estado e municípios:

I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes;<sup>48</sup> (grifo nosso)

E trouxe no artigo 265 as exigências a serem cumpridas nos casos de remoção forçada:

Art. 265: Os projetos governamentais da administração direta ou indireta, que exijam a remoção involuntária de contingente da população, deverão cumprir, dentre outras, as seguintes exigências:

I - pagamento prévio e em dinheiro de indenização pela desapropriação, bem como dos custos de mudança e reinstalação, inclusive, neste caso, para os não-proprietários, nas áreas vizinhas às do projeto, de residências, atividades produtivas e equipamentos sociais.

II - implantação, anterior à remoção, de programas socioeconômicos que permitam às populações atingidas restabelecerem seu sistema produtivo garantindo sua qualidade de vida;

III - implantação prévia de programas de defesa ambiental que reduzam ao mínimo os impactos do empreendimento sobre a fauna, a flora e as riquezas naturais e arqueológicas.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>48</sup> RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989. Rio de Janeiro, 5 de outubro de 1989. Artigo 234, inciso I. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao\\_rj.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_rj.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>49</sup> Idem, artigo 265.

Na mesma linha, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro traz, em seu artigo 429, inciso VI, um dos mais importantes dispositivos de proteção contra a remoção arbitrária da população de baixa renda.

Art. 429: A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:

(...)

VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham riscos de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:

A) Laudo técnico do órgão responsável;

B) Participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;

C) Assentamento em localidade próximas dos locais de moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento.<sup>50</sup>

Observem que tanto na Constituição Estadual quanto na Lei Orgânica Municipal, a exceção ao princípio da não-remoção reside na questão do risco geológico. Em ambas as normas, consta a expressão: “salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham riscos de vida aos seus habitantes”. Como veremos mais adiante nesta pesquisa, o argumento do risco de vida tem sido um argumento frequente da prefeitura nas tentativas de remoção, especialmente após as fortes chuvas de 2010, que deixaram um saldo de 316 mortos somente no estado do Rio de Janeiro em razão dos deslizamentos de encostas em favelas e ocupações irregulares.<sup>51</sup> O argumento do risco, fundado em laudos técnicos superficiais, foi descaracterizado após a elaboração de contra-laudos por engenheiros voluntários. A apresentação de contra-laudo por diversas comunidades<sup>52</sup> tem embargado as tentativas de remoção justamente com fundamento no artigo 429, inciso VI da LOM.

Como na maioria dos casos, não há abertura à participação da comunidade afetada na análise e definição das soluções e o assentamento da população removida é feito em áreas

---

<sup>50</sup> RIO DE JANEIRO. Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, 5 de abril de 1990. Artigo 429. Disponível em: <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/1659124/DLFE-222901.pdf/LeiOrganica.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>51</sup> Lembrando-se que as chuvas de 2010 também provocaram um grande número de deslizamentos e desabamentos de construções de propriedade de pessoas de classe média alta, número este subnotificado, pois na grande maioria dos casos, não foram acionadas as instituições públicas para equacionar o problema, solucionado através de obras de contenção financiadas pelos próprios moradores.

<sup>52</sup> Uma equipe de engenheiros voluntários elaborou contra-laudos autônomos avaliando o risco geológico das áreas ocupadas que sofreram deslizamentos com as chuvas de 2010 e passaram a ser ameaçadas de remoção em razão do risco. Dentre elas, o Morro dos Prazeres, Morro da Providência e a comunidade Estradinha-Tabajaras. Em todas elas, a maior parte do risco apresentado pela Geo-Rio, empresa da prefeitura, foi descaracterizada. As áreas de risco avaliadas foram muito menores e facilmente equacionadas com simples obras de contenção que não demandariam a remoção de tantas famílias como a prefeitura determinou.

muito distantes de seus locais de moradia e/ou trabalho, em amplo desrespeito à Lei Orgânica Municipal, a via judicial tem sido um caminho encontrado pelas comunidades para fazer valer os seus direitos.

A propósito, não é só o direito à moradia que é protegido pela Lei Orgânica. O direito à informação tem sido um dos direitos mais violados ultimamente nas obras relacionadas aos megaeventos, em especial (como constatamos nas denúncias evocadas pelo Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil),<sup>53</sup> o que levou à aprovação da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, de que trataremos mais adiante. Nesse aspecto, outro artigo da Lei Orgânica dispõe:

Art. 458: Todo cidadão tem o direito de ser informado dos atos do Poder Público em relação à política urbana.

Parágrafo único - O Poder Público garantirá os meios para que a informação chegue aos cidadãos, dando-lhes condições de discutir os problemas urbanos e participar de suas soluções.<sup>54</sup> (grifo nosso)

O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 111/2011), aprovado no segundo ano do governo Eduardo Paes, veio a substituir o Plano Diretor anterior, de 1992. Importante lembrar que após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, os municípios com obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores tiveram cinco anos para elaborar seus planos (prazo posteriormente prorrogado por mais dois anos). Isto é, em 2008 todos os Planos Diretores deveriam estar aprovados, e aos que já existiam, era desejável uma revisão de 10 em 10 anos.

Nesse período, os programas federais de melhoria da infraestrutura estavam sendo instituídos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criados em 2007 e 2009, respectivamente. Orlando dos Santos Junior e Daniel Montandon destacam o fato de que esses programas “exigiram das administrações municipais a ‘pronta’ apresentação de projetos e que elas tivessem minimamente um planejamento administrativo para a gestão de obras que surgiram em varias frentes (...)”<sup>55</sup>

<sup>53</sup> O Dossiê foi elaborado pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e lançado em dezembro de 2011. A autora do presente estudo participou da elaboração do Dossiê no capítulo relativo às violações do direito à moradia.

<sup>54</sup> RIO DE JANEIRO (1990). Artigo 458.

<sup>55</sup> MONTANDON Daniel Todtmann e SANTOS JUNIOR Orlando Alves dos. “Síntese, Desafios e Recomendações”. In: *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas* / Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.p. 27-56. p. 52.

O Plano atualmente em vigor na cidade descreve sua esfera de proteção ao definir como princípio da política urbana no município a universalização do acesso à terra e à moradia regular digna (art. 2º, inciso VI), e estabelece como diretriz da política urbana municipal a ampliação da oferta habitacional de interesse social (art. 3º, inciso XX) e como objetivo da política de habitação municipal a ampliação do acesso à terra urbana dotada de infraestrutura e à moradia, com especial atenção para a população de baixa renda, dando resposta ao déficit habitacional qualitativa e quantitativamente (art. 200, inciso I). No entanto, o Plano não traz uma definição precisa do procedimento a ser adotado em situações de remoção de famílias e nos dispositivos que tratam de situações de conflito não vemos uma esfera protetiva muito densa.

A maioria das referências do PD à construção de moradias populares e de interesse social refere-se a zonas de ocupação incentivada, ou seja, áreas dotadas de pouca infraestrutura em regiões afastadas dos centros urbanos. Se podemos falar em proteção do direito à moradia no PD, há, na realidade, remissão a outros diplomas legais que conferem maior segurança jurídica aos procedimentos de remoção ou realocação. Vejamos o artigo 15 do Plano Diretor:

Art. 15: §1º Não serão permitidas construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, tais como:

I - áreas de risco;

II - faixas marginais de proteção de águas superficiais;

III - faixas de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;

IV - faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;

V - áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação da Natureza;

VI - áreas que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico;

§2º Os moradores que ocupem favelas e loteamentos clandestinos nas áreas referidas no parágrafo anterior deverão ser realocados, obedecendo-se às diretrizes constantes do art. 201 desta Lei Complementar, do artigo 429 da Lei Orgânica do Município, observado os dispositivos do art. 4º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

§3º No caso dos ocupantes constantes do inciso V, VI e VII, devem ser observados as disposições contidas no inciso V do art. 9º da Resolução do CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006.<sup>56</sup> (grifos nossos)

Na realidade, o que efetivamente protege os moradores são as leis a que o PD faz menção, no caso a MP nº 2220/2001 e a Resolução do CONAMA nº 369/2006. Esta, prevê em seu artigo 9º possibilidades para a intervenção em áreas de preservação permanente para

---

<sup>56</sup> RIO DE JANEIRO (2011). Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro de 2011. Lei Complementar nº 111 de 1 de fevereiro de 2011. Artigo 15. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/d25dec442e68164c032577120066b713/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em: 16 out. 2013.

fins de regularização fundiária sustentável de área urbana, enumerando os requisitos e condições para tal.

Ainda no Plano Diretor, ao tratar do reassentamento de populações de baixa renda oriundas de áreas de risco, temos no artigo 211:

Art. 211: O reassentamento das populações de baixa renda compreenderá:

I - identificação e priorização de atendimento das populações localizadas em:

- a) áreas frágeis de encostas e baixadas caracterizadas como áreas de risco ambiental ou geotécnico;
- b) faixas marginais de proteção dos corpos hídricos;
- c) faixa de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;
- d) faixas de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;
- e) áreas com restrições ambientais à ocupação;
- f) áreas que não possam ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento básico;

II - o cadastramento prévio das famílias objeto do reassentamento;

III - recuperação, restauração ambiental e definição imediata de uso para as áreas desocupadas.

§1º No caso de necessidade de remanejamento de construções serão adotadas, em ordem de preferência, as seguintes medidas, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município:

I - reassentamento em terrenos na própria área;

II - reassentamento em locais próximos;

III - reassentamento em locais dotados de infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos urbanos.<sup>57</sup> (grifo nosso)

Por mais que o Plano Diretor descreva uma série de princípios, diretrizes e instrumentos de proteção ao direito à moradia e à cidade, persistem as dificuldades em concretizar esses dispositivos, dando a eles o caráter de mera carta de intenções. Por este motivo, e levando-se em conta o momento em que o Plano Diretor foi aprovado, ainda que ele traga algumas garantias ao direito à moradia, consideramos que esta lei será melhor analisada no que tange às suas medidas excepcionais, ou seja, no próximo item analisaremos pontos problemáticos deste Plano Diretor, o que ele traz de novo que pode levar à suspensão de direitos e dificultar a participação popular no curso das transformações urbanas.

Apesar das garantias de direitos figurarem muito mais no plano das aparências, no rol de princípios dos vários diplomas normativos, é interessante observar que há, sim, uma preocupação do poder público em dar um aspecto democrático às suas práticas e decisões. Foram criados diversos conselhos, comissões, comitês, grupos gestores, câmaras temáticas e secretarias especiais para dar uma imagem de horizontalidade aos espaços decisórios e legitimar, assim, a execução das políticas, mas que, na prática, não oferecem grandes possibilidades de participação popular.

---

<sup>57</sup> Idem, artigo 211.



Mencionemos um caso para exemplificar como essa dimensão participativa é meramente cenográfica. Foi criado pela Lei Ordinária nº 4.463/2007 o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), um componente do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social criado pela Lei Federal nº. 11.124/2005 que reúne recursos orçamentários voltados para a implementação de políticas habitacionais para a população de baixa renda. Seu Conselho Gestor é composto por representantes do poder público e por entidades de representação da sociedade civil,<sup>58</sup> com a função de gerir o Fundo, deliberando sobre os critérios adotados na destinação e dando publicidade sobre as formas de acesso aos programas inclusive com a realização de audiências-públicas e conferências para debater sobre os programas habitacionais e a alocação de recursos.

Para administrar conflitos decorrentes do uso do dinheiro público e para aplicar o mesmo a fim de beneficiar os grupos mais necessitados de HIS (portanto, recém-removidos ou em vias de remoção), foi criada a Comissão de Mediação de Conflitos do FMHIS. A Comissão era composta tanto por membros efetivos, com direito a voz e voto, quanto por convidados de entidades representantes da sociedade civil e dos grupos atingidos pelas remoções, como a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

O caso do Morro da Providência, para o qual estava prevista a remoção de 832 residências, estava sendo mediado pela Comissão de Mediação de Conflitos do FMHIS. No entanto, a negociação ficou comprometida após a interposição, pela Defensoria Pública, de uma Ação de Exibição de Documentos na justiça (solicitando publicidade e informações sobre os projetos e as marcações realizadas nas casas do Morro). A prefeitura retirou o caso da esfera de mediação por considerar que, ao ajuizar ação no Judiciário, os envolvidos no conflito não reconheciam tal esfera política e seu processo de diálogo.<sup>59</sup>

O caso da Providência será melhor exposto no capítulo três, mas podemos adiantar que em todos os casos acompanhados por esta pesquisa, os moradores ameaçados de remoção cumpriram os requisitos necessários à obtenção da posse protegida por lei, ou seja, possuíam como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família. Tais requisitos estão descritos na Medida Provisória nº 2.220/2001 que estabelece em seu artigo 1º:

---

<sup>58</sup> Informações obtidas em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/conselho-gestor>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>59</sup> Informação presente em Carta endereçada à Comissão de Moradores do Morro da Providência pelo presidente da Comissão de Mediação de Conflitos do FMHIS e então secretário municipal de habitação, Jorge Bittar.

Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.<sup>60</sup> (grifamos)

Como já manifestou-se a doutrina, a posse produz efeitos por si só, e deve ser protegida desde o momento em que ela se caracteriza, não havendo instrumento legal para seu registro. Por essa razão, a Medida Provisória nº 2.220/2001 definiu que, em qualquer caso que de caracterização da posse conforme apontado acima, estaria garantido o direito à concessão de uso especial para fins de moradia.

A propósito, em 2005, a Lei nº 11124/2005 criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e determinou a utilização prioritária de terrenos de propriedade do poder público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social.<sup>61</sup>

Ainda no âmbito da proteção da posse, o Decreto-lei nº 271 de 1967, ainda em vigor, prevê a possibilidade de concessão de uso de terrenos para fins de regularização fundiária de interesse social dentre outras razões ligadas ao cumprimento da função social da propriedade, como vemos em seu artigo 7º:

É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.<sup>62</sup>

Após a deliberação do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2010 sobre os despejos decorrentes dos megaeventos, o Conselho das Cidades, órgão integrante do Ministério das Cidades elaborou uma Resolução Recomendada (nº 126 de 2011) deliberando

<sup>60</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Art. 1º. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>61</sup> BRASIL. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>62</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Art. 7º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

que as obras e empreendimentos que envolvam recursos federais voltados ao desenvolvimento urbano que ensejem reassentamentos, especialmente as intervenções previstas na Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016, garantam o direito à moradia e à cidade no seu processo de implantação.

Apesar da abrangência da Resolução ser bastante restrita (somente a obras e empreendimentos que envolvam recursos federais), e que sua aprovação seja um tanto quanto tardia (já que ela própria admite, em seus “considerandos” que diversas intervenções já estão em fase de execução) e, ainda, que ela não descreva detalhadamente como se daria o controle sobre as garantias do direito à moradia e à cidade, optamos por inseri-la no item relativo a medidas protetivas, por não termos encontrado nenhum dispositivo que suspenda direitos, mas que apenas reforce direitos já garantidos por lei (no entanto, sem grande poder de efetividade).

Ainda na discussão sobre as remoções forçadas (que passaram a ser denominadas de diversas outras formas, algumas mais eufemísticas que outras), agora em âmbito municipal, o Decreto nº 20.454/2001 tinha a finalidade de aprovar as diretrizes para relocação em edificações de assentamento populares. Nele, previa-se que a “relocação compulsória” de uma moradia, mesmo em casos justificados, deveria ser precedida de um entendimento e aceitação, por parte das famílias a serem relocadas, dos objetivos, condições e benefícios do projeto. Deveriam, ainda, ser considerados os investimentos realizados, por essas famílias, na produção da sua moradia, reconhecendo o direito a estas benfeitorias.

Recorremos à análise do decreto nº 20.454/2001 no rol das normas protetivas do direito à moradia em função da sua revogação ter ocorrido muito recentemente e em razão da própria revogação estar relacionada a um momento histórico determinado, em que as remoções se avolumaram, quando foi editado, então, em substituição àquele, o decreto nº 34.522/2011. O motivo para a revogação de um decreto por outro ficará em evidência no próximo item, quando analisaremos os aspectos excepcionais inseridos na nova norma, que foi editada de modo a se adequar aos anseios do poder público e dos atores interessados na remoção.

Há ainda um decreto estadual que tem sido reiteradamente descumprido pelos agentes públicos que atuam na remoção compulsória de comunidades. Na maior parte das desocupações, quando há resistência dos moradores e ordem judicial constante de Ação de Reintegração de Posse, a força policial é utilizada para retirar os moradores compulsoriamente dos locais em litígio. O decreto estadual nº 32.749/2003, que regulamenta a lei estadual nº 2.898/1998, exige que se dê ciência aos titulares de diversas secretarias em casos de remoção,

às quais caberia avaliar a necessidade de se fazer representar no local adotando providências relacionadas às suas atribuições no que tange ao interesse público.

Conforme o artigo 1º, §2º da Lei nº 2.898/1998, somente com a convocação de tais órgãos públicos configura-se a legalidade do ato de desalojo de comunidades. Seu artigo 2º determina:

Art. 2º - A comunicação terá os seguintes dados:

I- Comarca, juízo e número de ação em que foi determinada a reintegração, bem como o nome das partes envolvidas;

II- Número exato ou aproximado de famílias instaladas na área a ser desocupada;

III- Data e hora em que deverá ser realizada a desocupação;

IV- Providências adotadas pelo autor para a guarda dos bens dos ocupantes da área, e outras providências afins;

V- Identificação da unidade ou unidades policiais que atuarão no auxílio ao cumprimento da ordem judicial.<sup>63</sup>

Como veremos nos relatos a seguir, tais disposições são francamente ignoradas pelos agentes responsáveis pelos despejos e remoções forçadas. Na realidade, não existe uma padronização na abordagem dos moradores, o que aumenta a sensação de insegurança e favorece a ocorrência de abusos de poder e arbitrariedades por parte dos agentes encarregados de remover as famílias.

No entanto, damos destaque aqui a uma recente conquista: a aprovação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que se tornou um importantíssimo instrumento de luta para a garantia de direitos. A norma não se aplica apenas à esfera do direito à moradia e à cidade, mas possibilita um maior controle da população sobre as intervenções que têm por objeto as remoções. Isso porque a primeira estratégia empreendida pelo poder público refere-se à ocultação de informações básicas dos cidadãos, gerando uma atmosfera de insegurança, rumores e boatos que dificultam ainda mais a organização dos moradores ameaçados. A Lei de Acesso à Informação já possui regulamentação pelo Decreto nº 7.724/2012, e veio a regulamentar, dentre outros dispositivos, o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

---

<sup>63</sup> RIO DE JANEIRO. Lei estadual nº 2.898 de 23 de março de 1998. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/320e9fc5285344b0032565df006e53ae?OpenDocument&Highlight=0,2898>>. Acesso em: 16 out. 2013.

Deste modo, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam obrigados a observar todos os procedimentos nela descritos no sentido de garantir o acesso a informações públicas e a transparência das ações dos órgãos públicos. Dentre as diretrizes previstas na Lei, estão a divulgação de informações de interesse público independente de solicitação, inclusive com o uso de meios tecnológicos (como a divulgação na internet), além do desenvolvimento do controle social da administração pública.

Além disso, na linha das garantias do acesso à informação e participação, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), aprovado pelo decreto nº 7.037, de 2009, em seu artigo 2º, estabelece como eixo orientador a interação democrática entre o estado e sociedade civil, garantindo o diálogo permanente e transparência em todas as esferas de governo, através da implementação de medidas que asseguram à sociedade maior participação no acompanhamento e monitoramento das políticas públicas em Direitos Humanos.

## 1.2 As leis excepcionais e a flexibilização dos direitos

### 1.2.1 O decreto municipal sobre remoções

Dentre as leis excepcionais que surgiram recentemente no processo de preparação da cidade do Rio de Janeiro para a recepção dos megaeventos esportivos, o que mais chamou a atenção dos ativistas e movimentos sociais no campo do direito à moradia foi, sem dúvida, o decreto municipal nº 34.522/2011.<sup>64</sup> Este decreto traz as “diretrizes para a demolição de edificações e relocação de moradores em assentamentos populares”.

De acordo com o “considerando” do decreto, ele surge com o objetivo de atualizar e uniformizar os procedimentos para a desocupação de áreas em assentamentos populares necessárias à implantação de projetos de interesse público. Por esta razão, o decreto revoga os demais decretos que tratavam do assunto, inclusive o já citado decreto nº 20.454/2001, no item relativo à esfera de proteção de direitos. Interessante observar que na versão amplamente divulgada nas redes e publicada no Diário Oficial do Município do dia 04/10/2011, não

---

<sup>64</sup> RIO DE JANEIRO. Decreto nº 34.522 de 3 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/11/decreto-nc2ba-34522-de-3-de-outubro-de-2011-pref-rio-de-janeiro.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

constava a previsão da revogação de tal decreto, e somente dos decretos n.º 23.846/2003, n.º 28.983/2008 e n.º 33.017/2010.

No entanto, conforme informação veiculada na página da prefeitura na internet, “o novo decreto, que recebeu o número 34.522, de 3/10/2011 é republicado hoje, pois o divulgado em 4 de outubro saiu com incorreções.” (grifo nosso).<sup>65</sup> Não somente chama atenção a motivação da revogação do decreto n.º 20.454/2001, e sua substituição por outro que reduz, consideravelmente, a esfera de proteção dos moradores, como também é estranho notar que a revogação deste decreto especificamente foi escamoteada por uma incorreção na primeira versão do decreto. Uma das “incorreções” presentes na primeira versão do decreto era a não revogação do decreto n.º 20.454/2001.

No texto obtido no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro de 09/11/2011, o novo decreto passou a vigorar como: “Art. 2.º Ficam revogados os Decretos n.º 20.454, de 24 de agosto de 2001, n.º 28.983, de 11 de fevereiro de 2008, n.º 33.017, de 05 de novembro de 2010, e n.º 23.846, de 19 de dezembro de 2003, bem como as disposições em contrário”. (grifos nossos), quando antes dizia “Art. 2.º Ficam revogados os Decretos n.º 28.983, de 11 de fevereiro de 2008, n.º 33.017, de 05 de novembro de 2010, e n.º 23.846 de 19 de dezembro de 2003”.

O decreto, de modo geral, reproduz o que estava anteriormente disposto na legislação, mas altera o valor das indenizações. De todo modo, convém lembrar que geralmente, quando os moradores são abordados por agentes da prefeitura para negociar sua remoção, não é entregue nenhum documento oficial que esclareça a base de cálculo para sua indenização, ou se ela contemplará benfeitorias ou somente o valor de localização do imóvel.

Apesar de prever “a participação da população beneficiada, em todas as etapas do processo, buscando soluções de consenso e o comprometimento de todos com o sucesso do projeto”, não descreve as formas como essa participação se dará.

No item 1.2, o decreto descreve as quatro alternativas de relocação oferecidas aos moradores ameaçados:

1.2 - ALTERNATIVAS DE RELOCAÇÃO - A oferta de outra moradia às famílias se dará por meio da escolha de uma das seguintes modalidades, respeitadas as características do projeto de relocação, a disponibilidade dos recursos e a especificidade de cada beneficiário:

1.2.1 - Uma nova moradia no local, mediante a construção de unidades residenciais de bom padrão construtivo, quando previsto no projeto ou num empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida ou similar;

<sup>65</sup> Informação extraída de <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=2287442>>. Acesso em: 06 set. 2013.

1.2.2 - A indenização da benfeitoria;

1.2.3 - A compra de uma nova moradia, preferencialmente na própria comunidade, denominada compra assistida;

1.2.4 - Auxílio financeiro específico para liquidação antecipada do parcelamento do contrato de compra e venda de imóvel residencial celebrado conforme as regras do Programa Minha, Casa Minha Vida, regulado pela Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, quando autorizado pelo Chefe do Poder Executivo e apenas para os casos de realocação de famílias desabrigadas ou moradoras de área de risco; (grifos nossos)

Surpreendentemente, o item 1.4.3.1 do decreto, que trata do processo de realocação dos moradores, legitima a forma arbitrária de ação da prefeitura:

1.4.3.1. - A partir da primeira convocação, fica garantido o prazo de três meses para a conclusão da negociação. O prazo poderá ser prorrogado a critério da administração municipal. Após este prazo, a administração municipal tomará as medidas legais cabíveis, desobrigando-se de aplicar, nestes casos, o previsto neste decreto. (grifos nossos)

Seguindo o padrão nacional das remoções para obras relacionadas aos megaeventos,<sup>66</sup> a indenização oferecida está muito abaixo do preço de mercado, em nítido desrespeito ao direito de posse e indenização por benfeitorias garantidos também aos moradores de assentamentos populares. Isso sem contar com os casos relatados por moradores que receberam ofertas de “indenizações informais”, “de boca”, junto a encarregados da prefeitura.

Além disso, é preocupante o fato de que o aluguel provisório (previsto no item 1.7 e também conhecido como aluguel social), a ser pago às famílias até que elas sejam efetivamente reassentadas, não está regulamentado por lei alguma, e não são raros os casos em que a prefeitura ou o governo do estado suspenderam ou atrasaram o seu pagamento, deixando as famílias totalmente desamparadas.<sup>67</sup>

## 1.2.2 As leis excepcionais para os megaeventos esportivos: Ato Olímpico e Lei Geral da Copa

<sup>66</sup> Foi identificado um padrão nacional na abordagem dos moradores em casos de remoção relacionados à Copa do Mundo. In: ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. *Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil*. 2011. Disponível em <[http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=451:laboratorio-eternippur-publica-dossie-megaeventos-e-violacoes-de-direitos-humanos-no-brasil-&catid=67:outros&Itemid=7](http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=451:laboratorio-eternippur-publica-dossie-megaeventos-e-violacoes-de-direitos-humanos-no-brasil-&catid=67:outros&Itemid=7)>. Acesso em: 16 out. 2013. p. 14.

<sup>67</sup> Em Niterói, desabrigados da tragédia do Morro do Bumba, ocorrida em 2010 sofreram com os atrasos do aluguel social, o que levou o TCE-RJ a multar, em julho de 2012, o presidente da Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento de Niterói (Emusa), José Roberto Mocarzel. Informação extraída do Jornal O Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/posts/2012/07/31/bumba-mocarzel-multado-pelo-tce-458090.asp>>. Acesso em: 16 out. 2013.

Há ainda outras duas leis que ganharam destaque nos debates sobre o estado de exceção imposto pelos comitês organizadores dos maiores megaeventos esportivos do mundo. A primeira, é a Lei nº 12.035/2009, mais conhecida como Ato Olímpico. A segunda, é a Lei nº 12.663/2012, a famosa Lei Geral da Copa.

A Lei nº 12.035/2009 tem o objetivo muito claro, trazido em seu preâmbulo, de garantir a candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 estabelecendo “regras especiais” para sua realização. Logo de início, no artigo 2º, a lei cria a exceção à concessão de vistos a estrangeiros, dispensando-os para qualquer pessoa que tenha credencial olímpica e passaporte válido. Cabe somente ao Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 a prorrogação do período de permanência dos estrangeiros no país,<sup>68</sup> bem como a concessão de permissão de trabalho aos mesmos, em período a ser estipulado livremente pelo Comitê (entre outubro de 2009 e dezembro de 2016).<sup>69</sup>

Em seguida, surge outro ponto polêmico, no artigo 6º da referida lei. Trata-se do controle, fiscalização e repressão, por parte das autoridades federais, de atos que infrinjam os direitos sobre “símbolos relacionados aos Jogos 2016”. Tais símbolos seriam toda e qualquer menção ao vocabulário olímpico, vale a leitura:

Art. 6º As autoridades federais, no âmbito de suas atribuições legais, deverão atuar no controle, fiscalização e repressão de atos ilícitos que infrinjam os direitos sobre os símbolos relacionados aos Jogos Rio 2016.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, a expressão “símbolos relacionados aos Jogos 2016” refere-se a:

I - todos os signos graficamente distintivos, bandeiras, lemas, emblemas e hinos utilizados pelo Comitê Olímpico Internacional - COI;

II - as denominações “Jogos Olímpicos”, “Jogos Paraolímpicos”, “Jogos Olímpicos Rio 2016”, “Jogos Paraolímpicos Rio 2016”, “XXXI Jogos Olímpicos”, “Rio 2016”, “Rio Olimpíadas”, “Rio Olimpíadas 2016”, “Rio Paraolimpíadas”, “Rio Paraolimpíadas 2016” e demais abreviações e variações e ainda aquelas igualmente relacionadas que, porventura, venham a ser criadas dentro dos mesmos objetivos, em qualquer idioma, inclusive aquelas de domínio eletrônico em sítios da internet;

III - o nome, o emblema, a bandeira, o hino, o lema e as marcas e outros símbolos do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016; e

IV - os mascotes, as marcas, as tochas e outros símbolos relacionados aos XXXI Jogos Olímpicos, Jogos Olímpicos Rio 2016 e Jogos Paraolímpicos Rio 2016.

---

<sup>68</sup> BRASIL. Lei nº 12.035 de 1º de outubro de 2009. Brasília, 2009. Art. 2º §2º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112035.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>69</sup> Ibid, arts. 3º e 4º.



O artigo 7º veda a utilização de quaisquer dos “símbolos” citados acima sem a autorização do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 ou do COI, seja para fins comerciais ou não. E não para por aí. O artigo 8º afirma que a vedação do artigo 7º se estende a termos e expressões que “apesar de não se enquadrarem no rol de símbolos mencionados nesta Lei, com estes possuam semelhança suficiente para provocar associação indevida de quaisquer produtos e serviços, ou mesmo de alguma empresa, negociação ou evento, com os Jogos Rio 2016 ou com o Movimento Olímpico”.

Fica ao encargo do governo federal, sem qualquer custo para o Comitê Organizador, a disponibilização dos serviços de segurança, saúde, vigilância sanitária e demais serviços relacionados à alfândega e imigração necessários à realização dos jogos.<sup>70</sup> Fica também ao encargo do poder público a disponibilização de todo o espectro de radiodifusão, sua alocação, gerenciamento e controle para a realização dos jogos.<sup>71</sup> E por fim, a lei autoriza, no artigo 15, a destinação de recursos para cobrir “eventuais défices operacionais do Comitê Organizador”.

Já a Lei Geral da Copa, a lei nº 12.663/2012, traz consigo alterações legais que visam atender aos Cadernos de Encargos, Matrizes de Responsabilidade e *Host City Agreements* da FIFA. A primeira seção do segundo capítulo (Da proteção e exploração de direitos comerciais) da lei trata da “proteção especial aos direitos de propriedade industrial”. Nela, está prevista a criação de um “regime especial”<sup>72</sup> de procedimentos para pedidos de registro de marcas, emblemas e demais “símbolos oficiais” da FIFA junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), para fins de proteção da propriedade industrial.

Logo surpreende o fato de que o termo “símbolos oficiais” pode significar qualquer coisa, e que o projeto de lei não restringe o que poderia ou não ser objeto do registro. Ao contrário, o artigo 5º, §1º, inciso I, do projeto de lei afirma expressamente que “o INPI não requererá à FIFA a comprovação da condição de alto renome de suas marcas ou da caracterização de suas marcas como notoriamente conhecidas”, deixando a cargo da FIFA apontar os bens cuja exploração que passará a monopolizar.

GORSDORF e HOSHINO (2011) revelam preocupação com a apropriação de bens imateriais que podem constituir elementos da cultura nacional, já que a expressão “símbolos oficiais” “pode abranger, efetivamente, qualquer imagem, ideia e mesmo expressões

---

<sup>70</sup> Ibid, art. 12.

<sup>71</sup> Ibid, art. 13.

<sup>72</sup> BRASIL. Lei nº 12.663 de 5 de junho de 2012. Artigo 7º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

linguísticas. Mais de mil itens já foram objeto de requisição de registro pela entidade, entre eles o nome das cidades-sede e até o numeral ‘2014’”.

Em seguida, a segunda seção determina a criação de áreas de restrição comercial nas vias de acesso e imediações dos locais oficiais de competição. Assim, estariam restritas quaisquer atividades comerciais ou de exposição de mercadorias no perímetro a ser indicado pelas autoridades (no máximo de 2km), exceto aquelas realizadas pela FIFA e pessoas por ela autorizadas a “com exclusividade, divulgar suas marcas, distribuir, vender, dar publicidade ou realizar propaganda de produtos e serviços, bem como outras atividades promocionais ou de comércio de rua”.<sup>73</sup>

A terceira seção, por sua vez, refere-se aos direitos de imagem, som e radiodifusão, conferindo à FIFA titularidade exclusiva sobre “todos os direitos relacionados às imagens, aos sons e às outras formas de expressão dos Eventos, incluindo os de explorar, negociar, autorizar e proibir suas transmissões ou retransmissões” (grifos nossos),<sup>74</sup> podendo, portanto, proibir a atividade da imprensa.

Não foi só a liberdade de imprensa que sofreu restrições. A liberdade de expressão de torcedores e de qualquer transeunte que circulasse pelo perímetro “sob jurisdição da FIFA” também sofreu uma série de limitações com a previsão de sanções civis e penais na referida lei. A seção IV enquadra diversas condutas como passíveis de sanções civis, a maior parte relacionada à venda de produtos, uso de ingressos e atividades de publicidade. A tradição cultural de assistir ao jogo em um bar e torcer coletivamente num espaço em que há comercialização de produtos não estaria sujeita a sanção civil por determinação do artigo 16, inciso IV?

Art. 16. Observadas as disposições da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), é obrigado a indenizar os danos, os lucros cessantes e qualquer proveito obtido aquele que praticar, sem autorização da FIFA ou de pessoa por ela indicada, entre outras, as seguintes condutas:

IV - exibição pública das Partidas por qualquer meio de comunicação em local público ou privado de acesso público, associada à promoção comercial de produto, marca ou serviço ou em que seja cobrado Ingresso; (grifos nossos)

O capítulo III da lei trata dos vistos de entrada e permissões de trabalho. De forma muito semelhante ao Ato Olímpico, a Lei Geral da Copa autoriza a concessão vistos sumariamente a quaisquer membros, funcionários, parceiros, convidados, delegados ou

---

<sup>73</sup> Ibid, artigo 11.

<sup>74</sup> Ibid, artigo 12.

clientes da FIFA.<sup>75</sup> Seria suficiente apresentar o passaporte válido e sua credencial para afastar qualquer discricionariedade na concessão de vistos de entrada em território nacional. Na análise de GORS DORF e HOSHINO (2011), com isso ocorre a “instalação de fronteiras internas no espaço de nossas cidades e dissolução das fronteiras externas sob o ditame de organismos internacionais. Basta comprar seu ingresso”.

Já o artigo 23, dispõe que a responsabilidade civil “por todo e qualquer dano resultante ou que tenha surgido em função de qualquer incidente ou acidente de segurança relacionado aos Eventos” será assumida pela União. De forma totalmente genérica, todos os riscos do empreendimento serão assumidos (e garantidos) pela União. A propósito, cabe também à União, nos mesmos moldes do Ato Olímpico, custear e disponibilizar todos os serviços de segurança, saúde, vigilância sanitária e alfândega e imigração necessários à realização do evento.<sup>76</sup>

Como não poderia deixar de ser, também encontramos exceções da lei no que trata da venda e do preço de ingressos, inclusive em desrespeito aos direitos do consumidor. A FIFA detém plenos poderes para determinar o preço e as regras de compra e venda, alteração e cancelamento de ingressos. Tais critérios podem ser estabelecidos unilateralmente e sem aviso prévio pela entidade, nos termos do artigo 27, incluindo-se a supressão do direito de arrependimento e a permissão da prática comercial abusiva da venda casada.

Por fim, um dos pontos mais polêmicos da Lei Geral da Copa é a previsão de novas sanções penais. O capítulo VIII prevê a criação de três novos tipos penais a “Utilização indevida de símbolos oficiais”, “Marketing de emboscada por associação” e “Marketing de emboscada por intrusão”. A “utilização indevida de símbolos oficiais” consistiria, inclusive, em “Reproduzir, imitar, falsificar ou modificar indevidamente quaisquer Símbolos Oficiais de titularidade da FIFA”.<sup>77</sup> Imediatamente recordei-me das ruas pintadas de verde e amarelo, decoradas por torcedores, e as pinturas nos muros de símbolos relacionados à Copa do Mundo, um belo ritual comunitário que se repete de quatro em quatro anos, mas que, neste ano, estará sujeito à pena de detenção de três meses a um ano, ou multa.

### 1.2.3 Outras leis e projetos de leis de exceção

---

<sup>75</sup> Ibid, artigo 19 e incisos.

<sup>76</sup> Ibid, artigo 55.

<sup>77</sup> Ibid, artigo 30.

O projeto de lei nº 728/2011, que pretende produzir efeitos mesmo após a realização dos eventos da FIFA no país, prevê a tipificação do crime de terrorismo dentre outras exceções, como a restrição ao direito de greve no período que antecede e durante a realização dos eventos. Dentre outras limitações, os trabalhadores ficam obrigados a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços de, no mínimo, 70% da força de trabalho<sup>78</sup> (se ainda for possível denominar isso como greve). Ficam sujeitos à restrição, pessoas que trabalham com serviços ou atividades considerados de especial interesse social pela lei. São eles:

Art. 42. Para os efeitos desta Lei, consideram-se serviços ou atividades de especial interesse social:

- I – tratamento e abastecimento de água;
- II – produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- III – assistência médica e hospitalar;
- IV – distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- V – operação, manutenção e vigilância de atividades de transporte coletivo;
- VI – coleta, captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII – telecomunicações;
- VIII – controle de tráfego aéreo;
- IX – operação, manutenção e vigilância de portos e aeroportos;
- X – serviços bancários;
- XI – hotelaria, hospitalidade e serviços similares;
- XII – construção civil, no que se refere a obras destinadas aos eventos de que trata esta Lei ou de mobilidade urbana;
- XIII – judicial e de segurança pública, observada a vedação constante do art. 142, § 3º, inciso IV, da Constituição Federal.

Além disso, o decreto traz medidas específicas como a instituição da celeridade processual para julgar os crimes nele previstos, como a contabilização dos finais de semana, recessos e feriados em prazos processuais,<sup>79</sup> e a possibilidade do juiz decretar, por meio de representação da polícia ou requerimento do Ministério Público, a retenção de documentos do acusado.<sup>80</sup> É bastante curioso o texto da “Justificação” da lei, que traz uma série de expectativas com relação à movimentação financeira decorrente do turismo (exaltada pela dispensa de vistos de turismo), pautada em parâmetros internacionais e estatísticas de eventos anteriores do mesmo porte em outros lugares do mundo, o que implicaria até mesmo em um estimado aumento do PIB.

---

<sup>78</sup> SENADO FEDERAL. Projeto de lei nº 728 de 9 de dezembro de 2011, artigo nº 44. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/100792.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>79</sup> Ibid, artigo 15, §1º.

<sup>80</sup> Ibid, artigo 16, II.

Mas, como diz o texto, bastante elucidativo:

Porém, toda essa pujança de recursos e o trânsito de pessoas das mais diversas nacionalidades e etnias, exigirão especial aparelhamento jurídico voltado à segurança pública, dentre outras áreas correlatas, com adaptações em nossa legislação, ainda que temporárias, para que honremos os compromissos assumidos na subscrição dos Cadernos de Encargos perante a FIFA, na oportunidade da escolha do País como sede das competições, objetivo que se espera alcançar com este Projeto.

A influência dos comitês organizadores dos jogos e dos investidores privados sobre a aprovação de leis que tragam maior segurança aos seus empreendimentos provocou a elaboração de projetos de alteração do Código Penal que reforçam ainda mais hiperpenalização presente no sistema penal brasileiro. Além dos tipos penais criados pelas leis que irão vigor durante os megaeventos esportivos, está em discussão a definição do crime de terrorismo, a transformação do homicídio simples e corrupção em crimes hediondos, dentre outras mudanças.

Aqui, daremos especial atenção à definição do crime de terrorismo, que a Constituição Federal prevê<sup>81</sup> sem tipificar as ações. Apenas a Lei de Segurança Nacional, de 1983, menciona o terrorismo, mas com redação antiquada, feita durante o regime militar. Segundo o texto do projeto de lei 728/2011 em discussão no Congresso, os crimes de terrorismo serão imprescritíveis, com pena cumprida em regime fechado, sem benefício de progressão e devem variar de 24 a 30 anos de reclusão. As condutas de “Incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado” poderão ser enquadradas como terrorismo no Brasil.

Se a nova lei estivesse em vigor, algumas práticas dos manifestantes que invadiram as ruas do país desde junho de 2013 poderiam ser enquadradas como terroristas. Além disso, há margem para interpretações subjetivas das condutas. Afinal, no que consistiria a ação de “provocar pânico generalizado por motivo político”, por exemplo? A propósito, a respeito da pressa em aprovar o projeto de lei justamente no momento em que as manifestações populares se intensificam no país, é sintomática a fala do presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL): “Temos que aproveitar esse momento para andar com algumas matérias que não tivemos condições de andar em circunstâncias normais”.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> No art. 4º, inc. VII o repúdio ao terrorismo é princípio que deve reger nossas relações internacionais e o art. 5º, inc. XLIII o define como crime como inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

<sup>82</sup> Reportagem da Folha de São Paulo de 27/06/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/116130-senado-inclui-corrupcao-na-lista-de-crimes-hediondos.shtml>>. Acesso em: 12 set. 2013.

O deputado Cândido Vaccarezza, que preside a comissão mista de regulamentação de dispositivos constitucionais, afirmou que entre os próximos temas analisados pelo colegiado estão a lei do terrorismo “porque vamos ter Olimpíadas e Copa do Mundo e não temos uma regulamentação específica sobre o terrorismo. E nós precisamos regulamentar em lei essa questão.”<sup>83</sup>

Em âmbito municipal, já mencionamos alguns dispositivos do Plano Diretor no item relativo às normas protetivas do direito à moradia. No entanto, avaliamos alguns pontos problemáticos no PD que nos leva à análise dele na perspectiva de uma lei que também traz suas exceções.

O primeiro deles, é o desaparecimento, de forma expressa, do princípio da não-remoção que era previsto no Plano Diretor anterior no artigo 44 inciso III: “Art. 44\_- O uso e ocupação do solo urbano respeitarão os seguintes princípios e objetivos: (...) III\_- não remoção das favelas;”<sup>84</sup>

O segundo ponto é a ausência da exigência da participação da comunidade interessada na análise e definição de alternativas à remoção e a não alusão ao “laudo técnico” fundamentando o risco em que se baseia a remoção, como está previsto no artigo 429, IV, alíneas a e b da Lei Orgânica Municipal.<sup>85</sup> Além disso, o artigo 211, §1º, inciso III, em desacordo com o artigo 429, VI, alínea c da Lei Orgânica,<sup>86</sup> admite a possibilidade de reassentamento em local distante do local originário da moradia:

Art. 211: O reassentamento das populações de baixa renda compreenderá:  
(...)

---

<sup>83</sup> Informação obtida da página da Câmara na internet em notícia de 04/09/2013 disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/451184-PEC-DAS-DOMESTICAS-ENTRE-DESTAQUES-DE-COMISSAO-MISTA-CRIADA-EM-MARCO.html>>. Acesso em: 12 set. 2013.

<sup>84</sup> RIO DE JANEIRO. Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro de 1992. Lei Complementar nº 16 de 4 de junho de 1992. artigo 44, III. Disponível em: <<http://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/287415/lei-complementar-16-92>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>85</sup> RIO DE JANEIRO (1990), op. cit, art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: (...) VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidade próximas dos locais de moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento.

<sup>86</sup> v. nota acima.

§1º No caso de necessidade de remanejamento de construções serão adotadas, em ordem de preferência, as seguintes medidas, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município:

I - reassentamento em terrenos na própria área;

II - reassentamento em locais próximos;

III - reassentamento em locais dotados de infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos urbanos. (grifos nossos)<sup>87</sup>

Não obstante, em várias passagens do Plano Diretor em vigor, as favelas estão associadas a problemas urbanos e à clandestinidade, como se sua permanência fosse um entrave à sustentabilidade da cidade, como percebemos a seguir:

Art.3º A política urbana do Município tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes: (...)

V - urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, aproveitando de todo o potencial turístico, visando à sua integração às áreas formais da Cidade, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental;

VI - contenção do crescimento e expansão das favelas, através da fixação de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais; (grifos nossos)

(...)

Art.234. Poderão ser objeto de regularização urbanística e fundiária as favelas, os parcelamentos irregulares e clandestinos, conceituados neste artigo, assim como os imóveis em áreas infraestruturadas, desativados ou subutilizados ocupados pela população de baixa renda. (...)

§ 3º Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes.<sup>88</sup> (grifos nossos)

Para encerrar, já que citamos o Plano Diretor, também não faltam tentativas de flexibilizar as leis urbanísticas do Rio de Janeiro para dar seguimento ao projeto de cidade global. Chamou a atenção, em maio de 2012, a edição de três projetos de leis<sup>89</sup> que criavam parâmetros especiais para a construção beneficiando o BNDES, o Banco Central e as produtoras cinematográficas Produções Cinematográficas LC Barreto Ltda. e Filmes do Equador Ltda.

<sup>87</sup> RIO DE JANEIRO (2011), op. cit, art. 211.

<sup>88</sup> Ibid, art. 3º e 234.

<sup>89</sup> Projetos de lei nº 31/2009, nº 47/2011 e nº 67/2011, encaminhados pelo prefeito à Câmara do Rio de Janeiro.

Sonia Rabello discute o fato de que os projetos de lei em tramitação, em frontal desrespeito à Constituição, visam atender ao interesse de pessoas jurídicas específicas, em seus lotes específicos, a um único interessado, criando direito desigual para os mesmos.<sup>90</sup>

Segue, abaixo a justificativa Projeto de Lei nº 31/2009:

Objetiva atender ao desejo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES de construir uma nova edificação, em terreno de sua propriedade, contíguo ao ocupado por sua sede, situada à Av. Chile nº 100, Centro. (...)

A proposta em pauta contempla a construção do novo prédio, garantindo que as demandas do Banco por espaço sejam atendidas. Além das áreas para as atividades internas do Banco, esta nova edificação abrigará atividades que atendem público externo, estando previstos o funcionamento do Centro de Documentação do Banco, a construção de Centro Cultural, composto por área para exposições, a Biblioteca Celso Furtado e a Biblioteca do BNDES, que terá sua área ampliada para 3.000 m<sup>2</sup>, e funcionará como referência internacional.<sup>91</sup> (grifos nossos)

Igualmente, o Projeto de Lei nº 67/2011 justifica que:

A presente proposta visa a dar condições de aproveitamento ao imóvel preservado situado em Botafogo, na Rua Visconde de Caravelas, nº 28, para criação de centro cultural destinado a promover a memória do cinema brasileiro, composto de salas para cursos, sala multiuso para projeção/teatro/dança, locais para guarda de acervo, biblioteca, entre outros. O centro cultural é de iniciativa da Produções Cinematográficas LC Barreto Ltda e da Filmes do Equador Ltda, cujas atuações acompanham o processo de desenvolvimento do cinema nacional nos últimos cinquenta anos.(...)

Para cumprir o programa do centro cultural, o projeto necessita de 4 pavimentos.<sup>92</sup> (...) (grifos nosso)

Já o Projeto de Lei nº 47/2011 justifica:

O Projeto de Lei Complementar que ora apresentamos, que tem como abrangência a Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro, situada no bairro da Gamboa, IRA-Portuária, visa a atender à solicitação do Banco Central do Brasil que objetiva instalar em melhores condições a sede daquela instituição, em terreno de sua propriedade, concentrando suas unidades administrativas existentes na Cidade do Rio de Janeiro e ampliando, também, suas instalações...<sup>93</sup>

<sup>90</sup> No artigo *Cidadãos do Rio são desiguais em Direitos?* Disponível em: <<http://www.soniarrabello.com.br/cidadaos-do-rio-sao-desiguais-em-direitos-2/>>. Acesso em: 15 set. 2013.

<sup>91</sup> CÂMARA DOS VEREADORES DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 31 de 17 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro0711.nsf/016eae199bdaf0a003256caa00231310/50a0588032d75c59032576a20074f97f?OpenDocument>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>92</sup> CÂMARA DOS VEREADORES DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 67 de 11 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro0711.nsf/016eae199bdaf0a003256caa00231310/97ac5df83aeffb183257928006ef2ed?OpenDocument>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>93</sup> CÂMARA DOS VEREADORES DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 47 de 11 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro0711.nsf/016eae199bdaf>>



O último exemplo que traremos neste capítulo, diz respeito à postura assumida pelo governo federal no sentido de referendar, através de portarias e resoluções, as remoções de moradias feitas de maneira excepcional (à margem dos procedimentos legalmente previstos). Em outubro de 2011, foi noticiado<sup>94</sup> o reconhecimento tardio do governo federal acerca dos problemas envolvendo as remoções para a Copa e as Olimpíadas. Duas iniciativas foram propostas nesta esfera de governo para alterar o planejamento das cidades para os megaeventos.

A primeira trata-se de uma resolução do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos Humanos visando a criação de um Grupo de Trabalho para prevenir remoções forçadas em função da Copa e “... receber denúncias, monitorar e propor diretrizes para garantir o direito humano à moradia adequada e prevenir remoções forçadas, em decorrência das atividades para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016”. Participariam do Grupo de Trabalho representantes de diversos ministérios, a Caixa Econômica Federal, o Ministério Público Federal, representantes dos movimentos de moradia, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, Movimento Nacional da População de Rua e do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH). A segunda resolução propunha a adoção de previsão orçamentária nos projetos de obras públicas em áreas urbanas para a remoção de famílias. A medida visa atingir principalmente as obras vinculadas à Copa do Mundo de 2014.

Posteriormente, foi editada uma portaria,<sup>95</sup> em abril de 2012, pelo Ministério das Cidades para regulamentar a garantia do direito à moradia e à cidade às pessoas afetadas pela “necessidade de deslocamento involuntário” provocado pela execução de “obras e serviços de engenharia em intervenções sob gestão do Ministério das Cidades”. A portaria provocou a reação de diversos movimentos sociais, questionando a postura do Ministério, que além de utilizar um eufemismo para as remoções, só vem a legitimar tais práticas, sob o mesmo argumento da necessidade acima mencionado.

---

0a003256caa00231310/845ff8c39bfa1b3a8325781600715c9f?OpenDocument>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>94</sup> *Reconhecimento das remoções*. Publicado em 31/10/2011 em:

<[http://web.observatoriodasmetropoles.net/projetomegaeventos/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=7:reconhecimento-das-remo%C3%A7%C3%B5es](http://web.observatoriodasmetropoles.net/projetomegaeventos/index.php?option=com_k2&view=item&id=7:reconhecimento-das-remo%C3%A7%C3%B5es)>.

Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>95</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria Disponível em:

<[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/MINUTA\\_PORTARIA\\_REASSENTAMENTO\\_24\\_04\\_12.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/MINUTA_PORTARIA_REASSENTAMENTO_24_04_12.pdf)> Acesso em: 16 set. 2013.

## 2 POLÍTICA URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS: PROGRAMAS, PROJETOS E PLANOS DE GOVERNO. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MOSTRA SUA CARA

### 2.1 A ação estatal através da política urbana e das políticas públicas

Inicialmente, buscamos esclarecer o que se entende por Estado, política pública e política urbana neste estudo. Adotaremos a definição de Estado de Jean Lojkine, qual seja, a de que o Estado é produto de uma relação social. Ele não é exterior à estrutura social, organização autônoma e superior ou “agente da vontade geral”, nem tampouco derivado de uma sobreposição de sistemas ou instâncias. Lojkine supera, assim, a visão de grande parte da teoria marxista que enxerga no Estado uma entidade externa que intervém a fim de regulamentar a relação capital-trabalho.<sup>96</sup> Em Lojkine, o Estado é apenas mais uma das manifestações da contradição existente entre a socialização do processo de trabalho e a apropriação privada dos meios de produção. Evidentemente, a estrutura do Estado capitalista não deixa de refletir a estrutura de classes e as relações de forças entre o capital dominante e a classe trabalhadora.<sup>97</sup>

Para LOJKINE (1981), a urbanização é a principal forma de realização da divisão social e territorial do trabalho e é responsável pela divisão entre o trabalho material e intelectual. Tal divisão se daria, em Marx, pela separação entre cidade e campo. Já Lojkine considera que a divisão do trabalho se dá através da segregação decorrente da separação entre centros urbanos e zonas periféricas.<sup>98</sup> As intervenções do Estado no urbano se dão através de diferentes instrumentos de planificação e normatização jurídicos e financeiros além de operações reais no território.

Consideraremos política pública, nesta pesquisa, toda e qualquer atuação do Estado que envolva formas de intervenção do poder público na vida social, tal qual define Eros Grau.<sup>99</sup> Entendemos desta forma, pois há outros conceitos que restringem políticas públicas à

---

<sup>96</sup> LOJKINE (1981), p. 84/85.

<sup>97</sup> Ibid. p. 113.

<sup>98</sup> Ibid, p. 142.

<sup>99</sup> GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: UNISANTOS/Saraiva, 2006. p. 75-96. p. 75.

ação governamental que tem por fim concretizar direitos (como afirma Maria Paula Bucci),<sup>100</sup> mas tal conceito, a nosso ver, não abrangeria as políticas que pretendemos estudar neste capítulo, revestidas de um caráter excepcional que pode levar não à concretização, mas à suspensão de direitos. Preferimos, assim, concordar com Fábio Konder Comparato sobre o fato das políticas públicas serem voltadas à realização de um objetivo determinado (não importando qual).<sup>101</sup>

Há, neste ponto, uma questão fundamental: as políticas públicas são sempre, e necessariamente, empreendidas pelo Estado. Só o Estado possui a legitimidade social, permanência e organização jurídico-legal indispensáveis a uma produção duradoura de políticas públicas.<sup>102</sup> E ainda que essa ação estatal seja mais clara no Estado Social, também encontramos no Estado Neoliberal exemplos de intervenção social e interferência na economia.<sup>103</sup> Qualquer que seja o modelo de governo, é fundamental que exista um arcabouço jurídico-legal-institucional que permita o controle e aplicação dessas políticas.<sup>104</sup> Portanto, toda política pública está definida em lei.<sup>105</sup>

## 2.2 “O plano” de governo 2009-2016

Inicialmente, cabe situar o momento político que vive a cidade, tomando como ponto de partida a investida de Eduardo Paes como prefeito do Rio de Janeiro em 2009. A trajetória política do prefeito teve início no primeiro mandato de César Maia, em 1993, como sub-prefeito da Zona Oeste I (que abrange os bairros Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá), cargo que manteve até o final do mandato em 1996. Em 1997, foi eleito vereador da cidade do Rio de Janeiro onde permaneceu por dois anos, quando assumiu como

---

<sup>100</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: UNISANTOS/Saraiva, 2006. p. 1-49.

<sup>101</sup> *Ibid*, p. 76.

<sup>102</sup> *Ibid*, p. 88.

<sup>103</sup> GONÇALVES (2006) cita pesquisa de Flávio da Cunha Rezende sobre a evolução dos gastos públicos dos países ricos em contraste com o apregoado pelo “Estado mínimo”.

<sup>104</sup> GONÇALVES (2006), *op. cit*, p. 90.

<sup>105</sup> BUCCI (2006), *op cit*, p. 21.

deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro. Paes assumiu a Secretaria Municipal de Meio-Ambiente em 2001, no segundo mandato de César Maia como prefeito. Em 2002 foi reeleito deputado federal, cargo que ocupou até 2006.

Após ter passado por partidos como PFL e PV, Paes ingressou no PSDB em 2003, quando assumiu o mandato de deputado federal. Sua atuação parlamentar em Brasília foi contundente com relação às denúncias de corrupção contra o governo Lula (o famoso Mensalão).

Nas eleições para governador do Rio de Janeiro em 2006, Paes não conseguiu ser eleito e apoiou o candidato Sérgio Cabral Filho para as eleições em segundo turno. Com a vitória de Cabral, Paes foi indicado para ser secretário de Turismo, Esporte e Lazer, onde atuou nos preparativos para os Jogos Pan-americanos de 2007.<sup>106</sup> No mesmo ano, seu nome foi lançado para a candidatura à prefeitura do Rio de Janeiro pelo PMDB. Com o apoio do então presidente Lula, Paes foi eleito prefeito em segundo turno, ocasião na qual pediu desculpas publicamente ao presidente pelas ofensas a ele dirigidas em 2005, quando Paes integrava a CPI dos Correios.<sup>107</sup>

### 2.2.1 A tríplice aliança entre governo federal, estadual e municipal

A análise conjuntural faz-se necessária, na medida em que as políticas públicas empreendidas pela prefeitura não encontrariam eco nem substância sem o apoio institucional, político e financeiro das esferas estadual e federal de governo.

A cooperação entre o governo federal de Lula e o governo estadual de Sérgio Cabral Filho garantiu, desde o primeiro mandato do governador, o repasse de verbas volumosas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outros programas e fundos governamentais. Tais recursos custearam uma série de obras públicas na cidade do Rio de Janeiro, como alguns dos programas habitacionais que serão vistos mais adiante e a construção de

---

<sup>106</sup> Informação publicada em G1 (Portal de Notícias da Globo). Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL472-5606,00.html>>. Acesso em: 09 out. 2013.

<sup>107</sup> Informação publicada no Jornal O Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2008/10/10/paes-pediu-desculpa-lula-por-ataques-na-cpi-131905.asp>>. Acesso em: 06 out. 2013.

equipamentos esportivos relacionados aos Jogos Pan-americanos de 2007 e, posteriormente, para a Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016.

Em 2009, primeiro ano do mandato de Eduardo Paes na prefeitura do Rio de Janeiro, a cidade foi oficialmente escolhida para sediar a Copa do Mundo de 2014 e venceu a candidatura para sediar os Jogos Olímpicos de 2016. Nesse momento, começou a corrida de preparação da cidade para os maiores megaeventos esportivos do mundo. Importante lembrar que o Rio de Janeiro acumula um calendário extenso de grandes eventos internacionais, alguns já ocorridos, como os Jogos Mundiais Militares em 2011, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012, a Copa das Confederações da FIFA e a Jornada Mundial da Juventude, em 2013, e outros tantos que ainda estão por vir.<sup>108</sup>

Em 2011, Dilma Rousseff assumiu a presidência da República, demarcando algumas mudanças no modo de governar encabeçado pelo ex-presidente Lula: reforçando ainda mais o modelo econômico e político do nacional-desenvolvimentismo e, na análise do grupo Brasil & Desenvolvimento (B&D),<sup>109</sup> restringindo os avanços sociais à ampliação do acesso aos bens de consumo. Como consta da análise conjuntural realizada pelo B&D, até no plano simbólico o Brasil deixou de ser “para todos” para ser um “país rico”, logo, “sem pobreza”.<sup>110</sup> Dilma retrocedeu quanto a alguns avanços do governo Lula em incorporar as reivindicações dos movimentos sociais (como a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES), e priorizou a aproximação com setores conservadores como ruralistas e organizações religiosas.

Optou-se, assim, por um modelo de governo e de elaboração de políticas públicas sem diálogo com a sociedade, entregue pronto, sem discussão prévia nem construção coletiva. O Minha Casa, Minha Vida, como veremos adiante, é um exemplo desse modelo. Na leitura dos analistas do B&D, o nacional-desenvolvimentismo revelou seus limites. O que fica evidente em alguns dados: (i) o número de moradores de favelas aumentou no Brasil na última década (compreendendo os oito anos do governo Lula), segundo estudo do Censo 2010 do IBGE publicado no fim de 2011; (ii) segundo o mesmo Censo, 25% da população brasileira têm renda mensal de até R\$ 188, e 50% da população, de até R\$ 375; (iii) a desigualdade racial

---

<sup>108</sup> No calendário de eventos listados na página da prefeitura estão dezenas de congressos e conferências internacionais de associações científicas e profissionais, bem como diversos campeonatos mundiais desportivos como o Campeonato Mundial de Judô de 2015 e os Jogos Paraolímpicos de 2016. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/riotur/exibeconteudo?id=2284150>>. Acesso em: 09 out. 2013.

<sup>109</sup> Artigo de análise da conjuntura nacional do grupo político Brasil & Desenvolvimento (B&D) publicada em fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://brasiledesenvolvimento.wordpress.com/2012/02/23/brasil-2011-os-limites-do-nacional-desenvolvimentismo/>>. Acesso em: 09 out. 2013.

<sup>110</sup> Mudança no slogan da Presidência da República.

agravou-se no Brasil entre 2009 e 2010; (iv) 45% dos municípios brasileiros não coletam esgoto.

É fácil perceber que o Brasil é um “país rico”, mas a eliminação da pobreza através da ampliação do acesso ao crédito e aos bens de consumo já se mostrou não somente ineficaz na redução das desigualdades como é uma prática limitada, que encontra seu esgotamento no endividamento em massa da população e na implosão das bolhas especulativas (vide o exemplo da crise econômica de 2008 que assolou alguns países capitalistas centrais).<sup>111</sup>

Agora, se entendermos o “sem pobreza” como a invisibilidade da pobreza, de fato, esse processo vem ocorrendo em todas as grandes cidades do país. As cidades-sede da Copa do Mundo, por exemplo, acumulam numerosas denúncias de despejos e remoções de comunidades pobres por obras de infraestrutura ligadas ao megaevento, a maioria delas financiadas pelo governo federal. Espanta a semelhança nas práticas do poder público, que assumiu um padrão de comportamento nas remoções de moradores em todas as cidades-sede.

A expulsão dos mais pobres dos centros urbanos encontrou ainda mais eco na gestão do prefeito Eduardo Paes. Um estudo<sup>112</sup> comprova que Paes removeu mais pessoas que Pereira Passos e Carlos Lacerda juntos, 65 mil pessoas até 2012, contra 20 mil do primeiro e 31 mil do segundo. Fernanda Sánchez atribui essa explosão de remoções para os megaeventos a um modo de governar que ela denomina de *política-espetáculo* e que vem associada a um grande esforço de *city marketing*. Essa forma de fazer política tem como ponto de partida a coalizão de atores (governamentais, privados e agências internacionais) que, vinculados ao projeto olímpico se utilizam do megaevento para redirecionar investimentos e amalgamar um novo projeto hegemônico.<sup>113</sup>

Para ilustrar este argumento, citaremos algumas passagens da entrevista que o prefeito Eduardo Paes concedeu à TV Folha em 14/10/2012:

E ali eu me toquei e falei assim, po (sic), que esse negócio de Olimpíada é sensacional que você pode usar como desculpa pra tudo. Então tudo o que eu tenho

<sup>111</sup> Fenômeno estudado por David Harvey em *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

<sup>112</sup> O arquiteto Lucas Faullhaber elaborou a monografia de conclusão de curso na UFF tendo coletado os dados na Secretaria Municipal de Habitação até abril de 2012, quando 11 mil famílias tinham sido removidas. No entanto, com a publicação da informação no Jornal O Dia em maio de 2013, a Secretaria Municipal de Habitação esclareceu que o número é ainda maior. Foram 19.200 famílias removidas, revelando um aumento considerável das remoções no último ano, totalizando, assim, aproximadamente 65 mil pessoas atingidas. Mais informações em <<http://www.eliomar.com.br/entrevista-arquiteto-lucas-faullhaber-da-uff-faz-radiografia-das-remocoes-no-rio-de-janeiro/>> e <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio/2013-05-24/informe-do-dia-o-rio-que-remove.html>>. Acesso em: 09 out. 2013.

<sup>113</sup> SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó-SC: Argos, 2010. p. 16.

que fazer, é pra fazer pra Olimpíada. É pra Olimpíada. Tem coisa que tem a ver com a Olimpíada, tem coisa que tem nada a ver, mas eu uso. (...) Fiz a maior PPP do Brasil, que é a revitalização da zona portuária. Aquilo tudo ali tá sendo feito sem gastar um tostão! Eu tenho a primeira PPP do Brasil. Só uma coisa que é legal, a gente como carioca fala que é um orgulho isso porque essas coisas sempre vêm de São Paulo, né? Eu tenho a segunda maior PPP do Brasil, que é o Parque Olímpico. O Parque Olímpico tá sendo feito com 1 milhão e tantos com recursos privados. Tenho a maior concessão de saneamento do Brasil. Que é a metade do território da cidade, com recursos privados. E tenho a maior concessão rodoviária do Brasil que é a TransOlimpica. Então, ao mesmo tempo em que eu aumentei muito a capacidade de investir do governo, eu não tenho preconceito nenhum com o privado não, entendeu? (...) E o que tem pra aproveitar com essa oportunidade? Não é uma porcaria de um estádio. É o tal do ah, esse país é transparente, se planeja, as instituições são fortes, é sério, é um país bom pra fazer negócio, turista que vier... é isso! É a oportunidade que você tem de vender o seu país.”<sup>114</sup> (grifamos)

É evidente que para “vender o país”, o país deve “querer ser vendido”. Nesse sentido, o poder público como um todo (e não somente o executivo municipal) despontou como protagonista de um projeto maior.

Segundo Relatório de pesquisa realizada pelo Projeto Metropolização e Megaeventos: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 do IPPUR (UFRJ), publicado em abril de 2012,<sup>115</sup> ainda que sejam muito precárias as informações disponíveis<sup>116</sup> sobre os investimentos públicos relacionados à Copa do Mundo e às Olimpíadas no Rio de Janeiro, os dados evidenciam que a realização da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 tem como agente econômico protagonista o poder público, responsável ou pelos investimentos diretos ou pelo financiamento das intervenções vinculadas aos megaeventos.<sup>117</sup>

<sup>114</sup> Entrevista concedida à TV Folha e publicada no dia 14/10/2012. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=5Qs1zXNQkok>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>115</sup> Relatório Parcial Rio de Janeiro do Projeto Metropolização e Megaeventos: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Abril de 2012. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/Relat\\_RJ%202012.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/Relat_RJ%202012.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>116</sup> As dificuldades em traçar um quadro preciso de quanto e como os recursos serão utilizados estão no fato de que as informações disponibilizadas pelo governo federal nos portais eletrônicos de “transparência” sobre o uso dos recursos públicos na Copa do Mundo e nas Olimpíadas são insuficientes e superficiais, e às vezes desatualizadas e contraditórias, dificultando o monitoramento social e a análise aprofundada em torno dos gastos públicos. No site [www.transparenciaolimpica.com.br](http://www.transparenciaolimpica.com.br), por exemplo, a principal informação disponibilizada é parte da legislação pertinente. Já as informações relacionadas aos projetos são insuficientes, pois são resumidas em dados gerais, sem um detalhamento mais preciso de fatores como: as áreas exatas ocupadas pela nova infraestrutura, valores orçamentários para além do valor total das obras, contratos realizados com as empresas responsáveis pelas obras, número de desapropriações e remoções já efetuadas e a serem levadas a cabo e identificação dos atingidos, valores detalhados dos gastos com indenizações, justificativas para todas as ações, etc. O mesmo se aplica às demais iniciativas similares, como o portal federal de transparência para as Olimpíadas <<http://www.portaltransparencia.gov.br/rio2016/paginas/principal.asp>> e o <<http://www.cidadeolimpica.com/>>, criado pelo governo municipal. Ibid, p. 22.

<sup>117</sup> Em relação à Copa do Mundo de Futebol, estão previstos pouco mais de R\$ 4,1 bilhões. Cabe registrar que o BNDES é a principal instituição de financiamento no Rio de Janeiro, responsável pela disponibilização de R\$ 400 milhões para o financiamento das obras de reforma do Maracanã. Tomando-se como referência o total de

A pesquisa trouxe indícios de que a importância da Copa do Mundo e das Olimpíadas estaria menos ligada à realização desses megaeventos em si, e mais ao processo de reestruturação da dinâmica urbana na cidade do Rio de Janeiro, legitimada e possibilitada pelos recursos alocados e pelo discurso em torno das oportunidades de desenvolvimento econômico e do legado que esses eventos possam supostamente deixar.<sup>118</sup>

A pesquisa do Projeto Metropolização e Megaeventos (IPPUR-UFRJ) descreve, ainda, o processo de transmutação das arenas decisórias e os novos arranjos institucionais empreendidos no planejamento dos Jogos Olímpicos. Parte das mudanças na estrutura de governança tem o intuito de responder às demandas do Comitê Olímpico Internacional (pactuadas contratualmente em 2009). A pesquisa afirma que os novos arranjos institucionais não apresentam aberturas relevantes à participação popular. Foram identificadas as entidades que compõem os novos arranjos institucionais de acordo com o grau de influência que exercem sobre os processos decisórios. A partir deste critério, as organizações foram classificadas como deliberativas, executivas ou consultivas.<sup>119</sup>

Nas entidades deliberativas, está concentrado o poder de decisão sobre os projetos olímpicos. São estas as instituições legalmente responsáveis por todas as ações relacionadas à preparação e realização das competições, bem como pelas suas consequências: COI (Comissão de Coordenação das Olimpíadas 2016), Autoridade Pública Olímpica (Prefeitura do Rio de Janeiro, Governo do Estado do Rio de Janeiro e Governo Federal) COB (Comitê Olímpico Brasileiro) e COJO 2016 (Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos de 2016).<sup>120</sup>

As entidades executivas têm a função de executar as orientações definidas pelas entidades deliberativas, às quais estão condicionadas. São elas: Empresa Olímpica Municipal (empresa pública vinculada à prefeitura do Rio de Janeiro), a Comissão de Avaliação de Projetos Olímpicos (formada por órgãos municipais como a Secretaria Municipal de Urbanismo, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Obras e

---

investimentos nas cidades sedes da Copa do Mundo previsto na Matriz de Responsabilidades elaborada pelo governo Federal, destaca-se o fato da Cidade do Rio de Janeiro ser a segunda cidade em previsão de investimentos públicos, só sendo superada por São Paulo (onde estão previstos investimentos de mais de R\$ 5 bilhões). Em relação às Olimpíadas, o Dossiê de Candidatura Rio 2016 (documento usado na seleção da cidade que sediaria os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016), prevê pouco mais de R\$ 12,5 bilhões em investimentos, sendo R\$ 11,9 bilhões (94,91%) de investimento público e R\$ 636,7 milhões do COJO (Comitê Organizador Rio 2016). Analisando-se o plano de investimentos, percebe-se que a maior parte dos recursos está alocada na rubrica mobilidade urbana. Ibid, p. 3-4.

<sup>118</sup> Ibid, p. 5.

<sup>119</sup> Ibid, p. 16.

<sup>120</sup> Ibid, p. 17.



Conservação e Secretaria Municipal de Transportes, tem a incumbência de analisar e licenciar os projetos destinados à Copa de Futebol da FIFA de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016), ambas criadas em 2011 e a CDURP (Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária, criada em 2009 com o objetivo de promover o desenvolvimento da região do Porto do Rio de Janeiro, através da implementação de concessões ou outras formas de associação, parcerias, ações e regimes legais).

Por fim, e não menos importantes, estão as entidades consultivas, criadas para responder às demandas por participação popular e controle social. Segundo a pesquisa, suas ações são meramente formais e sem qualquer efeito prático relevante. São elas: o Conselho do Legadômetro, o Conselho da CDURP, o Conselho de Legado e o Conselho da Cidade.

O Conselho do Legadômetro tem o objetivo (um tanto vago) de avaliar o legado deixado pelas obras olímpicas e da Copa do Mundo. O órgão é constituído tão somente de secretarias municipais, logo, meramente ilustrativo, já que tratase de uma avaliação da prefeitura sobre suas próprias ações, sem qualquer participação da sociedade civil.<sup>121</sup>

O Conselho da CDURP tem o objetivo de avaliar as ações da empresa responsável pela operação urbana consorciada da região do porto. Contudo, sua ação se restringe à aprovação de relatórios trimestrais, configurandose apenas como um procedimento formal e simbólico. O conselho é composto por um representante da CDURP, três representantes da prefeitura e três representantes da sociedade civil, sendo eles: o vice-presidente do IABRJ, o superintendente geral da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário e um membro do Conselho de Segurança do Bairro da Gamboa. Não foram divulgados quais os critérios utilizados para a nomeação destes conselheiros, nem quem os nomeou.

O Conselho de Legado tem o objetivo de “Fiscalizar o andamento e o legado das obras para a Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, além de propor novas ideias que tragam benefícios para a cidade”. Ele é composto por cinco representantes da prefeitura, um representante do governo estadual, representantes dos comitês organizadores da Copa do Mundo e das Olimpíadas, cinco representantes do setor privado e quatro representantes da sociedade civil (Associação Comercial do Rio de Janeiro, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário e a ONG Rio Como Vamos). Novamente, observase uma abertura apenas de ordem formal para a participação da sociedade civil e a completa ausência de participação popular, em detrimento da representação do setor empresarial.

---

<sup>121</sup> Ibid, p. 18.

Finalmente, o Conselho da Cidade foi criado pela prefeitura com o objetivo de revisar o Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Como nos conselhos citados, apresenta atuação limitada e existência meramente formal no que se refere à participação popular. O Conselho da Cidade é formado por cerca de 150 celebridades, como atrizes, apresentadores de programas televisivos, empresários e donos de populares clubes de futebol.

A composição e o *modus operandi* desses conselhos demonstram, para os pesquisadores do citado projeto, uma preocupação muito maior em legitimar decisões já tomadas perante a sociedade do que propriamente dialogar com a população e decidir conjuntamente. O que leva à conclusão de que a participação popular nos processos decisórios é inexistente e as únicas entidades apresentadas pelo Estado como participativas não passam de mera simulação. Tal característica dos novos arranjos institucionais se combina ao objetivo do poder público, qual seja, o de assegurar as condições ideais de negócios envolvendo empresas e organizações nacionais e supranacionais ligadas aos megaeventos.<sup>122</sup>

### 2.2.2 Análise do Plano Estratégico do governo Eduardo Paes de 2019-2012

Nessa perspectiva, é preciso documentar as etapas, metas e marcos da construção desse novo projeto hegemônico que se impõe para a cidade do Rio de Janeiro: sediar grandes eventos internacionais, recepcionar turistas vindos dos quatro cantos do mundo, sediar escritórios de grandes empresas, atrair negócios e investimentos, ter infraestrutura que possibilite a fluidez dos negócios, ser um polo de produção tecnológica, científica e cultural dentre outros.

Uma cidade-global é modelada, é planejada, no sentido mais estrito da palavra. O Plano Estratégico que cuidaremos de analisar aqui, refere-se ao período 2009-2012. Não cuidaremos de estudar o plano relativo ao período 2013-2016, ainda que tal período estivesse contemplado na dimensão simbólica pelo plano que vigorou entre 2009 e 2012, tendo em vista que ele foi denominado “Pós-2016, o Rio mais integrado e mais competitivo” (nome que persistiu na versão posterior, de 2013-2016, agora fazendo mais sentido).

Evidentemente, um plano deve estar apto a prever o futuro e planejar políticas que se prolonguem no tempo, mas o marco 2016, de curto prazo se faz muito presente nas metas e objetivos do Plano, até mesmo no Plano Estratégico de 2013-2016 (cujas ações buscam se

---

<sup>122</sup> Ibid, p. 19.

estender até 2030). O nome sugestivo do Plano Estratégico nos leva a refletir sobre este futuro próximo da cidade, após 2016, após as Olimpíadas. Por enquanto, só é possível saber o que foi planejado pela prefeitura para tal período e projetar as consequências do Plano com base nos efeitos já sinalizados pelas transformações urbanísticas na realidade.

O Plano Estratégico elaborado para o período 2009-2012 inicia com uma carta do prefeito Eduardo Paes exaltando a importância da “marca Rio” (dentre outras “marcas” mundialmente conhecidas, como Corcovado, Copacabana, Samba, Maracanã). Paes afirma que “A expectativa de ser a capital da Copa 2014 e a conquista dos Jogos Olímpicos de 2016 estabelecem um momento oportuno para transformar esses sonhos em ideias, projetos, realizações”.<sup>123</sup> O que pode ser entendido como estabelecer essa “marca” no ranking urbano mundial. Paes conclui a carta dizendo que “A Prefeitura não pretende apenas orientar e tomar decisões sobre políticas públicas, quer também recuperar seu papel de pensar a cidade, influenciando investimentos e inspirando empresas e pessoas a pensar como agente de mudança”.<sup>124</sup> Invoca, assim, para si, a tarefa de atrair investimentos e empresas para a cidade, de forma bastante afinada ao que preconiza o empreendedorismo urbano.

No capítulo “Uma visão de futuro”, o Plano é considerado o “primeiro Plano Estratégico da Prefeitura do Rio”, ignorando absolutamente os dois planos estratégicos elaborados nos governos de César Maia (um em 1993 e outro em 2001). Nesse capítulo, a prefeitura afirma que o Plano traz ações concretas para os quatro anos de governo, mas propõe a colaboração entre cidadãos, empresas e organizações sociais para construir “um norte para o Rio” visando a próxima década. Como era esperado, o Plano é bastante superlativo, pretende tornar o Rio “a melhor cidade para se viver em todo hemisfério sul”<sup>125</sup> e mais:

No campo social, aspiramos ser a capital do sudeste com o maior crescimento de IDH e a maior redução da desigualdade na próxima década. Para isso, seremos: (...)

- A capital do sudeste com a maior redução em seu déficit habitacional nos próximos 10 anos.
- Uma cidade mais integrada do ponto de vista urbanístico e cultural. (grifamos)

No campo econômico, nosso objetivo é ser a capital com a menor taxa de desocupação e a maior renda média do trabalhador em toda região sudeste ao final da década. Para isso, seremos:

---

<sup>123</sup> RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro “Pós-2016: o Rio mais integrado e mais competitivo (2009-2012). Rio de Janeiro: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 2009. p. 7.

<sup>124</sup> Idem.

<sup>125</sup> Ibid. p. 11.

- Referência mundial em serviços e tecnologia para a indústria do petróleo.
- O maior pólo turístico do hemisfério sul.
- O principal pólo das indústrias criativas (mídia, audiovisual, moda e design) no país.
- O segundo maior centro logístico do país em termos de volume de cargas e número de passageiros.
- A capital do sudeste com os melhores resultados em termos de melhoria do seu ambiente de negócios (desburocratização, redução da carga tributária, crédito e assistência a micros e pequenas empresas e capacitação de mão-de-obra) nos próximos 10 anos.
- Sede das principais multinacionais brasileiras e das principais boutiques financeiras instaladas no país.

No campo ambiental, a aspiração é fazer com que o Rio se torne, ao longo dos próximos 10 anos, referência nacional em sustentabilidade e preservação ambiental. (...)

Finalmente, queremos voltar a ser um importante centro político e cultural tanto no cenário nacional quanto na cena internacional. Para isso, seremos:

- Sede da final da Copa de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016.
- Um importante pólo para o desenvolvimento de uma agenda comum para os BRICs.
- Um importante centro de debates e conferências internacionais.
- Um pólo cultural internacional.
- Sede de agências reguladoras nacionais e de organizações internacionais no Brasil.
- Referência nacional em gestão pública.<sup>126</sup>

Não deixa de chamar a atenção o objetivo de ser a capital do sudeste com a maior redução em seu déficit habitacional nos próximos 10 anos. Como vimos no item anterior, o prefeito Eduardo Paes é o prefeito que mais removeu pessoas de suas moradias e seu mandato ainda não terminou. O número gritante de remoções não é compreendido pelas unidades habitacionais ofertadas na cidade, como veremos no próximo item.

O primeiro passo para a construção do Plano foi “realizar um breve diagnóstico que identificou os principais desafios e oportunidades das dez áreas de resultado do governo.<sup>127</sup> A partir deste diagnóstico, foram articulados os objetivos centrais do governo e as diretrizes para cada área de resultado”<sup>128</sup> (grifamos). Em seguida, essas diretrizes setoriais foram traduzidas em metas específicas e mensuráveis a serem alcançadas durante o governo.

No texto do Plano Estratégico não há qualquer menção de quem seriam as pessoas convidadas a realizar o diagnóstico. Também não é feita uma explicação sobre a metodologia

---

<sup>126</sup> Ibid, p. 12/13.

<sup>127</sup> São elas: 1) Saúde, 2) Educação, 3) Ordem Pública, 4) Emprego e Renda, 5) Infraestrutura Urbana, 6) Meio Ambiente, 7) Transportes, 8) Cultura, Esporte e Lazer, 9) Assistência Social, 10) Gestão e Finanças Públicas.

<sup>128</sup> Ibid, p. 17.

adotada na identificação de desafios e oportunidades, nem na definição dos objetivos, diretrizes e metas do governo. Dentre os “Objetivos Centrais do Governo” estão:

Melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados no município.  
 Proteger e recuperar o espaço público e os ativos naturais da nossa cidade.  
 Garantir maior igualdade de oportunidades para os jovens e as crianças cariocas.  
 Estabelecer as condições necessárias para o crescimento econômico sustentável.  
Promover o desenvolvimento de setores estratégicos para a economia carioca.  
 Tornar o Rio uma cidade mais integrada do ponto de vista urbanístico e cultural.  
 Reduzir os atuais níveis de pobreza e indigência da cidade.  
Posicionar o Rio como importante centro político e cultural no cenário internacional.<sup>129</sup> (grifamos)

Logo, assumir uma postura empreendedora no desenvolvimento econômico da cidade promovendo-a a uma posição de destaque no cenário internacional constitui objetivo central do governo. Neste e em outros pontos restam dúvidas quanto ao que se entende por “setores estratégicos”. Tais setores não são esclarecidos, tampouco é explicado se a escolha de tais setores é arbitrária ou fundamentada em algum estudo (e se sim, qual estudo). Como área relativa a Emprego e Renda, na qual foram eleitas quatro áreas de destaque para o investimento na cidade (negócios, energia, turismo e indústria criativa).<sup>130</sup>

O Plano Estratégico também lista os “Princípios de Atuação do Governo”:

Colocar o cotidiano das pessoas como tema prioritário de governo.  
 Assegurar uma gestão profissional de toda máquina municipal.  
Estabelecer uma perfeita integração entre as políticas públicas municipais, estaduais e federais.  
 Garantir que os serviços públicos prestados pela Prefeitura tenham o mesmo padrão de qualidade em todas as regiões da cidade.  
Potencializar a capacidade de investimento da Prefeitura através de parcerias com o setor privado e outras esferas de governo.<sup>131</sup> (grifamos)

Portanto, um projeto de cidade desta magnitude seria inviável somente com os esforços político e financeiro da própria prefeitura. Neste item, o Plano prevê a cooperação entre e a prefeitura, outras esferas de governo e também o setor privado (empresas). Também é destacada a colaboração (perfeita integração) entre as políticas públicas federais, estaduais e municipais, o que só foi possível a partir das alianças políticas firmadas entre essas esferas, como já citado neste capítulo.

---

<sup>129</sup> Ibid. p. 22.

<sup>130</sup> Ibid, p. 74.

<sup>131</sup> Ibid. p. 23.

Em seguida, o Plano Estratégico passa a abordar as iniciativas estratégicas do governo por área de resultado. São definidas as seguintes áreas: Saúde, Educação, Ordem Pública, Emprego e Renda, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Transporte, Cultura, Esporte e Lazer, Assistência Social, Gestão e Finanças Públicas.

Não será possível elaborar um estudo detalhado de cada uma das áreas de ação do Plano Estratégico, que é bastante extenso. Como a seguir serão expostas algumas políticas classificadas por eixo temático, foram escolhidas as seguintes áreas do Plano para uma análise exemplificativa: Ordem Pública, Infraestrutura Urbana e Transporte.

A figura da Ordem Pública tornou-se elemento marcante do governo Paes, não somente em função da criação do Choque de Ordem, mas pelo discurso da ordem e limpeza urbana ser também elemento marcante desse governo (que foi comparado pelos movimentos sociais à face higienista e empreendedora do governo Pereira Passos).

No Plano Estratégico, o diagnóstico da Ordem Pública traz um quadro pessimista do uso do espaço público da cidade “visto como espaço de ninguém”:<sup>132</sup>

Desrespeito frequente às normas de trânsito e aos limites de estacionamento.  
Expansão do comércio irregular no espaço público.  
Proliferação do transporte coletivo irregular nas ruas da cidade.  
Aumento da população de rua.  
Crescimento das ocupações ilegais no asfalto e nas comunidades.

Segundo o Plano, dentre os fatores que contribuíram para o crescimento da “cultura da desordem” e da “informalidade entre a população” nos últimos anos, estão: a existência de áreas densamente povoadas sem infraestrutura urbana adequada, falta de investimentos na conservação da cidade, a excessiva compartimentalização das ações de ordenamento e controle urbano, a desconexão entre o planejamento e a gestão urbanística da cidade e as ações de controle urbano da Prefeitura e a falta de integração dos órgãos municipais de ordenamento com as forças de segurança do estado para a vigilância do espaço público.

Segue assim, para a descrição das diretrizes da Ordem Pública:

Ampliar as ações de ordenamento do espaço público através da integração dos diversos órgãos municipais e de parcerias com outras esferas de governo.  
Coibir novas ocupações ilegais e a expansão horizontal ou vertical das comunidades estabelecidas, a partir do uso efetivo de ecolimites e de um monitoramento aerofotográfico constante.  
Reformar, reequipar e aumentar o efetivo da Guarda Municipal.

---

<sup>132</sup> Ibid. p. 58.

Multiplicar o uso de câmeras de vigilância a fim de garantir uma ação mais efetiva da Guarda Municipal e das forças de segurança que atuam na cidade.<sup>133</sup>

Logo, a resposta da prefeitura a um comportamento social culturalmente arraigado se dá pelo fortalecimento das forças de segurança, centralização das ações de ordenamento e controle social através da vigilância. As metas<sup>134</sup> da Ordem Pública são basicamente nesse sentido, nenhuma menciona campanha educativa ou participação da população, demarcando uma política punitiva e reativa,<sup>135</sup> cuja principal resposta está nas ações do Choque de Ordem. Diante das irregularidades presentes na ocupação desordenada dos espaços públicos, o programa surge com o objetivo de restaurar a ordem pública na cidade, “fomentando a cultura de civilidade e o combate à ilegalidade”<sup>136</sup> por meio do “fortalecimento das ações de fiscalização e monitoramento da ordem pública e do controle urbano, através do aperfeiçoamento e automatização de rotinas de fiscalização, informatização de processos, uso de tecnologia móvel e implementação de uma base única de dados cadastrais”.<sup>137</sup>

Além disso, com a modernização da Guarda Municipal e instalação de câmeras de vigilância, o programa busca melhorar sua eficiência, reduzir a ilegalidade e os índices de criminalidade nas áreas monitoradas e aumentar a percepção e sensação de segurança da população concomitantemente à redução do custo de vigilância.<sup>138</sup>

Já na área de infraestrutura urbana, de especial importância para esta pesquisa, o diagnóstico<sup>139</sup> aponta problemas com a ausência de ações preventivas e falta de coordenação entre os principais órgãos responsáveis pelas atividades de conservação da cidade, o que prejudica a capacidade da Prefeitura de responder às demandas da população (como as relacionadas à iluminação pública, poda de árvores e recuperação da pavimentação). A revitalização urbana da área central, e especialmente da região portuária, é destacada como “uma das maiores oportunidades de valorização patrimonial da cidade” e a ausência de uma

---

<sup>133</sup> Ibid. p. 59.

<sup>134</sup> As metas são a ampliação do efetivo de guardas municipais, implantação de novas câmeras de segurança em espaços públicos e formalização e ordenação do comércio que opera no espaço público. Ibid, p. 60.

<sup>135</sup> Ainda que “A predominância da postura reativa (e não preventiva) da Prefeitura em relação aos problemas de ordenamento e controle urbano” tenha sido exposta no Plano como diagnóstico negativo da situação da cidade.

<sup>136</sup> Ibid, p. 62.

<sup>137</sup> Idem.

<sup>138</sup> Ibid, p. 64-66.

<sup>139</sup> Ibid. p. 86.

política habitacional voltada para a oferta de moradia para a população de baixa renda é considerada causa principal do déficit habitacional (quantitativo e qualitativo) e do rápido crescimento das favelas da cidade.

A queda no orçamento da Prefeitura em atividades de conservação da infraestrutura urbana da cidade também é citada, com destaque para a zona Norte, “região que mais necessita de recursos para a recuperação de seu tecido urbano”. Já na zona Oeste da cidade existe a preocupação com o enorme contingente populacional vivendo em áreas com carência absoluta de infraestrutura urbana (pavimentação, saneamento, iluminação etc.).

Para responder a essas questões, foram definidas as seguintes diretrizes da infraestrutura urbana:

Promover parcerias com o governo federal e instituições privadas, com vistas a viabilizar a produção de unidades habitacionais de baixa renda e a legalização de assentamentos informais e conjuntos habitacionais.

Promover a requalificação urbana dos bairros da zona Norte e da área central da cidade.

Implantar, em parceria com outras esferas de governo e o setor privado, infraestrutura urbana em comunidades carentes e na zona Oeste.

Ampliar e modernizar o sistema de drenagem urbana existente na cidade, com foco em locais que apresentem recorrentes problemas de alagamento e áreas com baixo IDH.

Revitalizar a área portuária e bairros adjacentes, com o aproveitamento do potencial imobiliário e conseqüente estímulo à geração de empregos.

Aumentar o investimento e estabelecer rotinas operacionais, inclusive com concessionários, para melhorar a qualidade dos serviços de conservação urbana da cidade.<sup>140</sup> (grifamos)

Aqui também está presente em várias disposições a parceria entre a prefeitura, as esferas de governo e o setor privado, inclusive na figura de concessionárias, sinalizando o interesse em terceirizar atividades ligadas a serviços públicos e obras de infraestrutura (o que se concretizou de forma *sui generis* no projeto Porto Maravilha que será analisado adiante). As obras terão foco na zona Norte, zona Oeste e área portuária (considerada de alto potencial imobiliário).

Dentre as metas de infraestrutura estão: a construção de 50 mil novas unidades de habitação de interesse social na cidade através de parcerias com setor privado e outras esferas de governo; redução de pelo menos 3,5% das áreas ocupadas por favelas na cidade; recuperar vias públicas na zona Norte; reduzir número de pontos críticos de enchentes e concluir a fase 1 do projeto Porto Maravilha.<sup>141</sup> Os problemas ligados à degradação dos espaços públicos e às

<sup>140</sup> Ibid, p. 87.

<sup>141</sup> Ibid, p. 88.



demandas por serviços de conservação da cidade (iluminação pública, limpeza urbana, poda de árvores, pavimentação, calçamento, manutenção da rede de esgoto sanitário e de praças) serão resolvidos por meio das ações de conservação urbana do Choque de Ordem.<sup>142</sup>

O Porto Maravilha, projeto de revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro, surge como resposta ao estado de degradação e abandono da região. Através da “implantação de obras de infraestrutura e articulação com a iniciativa privada e governos estadual e federal, busca promover uma completa revitalização (econômica, social, ambiental e cultural) da região portuária (...) criando espaços de arte, cultura, entretenimento, educação e habitação” e trazer “melhoria na condição de vida local, conseqüente atração de novos moradores e empresas para a região, além da restauração do patrimônio histórico e cultural e incremento do turismo na região”.<sup>143</sup> (grifamos).

A região tornou-se a menina dos olhos da prefeitura, pela possibilidade de transformação total de uma área fortemente degradada e aproveitamento da mesma para moradia com vista para a Baía de Guanabara. Sem dúvida, a atração de novos moradores e empresas para a região passa por uma transformação no perfil desses moradores e dessas empresas, demarcando uma forte tendência à *gentrificação*.

Na mesma perspectiva de requalificação urbana de espaços degradados, o Bairro Maravilha consiste numa série de intervenções urbanísticas (iluminação, calçamento, pavimentação, arborização e recuperação de praças) com foco na zona Norte e zona Oeste a fim de melhorar a qualidade de vida de alguns bairros.<sup>144</sup> Já o chamado Morar Maravilha consiste na produção de 50 mil unidades habitacionais, principalmente através do programa “Minha Casa, Minha Vida” para atender ao déficit habitacional.<sup>145</sup>

Por fim, analisaremos as disposições do Plano Estratégico no que tange às políticas de transporte, que serão mais aprofundadas ao final deste capítulo. No diagnóstico do Plano, se afirma que o transporte público na cidade é, historicamente, caro, lento, desconfortável e inseguro. Há uma hipertrofia do sistema de transporte de passageiros por ônibus e vans e existe um desequilíbrio geográfico na oferta de ônibus na cidade. A capacidade de

---

<sup>142</sup> Ibid, p. 90.

<sup>143</sup> Ibid, p. 92.

<sup>144</sup> Ibid, p. 94.

<sup>145</sup> Ibid, p. 96.

fiscalização da Prefeitura em relação às suas concessionárias é precária e insuficiente.<sup>146</sup> A partir daí, são definidas as seguintes diretrizes de transporte:

Racionalizar o sistema de transportes públicos através da reorganização e integração físico-tarifária desse sistema.

Melhorar a fiscalização e a gestão dos sistemas de transporte público através do uso da tecnologia.

Expandir e modernizar o sistema estrutural de transportes de alta capacidade, a partir da implantação de corredores expressos no modal rodoviário e de uma parceria com o governo estadual, visando a expansão da malha metroviária e a requalificação do sistema de trens urbanos.<sup>147</sup>

Já as metas se referem à redução do tempo médio de viagem e do gasto médio diário dos usuários de transporte público, reduzir a taxa de acidentes com vítima no trânsito, dentre outras<sup>148</sup>. Então, são apresentados três projetos de mobilidade: a TransCarioca (corredor de ônibus ligando a Barra da Tijuca à Penha), a Ligação C (construção de via ligando Bangu a Jacarepaguá) e a TransOeste Túnel da Grota Funda (corredor de ônibus ligando a Barra da Tijuca a Santa Cruz e o túnel pedagiado, ligando Barra de Guaratiba ao Recreio dos Bandeirantes).<sup>149</sup>

É compreensível que a implantação de um sistema de transportes eficiente (como o metrô) não cabe apenas ao poder público municipal, levando em conta todo o aporte financeiro que o projeto demanda. Mas com a exceção da integração tarifária empreendida através do Bilhete Único, falta uma política de reordenamento do transporte rodoviário urbano. Questões simples como redistribuição de linhas e revisão de contratos com as concessionárias não são sequer mencionados, restando como principais eixos de ação a construção de grandes corredores rodoviários na tentativa de bairros periféricos à região central da cidade.

A conclusão do Plano Estratégico é, como esperado, bastante otimista e dispensa comentários. Afirma que, ao final de 2012, o Rio será uma “cidade renovada”. Com um sistema de saúde eficiente, ensino público de qualidade nas escolas, ruas limpas, iluminadas e conservadas, mais ordeira e com uma economia dinâmica, capaz de atrair grandes investimentos e paradigmática na área de transporte por levar à população um transporte

---

<sup>146</sup> Ibid, p. 118.

<sup>147</sup> Ibid, p. 119.

<sup>148</sup> Ibid, p. 121.

<sup>149</sup> Ibid, p. 124, 126 e 128, respectivamente.

público mais rápido, mais barato e mais moderno. “Uma Prefeitura moderna, ágil e presente. Enfim, um Rio mais integrado e mais competitivo”.<sup>150</sup>

## 2.3 As principais políticas públicas em curso na cidade em quatro vertentes

### 2.3.1 A questão habitacional: o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e o Morar Carioca

A escolha por apresentar essas duas políticas públicas voltadas para o eixo habitacional se justifica em função delas exercerem destaque entre as alternativas oferecidas aos moradores da cidade cujas residências se encontram em situação de precariedade ou ameaçadas de remoção por motivos variados.

O Programa Minha Casa, Minha Vida, desenvolvido pelo Ministério das Cidades, em âmbito do governo federal busca parceria com empreiteiras da construção civil e governos estaduais e municipais. A oferta de unidades habitacionais produzidas ou reformadas pelo programa consiste na principal alternativa de moradia oferecida às vítimas de remoção na cidade e representa o maior programa de habitação social desde o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH). O programa consiste em oferecer unidades habitacionais subsidiadas para famílias de baixa renda e de classe média.

Segundo a página institucional do programa na internet, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV – Recursos FAR – Fundo de Arrendamento Residencial) é “um programa do governo federal gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, que consiste em aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento, constituídos de apartamentos ou casas que depois de concluídos são alienados às famílias que possuem renda familiar mensal de até R\$ 1.600,00”.<sup>151</sup>

O PMCMV foi lançado em março de 2009 pela Lei nº 11.977/2009<sup>152</sup> que tem por finalidade dispor sobre o Programa e também sobre a regularização fundiária de

<sup>150</sup> Ibid, p. 177.

<sup>151</sup> Informações extraídas de <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/pmcmv/saiba\\_mais.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp)>. Acesso em: 16 out. 2013.

assentamentos localizados em áreas urbanas. Segundo o artigo 1º da lei citada, o PMCMV (que também é regulado por diversas outras leis e portarias)<sup>153</sup> tem por escopo criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).<sup>154</sup> A meta inicial de 1 milhão de novas unidades habitacionais foi aumentada para 2 milhões de novas moradias para as famílias com renda bruta mensal de até R\$ 5.000,00.

A implantação de empreendimentos do MCMV no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) está condicionada à localização do terreno em malha urbana ou em área de expansão com adequação ambiental e infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais e permita o abastecimento de água e de energia elétrica além da existência (ou compromisso do poder público local) de instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.<sup>155</sup>

A lei chamou especial atenção com a edição de um dispositivo novo na contratação de habitação social: o art. 35 estabelece que “Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher”. Portanto, o título de propriedade adquirida no âmbito do PMCMV será registrado no nome da mulher, exceto nos casos em que, havendo filhos, a guarda seja exclusivamente do pai (art. 35-A, parágrafo único).

Além disso, no art. 73-A a lei afirma que “Excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS, os contratos em que o beneficiário final seja mulher chefe de família, no âmbito do PMCMV ou em programas de regularização fundiária de interesse social (...) poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge (...)”. O dispositivo vem no sentido de se

---

<sup>152</sup> BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>153</sup> Lei nº 10.188 de 12.02.2001, Lei nº 10.859 de 14.04.2004, Lei nº 11.474 de 15.05.2007, Lei nº 11.977 de 07.07.2009, Lei nº 12.024 de 27.08.2009, Lei nº 12.424, de 16.06.2011, Lei nº 16.693 de 24.07.2012, Decreto nº 7.499, de 16.06.2011, Decreto nº 7.795 de 24.08.2012, Instrução Normativa: IN RFB nº 934, de 27.04.2009 e as seguintes Portarias do Ministério das Cidades de nº: 93/2010, 610/2011, 14/2012, 238/2012, 300/2012, 168/2013 e 465/2013.

<sup>154</sup> Informação atualizada por meio da página do MCMV na internet: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/pmcmv/saiba\\_mais.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>155</sup> Lei nº 11.977/2009 (op. cit). Art. 5º e incisos.

adequar à realidade familiar brasileira, protegendo, assim o direito à moradia da mulher e dos filhos, partes mais vulneráveis numa sociedade patriarcal como a nossa.<sup>156</sup>

As unidades do PMCMV devem assegurar acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum, devem estar adaptadas ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos (mínimo de 3%).<sup>157</sup>

A lei também normatiza a regularização fundiária de assentamentos urbanos, trazendo categorias de titulação e a previsão da criação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). A meta estabelecida para o PMCMV é a de promover a produção, aquisição, requalificação e reforma de dois milhões de unidades habitacionais até 31 de dezembro de 2014. Destas, 220.000 unidades serão produzidas por meio de concessão de subvenção econômica a beneficiários finais com renda de até R\$ 1.395,00.<sup>158</sup>

Já o Morar Carioca é um programa de reurbanização de favelas, criado em julho de 2010, gerido pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e que compartilha a execução com a secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e Instituto Municipal de Planejamento Urbano Pereira Passos (IPP). Segundo a página institucional do programa,<sup>159</sup> ele é um “plano municipal de integração de assentamentos precários informais” e seu objetivo é “promover a inclusão social, através da integração urbana e social completa e definitiva de todas as favelas do Rio até o ano de 2020”. Outro objetivo do programa seria garantir o acesso à moradia através de melhorias nos domicílios das áreas beneficiadas e no seu entorno.

Mais recentemente, com a publicação do decreto nº 36.670, em 1º de janeiro de 2013,<sup>160</sup> o Programa Morar Carioca passou a integrar o Plano Estratégico 2013-2016 da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro,<sup>161</sup> a partir do qual foi concebido para integrar-se ao

---

<sup>156</sup> Tais dispositivos vieram a afastar a aplicação dos arts. 1.647 a 1.649 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002) que exigem a autorização do outro cônjuge para qualquer ato que envolva a alteração no regime de bens comuns.

<sup>157</sup> Lei nº 11.977/2009. Art. 73, incisos e parágrafo único.

<sup>158</sup> Ibid, art. 82-B.

<sup>159</sup> Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?article-id=1451251>>. Último acesso em 16/10/2013.

<sup>160</sup> O conteúdo do decreto, que visa instituir o modelo de governança para execução do Plano Estratégico 2013-2016 da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, está disponível em: <http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2013/01/DECRETO-N%C2%BA-36670-DE-1%C2%BA-DE-JANEIRO-DE-2013.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>161</sup> Informações extraídas de: <<http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/2013/01/programa-morar-carioca-integra-novo-plano-estrategico-do-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do qual será instrumento de regularização urbanística e fundiária.

O programa envolve um amplo processo de planejamento urbano que prevê a implantação de um sistema de manutenção e conservação das obras, controle, monitoramento e ordenamento da ocupação e do uso do solo. Além das obras de urbanização, o Morar Carioca também pretende elaborar normas urbanísticas nas áreas beneficiadas. Para fiscalizar o cumprimento da legislação, serão construídos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOS),<sup>162</sup> sob a coordenação da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU).

O Morar Carioca é considerado legado da prefeitura para realização das Olimpíadas e tem como meta o investimento de R\$ 8 bilhões em áreas carentes até 2020 através da urbanização de 251 unidades que correspondem a 586 assentamentos em áreas não urbanizadas ou parcialmente urbanizadas (representando mais de 232 mil domicílios segundo dados do IBGE de 2000) correspondentes a 67% do total de domicílios em favelas.<sup>163</sup>

Para se consolidar, o programa busca parcerias com os governos federal e estadual, organizações não governamentais e representantes da sociedade civil como, por exemplo, o convênio com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), para realização de um concurso que selecionou 40 escritórios de arquitetura para desenvolver projetos de urbanização de comunidades.

Dentre as obras de urbanização, nas áreas enquadradas como urbanizáveis, estão previstas implantação de redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, iluminação pública e pavimentação. Nas comunidades entre 100 e 500 domicílios, está prevista a implantação de áreas de lazer e paisagismo. Nas comunidades acima de 500 domicílios que já foram parcialmente urbanizadas, estão previstos equipamentos públicos, ampliação da acessibilidade, “desadensamento parcial” e a regularização urbanística. Nas comunidades acima de 500 domicílios que não ainda foram urbanizadas, além das intervenções previstas pelo programa, haverá oferta de novas moradias.<sup>164</sup>

No caso das comunidades não urbanizáveis, diagnosticadas pela prefeitura como situação de risco ou inadequada ao uso residencial, as famílias serão cadastradas e

---

<sup>162</sup> Estas unidades devem ser integradas por equipes de engenheiros, arquitetos, assistentes sociais e agentes comunitários que atuarão na fiscalização das normas, conservação das obras e das áreas públicas. Os Pousos poderão solicitar a atuação de outros órgãos e também orientarão os moradores na reforma de suas casas.

<sup>163</sup> Informações extraídas de: <[http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/o\\_programa/](http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/o_programa/)> Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>164</sup> Informações extraídas de: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?article-id=1451251>>. Acesso em: 16 out. 2013.

reassentadas em unidades habitacionais produzidas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. No entanto, na página Cidade Olímpica, também da prefeitura municipal, se afirma que “O projeto tem como principais focos a sustentabilidade e um novo tipo de ocupação do solo, transformando áreas até então consideradas de risco em locais seguros para a população”.<sup>165</sup> O que pressupõe que serão realizadas obras de contenção e redução do risco, sem, entretanto, prever a permanência das moradias nesses locais.<sup>166</sup>

### 2.3.2 A requalificação urbana da região portuária: o Porto Maravilha

O Porto Maravilha é um grande projeto de requalificação urbana da região portuária do Rio de Janeiro. Ele prevê a reestruturação de toda a malha de transportes da região, incremento da infraestrutura e aumento considerável do potencial construtivo a fim de atrair novos negócios e moradores para o local. O projeto, que consiste numa Operação Urbana Consorciada (OUC),<sup>167</sup> definida pelo art. 32 do Estatuto da Cidade foi instituído pela Lei Complementar nº101 de 23 de novembro de 2009. Contudo, cabe à lei municipal específica da Operação delimitar sua área de aplicação respeitando as diretrizes do Estatuto da Cidade, e os valores e princípios constitucionais. O Estatuto da Cidade define o conteúdo mínimo desta lei específica municipal no art. 33:

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV – finalidades da operação;
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

---

<sup>165</sup> Informações extraídas de: <<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/morar-carioca/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>166</sup> Veremos, adiante, que o argumento do risco geotécnico se tornou a principal prerrogativa da prefeitura para remover rapidamente diversas famílias de suas casas. A justificativa do risco será debatida nesta pesquisa, pois alguns contra-laudos apresentados pelas comunidades afirmavam que o risco seria resolvido com obras de contenção que evitariam a remoção de várias residências.

<sup>167</sup> RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº101 de 23 de novembro de 2009. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Disponível em: <[http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/06/LC101\\_-\\_23112009.pdf](http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/06/LC101_-_23112009.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2013.

- VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;
- VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Um dos principais pilares de sustentação financeira da OUC da Região do Porto é a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) pelo município do Rio de Janeiro, na quantidade de até 6.436.722 (seis milhões quatrocentos e trinta e seis mil setecentos e vinte e dois) certificados, correspondentes a 4.089.502m<sup>2</sup> (quatro milhões, oitenta e nove mil quinhentos e dois metros quadrados) adicionais de construção. Os CEPACs estão definidos no art. 34 da Lei 10.257/2001, e constituem dois direitos urbanísticos: a outorga onerosa do direito de construir e a alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo.

Definidos como contrato coletivo de investimento pela Lei nº 10.198/2001, os CEPACs possuem conceito indeterminado, que pode ser ampliado através da Lei do Mercado de Capitais do Brasil, tornando-se assim, sujeitos à Lei nº 6.385/1976. Isso possibilita maior intervenção estatal, pois todo título que constitui valor mobiliário é sujeito à regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O CEPAC não pode ser usado para especulação em favor do município. Para tal, a CVM faz uma série de exigências para que haja uma ampla e completa divulgação das informações.

A OUC da Região do Porto do Rio de Janeiro tem sua abrangência territorial delimitada pela Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU), que abrange a totalidade dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo e parte dos bairros do Centro, São Cristóvão e Cidade Nova. A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio (CDURP), empresa de economia mista controlada pela prefeitura, foi criada pela Lei Complementar nº102/2009, e tem a responsabilidade de promover todo o desenvolvimento urbano da AEIU do Porto do Rio; coordenar, viabilizar ou executar ações de parcerias e concessão de obras e serviços públicos; gerir ativos patrimoniais e financeiros, dentre outras.<sup>168</sup>

A operação urbana, com um prazo máximo de realização de trinta anos e custo estimado em oito bilhões de reais, conforme Prospecto de Registro da OUC na Comissão de Valores Mobiliários do Rio de Janeiro, pretende ser um

---

<sup>168</sup> Lei Complementar nº102 de 23 de novembro de 2009. Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro-CDURP e dá outras providências. Disponível em: <[http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/05/LC102\\_-\\_23112009\\_-\\_CDURP.pdf](http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/05/LC102_-_23112009_-_CDURP.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2013.



plano integrado de intervenção que contempla a alteração de usos, parâmetros edilícios, novos sistemas viários e de transporte público além de um plano urbano e paisagístico que transformará a região num local atraente para moradia e trabalho (...) Este é o intuito das intervenções: transformar a região da zona portuária numa área dinâmica que seja uma nova referência de planejamento urbano para a cidade. Pretende-se seguir o exemplo de cidades ao redor do mundo como Buenos Aires, Nova Iorque, Baltimore e Roterdã, entre outras, que ao recuperarem suas áreas portuárias degradadas, dinamizaram suas economias e ganharam mais um ponto de interesse turístico. Assim, ganharão também as áreas em seu entorno, para onde esta renovação se irradiará através de melhorias da ambiência local e dos fluxos da cidade, além de todos aqueles que usam a região de alguma forma.<sup>169</sup>

Segundo a página institucional do projeto na internet, a finalidade da OUC é promover a reestruturação local, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços públicos da região, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da área. Já estão finalizadas as obras da primeira fase e em julho de 2012 iniciou-se a segunda fase do projeto:

(...) toda a região será reurbanizada até 2016 e um novo padrão de qualidade dos serviços urbanos será introduzido, como, por exemplo, coleta seletiva de lixo e iluminação pública eficiente e econômica. Como complemento às intervenções urbanísticas já mencionadas, pode-se citar as importantes mudanças viárias: a demolição do Elevado da Perimetral, a transformação da Avenida Rodrigues Alves em via expressa, a criação de uma nova e rota, chamada provisoriamente de Binário do Porto, e a reurbanização de 70 km de vias. O Porto Maravilha também realizará ações para a valorização do patrimônio histórico da região, bem como a promoção do desenvolvimento social e econômico para a população. A implantação de projetos de grande impacto cultural, como o Museu de Arte do Rio de Janeiro (Mar), na Praça Mauá, e o Museu do Amanhã, no Pier Mauá, ambos em parceria com a Fundação Roberto Marinho, darão nova cara à entrada do porto.<sup>170</sup>

A Lei Complementar nº101/2009, que instituiu a OUC da Região do Porto, alterou o Plano Diretor ao criar novos instrumentos da política urbana, como os institutos jurídicos e políticos da própria OUC, da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, da cessão ou qualquer outra forma de transferência do direito de construir, além dos direitos de superfície e de preempção.

Dentre os princípios que fundamentam a OUC, previstos no §1º, do art. 2º da Lei nº101/2009 é importante destacar: o atendimento econômico e social da população diretamente afetada; a promoção do adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos; e o apoio da regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social. Da mesma forma, ainda no referido art. 2º, agora em seu §2º, são definidas diretrizes

<sup>169</sup> Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, p.17.

<sup>170</sup> Informação extraída da página oficial do Porto Maravilha. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>. Acesso em: 16 out. 2013.

estruturadoras da OUC, interessando destacar as que se seguem: “promover a habitação de interesse social e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação; realizar melhoramento nas áreas de especial interesse social e seu entorno, com implantação de infraestrutura e regularização fundiária; e incentivar a recuperação de imóveis ocupados para a melhoria das condições de moradia da população residente”.

Tais princípios e diretrizes não encontram equivalência prática e observância legal no Programa Básico da OUC, uma vez que o mesmo apenas define um conjunto de intervenções físicas de obras e projetos viários e de infraestrutura urbana, sem qualquer previsão de componente ou programa claramente definido e orientado para a produção de habitação de interesse social, através do aproveitamento dos vazios urbanos existentes na área de intervenção, notadamente dos imóveis e terrenos públicos. Também não são previstas ações de recuperação e regularização de imóveis ocupados por população de baixa renda na região.

Ainda sobre a Lei complementar nº 101, o §3º, do artigo 2º, prevê a implantação da OUC através da aplicação de diferentes instrumentos da administração pública, dentre estes a utilização de “instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro”. Assim, a delimitação de Área de Especial Interesse Social, nos termos do Plano Diretor em vigência constitui um instrumento fundamental que pode ser utilizado pela OUC para fazer valer o direito à moradia digna no centro da cidade do Rio de Janeiro. Todas as duas possibilidades de AEIS, previstas no Plano Diretor, tanto a que se volta para áreas ocupadas por população de baixa renda, quanto a que se destina às áreas com predominância de terrenos e/ou imóveis vazios ou subutilizados, são de possível aplicação na região portuária.<sup>171</sup>

Importa ainda observar que o Programa de Atendimento Econômico e Social da População Afetada, uma exigência do Estatuto da Cidade para a legislação de aprovação da OUC, prevê a produção de habitação de interesse social, ações de reassentamento para população removida, em qualquer setor da OUC e com a previsão de participação social da população na definição de planos locais de desenvolvimento sustentável. Contudo, a forte presença da lógica financeira como componente estruturador da OUC, acaba por subordinar tais conteúdos de política urbana.

### 2.3.3 Projetos de mobilidade urbana: BRS, BRT, VLT e teleféricos

<sup>171</sup> Proposta extraída do Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações produzido pelo Fórum Comunitário do Porto. Disponível em: <http://www.fase.org.br/UserFiles/1/File/RELAT%C3%B3RIO%20MPF%20FCP.pdf>.

Uma nova estrutura de mobilidade urbana se impôs com a reestruturação e requalificação urbana do Rio de Janeiro. Novas siglas entraram para o vocabulário da cidade e cabe aqui uma breve descrição desses projetos que envolveram grandes obras e estão alterando toda a malha de transportes da capital. Mais uma vez, o interesse em abordar esse tema envolve a preocupação com a realização do direito à cidade que compreende, na sua essência, o direito de se locomover pela cidade (mobilidade urbana), e também por termos observado que tais obras são responsáveis pela remoção de comunidades inteiras de baixa renda que se viram como obstáculos ao “traçado” das novas vias.

A malha de transportes públicos da cidade é majoritariamente guarnecida pelo transporte rodoviário (ônibus), que sofreu algumas alterações recentes na sua forma de organização. Atualmente, o transporte público municipal é prestado pelo Rio Ônibus (Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro), um sindicato de empresas concessionárias desse tipo de transporte na cidade. A partir dessa unificação, os ônibus foram rotulados de forma padronizada, e a área metropolitana foi dividida em quatro regiões, cada qual representada por um consórcio de empresas: Intersul, Internorte, Transcarioca e Santa Cruz.<sup>172</sup>

A página do Rio Ônibus na internet<sup>173</sup> apresenta como os principais projetos na área de transporte para atender às demandas geradas pelos megaeventos a serem recepcionados pela cidade, o BRS e os BRTs. Os BRS (Bus Rapid Service) são um sistema de corredores exclusivos para ônibus, carros de serviço e táxis com passageiros embarcados, que visa melhorar a fluidez do trânsito nas “principais vias da cidade” melhorando também a qualidade e rapidez do transporte coletivo. O projeto inclui vinte e uma ruas e avenidas de maior fluxo em diversos bairros do Rio.

O projeto começou a ser implantado na zona Sul. Segundo dados do Rio Ônibus, em Copacabana, o tempo gasto para atravessar o bairro de ônibus reduziu em 40%. O tempo para carros e táxis é ainda mais reduzido. O objetivo é avançar pelos bairros de Ipanema, Leblon e Centro.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> Informação extraída do Portal do Rio Ônibus. Disponível em: <<http://www.rioonibus.com/rio-onibus/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>173</sup> Informação extraída do Portal do Rio Ônibus. Disponível em: <<http://www.rioonibus.com/rio-onibus/projetos-de-transporte/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>174</sup> Informação extraída do Portal do Rio Ônibus. Disponível em: <<http://www.rioonibus.com/rio-onibus/projetos-de-transporte/#detalhes-dos-projetos>>. Acesso em: 16 out. 2013.

Já o BRT (Bus Rapid Transit) é um projeto de maior complexidade por envolver a construção de novas vias e ampliação das existentes com o objetivo de ligar algumas regiões da cidade através de um corredor expresso para ônibus articulados. O projeto já existia em cidades como Curitiba, Goiânia, São Paulo e Porto Alegre e agora será expandido para todas as cidades-sede da Copa do Mundo de 2014. Segundo a página do BRT Rio, a implantação do corredor de BRT é mais rápida, mais econômica e com capacidade superior a da maioria dos outros modais. Dependendo do projeto, o sistema “transporta quase o mesmo número de passageiros de um sistema de metrô, mas custa aproximadamente vinte vezes menos”.<sup>175</sup> Os ônibus articulados possuem de 19 a 21m de comprimento (transportam de 140 a 183 pessoas por viagem).

Alguns dos BRTs em construção no Rio de Janeiro foram citados acima quando expusemos o eixo de transportes do Plano Estratégico (2009-2012). Agora vamos estudar cada um deles de forma mais detalhada. Estão previstos quatro corredores BRT para o Rio de Janeiro: TransOeste, TransCarioca, TransOlímpica e TransBrasil.

O corredor TransOeste tem o objetivo de conectar a região oeste do Rio de Janeiro e alguns bairros da zona norte, próximos à Avenida Brasil. A via foi inaugurada em 2012, e custou R\$ 770 milhões financiados com recursos do PAC Mobilidade Grandes Cidades. A via tem 56km de extensão e 35 terminais de paradas para ônibus articulado. No corredor, há 9 pontos de integração e 74 estações em toda sua extensão. Atualmente a velocidade dos ônibus que operam no trecho da implantação do TransOeste é de 25km/h, mas a expectativa é que o corredor passará a operar a 34km/h.<sup>176</sup>

Além dos ônibus articulados, com linhas expressas e paradoras, o corredor também é utilizado por linhas complementares, operadas com ônibus menores nos bairros periféricos. A via atravessa os bairros da Barra da Tijuca, Santa Cruz, Campo Grande, Paciência, Sepetiba, Inhoaíba, Cosmos, Guaratiba e Recreio dos Bandeirantes e busca atender 220 mil passageiros por dia.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Informação extraída do Portal do BRT Rio. Disponível em: <<http://www.brtrio.com/>> Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>176</sup> Informação extraída de: Prefeitura do Rio de Janeiro e Caderno Técnico de BRT – NTU. Disponível em: <<http://www.brtrio.org.br/index.php/brt-brasil/cidades-com-sistema-brt/rio-de-janeiro/brt-transoeste#.UmlrqnBZ97E>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>177</sup> Informação extraída do Portal Cidade Olímpica. Disponível em: <<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/transoeste/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

O denominado trecho zero da obra só será construído quando a Linha 4 do metrô for inaugurada. Assim, a via terá início no Jardim Oceânico, na Barra da Tijuca – próximo à futura estação da Linha 4 do Metrô – e seguirá até as estações da Supervia em Campo Grande e Santa Cruz. Para a construção do seu percurso, foi preciso abrir o túnel da Grota Funda (para evitar engarrafamentos na Serra da Grota Funda), bem como restaurar 255 mil metros quadrados de asfalto e implantar outros 522 mil metros quadrados. Também foram instalados 3650 novos pontos de luz.<sup>178</sup>

O corredor BRT TransCarioca, com 39km de extensão, pretende ser uma das principais ligações entre o Aeroporto Internacional Tom Jobim, na Ilha do Governador e a Barra da Tijuca, e será o primeiro corredor a cortar transversalmente a cidade, passando por diversos bairros do subúrbio carioca.<sup>179</sup> No projeto estão previstas obras de infraestrutura, o alargamento das vias e duplicação de pistas, urbanização das áreas contempladas pelo BRT e a construção de nove pontes, três mergulhões e dez viadutos (incluindo as duplicações) para “desafogar” o trânsito.<sup>180</sup>

O BRT TransCarioca visa atender cerca de 440 mil passageiros diariamente e reduzir em 60% o tempo de viagem gasto no trajeto entre a Barra da Tijuca e ao aeroporto internacional Tom Jobim, na Ilha do Governador. A implantação do corredor TransCarioca contará com o investimento total de R\$ 1,5 bilhão, sendo R\$ 1,1 bilhão em recursos federais (PAC da Copa) e R\$ 403 milhões em contrapartida da Prefeitura. As obras iniciaram em março de 2011, pelo Consórcio TransCarioca (Delta Construções E Andrade Gutierrez) com recursos municipais. Estima-se que as desapropriações necessárias à implantação do corredor demandarão R\$300 milhões.<sup>181</sup>

A via TransOlimpica ligará a Barra da Tijuca à Deodoro dois bairros da Zona Oeste que abrigarão grande número de complexos esportivos para as Olimpíadas de 2016. A nova via atravessará diversos bairros da região<sup>182</sup> e terá 26km de extensão, com três faixas para

---

<sup>178</sup> Idem.

<sup>179</sup> Como Barra da Tijuca, Curicica, Ilha do Governador, Taquara, Tanque, Praça Seca, Campinho, Madureira, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Penha, Olaria e Ramos.

<sup>180</sup> Informação extraída do Portal Cidade Olímpica. Disponível em: <<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/transcarioca/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>181</sup> Informações extraídas de Portal da Transparência, Fetranpor e Caderno Técnico de BRT – NTU. Disponível em: <<http://www.brtbrasil.org.br/index.php/brt-brasil/cidades-com-sistema-brt/rio-de-janeiro/brt-transcarioca#.UmlrpnBZ97E>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>182</sup> Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes, Camorim, Curicica, Taquara, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Vila Militar e Deodoro.

veículos em cada sentido e uma faixa central exclusiva para o sistema BRT em cada sentido. O projeto prevê ainda a duplicação de vias como a Avenida Salvador Allende e as estradas de Curicica e do Guerenguê, em Jacarepaguá, bem como a abertura de novos caminhos pelo Maciço da Pedra Branca com a construção de um túnel com quatro emboques.

A via terá dois terminais de integração aos trens da Supervia em Deodoro e Magalhães Bastos e pontos de integração com o BRT TransCarioca e o BRT TransOeste. A projeção inicial é que 50 mil veículos irão trafegar diariamente pela via, que se tornará opção alternativa à Linha Amarela para quem vem da Baixada Fluminense e de regiões próximas à Avenida Brasil.<sup>183</sup>

O Consórcio Rio Olímpico, formado por Invepar, Odebrecht Transport e CCR, venceu o leilão realizado pela prefeitura do Rio de Janeiro, com uma proposta de R\$ 57,97 milhões.<sup>184</sup> As obras iniciaram-se em julho de 2012 e custarão R\$ 1,5 bilhão que será financiado pelo estado e município do Rio de Janeiro através do sistema de concessão com a iniciativa privada, o que dará ao Consórcio o direito de construção, manutenção e operação da via durante 35 anos.<sup>185</sup>

O corredor BRT TransBrasil, o quarto a ser construído até os Jogos Olímpicos 2016, pretende conectar da Baixada Fluminense ao centro do Rio de Janeiro, do bairro Deodoro ao Aeroporto Santos Dumont com expectativa de atender 900 mil passageiros por dia, o BRT mais demandado entre todos já projetados e implantados no mundo. A via terá 32km de extensão, 4 terminais de integração (com a TransCarioca, TransOlímpica e os trens da Supervia), 28 estações e 15 passarelas. O projeto também prevê mais de 30 mil metros quadrados de pontes e viadutos, o alargamento das pistas laterais da Av. Brasil entre Irajá e Guadalupe, a construção de um mergulhão de acesso ao Aeroporto Santos Dumont<sup>186</sup> e a construção de um terminal que servirá como integração com as linhas de ônibus intermunicipal na ligação com a Via Dutra. O governo federal anunciou a liberação de

---

<sup>183</sup> Informação extraída de: Rio ônibus. Disponível em: <<http://www.brtbrasil.org.br/index.php/brt-brasil/cidades-com-sistema-brt/rio-de-janeiro/brt-transolimpico#.UmlrrXBZ97E>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>184</sup> Idem.

<sup>185</sup> Disponível em: <<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/transolimpica/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>186</sup> Informações extraídas de Prefeitura do Rio de Janeiro e Caderno Técnico de BRT – NTU> Disponível em: <<http://www.brtbrasil.org.br/index.php/brt-brasil/cidades-com-sistema-brt/rio-de-janeiro/brt-transbrasil#.Umlrq3BZ97E>>. Acesso em: 16 out. 2013.

recursos do PAC da Mobilidade Urbana para financiar a execução da obra, orçada em R\$ 1,3 bilhão.<sup>187</sup>

Outro projeto da prefeitura do Rio de Janeiro é a instalação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) no Centro e na região portuária da cidade. O sistema terá seis linhas e 42 estações, ao longo de 28km de vias e tem a meta de atender 285 mil passageiros por dia. O VLT se conecta a estações de metrô, trens, barcas, BRT e aos ônibus convencionais, passando pela Rodoviária Novo Rio, Aeroporto Santos Dumont, Central do Brasil, Estação Leopoldina, Barcas e estação do teleférico do Morro da Providência. Seu objetivo é melhorar o trânsito da região central da cidade pois substitui a circulação de ônibus em algumas regiões.<sup>188</sup>

A previsão é que os trens estejam em operação até 2016. O custo do projeto foi avaliado em R\$ 1,164 bilhão, sendo R\$ 532 milhões de recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade, do Ministério das Cidades, e R\$ 632 milhões viabilizados por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP) da prefeitura com o Consórcio VLT Carioca, vencedor da licitação para a construção e operação do sistema.<sup>189</sup>

Na cerimônia que firmou o Termo de Compromisso entre a Caixa Econômica Federal e o município relativo ao repasse de recursos federais para a implantação do VLT, a presidenta Dilma Rousseff afirmou: “Fico muito entusiasmada em estar aqui aprovando o VLT, que não é só um sistema de transporte. Ele ressuscita o Centro para a população. Esses meios de transportes trazem as pessoas para o Centro do Rio. Aqui, nasceu o Brasil na dimensão nacional. Por isso, essa sempre foi a cidade do coração dos brasileiros”.<sup>190</sup>

Os primeiros trens serão construídos na Espanha, pela empresa Alstom. Segundo a página da prefeitura, a engenharia dos trens conta com tecnologia inédita, que dispensa o uso de fios de energia elétrica suspensos. O objetivo é contribuir com a revitalização da área portuária sem prejudicar a paisagem. Segundo Marcio Roberto, presidente do Consórcio VLT Carioca: "Como a região é toda composta por museus, centros culturais, prédios e

---

<sup>187</sup> Disponível em: < <http://www.cidadeolimpica.com.br/noticias/transbrasil-ligara-deodoro-ao-aeroporto-santos-dumont/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>188</sup> Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/web/esq/projEspVLT.aspx>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>189</sup> O consórcio, integrado por operadores dos quatro meios de transportes da cidade - trem, metrô, barcas e ônibus – é composto da seguinte forma: Actua - CCR (24,4375%), Invepar (24,4375%), OTP - Odebrecht Transportes (24,4375%), Riopar Participações, sócia do Grupo CCR na CCR Barcas (24,4375%), Benito Roggio Transporte (2%) e RATP do Brasil Operações (0,25%). As empresas serão responsáveis pelas obras de implantação, compra dos trens e sistemas, operação e manutenção do VLT por um período de 25 anos.

<sup>190</sup> Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/materias/evento-dilma/e-d-mat.aspx>>. Acesso em: 16 out. 2013.

monumentos históricos, tivemos o cuidado de adotar um sistema que não interferisse na paisagem local. Estamos investindo em um modelo inédito no mundo, totalmente sem catenária, e que não ocasiona poluição visual”.<sup>191</sup>

Por fim, há previsão de construção de teleféricos e planos inclinados em alguns morros da cidade. Como há poucas informações divulgadas sobre esses projetos, discorreremos sobre os teleféricos já implantados ou em vias de concretização. O primeiro sistema de teleféricos a ser implantado numa favela está no Morro do Alemão desde julho de 2011. Considerado o primeiro sistema de transporte de massa por cabos do Brasil, a construção do teleférico custou R\$ 253 milhões,<sup>192</sup> pagos com recursos do PAC em parceria dos governos federal e estadual. Administrado pela SuperVia, concessionária controlada pela Odebrecht TransPort, o sistema tem no quadro de funcionários moradores do Complexo do Alemão.<sup>193</sup>

O teleférico do Alemão tem 3,5 quilômetros de extensão e 152 gôndolas, com capacidade para transportar oito passageiros cada. Todo o trajeto inclui seis estações: Bonsucesso/TIM, Adeus, Baiana, Alemão/KIBON, Itararé/NATURA e Palmeiras e atende cerca de 10 mil moradores e turistas diariamente. A viagem da primeira à última estação dura 16 minutos e custa R\$ 5 reais. Os moradores cadastrados têm direito a duas viagens diárias (uma de ida e uma de volta) e a viagem excedente lhes custa R\$ 1 real.<sup>194</sup>

Já o teleférico do Morro da Providência, busca ligar a Praça Américo Brum (no Morro da Providência), à Cidade do Samba (na Gamboa) e à Central do Brasil (no Centro). Segundo consta na página da prefeitura na internet, o projeto está ligado ao Programa Morar Carioca, e custará R\$ 163 milhões.<sup>195</sup>

O teleférico terá 721 metros de percurso, em cabines parecidas com as do teleférico do Complexo do Alemão, capazes de transportar até 3 mil pessoas por hora. Para a realização das obras foi necessário retirar árvores, um bar, “algumas construções” e acabar com uma quadra que era muito utilizada pelos moradores. Segundo o engenheiro, para compensar essa perda,

---

<sup>191</sup> Idem.

<sup>192</sup> Informação disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/09/1345632-construcao-de-telefericos-nas-favelas-do-rio-causa-polemica-assista.shtml>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>193</sup> Informações extraídas de <<http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article-id=1400242>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>194</sup> Idem.

<sup>195</sup> Disponível em: <<http://www.cidadeolimpica.com.br/noticias/morar-carioca-teleferico-da-providencia-comeca-a-virar-realidade/>>. Acesso em: 16 out. 2013.



outra quadra da comunidade foi reformada. Nada foi falado sobre compensações pela demolição do bar e das construções (moradias).<sup>196</sup>

Apesar de se mencionar a utilidade do teleférico para os moradores do morro, que terão direito a uma passagem gratuita de ida e volta, o perfil turístico é o que chama mais atenção. Segundo o prefeito,

O objetivo da prefeitura é melhorar a acessibilidade do povo que mora aqui. A Providência é a primeira favela do Rio e está hoje pacificada e totalmente integrada à cidade. O teleférico vai permitir a população ter acesso de qualidade e mais conforto. Além disso, esse equipamento está integrado ao projeto Porto Maravilha, que contempla grandes investimentos para a cidade. O visual daqui de cima é fantástico e tenho certeza de que isso aqui vai atrair muitos turistas e virar o Pão de Açúcar 2.<sup>197</sup>

O teleférico serviria, assim, para “ajudar no crescimento e valorização da Providência, que passa por uma série de transformações para a revitalização da comunidade”. Segundo Ricardo Victor, engenheiro da Secretaria Municipal de Habitação, “A estação da Américo Brum tem uma vista linda, para diversos cartões postais da cidade. A presença de turistas será importante na geração de renda para os moradores também”. É estratégico, portanto, ter uma estação na zona portuária, próximo ao desembarque de muito turistas que chegam à cidade em cruzeiros marítimos, o que só aumentará a quantidade de visitantes na Providência. Para receber esse volume de turistas, as estações terão elevadores, banheiros e pequenas lojas.<sup>198</sup>

Existe ainda a previsão de implantar o teleférico na Rocinha, mas o projeto ainda está em processo de elaboração, mas já enfrenta resistência dos moradores, por acreditarem que esta obra não deveria ser a prioridade da prefeitura, mas sim o saneamento básico da comunidade.<sup>199</sup>

#### 2.3.4 Os programas de segurança pública das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e do Choque de Ordem

---

<sup>196</sup> Idem.

<sup>197</sup> Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/prefeito-participa-do-primeiro-teste-do-teleferico-do-morro-da-providencia.aspx>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>198</sup> Mais informações em: <<http://www.cidadeolimpica.com.br/noticias/morar-carioca-teleferico-da-providencia-comeca-a- virar-realidade/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>199</sup> Entrevista concedida à TV Folha. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/09/1345632-construcao-de-telefericos-nas-favelas-do-rio-causa-polemica-assista.shtml>>. Acesso em: 16 out. 2013.

Selecionamos para análise o que consideramos serem as duas principais políticas públicas de segurança pública em curso na cidade. As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e o Choque de Ordem, ressaltando que este último não está inserido na Secretaria de Segurança Pública, mas sim na de Ordem Pública, por ter atividades ligadas a várias áreas de atuação da guarda municipal.

A proximidade da realização dos megaeventos esportivos na cidade motivou a elaboração de uma política de segurança pública e controle social capaz de atender às demandas e exigências dos cadernos de encargos dos comitês esportivos e dos patrocinadores dos eventos, somada aos anseios de um público vultoso de turistas advindos de vários lugares do mundo. A resposta do poder público se deu com a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora em pontos estratégicos da cidade, responsáveis por expulsar o tráfico das favelas eleitas, trazendo uma aura de legalidade e presença do Estado em locais há muito abandonados pelo poder público.

A localização das comunidades eleitas para abrigar as UPPs coincide não somente com as áreas mais ricas da cidade, mas também com os novos empreendimentos esportivos, turísticos e imobiliários vinculados às Olimpíadas e à Copa do Mundo. As primeiras unidades se concentraram na região da Barra da Tijuca, Zona Sul e Grande Tijuca,<sup>200</sup> áreas de maior valorização e investimento no mercado imobiliário carioca.<sup>201</sup> Já as unidades mais recentes se concentraram na rota de acesso de diversos equipamentos e empreendimentos olímpicos (ao longo da Linha Amarela e da Av. Brasil). As regiões do Complexo do Alemão e do Complexo da Penha, juntos, totalizam dez das trinta e quatro UPPs existentes.

---

<sup>200</sup> Segue lista com a localização das UPPs já instaladas. Na Zona Sul: Morro Santa Marta (Botafogo), Babilônia e Chapéu Mangueira (Leme), Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (Copacabana e Ipanema), Tabajaras e Cabritos (Copacabana) e Escondidinho e Prazeres (Santa Teresa), Cerro e Corá (Laranjeiras), Vidigal (Leblon) e Rocinha (comunidade localizada entre Gávea e São Conrado). No eixo Tijuca e Zona Norte: Borel, Andaraí, Formiga, Salgueiro, Turano, Macacos, São João, Matriz e Quietão, Adeus e Baiana, Alemão, Chatuba, CPP, Fazendinha, Fé e Sereno, Jacarezinho, Manguinhos, Nova Brasília, Parque Proletário e Vila Cruzeiro. Na área Central: Coroa, Fallet, Fogueteiro (Rio Comprido), Barreira e Tuiuti e Mangueira (São Cristóvão), Arará e Mandela (Benfica), Caju, Morro da Providência e São Carlos. Na Zona Oeste: Cidade de Deus (Jacarepaguá) e Jardim Batam (Realengo). Disponível em: <<http://www.upprj.com/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>201</sup> Segundo o subsecretário de Planejamento e Integração Operacional do órgão, delegado Roberto Sá, as metas são reduzir as estatísticas de criminalidade e aumentar a sensação de segurança da população: “Nosso projeto de segurança com as UPPs tem algumas variantes como, por exemplo, o fator econômico (as unidades ficam nas áreas onde está boa parte da riqueza da cidade) e o de tempo (para formar novos policiais)”. A expansão das UPPs na Grande Tijuca já tem acarretado a valorização de imóveis em mais de 80%. Trecho extraído de notícia do Correio do Brasil. Disponível em: <<http://correiodobrasil.com.br/secretaria-de-seguranca-quer-formar-dois-grandes-blocos-deupps/175378>>. Acesso em: 21 set. 2011.

A introdução das UPPs no cenário urbano seu deu de modo concomitante (e complementar) a outras políticas como, por exemplo, projetos de renovação e requalificação urbana, projetos de mobilidade e o Choque de Ordem.<sup>202</sup> A justificativa institucional é de que as Unidades de Polícia Pacificadora<sup>203</sup> são equipamentos da política de segurança pública norteados pela ideia de policiamento comunitário, que visa estabelecer contato direto e solidário entre os policiais e os moradores para a identificação conjunta dos anseios e dos problemas da comunidade, de maneira a delinear os procedimentos de segurança mais apropriados.<sup>204</sup>

Após sua instalação, cabe aos policiais oferecer atividades solidárias que beneficiem e auxiliem os moradores.<sup>205</sup> Chama a atenção o fato de que essas atividades deveriam ser ofertadas pela polícia militar, e não pela secretaria de assistência social, num verdadeiro desvio de função dos órgãos públicos. Ao contrário, foram estabelecidas, posteriormente à ocupação das comunidades pelas UPPs, as UPPs Sociais,<sup>206</sup> às quais caberia essa função de mediar junto à polícia as necessidades da comunidade.

---

<sup>202</sup> Operação da Prefeitura do Rio de Janeiro que tem por objetivo combater a desordem urbana e pequenos delitos a fim de evitar a sensação de insegurança pública e estimular “os bons princípios das ruas”. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=87137>>. Acesso em: 21 set. 2011.

<sup>203</sup> “A Unidade de Policiamento Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs levam a paz às comunidades (...) A Polícia Comunitária é um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública”. Descrição obtida na página da UPP na internet: [http://upprj.com/wp/?page\\_id=20](http://upprj.com/wp/?page_id=20). Acesso em: 21 set. 2011.

<sup>204</sup> TEIXEIRA, Eduardo Tomazine. *Unidades de Polícia Pacificadora: O que são, a que anseios respondem e quais desafios colocam aos ativismos urbanos?* - 1.ª Parte. Disponível em: <<http://passapalavra.info/?p=25554>>. Publicado em 25 jun. 2010. Acesso em: 30 set. 2011.

<sup>205</sup> Por exemplo, são ministradas aulas de violão por um policial da UPP Babilônia/Chapéu Mangueira; aulas de natação, capoeira e taekwondo, para as crianças, e hidroginástica para os idosos da favela do Batam (com direito a eventuais distribuições de presentinhos, como as camisas do Botafogo ofertadas pelo capitão Ribeiro, em seguida ao título carioca de 2010 conquistado por este time); escolinha de futsal na UPP do Cantagalo, e de percussão, oferecida pelo capitão da unidade, entre outras atividades apresentadas em destaque no site oficial das UPPs. (TEIXEIRA, 2010. Op. cit.).

<sup>206</sup> Segundo a página institucional do Programa, a UPP SOCIAL é “a estratégia da Prefeitura do Rio de Janeiro para a promoção da integração urbana, social e econômica das áreas da cidade beneficiadas por unidades de polícia pacificadora (UPPs). A UPP Social tem como missão mobilizar e articular políticas e serviços municipais nesses territórios e para isso coordena esforços dos vários órgãos da Prefeitura do Rio e promove ações integradas com os governos estadual e federal, a sociedade civil e a iniciativa privada (...)”. O programa é realizado pela prefeitura e coordenado pelo Instituto Pereira Passos, autarquia que se dedica a produzir dados e conhecimento sobre a cidade e coordenar projetos de desenvolvimento urbano, social e econômico estratégicos para a cidade. Disponível em: <<http://uppsocial.org/programa/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

Também é apresentado como objetivo das UPPs que, após a ocupação da polícia, ocorra uma “invasão de serviços”,<sup>207</sup> mas por enquanto o que se observa é somente a “invasão” e também regularização de serviços privados, decorrente da criação, por iniciativa da Associação Comercial do Rio de Janeiro, de um Conselho Empresarial de Parcerias Pró-Formalidade.<sup>208</sup> A esse respeito, o encarecimento do custo de vida da população já pode ser verificado de diversas maneiras: em muitas comunidades ocupadas, os “gatos” na luz e na TV a cabo foram eliminados, sem que fosse instituída nenhuma tarifa social, prerrogativa permitida por lei para que os pobres paguem menos por determinados serviços.

Já o Choque de Ordem foi escolhido em razão do impacto que o programa tem exercido sobre o direito à cidade como um todo, já que tem relação direta com o ordenamento das ruas e espaços públicos. Ele pode ser considerado uma política ligada à segurança pública, na medida em que é oferecido como remédio à sensação de insegurança pública. Como diz a página do Município na *internet*, o Choque de Ordem tem o objetivo de devolver a ordem à cidade e combater pequenos furtos, além de trabalhar com o entendimento de que a desordem urbana “é o grande catalisador da sensação de insegurança pública e a geradora das condições propiciadoras à prática de crimes, de forma geral”.<sup>209</sup> A propósito, todo um discurso da ordem na cidade transformou a questão da desordem urbana em problema de segurança pública.

No Plano Estratégico da cidade (2009-2012) foram apresentadas as seguintes frentes de ação do Choque de Ordem: ações de ordenamento, modernização da guarda municipal e instalação de câmeras de vigilância. O Plano tece o diagnóstico de que a cidade do Rio de Janeiro vem sofrendo nos últimos anos com a ocupação desordenada dos espaços públicos (como transporte, estacionamento, publicidade, construções e negócios irregulares). Além disso, o Plano afirma que a proliferação da desordem urbana e ilegalidade acabam levando a pequenos delitos, maior criminalidade e baixa sensação de segurança, o que se agrava com a atuação reduzida da Guarda Municipal.

---

<sup>207</sup> Informação obtida na página oficial da UPP; Disponível em: <<http://upprj.com/wp/?p=911>>. Acesso em: 21 set. 2011.

<sup>208</sup> O Conselho é composto por representantes da Secretaria da Fazenda (do estado e do município), Secretaria de Segurança e de Ordem Pública, do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), as empresas Light, CEDAE, NET, entre outros membros de peso. Mais informações em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/12/05/conselho-incentivaraempreendedorismo-em-favelas-ocupadas-por-upp-915073238.asp>>. Acesso em: 21 set. 2011.

<sup>209</sup> Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=87137>>. Acesso em: 16 out. 2013.

Como resposta a esses problemas, e buscando restaurar a ordem pública na cidade, combater a ilegalidade e fomentar a cultura de civilidade e a percepção de segurança da população, o Choque de Ordem busca fortalecer “ações de fiscalização e monitoramento da ordem pública e do controle urbano, através do aperfeiçoamento e automatização de rotinas de fiscalização, informatização de processos, uso de tecnologia móvel e implementação de uma base única de dados cadastrais”.<sup>210</sup> Além disso, o projeto visa ampliar a abrangência de atuação da Guarda Municipal, “aumentar seu efetivo e modernizar seus procedimentos e infraestrutura (...) através de renovação da frota de veículos, sistemas de informação e aquisição de armas não letais”.<sup>211</sup> Por fim, a instalação de câmeras de monitoramento e vigilância visa à ampliação da estrutura de vigilância passiva e redução dos custos com segurança.<sup>212</sup>

Portanto, o Choque de Ordem é nada mais que uma estratégia de controle social amparada pelo discurso da segurança pública que regula parte da população na cidade. Ele reprime desde ambulantes e moradores de rua até construções ilegais. O programa acumula situações pitorescas de controle da ordem e repressão ao caos urbano, algumas delas em total contrariedade ao que se espera de uma cidade sustentável, como os casos de “reboque de bicicletas” acorrentadas a postes<sup>213</sup> ou a proibição de algumas práticas comuns na cultura de praia como os jogos “altinho” e frescobol.<sup>214</sup> Além disso, a proibição de atividades de arte de rua que em nada atrapalham os transeuntes, moradores ou comerciantes locais, também demonstram o retrocesso presente nessa política.<sup>215</sup>

<sup>210</sup> RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro “Pós-2016: o Rio mais integrado e mais competitivo (2009-2012). p. 62.

<sup>211</sup> Ibid, p. 64.

<sup>212</sup> Ibid, p. 66.

<sup>213</sup> A onda de apreensões de bicicletas começou a ocorrer em 2009 (cf. reportagem publicada n’O Globo de 17/03/2009 “Que ordem é essa?” disponível em: <<http://riopranaochorar.wordpress.com/2009/03/20/choque-de-ordem-contra-as-bicicletas/>>. Acesso em: 26 set. 2013. O problema só foi corrigido em 2011 com a edição do decreto-lei nº 34.481/2011 que autoriza o estacionamento de bicicletas em postes e grampos quando não houver bicicletário na região, desde que não atrapalhe o trânsito de pedestres e de veículos.

<sup>214</sup> Jogos com bolas na orla da cidade ficaram proibidos entre 8h e 17h. Também foram proibidas as vendas de alimentos por ambulantes e os frequentadores estão proibidos de levar bebidas em isopores e ligar aparelho de som. Chama atenção a preocupação paisagística da operação, que exige que as barracas sejam todas padronizadas com coberturas brancas. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/noticias/ geral,plano-de-ordem-entra-em-choque-com-cultura-de-praia-no-rio,483739,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticias/geral,plano-de-ordem-entra-em-choque-com-cultura-de-praia-no-rio,483739,0.htm)>. Acesso em: 26 set. 2013.

<sup>215</sup> Qualquer espetáculo teatral gratuito em praça pública deveria estar condicionado a solicitação junto à SEOP de uma autorização com 30 dias de antecedência, o “nada a opor”. Já os blocos de carnaval deveriam pedir autorização para circular até setembro do ano anterior ao carnaval. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/4585>>. Acesso em: 26 set. 2013.

A utilização do discurso da ordem como técnica de segurança, de modo a legitimar a suspensão de direitos é um sintoma do tratamento policialesco concedido à problemática social, o que ficou evidenciado com a indicação de Rodrigo Bethlem, ex-secretário municipal de Ordem Pública, onde ganhou a fama de “xerife do Rio”, para a Secretaria Municipal de Assistência Social em novembro de 2010,<sup>216</sup> onde criou o recolhimento compulsório de crianças e adolescentes viciados em crack.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> Os relatos têm como base principal os relatórios do procedimento de instrução do Choque de ordem realizado pelo Núcleo de terras e habitação da defensoria pública do Estado de Rio de Janeiro.

<sup>217</sup> Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/content/crack-m%C3%A1s-solu%C3%A7%C3%B5es-para-ter%C3%ADveis-problemas>>. Acesso em: 16 out. 2013.

### 3 A CIDADE É NOSSA(?). CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS, GESTÃO (ANTI)DEMOCRÁTICA DA CIDADE E AS LUTAS SOCIAIS

#### 3.1 Princípio da gestão democrática e a organização popular

Partindo-se da construção arendtiana da cidadania como o “direito a ter direitos”, entende-se que a participação de grupos sociais marginalizados, organizações populares e não governamentais na execução da política urbana (e de políticas públicas como um todo) constitui um dos pressupostos para a realização da cidadania. O reconhecimento desses indivíduos como sujeitos de direitos requer uma atuação do Estado no sentido de garantir o exercício desses direitos e atuar na sua defesa. Nelson Saule Junior considera que a principal forma de garantir o direito à moradia é valorizar a efetiva aplicação dos princípios constitucionais como a cidadania, dignidade da pessoa humana e igualdade, soberania popular e democracia direta.<sup>218</sup>

O princípio da gestão democrática da cidade está previsto no Estatuto da Cidade e tem fundamento no princípio de participação popular e nos princípios constitucionais da soberania popular e democracia direta. A política urbana e habitacional devem ter canais abertos à participação de organizações, entidades e movimentos populares, através da criação de conselhos, procedimentos e mecanismos de participação comunitária sobre as definições do desenvolvimento urbano (por exemplo, na elaboração do Plano Diretor).

Segundo Maria da Glória Gohn, o capital social é tão importante quanto o capital econômico, pois ele permite gerar inovações e contribui para minorar as desigualdades e aprofundar o processo democrático. Apesar de não ter sido um processo harmonioso, o aprofundamento da democracia possibilitou a construção de propostas de democracia participativa, que incluíam iniciativas voltadas para a distribuição dos recursos com base nas necessidades sociais, e não no lucro de mercado.<sup>219</sup>

Neste capítulo, buscamos expor algumas iniciativas de organização popular, erigidas no processo de transformação que a cidade do Rio de Janeiro vem sofrendo, visando, em

---

<sup>218</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004. p. 144-147.

<sup>219</sup> GOHN, Maria da Glória. “Os conselhos municipais e a gestão urbana”. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/FASE: 2004. p. 59-61.

essência, a participação nas instâncias de decisão sobre os rumos da política urbana. Tais grupos reuniram-se em torno de diferentes processos de resistência, desde os movimentos envolvendo denúncias de violações de direitos e desconstrução do discurso hegemônico sobre o desenvolvimento urbano, até grupos locais, diretamente afetados por intervenções da prefeitura. Esses novos movimentos dialogam entre si, unificando discursos contra-hegemônicos e traduzindo outra forma de ver e pensar a cidade.

Tais grupos, longe de cair na mentalidade “corporativista” do caciquismo (com pouca renovação de líderes) e do “bairrismo” (com pauta restrita e não relacionada às outras lutas e ativismos), caracterizam-se por uma luta “a partir do bairro”, que permite articulação com outros ativismos e organizações em escala diversa da microlocal, o que evita cooptação e confere ao ativismo o perfil de movimento social.<sup>220</sup>

Esse processo só se tornou possível após um movimento de ressignificação do poder local, na virada do século, com a construção de novos e diversificados tipos de ativismo, com a mediação de agentes externos, como organizações não-governamentais e órgãos internacionais que inscreveram na agenda internacional questões vitais à expansão e consolidação da democracia. Para GOHN (2004), o poder local foi redefinido enquanto forma de participação e “empoderamento” da população através de novas redes societárias que se processam à margem das articulações políticas tradicionais (como partidos políticos e sindicatos).<sup>221</sup>

Abaixo serão expostas iniciativas comunitárias de luta pela gestão democrática da cidade que passam, inevitavelmente, pela exposição de situações de truculência e autoritarismo estatal. Como essas práticas autoritárias se tornaram recorrentes, e por considerarmos que isso já se tornou uma rotina de abordagem da população de baixa renda, denominaremos essa postura do poder público de “gestão antidemocrática da cidade”, por se apresentar como um entrave à democracia.

---

<sup>220</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. A prisão e a agora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 286.

<sup>221</sup> GOHN (2004), p. 63.



### 3.2 Resistência através de denúncias: Vídeos Vozes da Missão, Relatório da Plataforma DHESCA e dossiês do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas e o Olimpi(c)leaks

Em maio de 2011, a Relatoria do Direito Humano à Cidade da Plataforma DhESCA Brasil (Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais da UNESCO) organizou uma missão especial para investigar os impactos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 em comunidades que estão sofrendo o processo de remoção e despejos<sup>222</sup>. Foram produzidos então, uma série de vídeos<sup>223</sup> denunciando a ação ilegal do poder público ao promover as remoções forçadas na implementação desses projetos urbanísticos, além de relatório<sup>224</sup> elaborado pela Plataforma DHESCA. Os vídeos davam voz aos moradores para que eles relatassem o que vinham sofrendo com as ações do poder público, e tiveram repercussão internacional.

As imagens são aterradoras. Algumas comunidades, como a Vila Recreio II, está devastada, inundada e repleta de entulhos das demolições de mais de 200 casas. Doze famílias continuaram em suas casas morando em condições degradantes após a intervenção da prefeitura. Segundo relato<sup>225</sup> do morador Jorge, as famílias que saíram de suas casas foram reassentadas em locais muito distantes não conseguiram matricular os filhos nas escolas da região, superlotadas, e estão com dificuldades para se locomover até o trabalho (a locomoção dura 4 horas), alguns perderam o emprego. Jorge também reclama que até hoje não tiveram acesso ao projeto da obra.

Na Restinga, o morador Edilson conta<sup>226</sup> que a equipe da prefeitura chegou acompanhada a polícia e demoliu todas as casas. Os moradores que insistiam em permanecer,

<sup>222</sup> Os relatores visitaram as seguintes comunidades: Comunidade do Campinho/ Vila Autódromo/ Vila Harmonia/ Restinga/ Recreio II/ Estradinha/ Ocupações na Rua do Livramento e na Rua Machado de Assis/ Comunidade do Morro da Providência/ Comunidade do Metrô Mangueira entre os dias 18 e 20 de maio de 2011.

<sup>223</sup> As Vozes da Missão encontram-se disponíveis nos seguintes vídeos: <[http://www.youtube.com/watch?v=oa\\_iro4Xgzk](http://www.youtube.com/watch?v=oa_iro4Xgzk), <http://www.youtube.com/watch?v=FNWclXqezc>>, <[http://www.youtube.com/watch?v=M9WkHKQrh\\_M](http://www.youtube.com/watch?v=M9WkHKQrh_M)> e <<http://www.youtube.com/watch?v=QWzPXxL7cQc>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>224</sup> Disponível em: <[http://www.dhescbrasil.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=462:leia-o-relatorio-sobre-impactos-da-copa&catid=69:antiga-rok-stories](http://www.dhescbrasil.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=462:leia-o-relatorio-sobre-impactos-da-copa&catid=69:antiga-rok-stories)>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>225</sup> Depoimento disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=FNWclXqezc>>. Último acesso em 22/10/2013.

<sup>226</sup> Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=oa\\_iro4Xgzk](http://www.youtube.com/watch?v=oa_iro4Xgzk)>. Acesso em: 22 out. 2013.

tinham a porta arrombada por uma retroescavadeira e eram retirados à força de suas casas pela polícia. Os imóveis comerciais da Restinga tiveram seus alvarás cassados pela prefeitura. O morador Michel conta que nenhuma família foi indenizada. Saíram de suas casas sem receber nem um real.

A moradora da Favela do Metrô relata<sup>227</sup> a coação sofrida por agentes da prefeitura que dizem que se eles não aceitarem se mudar para conjuntos habitacionais, sua casa será demolida de qualquer maneira. Assim, muitas famílias ficaram com medo e acabaram acatando (100 famílias foram para Cosmos e 240 se mudaram para Mangueira I). Algumas casas que permaneceram estão com infiltração causada pela demolição das casas vizinhas, o que tornou ainda mais vulnerável a permanência dos que resistiram.

No Morro da Providência, os moradores se queixaram<sup>228</sup> de que suas casas foram pichadas e eles não receberam nenhuma notificação e tampouco foram chamados para conhecer ou discutir o projeto das obras. A moradora Rosiete conta que os moradores foram apenas comunicados sobre as intervenções previstas através de uma animação computadorizada, e não havia espaço para debater as intervenções, pois aquele era um momento de festa, da inauguração das obras no morro. O morador Luis reclama que não construíram nenhum posto de saúde na comunidade, o que lhe faz pensar que essas obras são mera maquiagem.

Cabe também destacar a elaboração de diversos dossiês em âmbito nacional, preparado pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e das Olimpíadas. Em dezembro de 2011, foi lançado o Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil<sup>229</sup> sobre as violações de direitos humanos em decorrência das obras preparatórias para os megaeventos,<sup>230</sup> que contou com uma atualização e reedição em junho de 2012.<sup>231</sup> Em abril de 2012 foi publicado um dossiê específico sobre as violações cometidas no âmbito da cidade

---

<sup>227</sup> Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=QWzPXxL7cQc>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>228</sup> Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=M9WkHKQrh\\_M](http://www.youtube.com/watch?v=M9WkHKQrh_M)>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>229</sup> ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. *Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil*. 2011. Disponível em: <[http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=451:laboratorio-eternippur-publica-dossie-megaeventos-e-violacoes-de-direitos-humanos-no-brasil-&catid=67:outros&Itemid=7](http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=451:laboratorio-eternippur-publica-dossie-megaeventos-e-violacoes-de-direitos-humanos-no-brasil-&catid=67:outros&Itemid=7)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>230</sup> Disponível em: <<http://olimpicleaks.midiaticas.info/wikka/LinQues>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>231</sup> Disponível em: <[http://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/06/dossie\\_megaeventos\\_violacoesdedireitos2012.pdf](http://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/06/dossie_megaeventos_violacoesdedireitos2012.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2013.

do Rio de Janeiro, denominado “Megaventos e as violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro”,<sup>232</sup> também atualizado e reeditado em maio de 2013.<sup>233</sup>

Os dossiês se estruturam, em geral, entre os eixos Moradia, Trabalho, Segurança pública, Meio ambiente, Acesso à informação e participação, Mobilidade e acesso a serviços e bens públicos e Orçamento e finanças. Todos os dossiês levantam diversas situações de nítido desrespeito aos direitos humanos e ao direito coletivo à cidade, envolvendo o direito à moradia, à mobilidade, ao meio ambiente, ao trabalho, à participação, à informação, entre outros.

Um ponto de destaque dos dossiês é a falta de transparência sobre os gastos dos vultosos recursos públicos destinados à construção e reforma de equipamentos esportivos e obras de infraestrutura para a recepção dos megaventos. O agente protagonista da Copa e Olimpíadas é o poder público, responsável por investimentos diretos ou pelo financiamento das intervenções vinculadas aos megaventos. No entanto, um dos dossiês<sup>234</sup> destaca que as informações disponíveis sobre os investimentos públicos são ainda muito precárias. Nos portais eletrônicos do governo federal, criados com o objetivo de dar transparência ao uso dos recursos públicos na Copa do Mundo e nas Olimpíadas, as informações são insuficientes e superficiais, e às vezes desatualizadas e contraditórias, dificultando o monitoramento social e a análise aprofundada em torno dos gastos públicos.

Em relação à Copa do Mundo, desde o estabelecimento da Matriz de Responsabilidade (2010), percebe-se a constante alteração na previsão dos investimentos, em quase todos os estados, o que dificulta o monitoramento da Matriz. No Rio de Janeiro, o total dos investimentos previstos já sofreu um aumento de 95%, passando do valor inicial de R\$ 2,2 bilhões para quase R\$ 4,2 bilhões. O maior investimento ocorre na mobilidade urbana, seguido dos investimentos na modernização dos aeroportos e portos.<sup>235</sup>

A preocupação com os gastos públicos não é injustificada. O descaso envolvendo o dinheiro público supostamente voltado para os megaventos foi denunciado em julho de 2013,

---

<sup>232</sup> Disponível em: <<http://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/04/dossic3aa-megaventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>233</sup> COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. *Dossiê Megaventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro*. Maio de 2013. Disponível em: <[http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie\\_comitepopularcoparj\\_2013.pdf](http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>234</sup> Idem.

<sup>235</sup> Ibid, p. 103.

quando o Ministério Público ajuizou duas ações civis públicas por atos de improbidade administrativa relacionados ao custeio de um evento fechado chamado “Oi Athina Onassis Horse Show”, realizado em um clube da alta sociedade carioca, a Sociedade Hípica Brasileira. A Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Lazer repassou em 2009, 2010 e 2011 aproximadamente R\$ 10 milhões de dinheiro público para a realização do evento. “Os repasses foram justificados pelo suposto fomento da atividade turística, além dos benefícios à imagem do Rio de Janeiro no cenário mundial e a sua candidatura aos Jogos Olímpicos de 2016”.<sup>236</sup>

Em síntese, no que tange às ações de remoção de moradias para dar lugar aos equipamentos considerados necessários aos megaeventos, os dossiês relatam casos em que falta transparência nas ações promovidas pelo poder público, não há discussão prévia dos projetos e das remoções junto à população, há ausência de diálogo e negociação sobre as alternativas às remoções, a comunicação dos despejos é realizada com pouquíssima antecedência, os despejos são feitos de forma violenta, e os valores das indenizações e do aluguel-social oferecidos são muito baixos. Esses fatores podem levar à inadequação das soluções habitacionais das famílias atingidas e até gerar o aumento de famílias sem teto ou em habitações precárias.

O Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil, lançado em dezembro de 2011 pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, estima que, até 2011, 170 mil pessoas foram removidas. O dossiê aponta, ainda, para um padrão no comportamento do poder público nas cidades-sede da Copa do Mundo:

Dentre os inúmeros casos relatados pelos Comitês Populares da Copa destas cidades, emerge um padrão claro e de abrangência nacional. As ações governamentais são, em sua maioria, comandadas pelo poder público municipal com o apoio das instâncias estaduais e, em alguns casos, federais, tendo como objetivo específico a retirada de moradias utilizadas de maneira mansa e pacífica, ininterruptamente, sem oposição do proprietário e por prazo superior a cinco anos (premissas para a usucapião urbana). Como objetivo mais geral, limpar o terreno para grandes projetos imobiliários com fins comerciais.<sup>237</sup> (grifamos)

---

<sup>236</sup> Informação extraída do Jornal O Dia publicada em 23/07/2013. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2013-07-23/organizadores-de-evento-precisam-devolver-r-10-mi-aos-cofres-publicos.html>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>237</sup> ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. *Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil*, 2011. p. 14.

O Dossiê mais recente sobre a situação do Rio de Janeiro avalia que a cidade tem avançado em sentido oposto ao da integração social e da promoção da dignidade humana desde que abraçou o projeto da Cidade Olímpica, quando o Rio de Janeiro foi escolhido para ser sede das Olimpíadas de 2016. Ao expor as grandes proporções dos impactos das intervenções urbanas, o dossiê traz à tona diversos processos de exclusão, dentre eles, as remoções.<sup>238</sup>

As violações ao Direito à Moradia no Rio de Janeiro sob a justificativa dos megaeventos esportivos persistem e tendem a se agravar com a proximidade dos jogos (...) Trata-se de uma política de realocização dos pobres na cidade a serviço de interesses imobiliários e oportunidades de negócios. (...) A informação é negada para limitar as possibilidades de denúncia e resistência, bem como de negociação e defesa de direitos das famílias. Os projetos não são apresentados e não há dados oficiais das famílias ameaçadas de remoção. O número de atingidos e os impactos sociais das intervenções não chegam ao debate público democrático, e os mais vulneráveis perdem o pouco que conquistaram na luta diária pelo acesso à cidade. Esta postura do poder público é, portanto, uma forma de violação de direitos e de pressão psicológica sobre populações vulneráveis.

No caso do Rio de Janeiro, fica claro que o projeto de atração de investimentos tão propagandeado pelo poder público municipal e estadual com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 tem como um componente importante a expulsão dos pobres das áreas valorizadas (...) ou que serão contempladas com investimentos públicos (...). Nestes bairros, áreas de expansão do capital imobiliário, a Prefeitura Municipal atua como uma máquina de destruição de casas populares. A maioria das remoções está, portanto, localizada em áreas de extrema valorização imobiliária. Os investimentos públicos realizados em transporte (BRT s) privilegiaram esses mesmos espaços, multiplicando as oportunidades de outros investimentos e de retorno financeiro na produção habitacional para classes média e alta e na produção de imóveis comerciais. Quanto às construções destinadas aos atletas e equipamentos esportivos – vila dos atletas no Rio Centro e Parque Olímpico – após os jogos, serão transformadas em empreendimentos residenciais de luxo, comercializados pelas empreiteiras “parceiras” dos governos municipal e estadual.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. *Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro*, 2013. P. 8.

<sup>239</sup> Ibid, p. 19.

O Dossiê também traz um mapa demonstrando que os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida produzidos para atender às famílias removidas (com rendimentos de até três salários mínimos), estão localizados nas áreas periféricas da cidade, com baixa cobertura de serviços públicos e infraestrutura urbana.<sup>240</sup>

Para além das remoções, se observa que estão em curso transformações mais profundas na dinâmica urbana do Rio de Janeiro, envolvendo a elitização e mercantilização da cidade e novos padrões de relação entre o Estado e os agentes econômicos e sociais, marcados pela negação das esferas públicas democráticas de tomada de decisões e por intervenções autoritárias, o que vem sendo denominado de “cidade de exceção”. Na linha do que foi observado no primeiro capítulo desta pesquisa, o dossiê aponta para a existência de

Decreto, medidas provisórias, leis votadas ao largo do ordenamento jurídico e longe do olhar dos cidadãos, assim como um emaranhado de portarias e resoluções, constroem uma institucionalidade de exceção. Nesta imposição da norma a cada caso particular, violam-se abertamente os princípios da impessoalidade, universalidade e publicidade da lei e dos atos da administração pública.<sup>241</sup>

Ainda com o objetivo de dar visibilidade à truculência da ação estatal nos processos de remoções e despejos, foi desenvolvido o Olimpi(c)Leaks, inspirado pela plataforma Wikileaks,<sup>242</sup> que foi manchete de vários jornais em 2010 quando publicou diversos documentos confidenciais do governo dos Estados Unidos, lançando o debate sobre os limites do ciberativismo e hackativismo e o direito à liberdade de expressão e livre acesso à informação e à transparência dos órgãos de governo.

O portal Olimpi(c)Leaks<sup>243</sup> busca tornar públicos documentos referentes às violações de direitos humanos, em especial do direito à moradia, resultantes das remoções forçadas e ilegais e dos conflitos territoriais presentes atualmente na cidade do Rio de Janeiro às vésperas de sediar os principais megaeventos esportivos do mundo. Os organizadores dessa plataforma buscam denunciar o processo de limpeza social provocado pelos megaeventos, que resulta na expulsão dos pobres das áreas da cidade que receberão os investimentos decorrentes dos projetos, tendo em vista que “o poder público vem utilizando um modelo de planejamento

---

<sup>240</sup> Ibid, p. 10.

<sup>241</sup> Ibid, p. 8.

<sup>242</sup> Mais informações na página da WikiLeaks. Disponível em: <<http://wikileaks.org/>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>243</sup> A página do Olimpi(c)leaks na internet é: <<http://olimpicleaks.midiatatica.info/wikka/HomePage>>. Acesso em: 22 out. 2013.

urbano que prioriza as demandas do mercado financeiro global em detrimento de uma política que garanta a utilização inclusiva e participativa do espaço urbano”.<sup>244</sup>

A plataforma recebe e disponibiliza documentos públicos que, por alguma razão, não são publicizados pela prefeitura e o poder público em geral. Tais documentos estão relacionados às demandas que envolvem a defesa do direito social à moradia contra as remoções forçadas que estão ocorrendo na cidade do Rio de Janeiro. Os dados pessoais dos envolvidos nos documentos são ocultados para preservar sua intimidade. Além dos documentos, há fotografias das demolições e do processo de resistência das comunidades além de uma compilação de reportagens relacionadas às remoções.

### 3.3 A resistência e o urbanismo alternativo da Vila Autódromo e da Estradinha

A Vila Autódromo tornou-se um caso emblemático de resistência contra a remoção. A formação da comunidade se deu em 1962, por pescadores que ocupavam as margens da Lagoa de Jacarepaguá. Em 1975, parte da lagoa foi aterrada para as construções do Autódromo de Jacarepaguá e de um conjunto residencial para a Aeronáutica e a comunidade ficou “espremida” entre a margem da lagoa e o autódromo. Com as grandes obras nos anos 1970, de construção do Rio Centro, do Autódromo de Jacarepaguá e do Metrô, os trabalhadores migraram para a região, formaram novas comunidades, como Camorim, Rio das Pedras e Muzema e agregaram-se às comunidades existentes, fazendo crescer a Vila Autódromo. A comunidade se organizou juridicamente em 1987, ao fundar a Associação dos Moradores e Pescadores da Vila Autódromo (AMPAVA).<sup>245</sup>

Desde 1993, a comunidade é ameaçada por ação ajuizada pelo então prefeito César Maia pedindo a remoção da vila de pescadores. A comunidade está situada no bairro de Jacarepaguá e tem cerca de 500 famílias residindo no local. A maioria das famílias é de baixa renda e reside na área há mais de 20 anos. Diferentemente de outras comunidades removidas, parte dos moradores possui documento de concessão real de uso pelo poder público expedido pelo ex-governador Leonel Brizola em 1998, o que dificulta as ações de remoção.

---

<sup>244</sup> Idem.

<sup>245</sup> Informações extraídas do histórico da comunidade disponível em: <comunidadevilaautodromo.blogspot.com> e <http://prod.midiaindependente.org/pt/blue//2006/04/351095.shtml>>. Acesso em: 16 out. 2013.

Talvez por esse motivo a comunidade tenha um histórico tão grande de resistência contra as tentativas de remoção que vem sendo promovidas pelo poder público há pelo menos duas décadas. Agora, as ameaças de remoção ganharam nova dimensão no contexto da preparação para os megaeventos. A área é cobiçada por incorporadoras e empreiteiras da construção civil devido à grande valorização imobiliária verificada na região e também pelos grandes projetos culturais e esportivos realizados e projetados para o local ou sua proximidade (como a Cidade do Rock e o Parque Olímpico).

A comunidade foi informada oficialmente de que a prefeitura pretende removê-la para viabilizar a construção de instalações esportivas através de uma parceria público-privado (PPP), na qual a utilização privada de terra urbana abundante para promover novos lançamentos imobiliários seria um dentre os vários benefícios para atrair a participação dos grupos privados no desenvolvimento econômico da região. Ou seja, a retirada de uma comunidade de baixa renda consolidada tem sido a prioridade da prefeitura municipal do Rio de Janeiro para viabilizar este projeto de cidade.

Para os moradores, estaria reservado um empreendimento do Programa Minha Casa, Minha Vida próximo à comunidade. O objetivo inicial da prefeitura era cadastrar as famílias e removê-las ainda em outubro de 2011. Enquanto as unidades habitacionais não estivessem concluídas, as famílias receberiam aluguel social da prefeitura. O cadastro das famílias foi iniciado. Entretanto, após denúncias de que o terreno comprado pelo valor de quase R\$ 20 milhões de reais, destinado ao reassentamento das famílias, era de propriedade de empresas doadoras de campanha do prefeito Eduardo Paes, a prefeitura cancelou sua aquisição<sup>246</sup>.

Outras tentativas de remoção foram feitas, incluindo-se a aquisição de um terreno em área de risco, que causou mais constrangimentos do poder público com a comunidade. A prefeitura começou a erguer os prédios em uma área de mais de 80 mil m<sup>2</sup> ao lado da Estrada dos Bandeirantes, na Zona Oeste. Ela fica nos sopés do Maciço da Pedra Branca, formação rochosa na qual está o ponto mais alto do Rio de Janeiro: o Pico da Pedra Branca, que tem 1.024 m de altitude.

No entanto, um estudo feito pelo próprio município comprova o risco de deslizamentos. Por suas características geológicas e a sua proximidade com a montanha, o espaço foi apontado como de médio risco no Mapa de Suscetibilidade de Escorregamento do

---

<sup>246</sup> O terreno foi comprado das empresas Rossi Residencial e PDG Realty com dispensa de licitação. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,rio-paga-r-199-mi-por-area-de-doador-de-paes-,781818,0.htm>>. Acesso em: 22 out. 2013.



Rio, documento elaborado pelo Geo-Rio (Instituto de Geotécnica do Município) após os desastres causados pelas fortes chuvas em 2010.

Isso, entretanto, não impediu que a prefeitura escolhesse aquele local para abrigar as pessoas que hoje vivem na Vila Autódromo. Como alternativa, a prefeitura ofereceu um apartamento no chamado Parque Carioca. O conjunto de prédios, com 900 apartamentos construídos por meio do programa Minha Casa Minha Vida, fica exatamente na área com risco de desmoronamento. A obra foi lançada pelo prefeito em fevereiro de 2013 e a construção de todo o condomínio está orçada em R\$ 81,4 milhões com previsão de conclusão em 2014. A obra é fruto de uma parceria entre a construtora Direcional Engenharia, a Caixa Econômica Federal, o governo federal e a prefeitura.

Segundo a reportagem do UOL Esporte, o presidente do Geo-Rio, Marcio Machado, confirmou que o local escolhido para o Parque Carioca pode sofrer deslizamentos. Mas lembrou, contudo, que isso não significa que o local não pode ser habitado. Se obras de contenção forem feitas, uma área de risco pode abrigar empreendimentos residenciais com segurança. “Ocupar uma área com risco de deslizamento é uma questão de engenharia”, resumiu ele. Entretanto, a equipe do UOL Esporte não encontrou qualquer obra de contenção no local<sup>247</sup>.

Quando foi lançado o edital para a licitação da PPP do Parque Olímpico os moradores, em conjunto com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, conseguiram obter uma liminar de suspensão da mesma, até que a prefeitura esclarecesse que o direito à moradia das famílias da Vila Autódromo estaria garantido. Desmentindo informações que a própria prefeitura havia dado anteriormente, a procuradoria do município, em resposta, afirmou que a remoção da comunidade não seria em função do Parque Olímpico, mas das obras de mobilidade previstas para a região, da TransCarioca e TransOlímpica, que cortariam a área.

Estudos técnicos elaborados e divulgados pela prefeitura também não confirmam tal informação, já que as vias no máximo tangenciam a área, sem implicar na necessidade de remoção. As informações contraditórias cada vez mais confirmam a hipótese de que o principal motivo para a remoção é o favorecimento da especulação imobiliária na região.

Numa importante iniciativa de resistência, os moradores, ao perceber que a área em que eles moram seria destinada à moradia de camadas mais enriquecidas da população,

---

<sup>247</sup>Informação extraída do Portal de Notícias do UOL. Prefeitura do RJ vai levar desabrigados da Rio-2016 para área de risco. Publicado em: 26/07/2013; Disponível em: <<http://esporte.uol.com.br/rio-2016/ultimas-noticias/2013/07/26/prefeitura-do-rj-vai-levar-desabrigados-da-rio-2016-para-area-de-risco.htm#fotoNav=4>>. Acesso em: 22 out. 2013.

elaboraram um projeto de urbanização alternativo em conjunto com grupos acadêmicos da UFRJ e UFF, que demonstra a viabilidade da regularização fundiária para toda a comunidade e sua compatibilidade com a implantação dos equipamentos esportivos e obras de mobilidade urbana<sup>248</sup>. Segundo Altair Antunes, presidente da Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo (AMPAVA): “A alegação da prefeitura é que essa área não é habitável para a gente morar, mas é habitável para quem tem dinheiro. Nós temos um projeto alternativo e queremos permanecer aqui”<sup>249</sup>.

O Plano Popular da Vila Autódromo se apresenta, sem dúvidas, como um modelo inovador de participação e iniciativa popular na proposição de políticas públicas que melhor atendam às necessidades da população. Construído a partir da troca de experiências entre a comunidade e dois, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ e o Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) da UFF, o Plano se divide em quatro programas: habitacional; saneamento, infraestrutura e meio ambiente; serviços públicos; e de desenvolvimento cultural e comunitário.

Carlos Vainer, um dos acadêmicos envolvidos na elaboração do Plano, afirma a importância de se entender que o planejamento não é necessariamente um instrumento de dominação, prevenção e domesticação dos conflitos sociais, mas sim um instrumento a favor desses atores que, através do conflito, buscam defender seus interesses.<sup>250</sup>

Em meio a muitos embates da comunidade com a prefeitura, e também de tentativas de dialogar e implementar o Plano Popular de Urbanização, somente após as grandes manifestações que tomaram as ruas do Brasil e do Rio de Janeiro em junho de 2013, a prefeitura iniciou processo de negociação com os moradores da Vila Autódromo. Durante todas as reuniões a equipe responsável pelo Plano Popular de Urbanização esteve presente como assessoria técnica dos moradores. Foram apresentados os planos desenhados pela prefeitura e as alternativas elaboradas pela assessoria dos moradores que atendiam a algumas das exigências feitas pela municipalidade para a permanência da comunidade.

---

<sup>248</sup> O plano alternativo está disponível em: <<http://pontaodaeco.org/~lavica/planovilaautodromo.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>249</sup> Entrevista publicada em “Megaeventos: Vila Autódromo resiste e apresenta projeto alternativo”. Disponível em: <<http://www.tatuzaroiio.com.br/2011/12/megaeventos-vila-autodromo-resiste-e.html#more>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>250</sup> Idem.

Entretanto as negociações fracassaram e grande parte dos moradores rejeitou o plano apresentado pela prefeitura. Alegaram não ter havido diálogo real nos encontros realizados, já que nesta proposta restariam apenas 150 das 500 famílias que lá residem e não haveria qualquer obra de urbanização. Ao contrário, as intervenções previstas para a área trariam grandes impactos para os moradores remanescentes, tais como a construção de pistas em nível mais alto que as casas gerando a possibilidade de inundações e a obstrução do acesso às casas por tais vias. Em suma, as supostas negociações foram, na verdade, parte integrante da estratégia para remover a comunidade.

Processo parecido é enfrentado pela comunidade da Estradinha, situada na Ladeira dos Tabajaras, em Botafogo. A comunidade reúne cerca de 350 famílias, das quais 250 já foram removidas e tiveram suas casas demolidas, tendo recebido indenizações a partir de negociações individuais com a prefeitura. Este fato gerou um cenário de destruição na comunidade, já que os entulhos das casas demolidas nunca foram retirados pela prefeitura, o que provocou uma série de danos à comunidade, como entupimento do sistema de escoamento das águas e esgoto, e criação de um ambiente propício para a proliferação de mosquitos e ratos.

A comunidade é um assentamento consolidado em uma área nobre da cidade, muito próxima ao cemitério São João Batista, em Botafogo, que teve origem em 1952 com funcionários do cemitério. Em 1987 o então prefeito Saturnino Braga autorizou a instalação de 42 famílias oferecendo inclusive kits para a construção de suas casas. Segundo os moradores, desde as chuvas de 2010, a prefeitura alega que os moradores precisam sair de suas casas porque a comunidade estaria situada em uma área de risco. Membros da Associação de Moradores local afirmam que a maior parte das casas não está situada em área de risco, que esta se restringe a uma pequena parte do morro, e que esses moradores poderiam ser reassentados em outras áreas próximas sem risco. A defesa dos moradores é justificada por um laudo realizado por engenheiros e técnicos independentes contestando o risco alegado no laudo técnico da prefeitura.

De acordo com Maurício Campos, engenheiro e membro da equipe independente que vem dando suporte técnico para a Estradinha desde 2010, o governo municipal atingiu e destruiu muitas casas se aproximando e fazendo ofertas à indivíduos em um processo completamente irregular. No seu relatório sobre a situação, ele escreve: “Não obstante, a prefeitura já vem realizando aquisições diretas de residências na comunidade, muitas vezes a custo elevado, e realizando a demolição de residências que não apresentam risco devido às condições das encostas. Tais demolições, desnecessárias, vem por outro lado ameaçando abalar as estruturas das casas

vizinhas (o entulho não tem sido retirado e muitas vezes permanece sobre lajes) elevando o acúmulo de escombros e lixo”<sup>251</sup>.

Na mesma linha afirma, em entrevista<sup>252</sup>, o professor Guilherme Marques (Soninho). Ele explica que o despejo forçado abrange dois tipos de remoção: a que realiza demolição, e a que não realiza demolição. Quando há demolição, o processo é ainda mais perverso. Soninho relata situações em que as casas são geminadas ou apoiadas sobre as outras e uma família quer permanecer enquanto a outra já negociou sair da própria casa. Para que a casa não sirva de moradia para outras famílias, a prefeitura procede à demolição mesmo que ofereça risco a outras casas onde há pessoas morando, por compartilharem a estrutura com aquela demolida. Assim, as famílias remanescentes se sentem pressionadas a sair, pois os entulhos viram foco de proliferação de ratos e mosquitos, aumentando o risco de contaminação por doenças.

Além disso, o despejo forçado pressupõe que o poder público não pretende gastar nem um centavo com o aproveitamento do terreno. Ao não oferecer alternativas aos moradores e ao evitar um processo de desapropriação judicial, o poder público aproveita o terreno a preço zero e se exime, com as demolições, de indenizar os moradores em preço de mercado.

Em outubro de 2011, foi realizada na Estradinha a II Jornada do Conselho Popular de Resistência contra as Remoções, que reuniu algumas comunidades que fazem parte deste movimento para conversar sobre estratégias de resistência. Um dos encaminhamentos do encontro foi a articulação do Projeto Reconstrução Já, na qual os moradores, em conjunto com arquitetos, engenheiros e militantes, desenvolveram um mapeamento-diagnóstico da comunidade e debateram as possibilidades de melhoramento da qualidade de vida dos moradores a partir da reconstrução das casas demolidas usando os próprios entulhos deixados pela prefeitura e também decidiram pela criação de uma horta comunitária e de um centro de informática em conjunto com midiativistas que participaram do Laboratório de Cartografias Insurgentes<sup>253</sup>.

Os moradores da Estradinha adotaram diversas táticas de resistência que incluem a parceria com advogados, arquitetos, engenheiros e estudantes além da Defensoria Pública

---

<sup>251</sup> Estradinha: “Enquanto tiver uma casa em risco, toda comunidade permanece em risco”. Publicado em 26/10/2013. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=8065>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>252</sup> Concedida à Campanha Global Contra os Despejos Forçados, da Witness, durante o Seminário Impactos Urbanos e Violações de Direitos Humanos em Megaeventos Esportivos, realizado em novembro de 2010 em São Paulo.

<sup>253</sup> O Laboratório de Cartografias Insurgentes foi um encontro para a produção de mapas políticos visando reunir movimentos contra as remoções e despejos que vêm acontecendo na cidade do Rio de Janeiro, realizado em setembro de 2011 e organizado pelos coletivos Universidade Nômade, I-motirô, Interface Pública e aCidade.

com o objetivo de conter as remoções. A retirada dos entulhos deixados na Estradinha só começou três anos e meio depois da decisão judicial que obrigava a prefeitura retirá-los, sob pena de multa de R\$ 50.000 reais por dia. Até agora as autoridades municipais não pagaram nenhuma das multas.

Em 2010, uma equipe técnica que tem prestado assessoria a diversas comunidades publicou relatórios independentes sobre as condições da Estradinha e outras favelas ameaçadas refutando argumentos de que a comunidade se encontra em área de alto risco geológico, munindo os moradores do embasamento de que necessitam para a permanência. “A prefeitura usa um discurso técnico para legitimar o que eles já fazem”, diz Marcos Azevedo, membro da equipe técnica. Maurício Campos, também membro da equipe, acrescenta que a equipe técnica “tentou responder ao discurso alarmista da prefeitura na época, que pressionava moradores para negociar e vender suas casas. Nós ajudamos a apoiar a comunidade para que pudessem seguir na resistência”<sup>254</sup>.

A proposta da comunidade, construída por líderes comunitários junto à equipe técnica, desenhou um projeto de melhoramento da Estradinha que transforma espaços vazios em áreas de uso coletivo. O projeto traz a necessidade de construção de um campo de futebol, uma vez que a sede da UPP foi instalada no único espaço que as crianças dispunham para brincar. Embora melhoramentos do programa Morar Carioca tenham sido prometidos para a favela dos Tabajaras, a Estradinha ficou fora dos planos.

Em janeiro de 2013, o prefeito tentou abrir negociações com Estradinha para remover todos para um conjunto residencial em Triagem, na Zona Norte do Rio. Irmã Fátima, liderança da comunidade explica: “Ninguém aceitou a negociação e continuamos resistindo. Fomos para as ruas, levamos nossa bandeira, gritamos, reivindicando nossos direitos”<sup>255</sup>. Em agosto de 2013, o prefeito Eduardo Paes se encontrou com moradores da comunidade e prometeu sua permanência. Um documento apresentado ao prefeito solicitava a edição de um decreto público reconhecendo o direito à moradia da comunidade, a remoção rápida dos entulhos deixados para trás (depois que 250 casas das 350 casas da comunidade foram destruídas em 2010), bem como obras públicas de iluminação e saneamento básico.

Embora as visitas do prefeito à Estradinha e à Vila Autódromo confirmem o reconhecimento da resistência dos moradores por parte da prefeitura, toda a truculência que

---

<sup>254</sup>Estradinha: Enquanto tiver uma casa em risco, toda comunidade permanece em risco. Publicado em 26 out. 2013. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=8065>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>255</sup> Idem.

acompanhou o processo aumentou a desconfiança da comunidade, que continua lutando até que existam garantias concretas de que as tentativas de remoção cessaram.

### 3.4 As intervenções na região portuária e a resistência do Fórum Comunitário do Porto

Os moradores da região portuária estão ameaçados por três grandes projetos: o Porto Maravilha, o Morar Carioca Morro da Providência e o Porto Olímpico. A região abriga, além da população originária dos Morros da Providência, Conceição e do Pinto, em sua maioria de baixa de renda<sup>256</sup>, um grande número de imóveis abandonados, boa parte deles ocupados por famílias sem teto. A maioria das ocupações não possui organização política, como se vê nos *squatting movements*<sup>257</sup> de Amsterdã. No entanto, não podemos ignorar que foram feitas tentativas nesse sentido. Entre 2004 e 2005, um uma série de movimentos sociais e universitários apoiaram a formação de várias ocupações na região portuária do Rio de Janeiro, dando origem às ocupações Quilombo das Guerreiras, Flor do Asfalto, Machado de Assis, Chiquinha Gonzaga e Zumbi dos Palmares.

Buscava-se, assim, requalificar o espaço urbano degradado e trazer vida nova para os imóveis abandonados, promovendo o direito à moradia para centenas de famílias sem teto. A região hoje conta com apenas uma ocupação com tal perfil de moradia coletiva e autogestionária: a Quilombo das Guerreiras, que muito em breve será removida. Uma série de fatores provocou o enfraquecimento da luta desses grupos. Acredita-se que a desarticulação e a vulnerabilidade socioeconômica da população das ocupações urbanas da região portuária facilitou em grande medida o processo de remoção para dar lugar às obras e empreendimentos do Porto Maravilha.

---

<sup>256</sup> 72,4% da população da região portuária tem renda familiar de até 3 salários mínimos, segundo dados da Pesquisa Sócio-Econômica Porto do Rio (dez. 2002). Coordenação: Diretoria de informações da Cidade do DIC-IPP/AGRAR Consultoria e Estudos Técnicos - p. 20, gráfico 14. In LOBO, Maria da Silveira. *Porto Maravilha: O EIV do Professor Pancrácio*. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.129/3842>>. Último acesso em 22/10/2013.

<sup>257</sup> Marcelo Lopes de Souza os define como movimento social urbano em sentido forte, ou seja, um ativismo capaz de articular diferentes questões, politizando a problemática da ocupação dos imóveis mantidos vazios por razões especulativas e lutando para humanizar o espaço urbano, através da criação de novos vínculos entre os moradores e o local onde residem. In SOUZA (2006). p. 281.

Principal intervenção da região portuária da cidade, o Projeto Porto Maravilha, abrange uma área que se estende a três bairros completos (Santo Cristo, Gamboa e Saúde)<sup>258</sup> e parte do Caju, Centro e São Cristóvão. São cerca de 5 milhões de m<sup>2</sup>, onde residem, aproximadamente, 40 mil habitantes. Não existe uma estimativa sobre o número de famílias diretamente atingidas pelas remoções. O representante da CDURP (Concessionária de Desenvolvimento da Região do Porto do Rio) afirmou<sup>259</sup> que há uma estimativa de 250 famílias afetadas no asfalto<sup>260</sup>, desconsiderando a ocupação Machado de Assis (a mais populosa, que conta com aproximadamente 150 famílias). Dificilmente a estimativa está correta. O Fórum Comunitário do Porto, movimento de articulação dos moradores ameaçados de remoção, acompanhou várias ocupações da região, tendo estimado um número muito superior de atingidos<sup>261</sup>.

Outra questão frequentemente suscitada pelos moradores nas reuniões comunitárias é a ausência de publicidade dos projetos. Não estão disponíveis para consulta nenhum dos projetos, planta baixa das intervenções, nem o Plano de Reassentamento, com a totalidade de residências afetadas e as propostas para o reassentamento das famílias. Foram disponibilizados apenas vídeos feitos com animação computadorizada e simulações virtuais, o que dificulta a quantificação do número de famílias ameaçadas de remoção. O Estudo de Impacto de Vizinhança apresenta diversas falhas, irregularidades e informações falaciosas<sup>262</sup>.

---

<sup>258</sup> Até 1920, a área dos bairros da Saúde e Santo Cristo era conhecida como “Pequena África” pelo grande número de escravos e descendentes que viviam lá. No início do século XX, a Pedra do Sal, localizada perto do Pier Mauá, era um local de manifestação da cultura africana, frequentada por sambistas famosos como Pixinguinha e João da Baiana. Até hoje, é um local de viva produção da cultura afro brasileira, com roda de samba, celebrações de datas simbólicas e festivas, bem como religiosas. Em 1987, a área da Pedra do Sal foi tombada como “testemunho cultural mais secular da africanidade brasileira” pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC). Há 200 anos ali se localiza uma comunidade que carrega este nome, reconhecida em 2006 pela Fundação Cultural Palmares como “remanescente de quilombo”, pois na sua origem abrigava escravos fugidos do controle institucional. COMITÊ POPULAR DA COPA RIO DE JANEIRO (2013). p. 35.

<sup>259</sup> Depoimento dado em reunião do Fórum Comunitário do Porto do dia 08/06/2011.

<sup>260</sup> O Morro da Providência não integra a área sob responsabilidade da CDURP pois está sujeito ao programa Morar Carioca.

<sup>261</sup> O Comitê Popular da Copa do Rio estima que somando as ocupações Machado de Assis, Flor do Asfalto, Boa Vista, Quilombo das Guerreiras, Zumbi dos Palmares, Carlos Marighela, Casarão Azul e as da Rua do Livramento, são 915 famílias atingidas. Atualmente, só persiste a Quilombo das Guerreiras com 70 famílias. As demais 845 famílias foram removidas. A ocupação mais antiga datava de 1998, não foram contabilizadas as ocupações que não buscaram ou desconhecem as instâncias de organização comunitária. (COMITÊ POPULAR DA COPA RIO DE JANEIRO, 2013, p. 31).

<sup>262</sup> Foi verificado que os profissionais que realizaram o EIV não apresentaram registros profissionais, Anotação de Responsabilidade Técnica e Cadastro Técnico Federal como consultores ambientais, apesar dessas exigências constarem em várias resoluções do CONAMA e instruções normativas do IBAMA. Além disso, o EIV ignora, na avaliação da demanda, estimativas sobre a população das favelas, apresentando conclusões falaciosas, como por exemplo, a de que a oferta de vagas nas redes de educação pública atende à demanda atual (quando na

Além disso, conforme divulgado na página do Porto Maravilha na *internet*, existe a expectativa de aumento de cerca de 10 mil moradias no local, no entanto nenhuma delas referentes à habitação de interesse social. Na planilha de empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, está prevista a construção de poucas unidades<sup>263</sup> na região central da cidade e suas imediações, e nenhuma delas voltada para famílias de 0 a 3 salários mínimos, apesar de esta ser a faixa de renda da população atualmente residente na região portuária.

Tal elemento contribui para o questionamento sobre as bases sociais em que se apoia a projeção do aumento populacional para a região. Sem a previsão e indução de um eixo habitacional popular que acolha a totalidade de famílias removidas, o projeto corre o risco de expor a população da região aos efeitos da *gentrificação* e sua consequente expulsão a curto e médio prazos. Recentemente, duas reportagens do Jornal do Brasil evidenciaram os problemas do baixo incentivo à habitação na região portuária que pode levar à “desertificação” da área à noite e nos finais de semana<sup>264</sup>.

A presidente da Associação dos Moradores do Morro da Conceição, Márcia Regina, afirma que nenhum tipo de investimento foi realizado na localidade e que a chegada de empreendimentos comerciais tem sido intensa. “Aqui no Morro da Conceição nada foi feito, a Prefeitura deixou muito a desejar aqui. Fizeram uma obra ‘para gringo ver’, abriram a rua toda porque iam fazer fiação subterrânea e a obra não foi finalizada. Tem uns postes aqui no meio da calçada, e as pessoas são obrigadas a andar no meio da rua. Tem dez dias que uma criança foi atropelada”, reclama Márcia.

A moradora ainda reclama do processo de desapropriação realizado no local, que retirou alguns dos moradores antigos para criação de estabelecimentos de comércio. Segundo Márcia, nenhum dos moradores retirados recebeu qualquer tipo de indenização ou realocação. Denúncias como essa já haviam sido feitas por outros moradores. A ação do governo municipal, que desapropriou mais de cem mil pessoas, teria violado o direito à posse, feito propostas inadequadas de reassentamento e/ou de indenização, ignorado realização de aviso prévio adequado, e ainda feito intimidação e ameaças<sup>265</sup>.

---

verdade duas pesquisas encomendadas pelo Instituto Pereira Passos o déficit de escolaridade dos moradores da região além do fato da região só ter uma instituição de ensino médio que só o faz no turno da noite). No diagnóstico do EIV do Porto Maravilha também são ignoradas as demandas por equipamentos de saúde, apesar do fato de não haver nenhum atendimento de emergência na região e nem mesmo uma farmácia 24h. Informações extraídas do artigo *Análise preliminar do capítulo: Aspectos Legais do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV do Porto Maravilha* de Simone de Oliveira Goulart. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.130/3886>> e de LOBO, Maria da Silveira. *Porto Maravilha: O EIV do Professor Pancrácio*. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.129/3842>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>263</sup> O único conjunto habitacional previsto para essa faixa de renda será composto de apenas 192 unidades (na Rua Nabuco de Freitas), e nem todas destinadas a atender a população da região portuária.

<sup>264</sup> Mais informações na reportagem do Jornal do Brasil. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/10/26/porto-maravilha-corre-o-risco-de-ficar-deserto-a-noite-e-nos-finais-de-semana/>>. Acesso em: 28 out. 2013.



Somente em setembro de 2013 a prefeitura anunciou incentivos para a habitação na região portuária, através da construção de 2.200 imóveis do programa Minha Casa, Minha Vida. Sem muita clareza sobre o público alvo dos imóveis, o prefeito apenas declarou que o primeiro empreendimento, o Porto Vida, será destinado a abrigar a Vila da Mídia dos Árbitros, constituindo um legado dos Jogos Olímpicos de 2016. Em 2017, os 1.333 apartamentos serão entregues a servidores municipais já cadastrados, o que leva à conclusão de que o padrão construtivo não é voltado à população de baixa renda<sup>266</sup>.

O projeto Morar Carioca Morro da Providência prevê a remoção de 832 residências, 515 unidades a serem removidas em razão de “risco geotécnico, estrutural e insalubridade” e 317 realocações necessárias para a realização do projeto urbanístico no que se inclui o “desadensamento” da comunidade<sup>267</sup>. No entanto, o argumento do risco utilizado pela prefeitura para justificar as remoções já foi descaracterizado por contra-laudo geotécnico, que concluiu um número muito inferior de casas vulneráveis e que a maioria dos problemas seria facilmente solucionável com simples obras de contenção.

A resistência da população tem se dado, mais intensamente, através do Fórum Comunitário do Porto (FCP). Quando se iniciaram as primeiras intervenções urbanísticas na região portuária, diante da ausência de informações sobre as mudanças no local, os moradores começaram a se organizar criando, assim, o Fórum. As reuniões se iniciaram em janeiro de 2011, e atraíram moradores da região portuária e suas imediações, bem como diversas organizações, como movimentos sociais, acadêmicos, mandatos de vereadores, organizações não governamentais, representantes da Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro e do Quilombo da Pedra do Sal, dentre outros apoiadores.

O FCP reúne-se periodicamente, para debater os projetos urbanísticos voltados para a região e suas implicações para a população afetada, e discutir estratégias para evitar violações de direitos e garantir a preservação do patrimônio cultural lá existente dando visibilidade à identidade e à memória local. Este espaço de mobilização já passou por algumas mutações

---

<sup>265</sup> Depoimento concedido ao Jornal do Brasil. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/10/24/prefeitura-nao-prioriza-projetos-habitacionais-no-porto/>>. Acesso em: 28 out. 2013.

<sup>266</sup> Segundo reportagem do portal G1, os imóveis têm 2 ou 3 quartos, com apartamentos entre 66,8 e 89 m<sup>2</sup>. Os condomínios têm área de lazer que inclui piscina, saunas, churrasqueiras, saunas, salões de festas, salas de repouso, salão de jogos, espaços de conveniência, varandas contemplativas, espaços gourmet, salas de estudo, quadra poliesportiva e academia. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/09/prefeitura-do-rio-anuncia-incentivos-para-habitacao-na-zona-portuaria.html>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>267</sup> Informações extraídas de material informativo do Morar Carioca Morro da Providência que não está mais disponível ao público.

decorrentes da mudança de pauta e urgências que demandaram sucessivas alterações na agenda do movimento. Inicialmente, participavam do Fórum moradores das ocupações da Rua do Livramento (números 182, 184 e 186, 207, 209 e 211), a ocupação Machado de Assis e de algumas outras ocupações urbanas igualmente ameaçadas de remoção.

Diante de dificuldades de organização, a incorporação da maioria das ocupações ao Fórum Comunitário do Porto se enfraqueceu. Paralelamente, as negociações entre os moradores e a prefeitura foram feitas muito rapidamente, e os acordos individuais foram logo aceitos pelos moradores, talvez em decorrência da dinâmica de organização das ocupações, a maioria delas sem organização política coletiva, e todas extremamente precárias, inclusive no tocante às relações interpessoais (nota-se uma alta rotatividade de moradores nas mesmas).

Diante dessa brecha na organização dos moradores, enquanto o Fórum tentava se reestruturar, a prefeitura rapidamente deu andamento ao cadastro dos moradores e procedeu à remoção de quase todas as ocupações. Informações truncadas levaram os moradores a acreditar que estavam se cadastrando, na Caixa Econômica Federal, para receber Bolsa Família. No entanto, o cadastro tratava-se da abdicação da posse do imóvel e compra de um apartamento do Minha Casa, Minha Vida em Cosmos ou Senador Camará (bairros muito afastados da área central).

[Como foi a abordagem da SMH?] Tentaram uma vez, agora a poucos dias, trouxeram caminhão, trouxeram a guarda municipal, vários agentes da prefeitura mas alegando apenas que estavam fazendo o cadastramento de auxílio aluguel, sendo que trouxeram caminhão grande, imenso, para poder quebrar tudo e tirar tudo. Ou seja, se tivessem tido oportunidade tinham tirado a força. (Moradora da Rua do Livramento, 207/211)<sup>268</sup>

Simultaneamente, dezenas de casas foram sendo pichadas em várias áreas do Morro da Providência<sup>269</sup>, fato que levou o Fórum a acompanhar de forma mais detida essas demandas. Na ocasião, e até hoje, questiona-se que o Fórum Comunitário do Porto tornou-se um “Fórum Comunitário da Providência”. É importante destacar que existem outras localidades ameaçadas de remoção, sem acompanhamento direto do Fórum Comunitário do Porto

<sup>268</sup> FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO. Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações, 2011. Disponível em: <<http://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relate3b3rio-mpf-fcp.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013. p. 32.

<sup>269</sup> Segundo estudo feito para o projeto Morar Carioca, estimam-se 832 casas serão removidas ou em razão do “risco” ou em decorrência das intervenções urbanísticas (obras de alargamento de ruas, “desadensamento” (termo utilizado pelo secretário de habitação Jorge Bittar), obras de infra-estrutura, esgotamento sanitário, equipamentos urbanos com praças, teleférico, plano inclinado, etc).

justamente em função das dificuldades da equipe de apoio à organização do Fórum se estruturar. Portanto, a organização comunitária nesse espaço tem se dado pela participação de moradores direta e indiretamente afetados pelas remoções, de acordo com a livre demanda dos grupos ameaçados.

No Morro da Providência, a organização dos moradores se iniciou com reuniões por localidade. As reuniões periódicas locais foram um dos primeiros movimentos de organização a fim de discutir as ações de enfrentamento ao procedimento adotado pela Secretaria Municipal de Habitação, qual seja, a pichação de casas com códigos e números, ameaças expressas de remoção e demolição forçada das casas, inclusive com as famílias dentro. Os moradores também questionam que há obras já iniciadas na região sem consulta à população e denunciam as negociações escusas que vem sendo feitas (há relatos de moradores para os quais foi oferecido 6 mil reais pela sua casa quando, no discurso oficial, a própria SMH fixa um patamar mínimo de 25 mil reais para barracos de madeira).

(...) um problema que teve lá [na Prefeitura], um problema bem sério, é que eles coagiram um pessoal pra aceitar o valor falando assim: não adianta que vocês vão ter que sair de lá mesmo de qualquer maneira, que vai ser feito isso, entendeu? Que vai ser feito, vamos dizer, no nosso caso, que vai fazer o plano inclinado mesmo... e ele falou que nós somos donos da alvenaria. Falou: a alvenaria é de vocês, agora o solo não é de vocês, é da prefeitura. Foi isso que ele falou, entendeu? E ele falou num tom ríspido, entendeu? Como se estivesse impondo, dizendo que tem que aceitar de qualquer jeito. (Morador do Morro da Providência, Ladeira do Barroso)<sup>270</sup>

Inicialmente, em função do Morro da Providência ser uma favela de território muito extenso, os moradores se reuniam com os vizinhos mais próximos, sem saber da existência de outras mobilizações no morro. Com a aproximação do Fórum Comunitário do Porto, esses diferentes grupos se identificaram e começaram a atuar em conjunto, e foi eleita uma comissão de representantes de cada uma das áreas ameaçadas, tais como: Ladeira do Barroso, Ladeira do Faria, Sessenta, Pedra Lisa, Cruzeiro, Rua da Grota e Escadaria.

Tal organização foi necessária para propiciar melhor veiculação de informações e viabilizar a representação de cada localidade em reuniões e audiências com diversas instituições, como o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público Federal, e a Comissão de Prevenção e Mediação de Conflitos do

<sup>270</sup> FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO (2011). p. 32.

Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. As sociabilidades presentes na favela e os laços mais profundos com o local facilitaram a organização e articulação dos moradores.

Portanto, podemos destacar algumas características deste ativismo novo surgido no Morro: todos os componentes são moradores da comunidade ou tem relações muito fortes habitarem o local há muito tempo (inclusive há várias gerações), e é evidente a identificação do indivíduo com o coletivo e com o objeto de reivindicação. E embora os integrantes da comissão de moradores não se identifiquem como lideranças, entendem a importância e a objetividade da atuação de organização e mobilização dos moradores.

Por que eu estou descalça? Porque eu nasci no Morro da Favela, eu sou descendente dos primeiros escravos que tiveram a liberdade na Ladeira do Livramento que assim foi chamada. Essa primeira ladeira deu origem à casa de Machado de Assis que nunca é lembrada, nunca é exaltada por nada nem por ninguém, é na Ladeira do Livramento. Essa mesma ladeira deu início a escada que deu início aos escravos que construíram em 1860 os primeiros degraus da escada onde foi fundado a praça Américo Brum, antiga Praça do Largo dos Brontes, e que deu início ao Cruzeiro da Favela. Esse mesmo início, essa mesma história de 113 após a Guerra de Canudos para cá que nós temos comemorado essa data no dia 15 de novembro tem se resumido a alguns arquitetos e engenheiros que estão riscando um novo teleférico, um plano inclinado para mudar a nossa história. Eu não quero a história deles! Se eles querem o turismo para as Olimpíadas, para a Copa do Mundo, façam eles a história deles para isso, não precisa mudar a nossa. Pra que a favela vai ter teleférico eliminado várias casas, várias famílias? Prevalecer para quem? Dar dignidade? Nós somos dignos, nós descemos da favela todos os dias para trabalhar! 90% da mão de obra daquela Favela desceu para ser sindicalizado aqui dentro [do Sindicato dos Estivadores] desta casa, onde os meus bisavós, os meus avós, os meus tios, o meu pai foram fundadores disto aqui. A beira dessa praia aqui foi a beira do trabalho onde vários estivadores fizeram suas casas de alvenaria, porque antes eram os barracos de telha de zinco, e essas mesmas casas estão sendo indenizadas... Eles estão dizendo que os prédios estão sendo construídos, aí eu queria saber onde estão sendo construídos? Mas nós temos gravado tanto a palavra do Prefeito quanto do Secretário Jorge Bittar de que: “-Todos vocês vão morar perto de suas casas...” (Moradora do Morro da Providência, Cruzeiro)<sup>271</sup>

Com base no acompanhamento das reuniões dos moradores e de audiências públicas com a participação comunitária, pudemos observar algumas queixas dos moradores quanto à omissão dos representantes formais da população, como as Associações de Moradores instituídas na região, o que confere maior relevo à atuação destas novas lideranças. Alguns

---

<sup>271</sup> Ibid. p. 30/31.

moradores reclamam da postura adotada por alguns presidentes das Associações de Moradores por terem feito alianças políticas com o executivo municipal. A insatisfação ou descrença diante de tais instâncias representativas está presente na fala de muitos moradores.

Essa “crise de representação” é inclusive percebida pelos órgãos públicos que não convocam mais as Associações de Moradores para representá-los e sim, a comissão de moradores formada espontaneamente no processo de resistência da comunidade ou então, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que assumiu, através do Núcleo de Terras e Habitação, a tutela jurídica dos direitos dos moradores da Providência.

A propósito, importante mencionar que um dos únicos canais de diálogo estabelecidos com a prefeitura se deu com a Comissão de Mediação de Conflitos do FMHIS (Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social), presidida pelo Secretário Municipal de Habitação, responsável direto pelas remoções na comunidade. A Comissão foi criada para administrar conflitos decorrentes do uso do dinheiro público e aplicar o mesmo a fim de beneficiar os grupos mais necessitados de habitação de interesse social (portanto, recém-removidos ou em vias de remoção). A Comissão era composta tanto por membros efetivos, com direito a voz e voto, quanto por convidados de entidades representantes da sociedade civil e dos grupos atingidos pelas remoções, como a Defensoria Pública.

O caso do Morro da Providência, para o qual estava prevista a remoção de 832 residências, estava sendo mediado pela Comissão de Mediação de Conflitos do FMHIS. No entanto, a negociação ficou comprometida após a interposição, pela Defensoria Pública, de uma Ação de Exibição de Documentos na justiça. A prefeitura retirou o caso da esfera de mediação por considerar que

A opção por parte de um dos participantes envolvidos no conflito, na esfera de negociação da Comissão de Prevenção e Mediação de Conflitos e, ao mesmo tempo, na esfera da Justiça, significa o não reconhecimento no processo de diálogo direto requerido pela esfera política de mediação de conflitos e a quebra da confiança no mesmo (...) <sup>272</sup>

Ainda na resposta acima, presente em uma carta endereçada à Comissão de Moradores do Morro da Providência, o presidente da Comissão de Mediação de Conflitos do FMHIS, o secretário municipal de habitação Jorge Bittar sugere a suspensão do processo judicial para

<sup>272</sup> Jorge Bittar, então secretário municipal de habitação em Carta endereçada à Comissão de Moradores do Morro da Providência pelo presidente da Comissão de Mediação de Conflitos do FMHIS.

que a mediação prossiga. O episódio ocorrido com o Morro da Providência não deixa dúvidas sobre os entraves estabelecidos junto aos órgãos (supostamente) participativos das instâncias públicas.

Como nas demais localidades, a prefeitura marca as casas para remoção com tinta *spray*, numerando as casas a serem demolidas, sem a autorização ou qualquer explicação aos moradores. Cabe destacar a existência de uma ação judicial em trâmite, proposta pelo Núcleo de Direitos Humanos juntamente ao Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, responsabilizando a prefeitura pelas pichações realizadas nas casas objeto das intervenções urbanísticas, obrigando o poder público a interromper este procedimento e desfazer as marcações das casas por toda a cidade.

A propósito, quando perguntado sobre a marcação das casas pela prefeitura, o prefeito Eduardo Paes negou responsabilidade e ciência sobre a ocorrência dessas práticas:

Isso é uma rotina maluca da prefeitura há vinte anos, que eu já proibi agora de fazer. Quando você tem uma casa a ser reassentada, quando você tem uma rua a abrir, o *establishment* da Secretaria de Habitação vai lá em marca. O que é um absurdo (...) O problema às vezes não é você reassentar parte de uma comunidade, tirar as pessoas de uma área de risco, abrir uma rua pra melhorar a vida das pessoas. O problema é a maneira de fazer isso. O que ficou claro pra mim, é que as pessoas estão fazendo isso de maneira desrespeitosa. (...) Nunca houve ordem da prefeitura, do prefeito, de remover ninguém. (...) O que falta diálogo, não vai mais faltar, porque o prefeito vai estar fazendo esse diálogo pessoalmente<sup>273</sup>.

Já a Ação de Exibição de Documentos interposta pela Defensoria solicita publicidade e informações sobre os projetos e as marcações realizadas nas casas do Morro e a exibição de documentos relacionados ao Morar Carioca do Morro da Providência, pois não há qualquer publicidade dos projetos a serem realizados na área, contrariando a legislação em vigor e inviabilizando a defesa dos direitos dos moradores que residem no Morro.

Apesar de ter tantos apoiadores, o FCP tem suas limitações, tanto no que se refere às dificuldades de mobilização e organização popular quanto nos problemas enfrentados com a participação na gestão democrática da cidade. Atualmente, um pequeno grupo heterogêneo secretaria o Fórum e tenta monitorar as situações de ameaças de remoção que os moradores estão sofrendo. O FCP já teve reuniões com mais de 150 moradores, mas atualmente a

<sup>273</sup> “Papo reto Paes” (entrevista concedida ao projeto Cinemão, que tem acompanhado favelas pacificadas, sobre os casos de remoção na cidade vislumbrados nos locais de atuação do projeto). Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=bW8owISi3P0&feature=share>>. Acesso em: 22 out. 2013.

participação dos moradores é bastante reduzida, restringindo-se quase totalmente aos moradores do Morro da Providência que hoje apresentam maior organização e engajamento, talvez em razão do sentimento de pertencimento ao local.

Desde janeiro de 2011, foram elaborados alguns documentos importantes para o fortalecimento das comunidades afetadas pela “revitalização” da região portuária. O documento mais completo trata-se do Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações<sup>274</sup>, lançado em maio de 2011 para instrumentalizar uma audiência pública convocada pelo Ministério Público Federal. Além deste, foi feito um mapeamento das casas ameaçadas de remoção e proposto um termo de ajustamento de conduta da Secretaria Municipal de Habitação a fim de negociar coletivamente os processos de remoção e propor uma padronização na abordagem dos moradores que não gerasse tamanha sensação de insegurança e fragilidade social.

Além disso, foi criado um blog do Fórum Comunitário do Porto<sup>275</sup> para divulgar as atividades do fórum e dar visibilidade às denúncias evocadas. Hoje o Fórum se organiza em parceria com outros movimentos sociais e grupos ameaçados de remoção em diversos bairros da cidade, tendo inclusive organizado junto à Vila Autódromo e ao Arroio Pavuna a Ciranda da Resistência que previa atividades e visitas às comunidades durante a Cúpula dos Povos, realizada entre 15 e 23 de junho de 2012 paralelamente à realização da Conferência da ONU Rio + 20.

A propósito, a ONU se fez presente na comunidade um ano antes, quando Raquel Rolnik, relatora da ONU para o direito à moradia adequada realizou algumas visitas a comunidades afetadas pelas remoções no curso dos projetos de requalificação urbana da cidade. Em visita à região portuária no dia 21 de maio de 2011, no Sindicato dos Estivadores, ela explicou aos moradores no que consiste o direito humano à moradia adequada e sua função no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Como o Brasil tem assento no Conselho de Direitos Humanos, cabe ao governo implementar a legislação internacional em seu território, garantindo a efetivação dos direitos humanos. Cabe à relatoria para o direito humano à moradia adequada avaliar se os países estão somando esforços para tal, e relatar as situações encontradas ao Conselho<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup> Disponível em: <<http://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-mpf-fcp.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

<sup>275</sup> Mais informações em: <<http://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/>>. Acesso em: 28 out. 2013.

<sup>276</sup> Fala gravada e transcrita pela autora.

Ao avaliar o caso do Rio de Janeiro, ela considerou que esse processo de transformação urbana já vinha ocorrendo anteriormente, como estava previsto no Plano Estratégico da cidade, e a possibilidade de sediar a Copa do Mundo e as Olimpíadas apenas acelerou esse processo. Ela afirmou que o mesmo vem ocorrendo em demais cidades do país, e que o modelo de governança que ela vem observando como relatora é um modelo *sui generis*, que não contempla a participação da população que vive nas cidades<sup>277</sup>.

Entretanto, a exemplo do que ocorreu com outras comunidades aqui citadas, após as manifestações populares de junho de 2013, o prefeito convocou os moradores para dialogar sobre as soluções para o impasse criados pelas intervenções e obras públicas, numa reunião que ocorreu no dia 30/10/2013. Na ocasião, o prefeito reduziu consideravelmente o número de remoções previstas no Morro da Providência e se comprometeu em construir no próprio morro unidades habitacionais para parte da população removida. As negociações ainda estão em processo e ainda não há nada formalizado nesse sentido e a julgar pelo número de famílias já removidas, se ainda é possível falar em legado, teremos poucos beneficiados.

### **3.5 As UPPs e a articulação de uma resistência conjunta dos moradores de favelas da Zona Sul e movimentos sociais**

As Unidades de Polícia Pacificadora foram responsáveis por exercer uma mudança radical no cotidiano de mais de trinta favelas da cidade do Rio de Janeiro. Se, por um lado, a presença da polícia coibiu parcialmente as atividades dos traficantes de entorpecentes nesses locais, a imposição da ordem tem beirado o autoritarismo e feito os moradores questionarem onde se encontra o viés “comunitário” desse tipo de policiamento, que pouco se diferencia da truculência policial já conhecida pelos moradores. Os conflitos são muitos, mas para os fins desta pesquisa, voltaremos nossa atenção para as mudanças ocorridas no exercício do direito à moradia e à cidade nesses locais, e os efeitos das UPPs na valorização imobiliária, que podem levar à *gentrificação* nas favelas da Zona Sul e outras áreas valorizadas da cidade.

Como vimos no capítulo anterior, junto à instalação das UPPs buscava-se regularizar a prestação de diversos serviços públicos e privados informal e precariamente instalados na comunidade (como água, luz, telefone, TV por assinatura etc.). A regularização foi feita de forma abrupta sem que fosse instituída nenhuma tarifa social, prerrogativa permitida por lei,

---

<sup>277</sup> Idem.



para que os pobres paguem menos por determinados serviços. Essa é uma, dentre as várias formas de encarecimento do custo de vida da população.

Marcelo Lopes de Souza considera que com a valorização imobiliária que se vem observando no entorno formal de favelas já “pacificadas” e mesmo no que concerne ao mercado informal de certas favelas, a própria dinâmica de valorização do espaço vai, aos poucos, empurrando para fora das favelas da zona Sul os moradores mais pobres, que seriam substituídos por camadas de poder aquisitivo um pouco maior - ou até bem maior, dependendo da localização. Tal processo, conhecido como “expulsão branca” ou *gentrificação*, segundo algumas evidências, teve início acanhadamente com o próprio Programa Favela-Bairro, anos atrás<sup>278</sup>.

Nos últimos anos, as favelas pacificadas da zona Sul tornaram-se mais atraentes para moradores de classe média que não conseguem mais arcar com os custos dos aluguéis reajustados pelo intenso aquecimento do mercado imobiliário. A especulação imobiliária se estende por toda a região metropolitana do Rio de Janeiro, e preocupa estudiosos do mercado de imóveis.

A preocupação não é infundada. Em reportagem do Jornal O Dia, foi possível constatar que a alta dos preços dos alugueis na zona Sul levou diversos moradores de classe média a alugar e comprar imóveis nas favelas pacificadas da região. Segundo a reportagem, “se por um lado [abrigar moradores de classe média oriundos da zona Sul] ajuda a integrar as favelas à cidade, por outro pode empurrar os moradores mais humildes para a periferia: os imóveis nestas áreas chegaram a ter uma alta de 150%”<sup>279</sup>. Os novos moradores destacam como vantagem, além do valor do aluguel, a vista “imbatível” que se tem do alto do morro. Dentre as desvantagens, os novos moradores comentam da inflação do comércio na favela e os problemas com o lixo e as pragas que o lixo atrai (como ratos)<sup>280</sup>.

Aos poucos, a *gentrificação* começa a entrar para o vocabulário da cidade, como a série de reportagens do jornal O Globo “Cidade em Transe” que enaltece o processo como uma possibilidade de atrair investimentos privados para áreas antes abandonadas. O jornal<sup>281</sup> faz referência ao empreendedorismo urbano (cidades administradas como empresas) e

<sup>278</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. A ‘reconquista do território’, ou: um novo capítulo na militarização da questão urbana. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2010/12/32598>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

<sup>279</sup> Reportagem do Jornal O Dia: Classe media no alto do morro: Moradores ‘do asfalto’ contam como decidiram morar nas favelas, empurrados pelos altos preços na cidade formal”. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/riosemfronteiras/2013-07-08/classe-media-no-alto-do-morro.html>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>280</sup> Idem.

marketing urbanístico e à teoria das janelas quebradas, que atribui o aumento da criminalidade à falta de conservação e desordem urbana (algo que seria minorado com a *gentrificação*)<sup>282</sup>.

Cada vez se torna mais clara a relação entre a instalação das UPPs e a valorização imobiliária desses territórios. Como exemplo, podemos citar o que ocorreu após as chuvas de abril de 2010 que deixaram um trágico saldo de dezenas de mortos e centenas de desabrigados no Morro dos Prazeres. A comunidade, localizada no bairro de Santa Teresa, é conhecida pela localização e vista invejáveis. Com a tragédia das chuvas, ela sofreu ameaça de remoção total por parte do poder público, baseada em laudo técnico do órgão competente (Geo-Rio) que afirmava que o total de moradias dessa localidade se encontrava em “risco iminente” de sofrer novos desabamentos<sup>283</sup>.

Após enfrentar a resistência dos moradores, a Prefeitura voltou atrás no seu intuito de remoção total e elaborou novo laudo técnico que minorou o “risco iminente” que comprometia a totalidade das construções no Morro. Assim que a possibilidade de remoção total das moradias foi descartada, foi inaugurada uma Unidade de Polícia Pacificadora no Morro dos Prazeres. Desde a instalação da UPP Prazeres/Escondidinho, recebida com entusiasmo pela Associação de Moradores, começaram os relatos de abuso de poder e queixas da truculência policial.

Segundo relato de uma moradora, “Pra mim só mudou o grupo que tem o poder, antes era o tráfico, agora a polícia. Agora também é chato que toda vez que eu to no bar passa um policial e fala: Já tá na hora de ir pra casa, né?”. Um morador, acusado de desacatar um policial alegou que o mandaram tirar as calças na frente de um bar para ser revistado. Ele se recusou, e foi algemado e preso por desacato. Há relatos de uma situação parecida que ocorreu em maio de 2010: um soldado da UPP da Cidade de Deus teria obrigado um homem a ficar de cuecas na entrada da sua comunidade, sem mesmo pedir-lhe que se identificasse. Para a infelicidade do soldado, o homem que humilhava era diretor de cinema, realizador do filme exibido no Festival de Cannes “Cinco vezes favela – agora por nós mesmos”, notoriedade que fez com que o caso fosse noticiado pela grande mídia.

---

<sup>281</sup> A série de reportagens estão disponíveis em: <<http://oglobo.globo.com/infograficos/gentrificacao-cidade-em-transe/>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>282</sup> A teoria das janelas quebradas foi adotada pelo prefeito de Nova York Rudy Giuliani, que pôs em prática a política de tolerância zero que em muito se assemelha com o Choque de Ordem carioca, ambas de perfil higienista.

<sup>283</sup> O laudo, elaborado pela GEO-RIO, Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro, utilizava como referência uma foto tirada por satélite, e afirmava o risco sem ter realizado nenhuma perícia no local.

Situações semelhantes são encontradas em outras favelas com UPP, o que levou a Associação dos Profissionais e Amigos do Funk (APAFUNK) a publicar em seu site uma série de denúncias contra os abusos cometidos por policiais das UPPs e outras consequências negativas trazidas pela sua implementação<sup>284</sup>. Segundo a referida associação, os conflitos entre moradores e policiais têm como sintoma imediato o aumento do número registrado de desacatos contra os policiais, em que os moradores acusados têm como acusadores o próprio policial militar supostamente desacatado, mas que, em todos os casos, a testemunha de acusação é um outro policial<sup>285</sup>.

Conhecendo o histórico de violência arbitrária da polícia, moradores do morro Santa Marta, junto a entidades como a Anistia Internacional, a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, entre outras, produziram a “Cartilha popular do Santa Marta: Abordagem policial”, contendo orientações sobre os direitos e deveres do cidadão no contato com a polícia<sup>286</sup>. A cartilha, disponível na internet<sup>287</sup>, tem sido difundida em outras favelas do Rio de Janeiro e tem sido um valioso instrumento de resistência contra violações de direitos.

Os abusos do poder policial entraram para a pauta de diversos movimentos sociais quando um morador da Rocinha desapareceu após ter sido abordado por policiais da UPP. O caso Amarildo, que ganhou visibilidade entre nas manifestações que tomaram as ruas desde junho de 2013, transformou-se em campanha nas redes sociais e chamou atenção para os abusos de poder e outros crimes cometidos pelos policiais das UPPs. Finalmente, três policiais colaboraram com a investigação e afirmaram que Amarildo foi torturado e morto por soldados

---

<sup>284</sup> A APAFUNK tem se dedicado a valorizar a dimensão da cultura popular constituída através do funk, a lutar contra a sua criminalização e a retomar a ligação entre este gênero cultural e a crítica do status quo. É importante lembrar que todos os bailes funk foram sumariamente proibidos com a instalação das UPPs. Hoje, com a pressão da opinião pública e dos movimentos sociais, algumas UPPs já autorizam a realização dos bailes, mas impõem uma série de restrições.

<sup>285</sup> Mais informações em TEIXEIRA, Eduardo Tomazine. Unidades de Polícia Pacificadora: O que são, a que anseios respondem e quais desafios colocam aos ativismos urbanos? - 1.ª Parte. Disponível em: <<http://passapalavra.info/?p=25554>>. Publicado em 25 de Junho de 2010. Sobre o trabalho da APAFUNK, ver também: <<http://apafunk.blogspot.com/2010/05/seguranca-publica-outra-face-das-upps.html>>. Acesso em: 30 set. 2011.

<sup>286</sup> Mais informações em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2010/05/472081.shtml>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>287</sup> Disponível em: <<http://global.org.br/wp-content/uploads/2010/03/cartilha-santa-marta.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

da UPP da Rocinha. O corpo de Amarildo segue desaparecido, e 25 policiais foram denunciados por envolvimento no crime<sup>288</sup>.

Além do controle policial, recentemente intensificado com a implementação das UPPs, a vigilância também passou a ser exercida sobre a construção e ocupação do solo, através intensificação da regulação do território<sup>289</sup>. Como vimos no capítulo anterior, é objetivo da prefeitura com o programa Morar Carioca, conter o crescimento das favelas, com a criação de “ecolimites” e fiscalizar e regularizar as construções com a imposição de gabarito e outras formas de controle urbanístico, o que será feito pelos POUSOS (Postos de Orientação Urbanística e Social).

Em resposta a essa dupla opressão sofrida pelos moradores das favelas da zona Sul, obrigados a conviver com a repressão e o controle policial ostensivo e com a alta dos preços dos aluguéis e do custo de vida na região, teve início um movimento de resistência e organização popular denominado Favela Não Se Cala. O movimento começou em 12/03/2012, quando se realizou, na comunidade dos Tabajaras (Botafogo), a primeira reunião para se debater a articulação de uma resistência conjunta dos moradores de favelas da Zona Sul e movimentos sociais contra os processos de remoção forçada, elitização e segregação que estas comunidades vinham sofrendo.

Estavam presentes moradores das comunidades dos Tabajaras, Pavão-Pavãozinho, Rocinha e Santa Marta, além de membros da Pastoral de Favelas, Conselho Popular, Rede contra a Violência, Coletivo de Hip-Hop Lutarmada, Universidade Nômade, CSP-Conlutas e Visão da Favela. Os moradores deram depoimentos sobre o processo de encarecimento do custo de vida e a invasão de grupos empresariais nas favelas após a implantação das UPPs, e também falaram das tentativas de remoção forçada. Também foram relatadas experiências de resistência, seus avanços e suas dificuldades. A resistência no Tabajaras foi particularmente importante, pois impediu a remoção total da comunidade e levou a prefeitura a se envolver na sua reconstrução.

Na reunião também se avaliou que as oportunidades econômicas criadas pela chamada “pacificação”, longe de beneficiar a maioria dos moradores como se apregoa, acabam sendo apropriadas por grupos empresariais sem raízes nas favelas. Os principais exemplos são as

---

<sup>288</sup> Reportagem do Jornal O Globo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/10/pms-do-caso-amarildo-se-entregam-apos-ter-prisao-decretada.html>>. Acesso em: 06 nov. 2013

<sup>289</sup> Para MARICATO (1997, p. 43), a exigência de plantas, profissional responsável pela obra, obediência a normas e códigos acabou afastando parte da população de baixa renda do mercado imobiliário formal.

“excursões” e visitas de turistas (em grande parte estrangeiros) que se tornaram parte importante do “cardápio” de atrações turísticas no Rio de Janeiro.

Embora praticamente todas as favelas da zona Sul tenham moradores que são guias turísticos e, portanto, conhecem a fundo a história e a geografia locais, são empresas turísticas externas quem têm dominado essa atividade, principalmente junto aos turistas estrangeiros. As visitas organizadas por estas agências geralmente são muito rápidas, não estimulam as trocas e a interação com os moradores, nem mesmo o consumo no comércio local. O mesmo pode ser falado sobre a atividade turística dos teleféricos, que mantém os turistas afastados dos moradores da favela. Lideranças comunitárias apelidaram essa modalidade turística de “turismo de cabos”, “turismo-safari” e “turismo exótico”, pois não há interesse em conhecer de fato as sociabilidades presentes na favela<sup>290</sup>.

Na Rocinha, o anúncio da construção de um teleférico com seis estações, como existe no Morro do Alemão e na Providência provocou a manifestação dos moradores em junho de 2013, que carregavam uma faixa com as palavras “saneamento, sim; teleférico, não”. Segundo uma das manifestantes: “As obras do PAC 1 ainda não foram finalizadas e já querem começar o PAC 2. Com teleféricos e escadas rolantes enquanto tem lugares na comunidade que não têm esgoto. Do que adianta ter um teleférico para turista ver? Ninguém nos perguntou. Precisamos de saneamento, mais médicos na UPA e mais escolas”. Outra moradora da Rocinha afirmou: “O teleféricos é para gringos, não para a comunidade. A gente quer mais esgoto, saúde, somos contra obras para inglês ver”. O teleférico é uma das principais obras do PAC 2, e vai receber investimentos de R\$ 1,6 bilhão do governo federal<sup>291</sup>.

---

<sup>290</sup> Depoimento de morador do Complexo do Alemão concedido à TV Folha. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/09/1345632-construcao-de-telefericos-nas-favelas-do-rio-causa-polemica-assista.shtml>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>291</sup> Reportagem do Portal UOL: Na Rocinha (RJ), moradores protestam contra construção de teleférico; PM bloqueia rua de Cabral. Publicada em 25/06/2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/25/na-rocinha-rj-moradores-protestam-contra-construcao-de-teleferico.htm>>. Acesso em: 16 out. 2013

## **II TENDÊNCIAS DE PLANEJAMENTO URBANO E SEUS EFEITOS NA REALIDADE. EMPREENDEDORISMO, SEGREGAÇÃO E JUSTIFICATIVAS PARA A EXCEÇÃO. A CONTRAPOSIÇÃO ENTRE AS DIMENSÕES DO URBANO**

### **4 CORAÇÃO DO MEU BRASIL: A “CIDADE MARAVILHOSA” REVESTIDA DE “GLOBAL”**

#### **4.1 O advento do empreendedorismo urbano e o modelo de cidade global**

Neste capítulo, discorreremos sobre a forma multifacetada da produção da política urbana com especial enfoque nas técnicas de planejamento urbano empreendedor, estratégico, negocial, empresarial ou corporativo, isto é, que se opera a partir de mecanismos de cooperação entre o poder público e o setor privado na produção e reprodução do espaço urbano.

Assim como Marcelo Lopes de Souza<sup>292</sup>, propomos aqui uma abordagem relacional, que priorize a forma e a natureza das relações sociais e suas interações espaciais, que irão variar de acordo com o contexto. Os processos analisados nesta pesquisa são processos que envolvem inter-relações complexas entre as escalas e níveis geopolíticos. A escala local, por exemplo, relaciona-se com o planejamento e a gestão das cidades. Refere-se a recortes espaciais, mas também vincula-se à administração e ao poder estatal (nível municipal). A escala global, por sua vez, diz respeito tanto a fenômenos econômicos do sistema mundial capitalista como também a entidades internacionais multilaterais como a ONU ou o Banco Mundial. Para SOUZA (2002), é nessa escala que se concebe a orientação da política urbana.

Em meio a esses processos, que operam em cada escala, existem outras lógicas espaciais, como a dos territórios contínuos (áreas de abrangência de projetos urbanísticos) e as redes descontínuas (como articulações empresariais e o tráfico de drogas), que se estruturam em complexas redes de desconcentração de atividades e centralização de comando. Como o presente estudo tem foco na concepção de urbanismo empreendedor, alinhado a formas de

---

<sup>292</sup> SOUZA (2002).

gestão oriundas do meio empresarial, é necessário adotarmos um pensamento multiescalar, que vá além da abordagem do espaço físico.

Mas antes, consideramos importante definir que todas essas operações no campo da política urbana respondem à busca pela materialização de um modelo ideal de cidade, que denominaremos de cidade global. A definição de cidade-global encontra múltiplas acepções que têm origem nos impactos causados pelo processo de globalização nas metrópoles dos países centrais no final da década de 1970. As transformações na economia decorrentes da maior flexibilidade das escolhas locacionais das empresas (com as novas tecnologias de informação e comunicação) teriam conduzido essas metrópoles a uma crise de centralidade econômica e perda de controle sobre as atividades industriais<sup>293</sup>.

Posteriormente, algumas dessas cidades resignificaram sua participação no sistema produtivo internacional e readquiriram importância estratégica através da substituição das atividades industriais por atividades ligadas ao setor terciário (de serviços especializados em grande parte de caráter transnacional). Tais cidades passaram a ser denominadas de cidades globais<sup>294</sup>. Contudo, entre as décadas de 1980 e 1990, alguns autores, como Saskia Sassen (1998)<sup>295</sup>, passaram a utilizar o conceito para designar cidades que assumiram posicionamento estratégico em relação à economia mundial, expressando as contradições decorrentes da nova divisão do trabalho e ampliação das desigualdades e da segregação sócio-espacial.

Todavia, nos deparamos com novos sentidos para o termo cidade-global que não traduzem mais o processo histórico descrito acima, de transformação produtiva decorrente da globalização da economia. Ocorreu uma transposição do conceito para expressar um modelo de cidade ideal, como aquela que reúne as características das metrópoles que reestruturaram seu sistema produtivo e concentraram em seu território um grande número de empresas transnacionais e atividades econômicas ligadas ao setor de serviços especializados na área de tecnologia da informação e de telecomunicações<sup>296</sup>.

Daí surge uma questão ligada à relação de causa e efeito entre a incorporação do modelo de cidade global e as consequências de sua aplicação. Tal questão dificulta a percepção do segundo problema desta pesquisa, que buscava compreender os efeitos da

---

<sup>293</sup> CARVALHO (2000).

<sup>294</sup> São exemplos de cidade global: Nova Iorque, Tóquio, Londres, Paris, Frankfurt, Los Angeles, Cingapura, Hong Kong, Miami, Cidade do México, São Paulo e Bombaim. In: *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

<sup>295</sup> SASSEN (1998).

<sup>296</sup> Ibid, p. 72.

política urbana afinada à lógica do mercado mundial. Não está claro se o processo de segregação urbana decorre de determinações das mudanças no mercado de trabalho, ou de determinações históricas específicas da metrópole em questão.<sup>297</sup>

Nos pontos a seguir, buscaremos compreender melhor o surgimento da noção de cidade global como modelo, tomando como ponto de partida a descrição das tendências de planejamento urbano voltadas para a consecução deste ideal de cidade. Assim, conseguiremos reunir elementos para a reflexão sobre as recentes transformações em curso na cidade do Rio de Janeiro e em que medida os efeitos desse tipo de governança provocam a segregação urbana e as práticas excepcionais vislumbradas nos capítulos anteriores.

#### 4.1.1 O empreendedorismo e as novas tendências de governança urbana centradas no poder local

A cidade é resultante de várias intervenções decorrentes de diferentes sistemas e valores sociais e econômicos de sua época. Logo, no modo de produção capitalista, ela surge como local de reprodução dos meios de produção, da força de trabalho, e fator de acumulação de capital. Como vimos, Jean Lojkine situa a política urbana como forma de regulação social destinada a resolver a contradição existente entre a necessidade de socialização das forças produtivas e as leis de acumulação capitalista que impõem limites à cooperação “desenvolvida”<sup>298</sup>. Tais limites dizem respeito à distribuição anárquica dos produtores e dos meios de produção no território, ao financiamento dos meios de circulação e de consumo coletivo e à renda fundiária dos pequenos proprietários, que cria obstáculos à disponibilização do solo<sup>299</sup>.

O domínio capitalista sobre a forma de organização do espaço urbano é assunto recorrente nos principais estudos sobre a política urbana ocidental. Manuel Castells (2011) já havia afirmado que em sociedades nas quais o modo de produção capitalista é dominante, o sistema econômico passa a dominar a estrutura social, situando o elemento *produção* na base

---

<sup>297</sup> Idem.

<sup>298</sup> LOJKINE (1981).

<sup>299</sup> COMPANS (2005). p. 79.



da organização do espaço<sup>300</sup>. Na mesma linha, David Harvey (1989) reflete sobre o papel da urbanização na transformação de uma sociedade pautada nas relações de acumulação capitalistas, partindo do pressuposto de que o capitalismo é responsável por produzir uma geografia histórica específica<sup>301</sup>. Em leitura mais recente de Harvey, a própria cidade constitui um ativo financeiro. A construção de espaços, a produção da moradia, todos esses eventos tem um impacto na terra e na acumulação de capital. A produção do espaço urbano tornou-se um grande veículo para a produção e absorção do excedente<sup>302</sup>.

Nesse sentido, numa sociedade estratificada por classes, como no capitalismo, essas práticas espaciais refletem o conteúdo de classe definido pela conformação dos interesses dominantes de diversos atores. Ainda que algumas práticas possam adquirir conteúdo diverso, são as práticas ligadas à circulação do capital, reprodução e necessidade de controle da força de trabalho e das relações de classe que serão hegemônicas<sup>303</sup>.

A predominância capitalista sobre os rumos das cidades se acirrou ainda com a ascensão do neoliberalismo e da agenda de inserção competitiva e ajuste fiscal, quando ocorreu uma perda substancial da capacidade regulatória dos Estados nacionais, gerando dificuldades em planejar o desenvolvimento<sup>304</sup>. A esse respeito, Saskia Sassen ressalta que a desregulação não deve ser considerada propriamente um fator de declínio da participação estatal, já que o Estado exerce um papel crucial na produção da legalidade das novas formas de atividade econômica<sup>305</sup>.

Nesse momento de abertura econômica aos fluxos da globalização, veio à tona a discussão sobre a necessidade de reorganização dos espaços produtivos e o novo papel das cidades nos processos de fluidificação da cadeia produtiva<sup>306</sup>. Lojkin considera que a autonomização e a nova mobilidade dos capitais monopolistas determinaram formas mais

---

<sup>300</sup> CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011. p. 203.

<sup>301</sup> Harvey leva em conta que tais eventos podem alterar as condições de acumulação de capital posteriormente e lembra que os capitalistas não detêm o controle absoluto sobre as circunstâncias históricas e geográficas envolvidas, ainda que tenham desempenhado um papel determinante na sua formação. *In*: HARVEY (1989).

<sup>302</sup> HARVEY (2011). p. 122.

<sup>303</sup> *Ibid*, p. 5.

<sup>304</sup> COMPANS (2005), p. 16.

<sup>305</sup> SASSEN, Saskia. *Los Espectros de la Globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 2003. p. 224-225.

<sup>306</sup> COCCO (2001). p. 17.

flexíveis de intervenção estatal no urbano<sup>307</sup>. Nesse sentido, o empreendedorismo urbano pôde desempenhar um papel importante na transição do regime keynesiano de acumulação de capital para um regime de “acumulação flexível”<sup>308</sup>.

No artigo “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio”, David Harvey situa a inauguração dessa nova tendência de planejamento nos marcos da transição da governança urbana de *gerenciamento* à governança de *empresariamento*. O autor cita um colóquio realizado em Orleans, em 1985, que reuniu acadêmicos, empresários e políticos de grandes cidades de sete países capitalistas avançados a fim de explorar as linhas de ação dos governos urbanos face à erosão da sua base econômica e fiscal. O colóquio indicou um forte consenso no sentido de que os governos urbanos tinham que ser inovadores e empreendedores para garantir um futuro melhor para suas populações.

O evento foi sintomático de uma reorientação nas atitudes de governança urbana. A abordagem “gerencial” típica da década de 1960 deu lugar a formas “empresariais” de ação nas décadas de 1970 e 1980. Esse consenso geral sobre a mudança no modo de governar teria relação com as dificuldades que cercaram as economias capitalistas na recessão de 1973. Desindustrialização generalizada e desemprego estrutural, austeridade fiscal a nível nacional e local, juntamente a uma crescente apologia do neoconservadorismo, racionalidade de mercado e privatização, dão um pano de fundo para compreender por que tantos governos urbanos foram na mesma direção. Apesar disso, Harvey não vê a adoção do empreendedorismo como um processo completo<sup>309</sup>.

Rose Compans (2005) considera que a valorização da atuação do executivo municipal decorreu da deslegitimação do poder político dos Estados nacionais em planejar políticas de desenvolvimento no quadro da globalização financeira<sup>310</sup>. Partindo dessa leitura, os Estados deveriam ter um papel secundário no desenvolvimento econômico, menos promotor e mais facilitador, reforçando a autonomia dos governos locais<sup>311</sup>. Nas cidades que adotaram esse tipo de planejamento, a iniciativa municipal teve destaque no estímulo ao desenvolvimento econômico, apoio institucional e identificação de oportunidades de investimentos, além do ordenamento urbanístico e paisagístico das áreas públicas.

<sup>307</sup> LOJKINE (1981), p. 170.

<sup>308</sup> HARVEY (1989), p. 5.

<sup>309</sup> Ibid, p. 4.

<sup>310</sup> COMPANS (2005), p. 51.

<sup>311</sup> Ibid, p. 56.

No planejamento empreendedor, é de responsabilidade das prefeituras criar condições de atratividade para implantação de novos investimentos do setor produtivo na cidade e, particularmente, no setor imobiliário, comercial e de serviços das áreas centrais.<sup>312</sup> A dinâmica do empreendedorismo urbano e do planejamento estratégico, bem como de estratégias de *city marketing* e outras formas de adequação do espaço urbano aos interesses empresariais é descrita por COMPANS (2005) como uma resposta aos impactos territoriais da globalização:

À medida que avança a dispersão geográfica das corporações multinacionais, a intensificação das trocas comerciais e a integração dos mercados de capitais, a complexidade adquirida pela gestão dos processos de produção, circulação e valorização no novo sistema global estariam condicionando a centralização das funções de comando, controle e inovação nas grandes cidades, uma vez que elas oferecem determinadas externalidades essenciais à sua realização, como modernas infraestruturas de transportes e telecomunicações e recursos humanos altamente qualificados, entre outras. (COMPANS, 2005. p. 37)

Aqui é importante ressaltar o sentido de “governança” urbana, mais abrangente do que o de “governo” urbano. O verdadeiro poder de reorganizar a vida urbana está, muitas vezes, fora do governo ou pelo menos dentro de uma ampla coalizão de forças na qual o governo e a administração urbana têm apenas um papel facilitador e coordenador a desempenhar. O poder de organizar o espaço deriva de um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais reunidos no esforço de orientar a política da “máquina de crescimento”.<sup>313</sup>

Nesse sentido, as agências multilaterais como o Banco Mundial, BIRD e ONU-Habitat exerceram um papel de destaque ao influenciar diretamente o desenvolvimento urbano de diversas cidades. O Banco Mundial (BIRD) definiu estratégias para os governos urbanos e locais dos municípios passarem a compor uma nova política de fomento do Banco na transição dos anos 1990 para o século XXI, consubstanciadas por coalizões de cidades denominadas *Cities of Change* e *Cities Alliance* no documento *Cities in Transition*.<sup>314</sup>

No documento *Cities in Transition*, está explicitado um conjunto de políticas para o desenvolvimento econômico local que prevê a ampliação da produtividade urbana, competitividade e aptidão para o mercado mundial, o incentivo às parcerias público-privado e

---

<sup>312</sup> Ibid. p. 187.

<sup>313</sup> Conceito extraído por HARVEY (1989) de (Molotch, 1976). p. 6.

<sup>314</sup> CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O II Plano Estratégico do Rio de Janeiro: a anulação da política frente ao ajuste urbano da cidade. XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Florianópolis: ANPUR, 2009. p. 3.

à adoção de projetos urbanos financiados pelo BIRD. Em outro documento do Banco Mundial, o desenvolvimento econômico local também é exaltado:

O propósito do desenvolvimento econômico local (DEL) é construir a capacidade econômica de uma determinada área para melhorar sua perspectiva econômica e a qualidade de vida de todos. Este é um processo pelo qual os parceiros públicos, o setor empresarial e os não governamentais trabalham coletivamente para criar condições melhores ao crescimento econômico e geração de emprego. (...) A capacidade das comunidades para melhorar a qualidade de vida, criar novas oportunidades econômicas e lutar contra a pobreza, depende dessas serem capazes de compreender os processos de DEL e agirem estrategicamente no mercado que muda constantemente e que é cada vez mais competitivo. Os empreendimentos privados bem sucedidos e as parcerias público/privadas (PPP) geram riqueza nas comunidades locais. No entanto, as empresas privadas requerem um ambiente favorável aos negócios para gerar prosperidade. O governo municipal tem o papel fundamental de criar um ambiente favorável para o desenvolvimento e o sucesso dos negócios. Pela sua natureza, o desenvolvimento econômico local é decorrente de uma parceria entre o setor de negócios, os interesses da comunidade e o governo municipal.<sup>315</sup> (grifamos)

As agências multilaterais também contribuíram substancialmente com a difusão da ideia de competitividade entre os países em desenvolvimento:

Quando a liberalização do mercado preside o desenvolvimento da economia global e a privatização, e os mercados financeiros se tornam rotina, as cidades necessitam:

- Competir pelo investimento de capital, tecnologia, e competência gerencial;
- Competir na atração de novas indústrias e negócios;
- Competir na atração de força de trabalho adequadamente qualificada

(World Economic Development Congress & The World Bank, 1998: 2 *In*: VAINER (2000, p. 76-77)

A competição crescente entre as cidades também está presente na elaboração de *rankings* de cidades, por firmas especializadas em pesquisas de mercado e análise de risco para novos empreendimentos, voltados para empresas interessadas na expansão de seus mercados. Para Fernanda Sánchez, os *rankings* não só expressam a competição entre as cidades, como também acirram a competição e disputa política entre os governos, buscando posições mais vantajosas no mercado internacional.<sup>316</sup>

Se os governos se veem compelidos a vender sucesso, apresentando suas cidades como boas mercadorias, isso responde à emergência e à constituição de um mercado de cidades, como parte das condições de reprodução do espaço impostas pelas novas

<sup>315</sup> BANCO MUNDIAL. Desenvolvimento econômico local: um manual para a implantação de estratégias para o desenvolvimento econômico local e planos de ação. Washington, DC, Banco Mundial (BIRD), 2006. *In*: CARDOSO (2009), p. 7.

<sup>316</sup> A exemplo do que vimos no segundo capítulo, sobre as metas do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (2009-2012) serem definidas comparativamente a outras capitais da região Sudeste – com São Paulo e Belo Horizonte.

relações de produção capitalista, em que as empresas disputam condições mais vantajosas de localização no território. (SÁNCHEZ, 2010, p. 255)

O programa *Cities of Change*, do Banco Mundial, foi executado entre 2001 e 2004, com o objetivo de difundir sua metodologia de desenvolvimento econômico local por cidades europeias consideradas subdesenvolvidas nos seguintes moldes: “fortalecer a capacidade dos municípios para realizar planejamentos estratégicos e desenvolver planos de ação; estimular o intercâmbio de boas práticas entre os municípios para facilitar o acesso à experiências e conhecimentos internacionais; e facilitar a divulgação dos resultados.” (Banco Mundial, 2006: p.vi). Portanto, o plano estratégico tornou-se instrumento fundamental de adequação das cidades este padrão.

#### 4.1.2 Empreendedorismo urbano e planejamento estratégico na cidade do Rio de Janeiro

O empreendedorismo urbano não é assunto novo na política da cidade do Rio de Janeiro. Desde o início dos anos 1990, esse ideário foi difundido na cidade, levando à aprovação do primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Buscando maior eficácia administrativa e avaliando a necessidade de disciplinar o gasto público, junto à ideia de que o executivo municipal poderia exercer importante papel no estímulo e atração de investimentos privados, o Plano de Governo de César Maia (1993-1996) previa a descentralização em subprefeituras que tinham por atribuição “criação de condições de atratividade para implantação de novos investimentos do setor produtivo na cidade e, particularmente, no setor imobiliário, comercial e de serviços nas áreas mais centrais”.<sup>317</sup>

COMPANS (2005) observa que caberia à iniciativa municipal o estímulo ao desenvolvimento econômico através do apoio institucional e da identificação de oportunidades de investimentos, o ordenamento urbanístico e paisagístico das áreas públicas, sendo prioridade o restabelecimento da “ordem urbana”.<sup>318</sup> Igualmente, o uso sistemático das “tendências globais” como parâmetros do desenvolvimento local demonstra que o paradigma

---

<sup>317</sup> COMPANS (2005). p. 187.

<sup>318</sup> Ibid, p. 188.

adotado é, nitidamente, o da cidade global, cuja lógica de organização social, econômica e espacial deve estar subordinada ao mercado global.<sup>319</sup>

Aproximadamente dez anos depois, a aprovação do segundo Plano Estratégico da cidade (denominado As Cidades da Cidade), também elaborado pelo governo César Maia para vigorar de 2001 a 2004, se deu com base em uma noção de “boa governança”<sup>320</sup> das cidades advinda do Banco Mundial, BIRD e outras agências multilaterais. A esse respeito, Isabel Cardoso afirma que as cartilhas dessas agências serviram de inspiração direta para o modelo de cidade descrito nos planos estratégicos:

Enquanto o I PECRJ sofreu a influência direta dos consultores catalães, o II PECRJ trouxe a marca da influência do BIRD, a partir de sua entrada mundial no “mercado do planejamento estratégico”. Isto não significa, contudo, o abandono das influências anteriores. Pelo contrário, a agenda de ajuste urbano do BIRD não apenas se articula às práticas de empreendedorismo urbano do I PECRJ, como as potencializa.<sup>321</sup>

Apesar de não ser objetivo deste estudo, tecer comparações entre o I e o II PECRJ de César Maia e o PECRJ de Eduardo Paes, o estudo de Rose Compans e Isabel Cardoso sobre o I PECRJ e o II PECRJ, respectivamente, contribuem sobremaneira para a compreensão das estratégias postas à mesa da cidade olímpica. O projeto de cidade descrito no Plano Estratégico “Pós 2016” não deixa a desejar no que tange ao “respeito às tradições”. Ele diz muito sobre a adoção de um modelo global de governança e gestão eficientes que remontam ao início dos anos 1990, e só desenvolve de forma mais apurada estratégias de mercado que já se destacavam na tese de Rose Compans sobre o primeiro Plano Estratégico da cidade.

Contudo, o atual governo parece querer apagar o passado, quando afirma que o “Pós-2016” é o “primeiro plano estratégico da cidade”, talvez como estratégia de marketing, quem sabe queira dizer que este sim, é “estratégico” de verdade. A propósito, não esqueçamos de que Eduardo Paes foi subsecretário de César Maia. Voltando um pouco no tempo, Isabel Cardoso relembra que o Banco Mundial elaborou um documento intitulado “Rio de Janeiro: um estudo da cidade”, publicado pela prefeitura em 2002. Neste documento, logo em seu primeiro parágrafo, é exaltada a primeira gestão do prefeito César Maia como exemplo de retomada do dinamismo da cidade após um longo período de crise. Nas palavras do Banco, César Maia é considerado um “prefeito ativista”.

<sup>319</sup> Ibid, p. 197.

<sup>320</sup> CARDOSO (2009). p. 2.

<sup>321</sup> Ibid, p. 7.

A seguir, o BIRD afirma o novo lugar da cidade no contexto nacional e define seus objetivos com o estudo do Rio de Janeiro:

O governo municipal que, no passado, atuou principalmente no planejamento e desenvolvimento urbano, agora está sendo pressionado a começar a desempenhar um papel importante na promoção do crescimento econômico da cidade e no projeto de redes de segurança para os menos favorecidos da cidade. (...) Os objetivos do estudo são ajudar o governo municipal a conceber políticas e programas para:

- restaurar o crescimento econômico em base ampla e sustentá-lo acima da média nacional ao mesmo tempo reduzindo sua volatilidade;
- combater a pobreza através de melhor direcionamento, de tal modo que enquanto os índices agregados de pobreza sejam reduzidos por meio de um crescimento mais rápido, aqueles que permanecem na pobreza recebam assistência apropriada;
- manter a disciplina fiscal, estabelecendo fronteiras apropriadas para a Prefeitura que ajudem a melhorar a qualidade dos serviços municipais ao mesmo tempo em que mantenham a proporção de dívida e receita corrente abaixo de um. (Banco Mundial, 2001: p.09).<sup>322</sup>

A agenda do BIRD “para o futuro” do Rio enfatiza a necessária mudança do perfil de dependência econômica da cidade em relação ao governo federal, principalmente em termos de financiamentos internos e transferências. A solução estaria no incremento das parcerias público-privado.<sup>323</sup>

#### 4.1.3 A centralidade das parcerias público-privado e os limites do “urbanismo de projeto”

Juntamente à elaboração do Plano Estratégico, o protagonismo dos governos locais é frequentemente evocado pela necessidade de promoção e realização de “parceria público-privado” - através de concessões e operações urbanas - e novas práticas flexibilizadoras da gestão e do ordenamento urbanístico:

o constructo discursivo do “protagonismo” [das grandes cidades] não se destina meramente a descrever uma dada potencialidade conferida aos governos locais pela reestruturação do capitalismo e a crise dos Estados nacionais, mas sobretudo a justificar e, por conseguinte, a legitimar práticas políticas específicas que configuram novas formas de relacionamento entre atores locais e uma nova agenda urbana. (COMPANS, 2005, p. 77) (grifamos)

---

<sup>322</sup> Ibid, p. 8.

<sup>323</sup> Idem.

As parcerias público-privado tornaram-se elemento central do planejamento empreendedor. A propósito, não podemos perder de vista que determinada atividade é considerada empreendedora justamente quando ela é especulativa, portanto, perseguida por todas as dificuldades e perigos que atribuídos ao especulativo, em oposição ao desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado.<sup>324</sup>

Em muitos casos, o setor público assume o risco e o setor privado assume os benefícios, embora não tenhamos condições de fazer generalizações nesse sentido. O que temos clareza, é de que essa construção ideológica acerca da necessidade de incorporação do empreendedorismo urbano legitima novas práticas, comportamentos e relacionamentos do poder público com o setor privado.

A intensificação das parcerias público-privado levaram a uma mudança na escala do planejamento. Em vez de ordenar zonas amplas, o planejamento volta-se para projetos em áreas específicas nos quais é possível assegurar uma rentabilidade atraente para o investimento privado. Essa subordinação à lógica do lucro privado implica numa crescente seletividade e fragmentação espacial da intervenção pública na cidade, levando ao abandono gradativo do planejamento “normativo”, constante dos planos diretores e leis de zoneamento, e substituição por acordos negociados com investidores, projeto a projeto.<sup>325</sup>

Na mesma linha, David Harvey explica que, ao se apoiar na parceria público-privado, o novo empreendedorismo urbano enfoca o investimento e o desenvolvimento econômico por meio da construção especulativa do lugar em vez de melhorar as condições do território específico.<sup>326</sup> Harvey já havia observado que mesmo que os projetos econômicos estejam voltados para gerar benefícios para a população da cidade como um todo, como melhorias nas condições de vida ou de trabalho, a maior parte deles beneficia somente a sua área de abrangência. Projetos voltados para locais específicos têm o hábito de se tornar foco da atenção pública e política e desviar a preocupação e até mesmo os recursos de problemas mais amplos que afligem a cidade.<sup>327</sup>

Portanto, os riscos do “urbanismo de projeto”, também considerado um “urbanismo de valorização”, é que ele subordina os componentes estratégicos da intervenção às exigências da valorização urbanística. A abertura ao mercado imobiliário não é mais considerada

---

<sup>324</sup> HARVEY (1989), p. 7.

<sup>325</sup> COMPANS (2005), p. 86.

<sup>326</sup> HARVEY (2006), p. 174.

<sup>327</sup> HARVEY (1989), p. 8.



especulação, e sim desenvolvimento e investimento imobiliário imprescindíveis à requalificação urbana, igualando o progresso ao crescimento, e o crescimento ao lucro privado.<sup>328</sup>

Deste modo, as políticas públicas estatais passaram a definir planificações urbanas mais flexíveis e socializações seletivas do solo (como as concessões públicas). Na prática, as políticas públicas tornaram-se instrumento de seleção e dissociação dos equipamentos urbanos conforme sua rentabilidade. Lojkin atenta para o risco, bastante frequente, de se incorporar uma lógica seletiva no financiamento dos equipamentos coletivos, respondendo às urgências entendidas como prioritárias pelo aparelho estatal. Não ficam claros os mecanismos de seleção do que seria prioritário, tampouco são descritos os critérios de seleção de verbas públicas adotados. Rose Compans descreve bem como ocorre a “seletividade institucional” nos variados níveis dos processos político-administrativos.<sup>329</sup>

Na mesma linha, Milton Santos esclarece que frequentemente fala-se em crise fiscal para explicar a insuficiência dos recursos públicos em equacionar a problemática social e os problemas da urbanização e metropolização. Para o autor, não se está diante de crise fiscal, já que grande parte dos recursos não se destina a obras sociais, mas sim a obras econômicas, havendo, na verdade, seletividade do gasto público. SANTOS (2009) caracteriza a “metrópole corporativa fragmentada” como uma cidade que, apesar da numerosa população pobre, aplica os recursos estatais em atividades econômicas hegemônicas.<sup>330</sup>

Muitos autores expuseram a problemática em torno do “urbanismo de projeto”, executado através de parceria público-privado com vistas à renovação urbana de áreas pontuais da cidade. No Rio de Janeiro, estamos diante de um caso emblemático desse tipo, com a realização do projeto Porto Maravilha, a maior operação urbana consorciada do Brasil.

Segundo Neil Smith,<sup>331</sup> a requalificação urbana dos centros urbanos degradados e consequente atração da classe média para esses locais revalorizados é estratégia integrante da agenda urbana neoliberal. O Porto Maravilha é um desses projetos que visam promover o

<sup>328</sup> COMA, Mauro Castro. *Del sueño olímpico al Proyecto Maravilha: El 'eventismo' como catalizador de la regeneración a través de Grandes Proyectos Urbanos*. (2011) Cópia obtida com o autor. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/urbe?dd1=5727&dd99=view>>. Acesso em: 22 out. 2013. p. 18.

<sup>329</sup> Rose Compans utiliza o conceito de seletividade institucional elaborado por Claus Offe no livro *Problemas estruturais do Estado capitalista*. In: COMPANS (2005), p. 212-213.

<sup>330</sup> SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel/Secretaria de Estado da Cultura, 2009. p. 106-107.

<sup>331</sup> Smith, N. (2002) “New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy”, *Antipode*, vol. 34, p. 428-450. In: COMA (2011). p. 3.

desenvolvimento, regeneração ou reconversão de áreas urbanas deterioradas ou abandonadas, a ampliação dos perímetros urbanos, o fortalecimento dos eixos de crescimento e/ou a criação ou reabilitação de áreas de centralidade incluindo-se os centros históricos.

Como na maioria das cidades que sofreram com a desindustrialização e perda de poderio econômico, a região portuária do Rio de Janeiro foi abandonada e sofreu com a degradação em todos os níveis. A “revitalização” da região portuária é um sonho antigo dos governantes da cidade. Desde o antigo Plano Estratégico de 1995, na gestão César Maia, já se via o interesse em transformar a região a exemplo do que ocorrera em diversas cidades-modelo, sendo Barcelona o exemplo mais emblemático para o Rio de Janeiro, em razão das trocas realizadas no Seminário Rio-Barcelona: Estratégias Urbanas e das consultorias fornecidas por Manuel Castells e Jordi Borja.

Somente em 2009, após várias tentativas,<sup>332</sup> tal sonho pôde tornar-se realidade. A lei que criava a operação urbana consorciada pela qual se realizaria o projeto Porto Maravilha foi votada, em regime de urgência, menos de um mês depois do anúncio da vitória do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016, sob a justificativa da necessidade do cumprimento dos compromissos assumidos no dossiê de candidatura.

Foi inaugurado, ali, um verdadeiro “estado de emergência” olímpico.<sup>333</sup> A lei que instituiu o projeto permite alterações no Plano Diretor e a generalização de uma nova institucionalidade que viabiliza a participação direta do setor privado nos processos de elaboração das políticas. O projeto parece ser um laboratório cuja experiência central é a incorporação das tendências globais de reorientação das políticas urbanas, cujos fins integram as novas prioridades da agenda urbana e novos modelos de gestão e governança urbana “empresarial”.

Para que o projeto obtivesse mais êxito, a prefeitura apostou fortemente que a zona portuária fosse sede de vários equipamentos olímpicos. Ainda que a concentração de tais equipamentos na Barra da Tijuca facilitasse a segurança e a logística das operações, o então Secretário Municipal de Desenvolvimento Eduardo Góes avaliou que essa estratégia não maximizaria os “ganhos para a cidade”. Assim, o Comitê Olímpico e a prefeitura negociaram a localização de várias instalações olímpicas (Vila da Mídia e dos Árbitros, centro de convenções, centro de credenciamento e central de operações) na área abrangida pelo Porto

---

<sup>332</sup> Desde o Seminário Estratégias Urbanas: Rio-Barcelona, em 1993, a intervenção na zona portuária esteve presente em numerosos projetos, como a candidatura para as Olimpíadas de 2004 e a tentativa de construção do museu Guggenheim na região.

<sup>333</sup> COMA (2011). p. 3.

Maravilha com vistas ao legado que mais de sete mil unidades habitacionais poderiam trazer.<sup>334</sup>

Segundo Raquel Rolnik (2011),<sup>335</sup> no Porto Maravilha “estamos diante de uma operação imobiliária executada por empresas privadas, porém financiada, de forma enganosa, com recursos públicos em terrenos públicos. Continuamos sem saber onde estão os benefícios públicos dessa Parceria Público Privado”. Frente ao mito de uma retórica de autofinanciamento, é evidente que o projeto depende não só de fortes investimentos públicos não reembolsáveis como também das possibilidades efetivas de revalorização do solo.<sup>336</sup> Nesta lógica de intervenção, os espaços centrais da cidade (centro histórico e frente marítima), antes degradados e problemáticos, passam a ser considerados uma fonte de produção de riqueza.<sup>337</sup>

Todas as obras do projeto serão realizadas pelo consórcio Porto Novo, que também está encarregado da requalificação urbana e ambiental de toda a região e de administrar os serviços públicos durante os próximos 15 anos. Essa transferência do controle de parte da cidade a uma empresa privada responsável pela iluminação, limpeza e segurança na região tem sido duramente criticada por representar a privatização da construção e gestão do futuro da cidade.

Mais do que isso, o Projeto demonstra o surgimento de um modelo de planificação e governança urbana mais difuso e fragmentado, baseado na corresponsabilização público-privada. Como observamos neste capítulo, vários autores sinalizam que tal mudança na instrumentação da intervenção pública reflete uma nova geometria do poder no planejamento urbano das cidades: o poder público, que teria a função e responsabilidade de regular a ordenação do território, o uso do solo e o planejamento urbano é quem facilita as bases para o negócio imobiliário gerando mais-valias extraordinárias para as elites imobiliárias à margem da lógica da cidade e do debate cidadão.<sup>338</sup>

---

<sup>334</sup> COMA (2011). p. 8-9.

<sup>335</sup> Rolnik, Raquel (2011) “Porto Maravilha: custos públicos e benefícios privados?” *In*: Blog da Raquel Rolnik. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/06/13/porto-maravilha-custos-publicos-e-beneficios-privados/>>. Acesso em: 24 out. 2013.

<sup>336</sup> COMA (2011). p. 14-15.

<sup>337</sup> *Ibid*, p. 12.

<sup>338</sup> *Ibid*, p. 15-16.

Sob o argumento de que as parcerias com o setor privado seriam a fórmula ideal para qualificar a ação pública através da cooperação com atores diversos em benefício da população, esses novos arranjos institucionais inauguram uma relação com os interesses do capital privado que acaba favorecendo determinados atores. O caso do Porto Maravilha é ilustrativo. O objetivo principal da Operação Urbana Consorciada não foi a elaboração de um projeto urbanístico, mas sim conseguir recursos para financiar obras de infraestrutura e transformar 5 milhões de metros quadrados da zona portuária em tempo recorde.<sup>339</sup>

O Porto Maravilha também é emblemático no que tange ao modelo de financiamento, que se deu em grande parte com a venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs). Eles funcionam da seguinte forma: a prefeitura define as áreas de interesse da iniciativa privada e estabelece uma exceção à Lei de Zoneamento nos casos em que a infraestrutura urbana possibilite um maior adensamento construtivo por meio de uma operação urbana. É feito um lançamento antecipado no mercado financeiro de títulos (CEPACs) equivalentes ao valor total desse estoque extra de potencial construtivo gerando recursos imediatos ao poder público, que venderia esses títulos para o investido privado.

Mariana Fix e João Whitaker Ferreira destacam alguns problemas encontrados na emissão dos CEPACs. O primeiro deles, é a desvinculação que o título cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote. O valor do certificado pode variar como em qualquer título financeiro, gerando um novo tipo de especulação imobiliária, “financeirizada”.<sup>340</sup>

Além disso, o controle do poder público sobre a especulação é relativo, pois os CEPACs são considerados fonte de recursos de que a prefeitura necessita. Sendo um título, ele só funciona se for valorizado. Logo, como em todo urbanismo focado no lugar, a especulação imobiliária é justamente o que possibilita a renovação urbana na cidade, cujo desenho será invariavelmente subordinado aos interesses do mercado subvertendo a ordem de atendimento às prioridades e necessidades da população e da área atingida.<sup>341</sup>

Encerramos este ponto com Fernanda Sánchez, que avalia o esforço político dos governos municipais em promover a reinvenção dos lugares como uma necessidade de dar visibilidade internacional a seus projetos e ações urbanas, objetivando um trânsito junto às

---

<sup>339</sup> Ibid, p. 17.

<sup>340</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker & FIX, Mariana. “A urbanização e o falso milagre do CEPAC”. Publicado na Folha de São Paulo, “Tendências e Debates”, 17/04/2001. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/cepac.html](http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/cepac.html)>. Acesso em: 24 out. 2013.

<sup>341</sup> Idem.

agências multilaterais que garantirão financiamentos futuros para seus projetos de cidade. Nesse aspecto, a construção de imagens-modelo se tornam elementos cruciais.<sup>342</sup>

Mas há ainda mais um tópico fundamental para compreendermos o processo de incorporação do empreendedorismo urbano na governança da cidade do Rio de Janeiro e de parâmetros globais de definição da política urbana. Trata-se do impulso desencadeado pelos megaeventos esportivos que a cidade recepcionará nos próximos anos.

#### 4.1.4 A participação dos grandes eventos na requalificação urbana das grandes cidades

Desde a última década do século XX, o executivo municipal do Rio de Janeiro demonstrou um empenho cada vez mais claro em atrair e realizar grandes competições esportivas internacionais. Fernanda Sánchez denomina de “política-espetáculo” esse esforço de integração simbólica da cidade em torno dos grandes projetos urbanos.<sup>343</sup>

O “eventismo” tornou-se a estratégia de marketing urbano mais visível no Rio de Janeiro, talvez por ser a principal justificativa para os grandes projetos urbanísticos. A pesquisa desenvolvida por Mauro Coma mostra que a iminência da recepção de uma série de eventos internacionais levou o Rio de Janeiro a se promover ao exterior como uma cidade global: atrativa para os turistas, preparada para os negócios, rentável e segura para os investidores, símbolo do esforço de melhoria e modernização de todo um país.<sup>344</sup>

O pesquisador catalão descreve como os megaeventos passaram a ser usados como catalisadores de grandes projetos de regeneração urbana e criação de infraestruturas e equipamentos que aproveitam-se do impulso por eles deflagrado para perseguir um padrão de desenvolvimento que possa projetar uma imagem positiva da cidade anfitriã na área do turismo e de investimentos estrangeiros.<sup>345</sup> Em citação a Greene (2003), o autor destaca que a profusão dos megaeventos é um marco da competência interurbana de captação de capital no

---

<sup>342</sup> SÁNCHEZ, Fernanda (2010), p. 254.

<sup>343</sup> Ibid, p. 15.

<sup>344</sup> Argumento presente na fala do ex-presidente Lula sobre a nomeação da cidade para os Jogos Olímpicos em O Globo de 02/10/2009.

<sup>345</sup> COMA (2011). p. 5.

mercado global,<sup>346</sup> e problematiza a tendência a se subestimar os custos e superestimar os benefícios, através de prognósticos otimistas e de certo descuido na avaliação dos impactos urbanos.<sup>347</sup>

A realização dos megaeventos esportivos acarreta, invariavelmente, um grande aporte de gasto público na construção de infraestrutura, estratégias de revitalização e desenvolvimento que podem levar a consequências indesejáveis a longo prazo para o setor público, ainda que a curto prazo tragam lucro a certos setores empresariais. No caso de economias emergentes, os megaeventos podem trazer consequências dramáticas para as comunidades de baixa renda, principalmente em razão da urbanização acelerada e a mudança de prioridades econômicas.<sup>348</sup>

O questionamento sobre o legado dos megaeventos geralmente é tensionado sob a argumentação de que o crescimento econômico será capaz de beneficiar todos os segmentos sociais por meio da geração de emprego e renda e melhorias do espaço urbano, beneficiando indiretamente toda a cidade. Entretanto, é preciso equacionar a relação entre os benefícios e os transtornos trazidos com esta modalidade de desenvolvimento. Primeiramente porque é possível identificar que as intervenções urbanísticas se realizam de forma pontual, priorizando os centros urbanos em detrimento da periferia e reforçando o modelo visto acima de “urbanismo de projeto”.

Mas ainda que sejam proporcionadas novas infraestruturas, melhorias no sistema de transporte, novos equipamentos esportivos e o incremento do turismo, o processo tem sido acompanhado por remoções e despejos forçados, atos de violência institucional e dificuldades no acesso à informação e aos espaços de participação democrática.<sup>349</sup> Isso sem comentar o aumento do custo de vida e da especulação imobiliária desenfreada, que vêm dificultando a permanência das camadas populares nos centros urbanos em processo de valorização.

#### 4.2 Segregação urbana e remoção de moradias populares na “cidade de exceção”

<sup>346</sup> Ibid, p. 6. Mauro Coma cita o artigo de Greene, S. (2003) Staged Cities: Mega-events, Slum Clearance, and Global Capital, *Yale Human Rights & Development L. J.*, Vol. 6, p. 161-187.

<sup>347</sup> Ibid, p. 7. Para uma análise mais aprofundada, v. Whitson, D. y Horne, J. (2006) Underestimated costs and overestimated benefits? Comparing the outcomes of sports megaevents in Canada and Japan, *The Sociological Review*, Vol. 54, Issue Supplement s2, Diciembre 2006, p. 72-89.

<sup>348</sup> COMA (2013, p. 19) cita os casos de Seul e Santo Domingo assinalados por GREENE (2003).

<sup>349</sup> Ibid, p. 20.

Identificamos, no modelo de planejamento urbano acima descrito, que o poder público encontra muitas dificuldades em submeter os projetos urbanísticos aos reais interesses da coletividade. O valor do solo urbano é apenas um exemplo que dificulta o desenvolvimento de políticas sociais redistributivas. Muitas vezes, esse modelo de planejamento acaba reproduzindo e acirrando as desigualdades sociais, já que os recursos públicos são investidos prioritariamente em projetos pontuais em detrimento de políticas sociais mais abrangentes e com mais beneficiados no conjunto dos moradores da cidade. Em outras palavras, apesar da aparente desordem na produção do espaço urbano, ela obedece a uma ordem coerente com o modo de produção dominante.

Sua infraestrutura, sistema viário e equipamentos compõem o valor da terra, que passa a mediar sua apropriação. A cidade torna-se, assim, um produto a ser consumido segundo as possibilidades de renda de seus habitantes. Na cidade do Rio de Janeiro, que reflete os altos índices de pobreza do país, resulta uma população excluída do mercado de consumo que caracterizará a ocupação de áreas periféricas da cidade ou o surgimento das favelas.<sup>350</sup>

Diante dessas questões, surge para o planejamento urbano a tarefa essencial de promover uma apropriação equilibrada do espaço urbano. São elaborados planos e políticas com o objetivo de resolver a crise urbana e o problema do consumo coletivo. No entanto, como assinala Vera Rezende,

qualquer intervenção do poder público sobre o espaço, como, por exemplo, na alocação de infra-estrutura em uma área carente, elevará o valor da terra naquele local, expulsando a população que aí vivia, que será substituída por outra de mais alta renda. A população deslocada capitalizará na troca o valor acrescido, mas não usufruirá da melhoria. E nem sempre as tentativas do poder público se preocupam em minimizar os conflitos. Algumas vezes, os planos agem enfatizando as desigualdades sociais, alocando equipamentos e infra-estrutura em áreas já ocupadas por uma população de alta renda, aumentando ainda mais o valor da terra no local. (REZENDE, 1982, p. 21)

As intervenções do Estado no urbano têm acarretado uma valorização imobiliária especulativa e extremamente intensa, que tem gerado processos de expulsão da população de baixa renda para locais desprovidos de infraestrutura, porém, cujo preço do solo é mais acessível. Como vimos no capítulo anterior, Raquel Rolnik expôs sua preocupação com a possibilidade de ocorrer uma bolha no mercado imobiliário brasileiro, tendo em vista que a

---

<sup>350</sup> REZENDE (1982), p. 20.

ampliação da oferta de crédito no mercado por programas e incentivos do governo federal impulsionou um aumento de preços insustentável. Considerando que o preço dos imóveis chegou a uma alta de 165% no Rio de Janeiro, enquanto a inflação foi de 25%, adquirir um imóvel está se tornando cada vez mais difícil.<sup>351</sup>

Robert Shiller, professor da Universidade de Yale e ex-presidente do Federal Reserve, nos Estados Unidos, também alertou para o risco de se estar produzindo uma bolha imobiliária no Brasil. Segundo ele, que antecipou a bolha da Nasdaq, deflagrada em 2001, e as bolhas no mercado imobiliário norte-americano, que culminaram na crise de 2008, não há nada que justifique a alta dos preços nos imóveis brasileiros nos últimos cinco anos. Para Shiller, o governo brasileiro precisa adotar medidas para conter o mercado imobiliário, o que vai desde a elevação da taxa de juros até o investimento em mobilidade urbana. Assim, as pessoas não vão pagar tão caro por residir em determinado local, o que pode contribuir com a redução dos preços.<sup>352</sup>

No entanto, não observamos nenhuma medida efetiva de controle da especulação imobiliária, talvez em razão desse modelo de planejamento valer-se dos efeitos dessa valorização para desenvolver projetos de crescimento e “regeneração urbana”.<sup>353</sup> Para dar fundamento a tal eleição de prioridades, os governos têm se utilizado de uma retórica que gira em torno da produção de consenso sobre a desordem e a degradação urbana e sobre a necessidade de restabelecimento da ordem, bem como sobre a realização dos megaeventos esportivos na cidade. Esses discursos buscam unir os cidadãos em torno de prioridades que envolvam o sentimento patriótico, a fim de justificar práticas excepcionais para perseguir o projeto de cidade almejado.

#### 4.2.1 O paradigma da exceção na política urbana e a produção do consenso sobre o modelo de cidade a ser perseguido

---

<sup>351</sup> ROLNIK, Raquel. “Minha casa, minha dívida?” Publicado em 19/09/12 *In*: Blog da Raquel Rolnik. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/09/19/minha-casa-minha-divida/>>. Acesso em: 24 out. 2013

<sup>352</sup> Entrevista com Robert Shiller publicada em 02/09/2013. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/imoveis/noticia/2941708/suspeito-que-haja-uma-bolha-imobiliaria-brasil-diz-robert-shiller>>. Acesso em: 24 out. 2013.

<sup>353</sup> Neil Smith considera que a expressão “regeneração urbana” é, na verdade, um eufemismo para a apropriação estratégica e generalização da gentrificação como signo da competição entre as cidades. SMITH (2006).



O paradigma da exceção tem dificultado o exercício do direito à gestão democrática das cidades, a partir da supressão das instâncias de debate e exteriorização dos conflitos sociais, fundado em uma noção de consenso e coesão social em torno dos objetivos da política urbana proposta. Observamos que o discurso de contenção do caos e da crise urbana e instauração de certa noção de ordem/organização das cidades reforça a adoção de medidas excepcionais e práticas autoritárias para atingir os seus fins. O que chamamos, então, de gestão “antidemocrática” da cidade reflete-se no esvaziamento dos espaços de participação popular e nas práticas excepcionais fundadas no argumento da necessidade.

A “excepcionalidade” é característica marcante desse estilo mais dinâmico e empreendedor de governança urbana que adota técnicas de gestão originárias do mundo empresarial favorecendo a urbanização por projetos. Apesar de serem de aplicação local, esses projetos capturam tendências dominantes do planejamento urbano e refletem as formas contemporâneas de gestão empresarial do espaço urbano.

Portanto, sua concepção, desenho e execução se encontram à margem da planificação formal indicando uma mudança nas prioridades da política urbana. Para se sobrepor aos planos e procedimentos de tradicionais de regulação, autoridades justificam a exceção a partir de fatores como a escala do planejamento (projetos de grandes dimensões), seu caráter emblemático (como as Olimpíadas), as pressões do tempo, a necessidade de maior flexibilidade e critérios de eficiência.<sup>354</sup>

O restabelecimento da “ordem urbana”, por exemplo, já havia sido mencionado por COMPANS (2005) como uma das prioridades do executivo municipal empreendedor.<sup>355</sup> É a exaltação da crise que possibilita o projeto. A esse respeito, façamos uma breve reflexão sobre a busca da ordem imposta pelas políticas em curso.

Zygmunt Bauman afirma que a ordem das coisas não é natural, pelo contrário é fruto de intervenções no espaço e na vida que, ao final, só podem produzir a segregação do outro da ordem. Isso porque a ordem como uma questão de poder é, acima de tudo, uma questão de quem detém o poder de defini-la e impô-la. A existência fora da ordem torna-se algo inadequado a ser dominado, subordinado e remodelado.<sup>356</sup> A existência passa a ser

---

<sup>354</sup> COMA (2013). p. 4.

<sup>355</sup> COMPANS (2005), p. 188.

<sup>356</sup> BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade e ambivalência*. 1999. p. 15. In: MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; MENDES, Alexandre Fabiano; PAIVA, Ludmila Ribeiro e SOUZA, Diogo Pinheiro Justino de. *A Resistência da Cidade do Rio de Janeiro diante das Políticas de Repressão e Remoção Pré-Cidade-Global. Colóquio Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática*. Niterói: NIEP-MARX-UFF, 2011. p. 10.

administrada por agentes capacitados pelo poder soberano de definir a ordem em oposição ao caos, como aquilo que escapa à definição. Dessa maneira, a construção da ordem exige a deslegitimação do outro, impondo a negação dos direitos e das razões do que não pode ser assimilado.

Se, para Bauman, a soberania do Estado moderno é o poder de definir, o que se autodefine ou, de alguma forma, escapa à definição do poder é considerado subversivo, o colapso da lei e da ordem.<sup>357</sup> Murray Bookchin dialoga com Bauman quando opõe urbanização - que é uma degradação do conceito de cidade (*civitas*, corpo político de cidadãos livres) - à *urbe* (conjunto de edifícios, praças, isto é, o fato físico da cidade).<sup>358</sup> Urbanizar tem adquirido o sentido de planejamento e administração estatal sem participação popular, posto que relacionado à cidade como *urbe* e não como *civitas*. Assim, promove-se a administração e o ordenamento do fato físico da cidade (*urbe*) e dos indivíduos enquanto objetos (não-*civitas*), compreendendo o que não é urbanizado como um espaço fora da cidade, daí falar-se hoje em urbanização de favelas.

Carlos Vainer destaca a importância atribuída à sensação de crise urbana<sup>359</sup> na construção do discurso em torno do modelo de cidade proposto. Sem crise, seria impossível construir a unidade da pátria urbana que delegaria o poder em a um líder carismático que conduziria a cidade à vitória na competição com as demais. Essa relação entre a crise urbana e a crise econômica e política não só autoriza, como exige e instaura, como necessidade emergencial, uma nova forma de constituição do poder na/da cidade.<sup>360</sup>

Não se trata mais de uma forma de governo em que o “interesse geral” cederia lugar a formas negociais. Nem se trata, apenas, de governar em benefício de determinados grupos de interesses, grupos dominantes. Trata-se de uma forma nova, em que as relações entre os interesses privados e o Estado se reconfiguram completamente, produzindo a invisibilização dos processos decisórios, e a desqualificação da política formas tradicionais de representação

---

<sup>357</sup> Idem.

<sup>358</sup> BOOKCHIN, Murray. *Municipalismo Libertário*. Disponível em: <<http://www.nodo50.org/insurgentes/textos/autonomia/04municipalismo.htm>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>359</sup> É requisito para a realização do planejamento estratégico, a “sensação generalizada de crise de crescimento ou de perda de oportunidades que permita superar os enfrentamentos entre atores relacionados com os conflitos do dia a dia” (Borja e Castells (1997), p. 166 *In*: VAINER, [2011 (c)], p. 10).

<sup>360</sup> VAINER [2011(c)] relaciona a crise à metáfora da guerra apresentada por Agamben. O uso de argumentos de necessidade somados ao sentimento de crise propagado pelos veículos midiáticos nos remete diretamente à justificação para a militarização de territórios ocupados pelo tráfico de entorpecentes na cidade do Rio de Janeiro e a tipificação de novos crimes para conter manifestações populares.

de interesses. Concretiza-se, assim, o projeto de conferir flexibilidade e agilidade aos processos decisórios, liberando-os definitivamente dos “controles políticos e burocráticos”.<sup>361</sup>

Esse comportamento já havia sido observado no processo de elaboração do Plano Estratégico de 1995 e do Plano Estratégico de 2001, que apelavam ao espírito cívico da corresponsabilidade pelos destinos da cidade, mas francamente refratários e diluidores dos espaços de diálogo público nos quais o conflito e o dissenso poderiam ser vistos, ouvidos e regulados coletivamente.

A avaliação de Isabel Cardoso é que os processos perseguiram uma visão de “cidade pátria”<sup>362</sup> na qual os dissensos foram subordinados às formas técnicas do “diálogo cívico”: a planilha, os mapas e dados fundamentados em técnicas de geoprocessamento, as agendas positivas e negativas, os gráficos e tabelas com os resultados do inquérito qualitativo, dentre outros recursos tecnológicos: “A etapa foi sendo construída e elaborada, com a participação direta da audiência, até a obtenção de resultados consensuais, aprovados na mesma reunião, viabilizando desta forma a realização dos planos regionais em um curto espaço de tempo.”<sup>363</sup> Lado a lado com a noção de “excepcionalidade”, está a ideia da “flexibilidade”:

“A flexibilidade, globalização e a complexidade da nova economia mundial exigem o desenvolvimento do planejamento estratégico, capaz de introduzir uma metodologia coerente e adaptativa na multiplicidade de significados e sinais da nova estrutura de produção e gerência” (CASTELLS, 1990)<sup>364</sup>

A produção de consensos sobre a necessidade de maior flexibilidade e competitividade na construção do projeto de cidade integra a ideia de planejamento estratégico. Há uma padronização dos atributos necessários à competição internacional entre cidades, que passam a ser tratadas como mercadorias a serem vendidas aos investidores internacionais. O Plano Estratégico deve contemplar, assim, uma grande operação de *city marketing*, com a função de vender uma imagem positiva da cidade. A noção de flexibilidade remete à noção de eficiência empresarial, que supõe a capacidade de aproveitar as oportunidades, mais rapidamente que os

---

<sup>361</sup> Ibid, p. 12.

<sup>362</sup> Expressão elaborada por Carlos Vainer para designar a cidade constituída a partir de uma noção de consenso e unificação da população em torno do projeto de cidade a ser desenvolvido pelo Plano Estratégico. O consenso se apoia em dois elementos básicos: a consciência de crise e o patriotismo de cidade. In: VAINER, 2011 (a). p.91-92.

<sup>363</sup> II Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – As cidades da Cidade, s/d: 25. In: CARDOSO (2009), p. 9.

<sup>364</sup> VAINER [2011 (c)]. p. 3.

concorrentes. Nesse esforço teórico de racionalização da exceção, a supressão do conflito surge como um “norte paradigmático” para enquadrar a exceção como norma.<sup>365</sup>

A flexibilidade deve também passar, necessariamente, por alterações em âmbito normativo. Nessa esteira, como pudemos depreender do primeiro capítulo desta pesquisa, todo esse aparato discursivo da política urbana está fundamentado em leis, que vieram, segundo Vainer, “legalizar o desrespeito à lei; ou melhor, (...) legalizar, autorizar e consolidar a prática da exceção legal. A exceção como regra”<sup>366</sup> e o “estado de emergência permanente” como técnica de governo:

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.<sup>367</sup> (AGAMBEN, 2004, p. 13)

AGAMBEN (2004) afirma que a exceção se utiliza do argumento da necessidade para se tornar fundamento e fonte de uma lei: “o estado de exceção (...) tornou-se a regra”. De fato, as práticas excepcionais se apresentam muito mais como técnicas de governo do que como medidas excepcionais no sentido próprio do termo, revelando um comportamento excludente e autoritário do poder público que persiste, mandato após mandato.

Hannah Arendt (2000) já havia alertado que a exceção não ocorreu, historicamente, fora do aparato ou de um contexto de legalidade, mas ao contrário, se transformou na própria legalidade.<sup>368</sup> No caso do Rio de Janeiro, Vainer observa que as formas legais da exceção se multiplicaram em virtude da nova emergência: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Assim foi aprovado o novo Plano Diretor da cidade (somente em 2011), produzindo uma nova legislação de isenções e favores fiscais e urbanísticos. A FIFA não pagará impostos. Todas as empresas que tiverem contrato com a FIFA ou com o Comitê Olímpico

---

<sup>365</sup> OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a Exceção Ou o Estado de Exceção? X Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/84/68>>. p. 9.

<sup>366</sup> VAINER [2011 (c)], p. 7.

<sup>367</sup> AGAMBEN (2004). p. 13.

<sup>368</sup> CARDOSO (2009), p. 16.

Internacional estarão igualmente isentas. Os megaeventos realizam, dessa maneira, a cidade da exceção.<sup>369</sup>

Segundo Francisco de Oliveira, as cidades são os lugares por excelência de administração da exceção, sendo o mercado, o soberano desse estado de exceção.<sup>370</sup> A iminente celebração da Copa do Mundo e das Olimpíadas gerou, senão um estado de exceção, um estado de emergência, figurado em medidas excepcionais nos procedimentos de planificação e legislação da política urbana. Analisando as formas de financiamento, organização institucional e provisão de serviços públicos, nota-se uma privatização na governança local segundo a qual a cidade passa a ser governada como empresa, bem como o próprio setor privado passa a assumir tarefas que eram, tradicionalmente, de natureza pública.<sup>371</sup>

A tendência generalizada de aprovação de legislações específicas no marco de preparação para os megaeventos esportivos também foi citada por Mauro Coma, sobre o que ocorreu na preparação para as Olimpíadas de Sydney em 2000: o governo de New South Wales aprovou em 1995 uma lei que retirava o direito dos residentes de Sydney a apelar judicialmente em matéria de meio ambiente e planificação contra os projetos para as Olimpíadas. Todos os projetos ligados à realização dos Jogos contaram com a suspensão dos relatórios de impacto ambiental.<sup>372</sup>

Para superar os impasses dos inúmeros conflitos surgidos no decorrer da preparação da cidade para os megaeventos e dar seguimento desenvolvimento pretendido, é necessário um forte aparelhamento ideológico-discursivo a fim de produzir um consenso na opinião pública sobre a importância e a necessidade de realização desses eventos. COMA (2011) recorre ao artigo de Christopher Gaffney<sup>373</sup> para lembrar que durante os Jogos Panamericanos de 2007 no Rio, “discursos politicamente neutros e universais do esporte e da centralidade que este tem na identidade brasileira”, foram fundamentais para implementar a agenda urbana

---

<sup>369</sup> Ibid, p. 11.

<sup>370</sup> OLIVEIRA (2003), p. 11.

<sup>371</sup> COMA (2011). p. 1.

<sup>372</sup> COMA (2011). p. 13.

<sup>373</sup> Remontando à noção de “choque” idealizada por Naomi Klein, Gaffney ressalta as estratégias de legitimação das transformações realizadas no marco dos Panamericanos. In: Gaffney, C. (2010) “Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro, 1919-2016”. In: *Journal of Latin American Geography*, Vol. 9, Número 1.

neoliberal e impor formas temporais de governança urbana com institucionalidade própria e de caráter excepcional.<sup>374</sup>

De fato, a produção do consenso sobre a realização de megaeventos esportivos tem assumido grandes proporções na experiência brasileira. Carlos Vainer já havia tecido comentários a respeito da construção patriótica acerca da realização da Copa e das Olimpíadas no Brasil. O sonho olímpico fez da cidade “um empresário coletivo” unido para “por a cidade no mapa mundial”, permitindo mobilizar recursos de diferentes atores públicos e privados visando ao consenso social e a mobilização cívica e patriótica que um megaevento como a Olimpíada desperta.<sup>375</sup>

Mas ao lado da produção de consenso sobre os objetivos do projeto de cidade desenvolvido, existe a preocupação de que o processo apresente um aspecto “democrático”. Sendo assim, as políticas de empreendedorismo urbano operam a partir da desnecessidade da política, ao mesmo tempo em que a ritualizam sob o plano estratégico, em um conjunto de procedimentos, técnicas, documentos, cifras, indicadores e propostas que se apropriam de elementos da democracia participativa, numa engenharia complexa de esvaziamento de seu sentido.<sup>376</sup> Todo esse aparato discursivo se coloca em termos do que é ser contra ou a favor das melhorias na cidade, e como vimos, muitas vezes amparado por lei, ainda que contrarie a ordem constitucional.

O “estado de emergência” instaurado no Rio de Janeiro em decorrência da Copa e das Olimpíadas levou à adoção de uma política de choque e excepcionalidade que orienta o urbanismo à demanda externa e promoção da cidade como cidade global, deixando de atender, assim, às reais problemáticas que afetam as áreas urbanas. A escassez de espaços de participação social somada ao número crescente de atores privados envolvidos na ação política local levou à constituição de uma rede de governança marcadamente elitista que põe em cheque o referendado princípio da gestão democrática das cidades.<sup>377</sup>

Como lembra Maria Paula Dallari Bucci, é importante reconhecer que o movimento constitucionalista seguido pelo Brasil em 1988 reintroduziu a dimensão do conflito na vida institucional cotidiana. Estamos, portanto, diante de um paradoxo na atuação estatal. Isso porque o paradigma dos direitos sociais (como o direito à moradia), que reclama prestações

---

<sup>374</sup> COMA (2011). p. 2.

<sup>375</sup> VAINER [2011 (a)].

<sup>376</sup> Ibid, p. 17-18.

<sup>377</sup> Ibid, p. 22-23.

positivas do Estado, corresponde ao modelo de Estado intervencionista na economia.<sup>378</sup> No entanto, as práticas estatais presente no urbanismo estratégico visam abstrair o elemento político das políticas que serão aplicadas no território. Há um a tendência de se considerar os elementos de tensão e conflito como o *locus* da irracionalidade em oposição ao consenso, racionalidade e coesão social.<sup>379</sup>

No entanto, vemos que o estabelecimento do consenso é passo fundamental para realizar as estratégias definidas, e é pressuposto desse processo a diluição dos espaços de diálogo e participação pública que evidenciem algum tipo de conflito ou dissenso sobre o que está posto. Como afirmou Vernon Van Dyke: só podemos chamar de *política* algo que “resulta da barganha, ou luta, ou desejo ou opinião contrária (...)”, mas esta busca por equalização e anulação do conflito opera como se ele fosse a negação da política e não um de seus fundamentos.<sup>380</sup>

#### 4.2.2 Segregação e remoção no Rio de Janeiro: uma constante histórica

Por termos observado que a história se repete, em alguns termos, nas práticas do planejamento urbano no Rio de Janeiro, consideramos importante fazer uma breve contextualização histórica das etapas deste planejamento urbano pontuando as principais reformas urbanas que deram forma à cidade tal como ela se encontra hoje, a fim de compreender com maior clareza os processos de segregação da população de baixa renda.

A ocupação da cidade do Rio de Janeiro se deu, historicamente, através da segregação da população de baixa renda privilegiando, assim, as elites que nela residiam. Como ensinou Mauricio Abreu, o Rio de Janeiro se constituiu com base num modelo dicotômico de cidade (núcleo-periferia), decorrente das forças de mercado e também do estabelecimento de políticas públicas que reforçaram a distinção entre ricos e pobres.<sup>381</sup>

---

<sup>378</sup> BUCCI (2006), p.5-6.

<sup>379</sup> GONÇALVES (2006), p. 92.

<sup>380</sup> CARDOSO (2009), p. 11.

<sup>381</sup> ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1987. p. 11.

ABREU (1987) considera que as áreas metropolitanas brasileiras são a expressão espacial da formação social brasileira. Ele observa que o Rio de Janeiro constitui um exemplo significativo, pois dada a alta densidade populacional e por ter sido a capital do Brasil, a cidade serviu de modelo urbano para muitas cidades brasileiras. O modelo metropolitano carioca caracteriza-se pelo processo de causação circular, que consiste na tendência à hipertrofia do núcleo (concentrador da renda e dos recursos urbanísticos) cercado por estratos periféricos cada vez mais carentes de serviços e infraestrutura, por arcarem com todo o ônus da urbanização (degradação, poluição, falta de segurança etc.). A separação entre núcleo e periferia era tão grande no Rio de Janeiro do início do século XX, que havia uma separação do território em dois estados: o estado do Rio de Janeiro e o estado da Guanabara.<sup>382</sup>

No estudo de Ângela M. P. Santos, é possível acompanhar a evolução política que atravessou a gestão da cidade desde 1903, com a indicação de Pereira Passos para prefeito do Rio de Janeiro. Sua experiência profissional somada ao caráter apolítico de gestor competente, pautado na ordem e na razão, e livre de “ligações políticas”, tornaram Passos uma figura atraente para assumir o cargo de prefeito.<sup>383</sup>

Como engenheiro do serviço público, executivo da Companhia de Carris de São Cristóvão<sup>384</sup> e outras empresas ligadas à implantação de infraestrutura na cidade e empresário ligado à construção civil, Pereira Passos tinha um projeto de cidade calcado no progresso, na modernidade e num modelo de nação civilizada.<sup>385</sup> É preciso lembrar que as cidades foram constituídas como a “face urbana” de uma dinâmica econômica comandada pelo campo, em que as cidades litorâneas detinham função estratégica no escoamento da produção para o mercado externo.

Somente com o surgimento de uma base urbano-industrial, a cidade comercial e industrial se torna o modelo a fim de superar a cidade colonial.<sup>386</sup> É bastante ilustrativo o subtítulo da obra de Mauricio Abreu: “Enfim o Espaço Capitalista - A Reforma Passos” que dialoga diretamente com o título desta dissertação. De forma não muito diferente do que

---

<sup>382</sup> Ibid, p. 17.

<sup>383</sup> SANTOS, A. M. S. P.; MOTTA, Marly Silva da. O “bota-abixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). In: *Revista Rio de Janeiro*, nº. 10, maio-agosto, 2003. P. 16.

<sup>384</sup> Sobre a importância das malhas viárias para a expansão da cidade do Rio de Janeiro, v. ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1987.

<sup>385</sup> SANTOS; MOTTA (2003). Op. cit. p. 13.

<sup>386</sup> Ibid. p. 21.



ocorre hoje no Rio de Janeiro, Passos realizou uma reforma urbana cirúrgica ao mesmo tempo em que o governo federal realizava grandes obras na cidade.<sup>387</sup>

A Reforma Pereira Passos foi respaldada pela necessidade de eliminar disseminação de doenças epidêmicas, então relacionadas às precárias condições sanitárias das habitações populares que estigmatizavam a cidade, causando prejuízos às relações comerciais.<sup>388</sup> É importante lembrar que o planejamento urbano de Haussmann, inspiração de Passos, também se deu como imposição da Medicina Social.<sup>389</sup>

Podemos concluir que tal Reforma não foi eficaz na redução da densidade urbana e dos fluxos migratórios, tampouco supriu as carências habitacionais tendo, inclusive, provocado o surgimento de outros problemas como a concentração das populações expulsas por suas obras, em locais desprovidos de infraestrutura urbanística<sup>390</sup> (nesse período se iniciou a ocupação dos morros das áreas centrais da cidade).<sup>391</sup>

Já no período de 1906-1930, a forma urbana do Rio de Janeiro refletiu as contradições existentes no sistema político-econômico do país, que privilegiou as classes dominantes e atuou preferencialmente na esfera do consumo, beneficiando sobremaneira o capital imobiliário, através da remodelação/embelezamento do centro e da zona sul. Paralelamente, as indústrias se multiplicaram e a população se expandiu na direção dos subúrbios. Ao final desse período, a cidade já se encontrava bastante estratificada socialmente, com a burguesia concentrando-se nas zonas sul e norte e as camadas populares nos subúrbios e na Baixada. Temendo a expansão incontrolada do perímetro urbano, a prefeitura elaborou o Plano Agache, que previa a total separação entre ricos e pobres, além da erradicação das favelas.<sup>392</sup>

Entre 1930 e 1964 a situação da habitação não evoluiu em termos de política pública. Os subúrbios já se encontravam bastante ocupados (desde a década de 1930), restando como alternativa à moradia áreas muito distantes dos locais de trabalho. A era Vargas se caracterizou por propagar o ideal de embelezamento da cidade, valorizando o modelo

---

<sup>387</sup> Reconstrução do centro da cidade, elaboração de novos traçados, novos eixos de circulação e canalização de rios, projetos de arborização, criação de praças, Teatro Municipal, Paço Municipal, mercados e ajardinamento. O governo federal realizou a abertura da Av. Rio Branco, Av. Beira-Mar, Av. Rodrigues Alves, Av. Francisco Bicalho, além da ampliação do porto do Rio de Janeiro. SANTOS; MOTTA (2003). Op. cit. pp. 18-20.

<sup>388</sup> Ibid. p. 23.

<sup>389</sup> Ibid. p. 22.

<sup>390</sup> SANTOS; MOTTA (2003). Op. cit. p. 24 e 25.

<sup>391</sup> ABREU (1987), p. 63-66.

<sup>392</sup> O Plano Agache foi arquivado com a Revolução de 1930. ABREU (1987), p. 142-143.

higienista. A política urbana desse período promoveu a demolição de construções nas favelas e a remoção dos moradores para os chamados parques proletários.<sup>393</sup>

No entanto, havia muitos espaços próximos aos postos de trabalho ainda desocupados em razão de dificuldades de promoção imobiliária (morros, mangues, margens de rios) ou por decisão dos proprietários (reserva de valor). Na área central, esses espaços já estavam bastante adensados, mas com o deslocamento das indústrias para o subúrbio, as favelas expandiram-se para essa região. Interessante observar que a expansão de favelas se deu, justamente, no momento em que mais se acentuou o controle urbanístico (as favelas quase duplicaram entre 1950 e 1960).<sup>394</sup>

Já em 1960, a cidade do Rio de Janeiro perdeu o *status* de capital federal, com a transferência da mesma para Brasília. Foi então criado o Estado da Guanabara, cujo prefeito era indicado pelo governador do novo estado do Rio de Janeiro. Até a fusão, em 1975, o Estado da Guanabara foi beneficiado pela dupla arrecadação, por ser ao mesmo tempo município e estado, o que viabilizou a execução de muitas obras públicas, especialmente viárias, integrantes de um reforma urbana<sup>395</sup> que visava ordenar o desenvolvimento urbano e adaptá-lo à difusão do uso do automóvel.<sup>396</sup>

Sem dúvida, isso possibilitou a expansão urbana e a redistribuição geográfica. Até os anos 1980, se observaram elevadas taxas de crescimento populacional em áreas distantes do núcleo urbano e a criação de novos subcentros, o que só foi possível com a ampliação da malha viária. No entanto, tal processo se deu em resposta ao esvaziamento do Rio de Janeiro em relação a São Paulo, e uma queda da participação carioca no processo de industrialização brasileiro.<sup>397</sup>

O golpe militar de 1964 inaugurou a política de centralização financeira no governo federal, na linha da reforma tributária instituída em 1960. Durante o regime militar, entre 1964 e 1985, o planejamento estadual foi reduzido a mero complemento das políticas em

---

<sup>393</sup> MEDEIROS, M. *et al.* (2011). p. 4-5.

<sup>394</sup> ABREU (1987), p. 125 e 143.

<sup>395</sup> Foram construídos, por meio da administração indireta (Superintendência de Urbanização e Saneamento – Sursan) o Túnel Rebouças, o Elevado e o Túnel do Joá, Túnel Dois Irmãos, Trevo dos Marinheiros, Av. Radial Oeste, a via expressa do Aterro do Flamengo, e outras obras de infra-estrutura urbanística e saneamento, como a adutora do Guandu e as obras de contenção de encostas. Id. p. 26.

<sup>396</sup> SANTOS, A. M. S. P. A experiência da metrópole carioca como estado da Guanabara (1960-75). *In*: Santos, A. M. S. P. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 141.

<sup>397</sup> *Ibid.* p. 146.

escala regional e do planejamento nacional elaborado pela União. Neste período surgiu a figura do “planejamento por negociação”, no qual os governos estaduais buscavam atrair investimentos da União e respaldar tecnicamente os projetos a serem financiados. Muitos governos atuavam como lobistas para captar recursos federais, entretanto, o estado do Rio de Janeiro era o único ente federativo que não se alinhava politicamente ao governo federal.<sup>398</sup>

A intensificação da concentração de renda e a política de arrocho salarial pós-1964, resultaram em um processo drástico de remoção de favelas<sup>399</sup> em locais valorizados da zona sul para dar lugar a habitações de luxo, gerando também um processo intenso de especulação imobiliária.<sup>400</sup> Esse período caracterizou-se por um importante movimento de resistência às políticas de remoção de comunidades, incluindo moradores, estudantes e outros apoiadores, como destaque para o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana em 1970 e o Encontro Estadual de Favelas realizado pela FAFERJ em 1981.

Enquanto o estado de São Paulo se beneficiava da industrialização, reduzia-se a importância da função portuária do Rio de Janeiro. O desenvolvimento concentrado em relação ao capital e à força de trabalho fez da cidade o *locus* da acumulação capitalista industrial e trouxe novas exigências em termos de equipamentos públicos que possibilitassem a reprodução da força de trabalho. Apesar do maciço investimento em habitação e serviços urbanos, tais políticas se restringiram à transferência dos moradores de favelas para conjuntos habitacionais localizados em áreas muito distantes dos locais de emprego, com o agravante da total ausência de transporte público ligando a periferia ao centro urbano.

Contraditoriamente, os equipamentos públicos foram apropriados pelo setor privado, e os grupos economicamente dominantes foram principais demandantes e beneficiários das intervenções públicas no espaço urbano.<sup>401</sup> O planejamento de cunho elitista não contemplava reformas mais profundas na ordem política, social e econômica, e visava, tão somente, racionalizar os procedimentos necessários ao desenvolvimento econômico.<sup>402</sup>

Em 1975, com a fusão do estado do Rio de Janeiro ao estado da Guanabara e a interrupção da política de financiamentos, iniciou-se um processo de crise econômica que teve

<sup>398</sup> Ibid. p. 151.

<sup>399</sup> Para um estudo aprofundado da política de remoção de favelas durante a vigência do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) na cidade do Rio de Janeiro, v. *Passa-se Uma Casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*, de Licia do Prado Valladares. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

<sup>400</sup> ABREU (1987), p. 145.

<sup>401</sup> SANTOS (2003). p. 147.

<sup>402</sup> Ibid. p. 149.

seu ápice nos anos 1980, inclusive com a decretação de falência do município em 1988.<sup>403</sup> Nesse período, a principal iniciativa do poder público em termos de política habitacional foi encerrada com a extinção do Sistema Financeiro de Habitação (SNH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986.

O processo de modernização “conservadora” que se estendeu ao longo do século XX esteve associado à baixa distribuição de renda e de infraestrutura urbanística. O que acirrou as desigualdades sociais no acesso à terra urbanizada e, conseqüentemente, ao direito à moradia e à cidade, gerando o fenômeno de “metropolização da pobreza”.<sup>404</sup>

Não devemos perder de vista que o Estado cumpriu um papel fundamental na estratificação social da cidade do Rio de Janeiro, pois sempre esteve envolvido em práticas segregadoras da população mais pobre:

Com efeito, a ação do setor público contribuiu em muito para a atual conformação da forma metropolitana, seja por sua ação direta (erradicação de favelas, planos de renovação urbana, implantação de infra-estrutura); seja de forma indireta (legislação elitista, taxações crescentes, não controle da supervalorização da terra, adoção de políticas habitacionais segregadoras), em ambos os casos com o objetivo claro de “limpar” o núcleo metropolitano.<sup>405</sup>

Entretanto, no início da redemocratização do país, Leonel Brizola era o governador do estado do Rio de Janeiro (1983-1987/1991-1994) e tinha uma postura contrária ao remocionismo. O governo Brizola marcou uma nova postura sobre o direito à moradia, com o incentivo à regularização fundiária e o apoio à autoconstrução. Dentre suas principais ações, podemos assinalar a criação do programa “Cada família, um lote” e o fortalecimento do ITERJ (Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro).

No final da década de 1980 os movimentos sociais travaram uma importante luta em torno da aprovação da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal. Com a organização dos movimentos sociais urbanos em torno da bandeira do direito à cidade, vislumbramos grandes avanços, como a inclusão do princípio da não remoção no art. 429 da Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro, até hoje levantado como bandeira contra as remoções forçadas.

Na gestão Cesar Maia (1993-1997/2001-2005/2005-2009), sobretudo no primeiro mandato, e de seu sucessor Luiz Paulo Conde (1997-2001), foi realizado um interessante

<sup>403</sup> SANTOS; MOTTA (2003). p. 25.

<sup>404</sup> Ibid, p. 28.

<sup>405</sup> ABREU (1987), p. 146.

programa de integração das favelas ao restante da cidade a partir de medidas de urbanização, denominado Favela-Bairro. Apesar do foco do programa não ter sido a contenção de encostas, uma série de obras nesse sentido evitaram tragédias maiores no período de chuvas na cidade (como as que ocorreram em abril de 2010).

Contudo, podemos concluir que, com a exceção de poucas e ineficazes iniciativas para equacionar a questão do acesso à moradia, a habitação social sempre esteve relegada a uma posição subalterna na agenda das políticas sociais, e o problema assume proporções ainda maiores na atualidade. A Fundação João Pinheiro (2008) estimou o déficit habitacional brasileiro em cerca de 5,5 milhões de unidades, sendo cerca de 1,5 milhão nas regiões metropolitanas. Desses totais, 90% correspondem a famílias em situação de pobreza, com renda familiar na faixa de 0 a 3 salários mínimos.<sup>406</sup>

Adauto Cardoso salienta que o déficit habitacional é apenas parte dos problemas, pois o estoque de domicílios existentes se encontra em altos índices de precariedade. As estimativas do IBGE para os domicílios em áreas de favelas chegam a um total de 3,2 milhões. Esse fenômeno, mais do que o déficit, tem uma concentração fortíssima nas metrópoles, com as regiões do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, sozinhas, agregando cerca de 1,2 milhão de domicílios, respondendo por 37,5% do total. E esses números ainda não levam em conta os loteamentos irregulares e clandestinos das periferias, a irregularidade fundiária, o problema do saneamento e dos transportes.<sup>407</sup>

Somente em 2000, a Constituição incluiu o direito à moradia como um dos direitos sociais. Ainda que do ponto de vista das responsabilidades governamentais, o texto de 1988 já tivesse estabelecido a “competência comum” da União, estados, municípios e distrito federal, a história das políticas habitacionais no Brasil sempre conferiu um papel protagonista ao governo federal e os governos municipais desvincularam-se de qualquer responsabilidade nessa área. No entanto, com o processo de redemocratização e com a descentralização operada pela Constituição de 1988, os municípios passaram a ter um papel estratégico no desenvolvimento de ações mais consistentes na área da habitação, e da política urbana como um todo, conforme vimos no início do capítulo.

O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001 trouxe novo fôlego ao tratamento da questão habitacional, detalhando os princípios constitucionais e criando instrumentos que

---

<sup>406</sup> CARDOSO, Adauto Lúcio. Observatório das Metrópoles: A realidade da moradia no Brasil. Publicado em: 14/09/2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/politica,observatorio-das-metropoles-a-realidade-da-moradia-no-brasil,930782,0.htm>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>407</sup> Idem.

possibilitam aos governos locais atuar de forma eficaz na distribuição do acesso à terra e no controle sobre os processos de valorização fundiária. No entanto, poucas administrações têm efetivamente atuado nesse campo, o que tem se refletido no aumento desenfreado do preço da terra nas áreas metropolitanas, e na reprodução de antigas dinâmicas de segregação da população pobre em razão do aumento da especulação imobiliária e do custo de vida.

Diante dessas reflexões, encerramos com o retorno à questão proposta por Henri Lefebvre: quem tem o direito à cidade? A questão das remoções é inerente e simultânea à questão da propriedade privada. A redefinição dos direitos de propriedade combinada à mudança no regime da política urbana se tornou altamente visível nos territórios excludentes da cidade em transformação. Como disse Marx, contra direitos iguais, a força decide. Neste caso, a força do Estado tem assegurado o direito de propriedade privada e até mesmo a exploração privada de bens e equipamentos públicos, prejudicando substancialmente o exercício do direito à cidade democraticamente gerida.

## 5 DESARMONIZANDO: CONTRAPOSIÇÃO ENTRE AS DIMENSÕES DO URBANO

### 5.1 As múltiplas dimensões de produção do urbano

Neste capítulo, a política urbana será apresentada a partir do cruzamento entre a dimensão normativa, a dimensão “operacional” e os seus efeitos concretos sobre o cotidiano da cidade do Rio de Janeiro. Partindo do princípio de que o planejamento urbano é definido segundo a ideologia e o modelo dominantes no modo de produção capitalista, esse cruzamento de informações permite que também seja feita uma contraposição entre as concepções do Estado e da população sobre o planejamento da cidade.

A concepção de planejamento urbano proveniente do Estado foi extraída mais substancialmente dos textos normativos, do Plano Estratégico e de algumas políticas públicas recentemente desenvolvidas. Os discursos da população sobre o planejamento urbano surgiram, na verdade, das consequências da política urbana na realidade, e foram extraídos de situações de disputas pelo direito à moradia e à cidade. Portanto, o ponto de vista dos moradores também está contemplado pelos textos normativos relacionados à garantia de direitos.

Além disso, à luz das contribuições acadêmicas e discussões teóricas levantadas pela pesquisa bibliográfica, pudemos refletir sobre o processo histórico de urbanização carioca e a construção de modelos globais de planejamento e governança urbanos. Assim, será possível ter uma visão multidimensional desse objeto de estudo tão complexo que é a política urbana e a cidade, nos marcos de transformações efervescentes nos preparativos para a recepção da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016. Assim, busca-se responder ao problema que propõe identificar a ideologia que norteia o planejamento urbano do Rio de Janeiro no século XXI.

É de especial interesse para este estudo as práticas autoritárias e antidemocráticas do poder público que esvaziam os espaços de participação e dificultam a distribuição sócio-espacial da riqueza através da remoção e segregação da população de baixa renda para as regiões periféricas da cidade. Em decorrência deste enfoque da pesquisa, também pretende-se responder ao segundo problema colocado, que buscava compreender os principais efeitos desse tipo de planejamento na realidade e no destino da cidade.

### 5.1.1 No plano das ideologias: discursos sobre o urbano em crise e o urbano ideal

Neste estudo adotaremos a concepção de ideologia de Raymond Boudon, qual seja, a de que a ideologia consiste em um processo compreensível e racional. Partindo tanto da perspectiva micro quanto macroscópica, Boudon se apoia em Max Weber, no sentido de conceber a ideologia como ingrediente natural da vida social, construída com base na realidade e nas experiências dos indivíduos. Nas palavras de Louis Althusser, a ideologia é elemento indispensável à composição da vida histórica de dada sociedade.<sup>408</sup> No entanto, o ator social está situado em um lugar do qual não vê o mundo da mesma maneira que os demais. Boudon utiliza em sua análise uma percepção tardia de Marx segundo a qual a ideologia teria origem numa concepção racional do comportamento social,<sup>409</sup> portanto, ela é um objeto racionalmente construído.

Buscamos, através da abordagem dialética, explicitar as múltiplas concepções existentes sobre a produção e reprodução da cidade. Observamos, ao final dessa pesquisa, que as diferentes concepções de planejamento urbano entram em conflito constante na arena pública sobre quais devem ser as prioridades das obras de urbanização, dos investimentos e gastos públicos e também sobre a forma de operacionalização das políticas públicas e dos projetos urbanísticos. As dificuldades em incorporar a participação popular e o estabelecimento de uma ideologia dominante na construção da política urbana contribuem fortemente com o acirramento dos conflitos entre a esfera estatal e a sociedade que vive ou trabalha na cidade.

Ao reunir elementos para compreender as ideologias que gravitam sobre a construção (ainda que simbólica) de um modelo ideal de cidade a ser seguido pelo Rio de Janeiro, fazemos o esforço crítico de desconstruir esse modelo à luz do que foi exposto nos capítulos anteriores. O confronto dos dados e discursos sobre o urbano (ou a cidade ideal) levantados pela pesquisa permite restaurar a dimensão do conflito e, portanto, da política em seu aspecto mais genuíno. Nas palavras de Fernanda Sánchez:

Se as políticas urbanas emergentes, por meio da articulação renovada de grupos dominantes no lugar, parecem contribuir para o movimento de ajuste das cidades à

<sup>408</sup> REZENDE (1982), p. 27.

<sup>409</sup> BOUDON (1989), p. 59.



globalização da economia como espaços submetidos a uma lógica da competição e da gestão empresarial, devemos, mais do que nunca, recuperar a discussão das cidades como espaços políticos e, diante da fragmentação, resgatarmos formas comunicativas plurais identificadas com novas solidariedades regionais.

Ao procurarmos construir um discurso crítico, descolado dos discursos oficiais e dos modismos que tão facilmente atingem o âmbito acadêmico, optamos pela decomposição do discurso hegemônico das novas políticas, para deixarmos mais evidente precisamente isto: seu caráter hegemônico (que não é o mesmo, claro está, que único). Parece-nos importante trazer ao debate como se constroem os mecanismos que pretendem legitimar as novas políticas urbanas para entendermos que tipo de projeto político e de reestruturação urbana estão em curso. E, também, importa-nos sempre resgatar alternativas de resistência e expressão cidadã que tenham raízes profundas no lugar. Decifrar a base cultural e política dos novos instrumentos de reestruturação urbana e das novas modalidades de gestão parece-nos essencial para a concepção de diversos cenários de futuro, que ampliem as exigências da sociedade e garantam sua presença ativa na condução dos destinos das cidades. (SÁNCHEZ, 1999, p. 130).

Para desnaturalizar os discursos hegemônicos sobre a produção do urbano, a pesquisa partiu de três dimensões básicas, inspirada na definição de Jean Lojkine. O autor estabeleceu que a política urbana é fruto da composição de três dimensões:

1. Uma dimensão “planificadora” (...)
2. Uma dimensão “operacional”, que é o conjunto das práticas reais pelas quais o Estado central e os aparelhos estatais locais intervêm financeira e juridicamente na organização do espaço urbano.
3. Uma dimensão propriamente urbanística que condensa, materializa e mede, por isso mesmo, os efeitos sociais – no espaço – do par planificação urbana/operações de urbanismo. (LOJKINE, 1981, p. 180)

No entanto, optamos por destacar a esfera normativa das demais, à qual coube um capítulo à parte, pela necessidade de expor de forma mais detida a ideologia presente nas leis, separadas por duas ordens distintas: primeiro, as leis que definem direitos e garantias legais, debatidas e conquistadas por grupos sociais diversos; por outro lado, há novas leis que excepcionam aqueles direitos, geralmente de iniciativa do poder executivo, para dar fundamento a um estado de exceção ou de emergência surgido em decorrência da realização de grandes eventos no país. Por dialogar diretamente com esses diplomas, a lei que institui o Plano Diretor também é exposta no capítulo relativo à esfera normativa.

Assim, será possível ter mais clareza da polarização dos conflitos em torno da política urbana, tendo em vista que as leis são constantemente evocadas por atores em posições divergentes: ora pelo poder público, para dar fundamento legal às suas intervenções, ora pela população, no momento em que seus direitos são violados.

Em seguida, expusemos conjuntamente a dimensão “planificadora”, a partir do Plano Estratégico, e a “operacional”, constante das definições de políticas públicas, projetos

urbanísticos e demais intervenções públicas na organização do espaço urbano. As intervenções, separadas por eixos temáticos, foram eleitas com base no impacto dessas práticas no cotidiano dos moradores, observadas durante a pesquisa de campo. O objetivo do estudo dessas dimensões da política urbana é o de explicitar os seus componentes estratégicos (ideológicos).

Na última dimensão, que será melhor analisada no próximo item, buscou-se avaliar os efeitos das determinações das esferas anteriores (normativa e operacional) na realidade. O estudo teve como foco a questão da moradia e acesso à cidade, expondo iniciativas de resistência e vocalização de denúncias sobre as remoções arbitrárias e o processo de *gentrificação* pelos movimentos sociais, com a finalidade de politizar o estudo do urbano.

Segundo Vera Rezende, estudar o planejamento urbano sob o ponto de vista da ideologia requer pensá-los através de seus vínculos com aquilo que lhe deu origem, ou seja, cada plano representa uma ideologia determinada, que pode ser esclarecida a partir da consideração do momento histórico vivido pela cidade, seus aspectos políticos, sociais e econômicos e as identificações ideológicas existentes entre a administração pública e a classe no poder.<sup>410</sup>

Se admitirmos estar diante de uma sociedade estratificada por classes, podemos ter clareza de que os representantes da classe que exerce o poder necessitam elaborar um conjunto de explicações do social que perpassam a ocultação do conflito e das relações de dominação. Nesse sentido, Rezende afirma que a ideologia tem uma função determinada: a de fazer com que o ponto de vista particular do grupo que assume o poder apareça para o todo social como sendo o ponto de vista do universal.<sup>411</sup>

A cidade vive uma conjuntura bastante peculiar. O país encontra-se em franco processo de desenvolvimento econômico que possibilita um amplo repasse de verbas públicas federais para o desenvolvimento da infraestrutura da cidade. As alianças políticas entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) também ampliam as oportunidades de concretizar as políticas no nível local. E tais fatos ainda se somam à sinergia de investimentos privados trazida pelos diversos megaeventos que se realizarão na cidade, em especial, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Como disse Eduardo Paes, as Olimpíadas são

---

<sup>410</sup> REZENDE (1982), p. 16.

<sup>411</sup> Ibid, p. 26.

pretexto para tudo que ele queira fazer como prefeito. Seu objetivo é aproveitar a oportunidade de “vender o país” (sic), como um “país bom pra fazer negócio” (sic).<sup>412</sup>

O discurso de Eduardo Paes não é um discurso isolado. Como vimos no capítulo anterior, a atuação do prefeito assume destaque no estímulo ao desenvolvimento econômico, apoio institucional e identificação de oportunidades de investimentos, além do ordenamento urbanístico e paisagístico das áreas públicas em cidades que adotaram o modelo empreendedor de planejamento urbano. Neste modelo, é de responsabilidade das prefeituras criar condições de atratividade para implantação de novos investimentos do setor produtivo na cidade e, particularmente, no setor imobiliário, comercial e de serviços das áreas centrais.<sup>413</sup>

Entretanto, o executivo municipal tem encontrado resistência da população em diversas etapas de implementação do seu projeto de cidade. Nos momentos em que os conflitos se acirram e a população se insurge contra a forma de atuação do Estado, a inquestionável “força de lei” surge como instrumento fundamental de universalização do justo. Já dizia a frase célebre (popularmente atribuída a Getúlio Vargas): “Aos amigos, tudo; Aos inimigos, os rigores da lei”. A esses “inimigos” do Estado, se impõe uma lei nova e de aplicação restrita, demonstrando uma forma mais sofisticada (ou instrumentalizada) de exclusão social: as leis de exceção.

O levantamento das normas expostas no primeiro capítulo não foi feito arbitrariamente. Os principais diplomas legais que contêm dispositivos de proteção ao direito à moradia e à cidade (ou que se relacionam diretamente ao exercício desses direitos) foram enumerados de forma sistêmica, desde a previsão em âmbito internacional até legislações bastante específicas.

No entanto, não havia possibilidade de compilar sistemicamente as leis consideradas “excepcionais” no sentido agambiano,<sup>414</sup> especialmente em função da emergência recente da maioria delas. Foram selecionadas, portanto, leis que entraram em conflito com os interesses da coletividade ou com outras leis garantidoras e protetoras de direitos e que ganharam destaque no decorrer do trabalho de campo, no acompanhamento de alguns embates entre a população e o Estado. Na medida em que aumentavam as disputas, foram sendo editadas

---

<sup>412</sup> Entrevista concedida à TV Folha. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=5Qs1zXNQkok>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>413</sup> COMPANS (2005). p. 187.

<sup>414</sup> AGAMBEN (2004).

novas leis para pautar a atuação do poder público que, segundo Agamben, apresentam-se como a “forma legal daquilo que não pode ter forma legal”.<sup>415</sup>

Não por acaso, se compararmos as leis que garantem direitos às que os suspendem, notaremos que a maioria das garantias estão referendadas por diplomas hierarquicamente superiores e em vigor há muitos anos, enquanto as polêmicas “leis de exceção” foram todas editadas muito recentemente (ou ainda estão em discussão nas casas legislativas). A propósito, observamos que muitas das leis excepcionais em vigor foram aprovadas pelo poder executivo, contradizendo a hierarquia entre lei e regulamento, delegando “ao governo um poder legislativo que deveria ser competência exclusiva do Parlamento”.<sup>416</sup> Isso explica porque o estado de exceção, ainda que seja uma medida “ilegal”, é perfeitamente “jurídica e constitucional”,<sup>417</sup> pois se vale de margens interpretativas oriundas das mesmas casas de poder que corroboram com o discurso hegemônico.

No primeiro capítulo, tivemos clareza sobre a vasta legislação garantista, cujo direito à moradia adequada está embasado na noção de direitos fundamentais sociais, sendo considerado, portanto, um direito humano universalmente garantido. Desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito de morar está legalmente protegido. As legislações internacionais posteriores trouxeram a definição de moradia adequada, que se traduz não apenas como um teto e quatro paredes, mas como o direito a um padrão de vida adequado através do “acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental”. A moradia adequada deve incluir:

- Segurança da posse: Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. (...)
- Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros.
- Custo acessível: O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos.
- Habitabilidade: A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o

---

<sup>415</sup> Ibid, p. 12.

<sup>416</sup> Ibid, p. 19.

<sup>417</sup> Ibid, p. 44.

número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.

- Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis (...)
- Localização adequada: Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. (...)
- Adequação cultural: A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.<sup>418</sup>

A Constituição Federal reconhece, no capítulo referente à política urbana, o direito à função social da cidade e o bem-estar de seus habitantes, disciplinados pelo Estatuto da Cidade, que traz como diretrizes a garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer e à gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A legislação apresentada também é generosa no reconhecimento da segurança da posse e nas disposições contrárias às remoções e despejos forçados que, se inevitáveis, devem ser informados adequadamente e contar com a participação dos moradores, que fazem jus à reparação e compensação pelos danos e impactos sofridos.

A Medida Provisória nº 2.220/2001, por exemplo, reconheceu o direito à concessão de uso especial para fins de moradia para todo cidadão que possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m<sup>2</sup> de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família. Posteriormente, em 2005, a Lei nº 11.124/2005 criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e determinou a utilização prioritária de terrenos de propriedade do poder público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social. O Decreto-lei nº 271 de 1967 já instituía a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares para fins específicos de regularização fundiária de interesse social. Portanto, diversas leis instituíram a prevalência do direito à moradia sobre o direito de propriedade, tendo por escopo o princípio da função social da propriedade.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro obriga os projetos governamentais que envolvam a remoção “involuntária” da população, a cumprir as exigências de pagamento

---

<sup>418</sup> Definição de moradia adequada da Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU. Disponível em: <[http://direitoamoradia.org/?page\\_id=46&lang=pt](http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt)>. Acesso em: 28 out. 2013.

prévio e em dinheiro de indenização pela desapropriação, bem como dos custos de mudança e reinstalação, inclusive para os não-proprietários, nas áreas vizinhas às do projeto, de residências, atividades produtivas e equipamentos sociais e implantação, anterior à remoção, de programas socioeconômicos que permitam às populações atingidas restabelecerem seu sistema produtivo garantindo sua qualidade de vida.

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro afirma que só se dará a remoção dos moradores quando as condições físicas da área impuserem risco de vida aos habitantes, o que será comprovado por laudo técnico do órgão responsável. O processo deve contar com a participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções e, se necessário o remanejamento, o assentamento deve se dar em localidade próximas dos locais de moradia ou do trabalho.

Ninguém poderia negar, a qualquer cidadão, os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal ou em tantos outros diplomas legais aqui enumerados. Mas as violações a esses direitos ocorrem, e quase sempre com fundamento em lei. Por exemplo, o decreto nº 34.522/2011, que passou a disciplinar os casos de remoção de moradias “de assentamentos populares” na cidade do Rio de Janeiro já chama atenção pelo título. O decreto aplica-se exclusivamente aos moradores de assentamentos populares, levando a crer que moradores de residências não populares serão tratados de forma diferente. Segundo avaliação da então vereadora e professora da Faculdade de Direito da UERJ, Sonia Rabello:

A diferença parece residir na dificuldade que o “mundo” jurídico ainda tem de reconhecer a posse mansa e pacífica como um direito patrimonial! Ainda se repete, constantemente, que posse é invasão, sendo que a esse termo é dado uma conotação negativa, de algo ilícito. Mas, não é. A ocupação mansa e pacífica de imóvel que pertence a outrem, quando não for violenta nem clandestina é, e sempre foi, protegida pelo Direito nacional, pelos chamados direitos de posse, e pelos interditos possessórios. Se a posse mansa e pacífica é um fato social óbvio, com consequências patrimoniais protegidas pelo sistema jurídico, é também, por consequência, um bem patrimonial que se insere, por isso mesmo, no legítimo patrimônio do cidadão.<sup>419</sup>

A diferenciação entre desapropriação e remoção é fundamental, tendo em vista que os governos têm assumido posturas distintas nos casos de imóveis formais e informais. Enquanto nas áreas formais, o processo de desapropriação leva em consideração o valor do solo e da benfeitoria, no caso das áreas informais, o valor disponibilizado se restringe às benfeitorias. Por informais, não nos referimos a imóveis em áreas de preservação ambiental ou não-

---

<sup>419</sup> Disponível em: <<http://www.soniarabello.com.br/?s=34.522>>. Acesso em: 06 set. 2013.

edificantes, mas de imóveis passíveis de regularização e que reúnem os atributos legais da posse protegida por lei.<sup>420</sup>

O Decreto municipal anterior, de nº 20.454/2001, estabelecia que a remoção forçada de uma moradia, mesmo em casos justificados, deveria ser precedida de um entendimento e aceitação por parte das famílias a serem realocadas, dos objetivos, condições e benefícios do projeto. Deveriam, ainda, ser considerados os investimentos realizados por essas famílias na produção da sua moradia, reconhecendo o direito às benfeitorias. No entanto, tal decreto foi revogado pelo Decreto nº 34.522/2011.

O novo decreto que veio a regular a “demolição de edificações e relocação de moradores em assentamentos populares” oferece como alternativas à relocação: uma nova moradia no local (quando previsto no projeto), ou num empreendimento do Minha Casa, Minha Vida; a indenização da benfeitoria; a compra assistida de nova moradia ou o auxílio financeiro para o parcelamento de compra de imóvel do Minha Casa, Minha Vida.

Convém lembrar que a negociação entre os moradores e os agentes da prefeitura raramente é documentada de forma oficial, não havendo esclarecimento sobre a base de cálculo para a indenização, ou se ela contemplará benfeitorias ou somente o valor de localização do imóvel. O novo decreto alterou o valor das indenizações anteriormente previstas, que estão muito abaixo do preço de mercado. A situação se agrava ainda mais com a oferta de “indenizações informais” por encarregados da prefeitura, em valor inferior ao que está definido no decreto. Além disso, o aluguel provisório (também conhecido como aluguel social), a ser pago às famílias até que elas sejam efetivamente reassentadas, não está regulamentado por lei, deixando as famílias totalmente desprotegidas e à mercê da boa vontade dos governantes.

O decreto também não descreve as formas como se dará “a participação da população beneficiada, em todas as etapas do processo, buscando soluções de consenso e o comprometimento de todos com o sucesso do projeto”. Mais do que um eufemismo, tal disposição leva a uma distorção sobre o fato, considerando que a população que sofre o despejo está sendo “beneficiada” pelo “sucesso do projeto”. E como veremos no próximo item, os raros espaços de participação nessa gestão constituem mero artifício cenográfico. As “soluções de consenso” também deixam dúvidas, já que o item 1.4.3.1 do decreto determina o prazo de três meses para conclusão da negociação. Após tal prazo, a administração municipal tomará as “medidas legais cabíveis”.

<sup>420</sup> *Reconhecimento das remoções*. Disponível em:

<[http://web.observatoriodasmetropoles.net/projetomegaeventos/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=7:reconhecimento-das-remo%C3%A7%C3%B5es](http://web.observatoriodasmetropoles.net/projetomegaeventos/index.php?option=com_k2&view=item&id=7:reconhecimento-das-remo%C3%A7%C3%B5es)>

Acesso em: 22 out. 2013.

As leis aqui citadas e as demais, aprofundadas no primeiro capítulo, são meros exemplos de como o paradigma da exceção se instaurou dificultando sobremaneira o exercício do direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro. Para além da disputa política entre a sociedade civil organizada e o poder público estatal sobre a conformação da política urbana e as decisões sobre o futuro da cidade, nos deparamos com embates entre a população e o poder público também na arena jurídica, entre direitos que tutelam interesses divergentes. Frequentemente, os tribunais são compelidos a “revelar o justo na letra da lei”,<sup>421</sup> decidindo sobre qual direito prevalecerá sobre o outro.

Nesse aspecto, é levantado o “discurso verdadeiro”, que pronuncia sobre a justiça e reina sobre os demais por ser pronunciado por quem de direito e conforme o ritual requerido. Foucault observa que um século mais tarde, esse discurso de verdade perde a conexão com seu ato de enunciação. Ele se torna enunciado e, a verdade é reconduzida pelo modo como o saber é aplicado, repartido e atribuído em cada sociedade.<sup>422</sup>

Nesse sentido, COMPANS (2004) observa que, para vigorar dois estatutos legais conflitantes, o executivo municipal lança mão da seletividade na eleição de políticas a serem implementadas, produzindo um consenso sobre as prioridades da política urbana por meio da produção de “não-decisões” e “não-acontecimentos”.<sup>423</sup> FOUCAULT (2011) também descreve os procedimentos de exclusão dos discursos políticos. Segundo ele, em toda sociedade os discursos são controlados, selecionados e organizados.<sup>424</sup>

Assim, para superar o volume de conflitos surgidos no decorrer da preparação da cidade para os megaeventos e dar seguimento ao desenvolvimento pretendido, o poder público, em parceria com a classe dominante (e seus aparelhos midiáticos), desenvolveu um forte mecanismo ideológico-discursivo a fim de produzir um consenso na opinião pública sobre a importância e a necessidade de realização desses eventos. O consenso formado sobre a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil integra um sistema complexo de

---

<sup>421</sup> BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 221.

<sup>422</sup> FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2011. p. 15.

<sup>423</sup> “Não-decisões” e “não-acontecimentos” são gerados a partir de um sistema de filtros que confere aos processos político-administrativos uma racionalidade estratégica e objetiva que podem levar reivindicações a serem sufocadas ou eliminadas antes de ascender à arena decisória ou mutiladas no estágio de implementação da decisão. É o caso da retirada de projetos de lei da Câmara pelo prefeito. COMPANS (2005), p. 213 *apud* Claus Offe (1984).

<sup>424</sup> FOUCAULT (2011). p. 8-9.



valores culturais e simbólicos usualmente evocados para trazer a adesão dos indivíduos à decisão que se pretende tomar na esfera pública:

O discurso oficial que acompanha as novas políticas destaca, com ênfase, a vontade de envolver os cidadãos nos projetos de renovação urbana. De fato, criaram para a maioria da população um sentimento de orgulho e de “pertencimento” à cidade, mas esse sentimento gera, mais do que uma participação ativa, uma participação contemplativa da nova cidade. Com efeito, pensamos que a assistência ao espetáculo cria uma ilusão de participação. (...) Efetivamente, muitos investimentos, públicos e privados, concentrados territorial e socialmente, que poderiam gerar conflitos pela distribuição de recursos, são apresentadas como “a longo prazo, bons para todos”. A identificação entre os cidadãos e a “imagem de marca” de sua cidade os têm levado a aceitar com maior facilidade os transtornos ou sacrifícios em sua vida cotidiana, apesar de que em muitos casos seja possível identificar os custos sociais derivados das remodelações urbanas, o que permitiria chegar a caracterizar uma modernização seletiva ou excludente. (SÁNCHEZ, 1999, pp.127-128).

Nesse sentido, a importância da ideologia para a gestão do sistema urbano está na possibilidade de unificar os habitantes em torno das decisões tomadas parcialmente (ainda que elas tenham origem no interesse de determinados grupos sociais). Assim, os planos de urbanismo são apresentados pela administração pública como portadores do interesse geral, escamoteando conflitos e universalizando os conceitos implícitos nas suas decisões.<sup>425</sup>

No Rio de Janeiro evidencia-se, a partir de 1993, a coerência entre as escolhas de investimento e a redefinição do papel do poder público municipal para garantir a atratividade econômica da cidade, após um longo período de crise econômica que teve seu ápice com a decretação de falência do município em 1988.<sup>426</sup> Esse padrão de comportamento está associado à adoção de um papel dirigente do governo local na promoção do desenvolvimento econômico e da introdução de uma racionalidade empresarial na administração dos negócios públicos. Estabelecem-se novas formas de relacionamento entre poder público e setor privado, cuja característica central é a formação de parcerias público-privado e a venda de projetos públicos a investidores privados.<sup>427</sup>

A análise do caso do Rio de Janeiro revela como as estratégias discursivas anunciam uma crise provocada pela inadequação da cidade ao enfrentamento dos desafios da globalização e da competição interurbana. A saída apontada para a crise coincide com os interesses dos atores econômicos locais. É um discurso legitimador de práticas políticas que

---

<sup>425</sup> REZENDE (1982), p. 28.

<sup>426</sup> SANTOS; MOTTA (2003). p. 25.

<sup>427</sup> COMPANS (2005), p. 19-21.

eliminam reivindicações contrárias aos interesses hegemônicos.<sup>428</sup> A busca por competitividade internacional sobrepôs-se ao pacto político condensado nos documentos legais do período pós-constituente (como os planos diretores e leis orgânicas) ensejando novos compromissos sociais e arranjos institucionais,<sup>429</sup> consubstanciados no carro chefe da nova governança: o Plano Estratégico.

Na tentativa de evitar os riscos derivados do empirismo e do oportunismo absolutos subjacentes a esse modelo de urbanismo, alguns autores nele procurariam introduzir coerência e racionalidade por meio da subordinação a uma visão estratégica, contida num plano dirigente que articulasse o mosaico de intervenções pontuais a um “projeto de cidade” democraticamente pactuado na coletividade: o plano estratégico.<sup>430</sup>

O Plano Estratégico que foi aqui objeto de análise, é relativo ao primeiro mandato de Eduardo Paes como prefeito da cidade do Rio de Janeiro. O Plano “Pós-2016, o Rio mais integrado e mais competitivo” estava previsto para vigorar entre 2009 e 2012, e hoje conta com uma versão atualizada, de mesmo nome, para vigorar no segundo mandato do prefeito, de 2013 a 2016.

O Plano Estratégico exalta as “marcas” da cidade mundialmente conhecidas, como o Samba, Copacabana e o Maracanã, que agora têm a chance de se estabelecer no ranking urbano mundial. O Plano é centrado na conjuntura de preparação para receber a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, eventos que alavancaram investimentos privados que colocaram as empresas lado a lado com a prefeitura como “agentes de mudança”.<sup>431</sup>

Como o objetivo de se tornar “a melhor cidade para se viver em todo hemisfério sul”<sup>432</sup> diversas metas e diretrizes foram definidas. Dentre elas, a integração do ponto de vista urbanístico e cultural, que também figura nos “Objetivos Centrais do Governo”. O Plano também estabelece que a cidade quer “voltar a ser um importante centro político e cultural tanto no cenário nacional quanto na cena internacional”, no que inclui sediar os megaeventos e organizações internacionais no Brasil, e ser referência nacional em gestão pública.

<sup>428</sup> Ibid. p. 28.

<sup>429</sup> Ibid. p. 17.

<sup>430</sup> COMPANS (2005), p. 126.

<sup>431</sup> RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro “Pós-2016: o Rio mais integrado e mais competitivo (2009-2012). Rio de Janeiro: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 2009. p. 7.

<sup>432</sup> Ibid. p. 11.

Destacamos também o objetivo de ser a capital do sudeste com a maior redução em seu déficit habitacional nos próximos 10 anos.<sup>433</sup>

O Plano é obscuro na avaliação e escolha dos “setores estratégicos”, e não esclarece a forma como se deram os diagnósticos sobre os principais desafios e oportunidades do governo. A parceria com o setor privado e com outras esferas do governo são alguns dos “Princípios de Atuação do Governo” e na conclusão do Plano, é propagada a ideia de “renovação” da cidade, liderada por uma prefeitura “moderna, ágil e presente” que tornará o “Rio mais integrado e mais competitivo”.<sup>434</sup>

Para exemplificar a construção de consensos sobre o enfrentamento da crise trazida por meio do Plano Estratégico, façamos uma análise da ideia de restabelecimento da ordem urbana. Símbolo-chave da gestão Paes e promessa antiga dos governantes da cidade (como dos ex-prefeitos Pereira Passos e César Maia), restauração da ordem pública é um dos principais argumentos para a adoção de práticas excepcionais na administração pública. Na verdade, é justamente a reprodução e exaltação da sensação de crise que possibilita a realização do projeto de cidade empresarial.

Para haver ordem, é preciso identificar a desordem, o caos, e ter o poder de subordiná-lo e moldá-lo. Para Bauman,<sup>435</sup> somente o Estado soberano tem o poder de definir. Aquilo que se autodefine é considerado subversivo. A sensação de crise urbana constitui um sentimento patriótico que delega ao prefeito o poder de superar a crise e restaurar a ordem almejada (e simbolicamente construída no imaginário da população).

No Plano Estratégico analisado, no tópico relativo à Ordem Pública, elementos culturais (como a “cultura da desordem” e a “informalidade entre a população”) e outros decorrentes de um quadro social de extrema pobreza (como a população de rua e ocupações ilegais) são tratados sob o prisma do controle urbano por meio de ações de vigilância e repressão por parte da Guarda Municipal.

O Choque de Ordem, principal bandeira da ordem pública, também tem o objetivo de restaurar a ordem na cidade, “fomentando a cultura de civilidade e o combate à ilegalidade” por meio do “fortalecimento das ações de fiscalização e monitoramento da ordem pública e do controle urbano, através do aperfeiçoamento e automatização de rotinas de fiscalização,

---

<sup>433</sup> Ibid, p. 12-13.

<sup>434</sup> Ibid, p. 177.

<sup>435</sup> BAUMAN (1999). p. 15.

informatização de processos, uso de tecnologia móvel e implementação de uma base única de dados cadastrais”.<sup>436</sup>

Deste modo, problemas sociais decorrentes da má gestão do espaço pelo poder público e da ausência de políticas públicas que previnam tais situações, são solucionados com o fortalecimento das forças de segurança, centralização das ações de ordenamento e controle social através da vigilância: uma resposta policiaesca e repressora, sem combater as causas nem oferecer alternativas para que tais “irregularidades” não se repitam. As metas<sup>437</sup> da Ordem Pública são basicamente nesse sentido, nenhuma menciona campanha educativa ou participação da população, demarcando uma postura reativa e punitiva.<sup>438</sup> Acredita-se que, coibindo-se tais práticas de forma enérgica (pela ação da Guarda Municipal), elas magicamente se dissolverão.

O Choque de Ordem exerce impacto sobre o exercício do direito à cidade, pois tem relação direta com o ordenamento das ruas e espaços públicos. Ele pode ser considerado uma política ligada à segurança pública, na medida em que é oferecido como remédio à sensação de insegurança pública desencadeada pela desordem urbana: “grande catalisador da sensação de insegurança pública e a geradora das condições propiciadoras à prática de crimes, de forma geral”.

O Choque de Ordem reflete a violência das intervenções públicas, reprimindo o trabalho informal, o comércio ambulante, moradores de rua e até construções ilegais, provocando a expulsão dos moradores de suas casas. Tal política, que no plano-discurso busca melhorar a qualidade de vida da população, nada mais é do que uma estratégia de controle social amparada pelo discurso da segurança pública que regula parte da população na cidade, numa cruzada contra a “indisciplina urbana” como via da regeneração moral e higienização da cidade.<sup>439</sup>

A esse respeito, é importante atentar para outros conceitos que se apresentam como formas de degradação urbana. As favelas, ou os “assentamentos irregulares”, “informais”, “populares”, “loteamentos clandestinos”, “construções ilegais”, em “área de risco”, e toda sorte de adjetivos são utilizados para deslegitimar os processos de urbanização espontânea

<sup>436</sup> Ibid, p. 62.

<sup>437</sup> As metas são a ampliação do efetivo de guardas municipais, implantação de novas câmeras de segurança em espaços públicos e formalização e ordenação do comércio que opera no espaço público. Ibid, p. 60.

<sup>438</sup> Ainda que “A predominância da postura reativa (e não preventiva) da Prefeitura em relação aos problemas de ordenamento e controle urbano” tenha sido exposta no Plano como diagnóstico negativo da situação da cidade.

<sup>439</sup> COMA (2011). p. 21.

(aquela que, segundo Bauman, é subversiva, por seu autodefinir). Essas diferenciações entre a cidade legal e a cidade ilegal persistem na avaliação dos urbanistas, dos agentes do poder público e da população em geral. Acima, vimos como os moradores de “assentamentos populares” são desapropriados de forma diferenciada e prevista em lei.

Nesse sentido, Pierre Bourdieu trouxe importantes reflexões sobre o poder simbólico encontrado na forma específica do discurso competente, que se observa na construção da linguagem técnica em diversas áreas do conhecimento, como o direito, a medicina, engenharia, arquitetura, dentre outras.<sup>440</sup> Percebemos que as remoções de favelas e outras práticas que motivam o tratamento excepcional dado aos moradores desses espaços vêm se pautando no discurso do risco (ora apoiado nas ciências médicas, como na Reforma Pereira Passos, ora na engenharia, como se dá na atualidade). O discurso da remoção “para sua proteção”, pretende convencer a população do que é a casa ideal, o lugar ideal, o estilo de vida ideal, sempre pautado em pareceres de autoridades e especialistas no assunto, dotados de saber científico e perícia inquestionáveis pelas camadas populares.

Aqui, é necessário situar o papel exercido pela lei urbanística na cidade do Rio de Janeiro, ou seja, como a vida cotidiana da cidade se ajusta ao parâmetro normativo e vice-versa. O fenômeno da ilegalidade urbana está presente em todas as grandes cidades e desde o surgimento das primeiras leis urbanísticas persistem as dificuldades quanto à sua efetividade. Inicialmente criadas para conter os problemas decorrentes das aglomerações populacionais, em especial os de ordem sanitária e higienista, com o controle de vilas operárias e contenção de cortiços,<sup>441</sup> o público-alvo das normas urbanísticas é composto, majoritariamente, pela população de baixa-renda.

No Rio de Janeiro, até os dias atuais, as favelas são consideradas o reduto da precariedade, da informalidade, e do risco. Tais atributos servem para reforçar ainda mais os processos de exclusão e segregação da população de baixa renda que se concentra nos centros urbanos (onde há maior concentração de postos de trabalho) ou reside em regiões valorizadas pelo capital imobiliário. Ainda que a informação esteja estatisticamente incorreta, a

---

<sup>440</sup> BOURDIEU (2009). p. 210.

<sup>441</sup> Peter Hall, em seu livro *Cidades do Amanhã*, descreve o surgimento desse fenômeno na “cidade da noite apavorante”, a Londres (e demais capitais europeias) do final do século XIX, na qual viviam amontoadas pessoas pobres que não tinham condições de pagar pelo aluguel de uma moradia menos precária. Interessante observar que já naquele tempo o Estado tinha outras prioridades para o orçamento público: “A dura verdade era que nem a cidade [de Paris] nem o Estado tinham o dinheiro necessário para derrubar o cortiço: deu-se então prioridade a outras obras públicas de grande porte – construíram-se escolas e a Sorbonne em 1880 e 1890, construiu-se o metrô, entre 1900 e 1910” (HALL, 1995. p. 34).

associação da ilegalidade às classes mais pobres está amplamente difundida pela opinião pública e somente tais casos tornam-se alvos da repressão dos órgãos públicos.

Segundo Raquel Rolnik, esse processo ocorre porque a legislação urbana, mais do que definir e regular a produção do espaço da cidade, delimita as fronteiras de poder. Ela atribui significados e modos de vida a cada território por ela regulado. Ao estabelecer o que é permitido e proibido, essas normas definem regiões que estão dentro ou fora da lei, logo, dotadas de cidadania plena ou limitada.<sup>442</sup> Nesse aspecto, não podemos desconsiderar, portanto, a contribuição dessas normas na definição de um modelo da cidade ideal, bela e ordenada.

O Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, aprovado em 2011, também no curso da elaboração das leis de exceção, suspende o princípio da não-remoção das favelas<sup>443</sup> e afirma que os moradores de favelas e loteamentos clandestinos em “áreas de risco”, ou áreas que não possam ser dotadas de “condições satisfatórias” de urbanização e saneamento básico, deverão ser realocados.<sup>444</sup> Neste e em outros dispositivos, as favelas são estigmatizadas e associadas a problemas urbanos e à clandestinidade, como se sua permanência fosse um entrave à sustentabilidade da cidade.

Além disso, o Plano fragiliza o direito à moradia, por não definir com clareza quais são as situações passíveis de realocação. Como vimos, o risco geológico ou estrutural tem sido frequentemente levantado para remover comunidades inteiras, baseado em laudos superficiais e genéricos. Não há alusão, nesta lei, ao “laudo técnico” fundamentando o risco e não há exigência da participação da comunidade interessada na análise e definição de alternativas à remoção.

O Plano Diretor, também determina que “No caso de necessidade de remanejamento de construções” das populações de baixa renda, serão adotadas, em ordem de preferência, o reassentamento em terrenos na própria área; o reassentamento em locais próximos ou o reassentamento em locais dotados de infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos urbanos<sup>445</sup>. Não fica claro o que seria um “caso de necessidade” e fica a dúvida sobre o que consiste um “remanejamento de construções”, que parece ser mais um eufemismo para o

<sup>442</sup> ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/Fabesp, 1997. p. 13.

<sup>443</sup> O Plano Diretor de 1992 previa no artigo 44, III, que o uso e ocupação do solo urbano deveriam respeitar o princípio da não remoção das favelas.

<sup>444</sup> *Ibid*, artigo 15.

<sup>445</sup> RIO DE JANEIRO. Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (2011), artigo 211.

despejo e demolição forçada de uma residência e reassentamento compulsório da família que ali residia em outra “construção”, que não precisa mais se localizar, necessariamente, próxima ao local de moradia.

É ilustrativa a fala do prefeito Eduardo Paes que nega terminantemente que a prefeitura seja responsável por remoções arbitrárias. Segundo Paes, todas as remoções levadas a cabo pela prefeitura seriam justificadas pelo argumento de consenso sobre a necessidade de determinado bem público ou da preservação da vida:

Você tem um caso no Rio que tem conexão com Copa e Olimpíada que era a Vila Autódromo. E mesmo assim, a gente já tá sentado na mesa discutindo. Os outros casos, Providência, Indiana, nunca se cogitou remoção. A Providência está recebendo o Morar Carioca, uma obra de urbanização. Então tem um problema de comunicação trágico, entre a prefeitura e a comunidade. (...) Até porque, por exemplo: se você tem área de risco, aí na área de alto risco você não pode deixar a pessoa morando porque vai desabar. Então você tem que discutir o reassentamento de algumas casas. Às vezes em uma obra de urbanização você tem que construir um equipamento, fazer uma creche, uma escola, eventualmente, abrir uma rua, eventualmente você tem alguns reassentamentos. (...) Não tem nenhuma comunidade sendo removida no Rio, pelo menos a mando da prefeitura. Quer dizer, tem dois casos: Horto e Tubiacanga. Esse problema é do governo federal. (...) <sup>446</sup> (grifamos)

Definitivamente, o que se conclui sobre a leitura do Plano Estratégico, é que ele se apresenta muito mais como um encarte publicitário, com belíssimas fotografias que exaltam a beleza da cidade, os atributos naturais, as crianças sorridentes, e toda sorte de apelos simbólicos apropriados pelo *marketing* urbano. O otimismo é elevado à décima potência e há pouquíssimas alusões aos problemas urbanos, que só são trazidos à tona para compor diagnósticos que justifiquem determinado projeto ou política pública que se pretende realizar. É o que ocorre com a degradação urbana da zona portuária (que seria beneficiada com o Porto Maravilha) e com a sensação de insegurança e violência urbana (que seriam minimizadas pelo Choque de Ordem).

O modelo de gestão pública do prefeito Eduardo Paes foi, inclusive, compartilhado através do ciclo de conferências internacionais TED (Technology, Entertainment & Design) em fevereiro de 2012, quando apresentou os “4 mandamentos” para as cidades: (1) a cidade do futuro deve ser ambientalmente amigável (criar áreas verdes e equipamentos sustentáveis);<sup>447</sup> (2) a cidade do futuro deve lidar com mobilidade e integração (Paes defende

<sup>446</sup> “Papo reto Paes” (entrevista concedida ao projeto Cinemão, que tem acompanhado favelas pacificadas, sobre os casos de remoção na cidade vislumbrados nos locais de atuação do projeto). Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=bW8owISi3P0&feature=share>>. Acesso em: 22 out. 2013.

<sup>447</sup> Paes cita a construção do Parque Madureira, no bairro que ele chama de “coração da periferia do Rio”, como um caso emblemático de utilização de espaços ociosos para a criação de áreas verdes de lazer para a população.

a implantação dos BRTs por ser 10 vezes mais barata do que a implantação do metrô); (3) a cidade do futuro deve ser socialmente integrada (Paes afirma que a favela nem sempre é um problema, às vezes ela é a solução. Basta que se leve infraestrutura e serviços públicos, e abrir espaços para equipamentos de saúde, educação, cultura); (4) a cidade do futuro deve usar a tecnologia para estar presente (Paes exhibe o funcionamento do Centro de Operações, elaborado em parceria com a IBM e que permite um monitoramento total da cidade pela internet através de radares climáticos e da instalação de câmeras na cidade e GPS nos ônibus e caminhões de lixo).<sup>448</sup>

De fato, são muitas as semelhanças existentes entre o modelo de gestão adotado pelo prefeito Eduardo Paes e o modelo de planejamento empreendedor visando o ideário de cidade-global. Ao mesmo tempo em que há uma centralidade no poder local, com a exaltação do protagonismo e da eficiência do prefeito, as parcerias público-privado e com as demais esferas de governo são elementos cruciais para a consecução dos projetos urbanísticos desenvolvidos para a cidade.

A preocupação com a atração de investidores privados, de grandes eventos e com o incremento do turismo também se faz presente em diversos momentos, somada à ideia de competitividade entre as cidades (diversas metas do Plano Estratégico são elaboradas em comparação a outras cidades da região sudeste, como São Paulo e Belo Horizonte) e inspiração em modelos de sucesso, como dispõe o Estudo de Impacto de Vizinhança do Porto Maravilha: “Pretende-se seguir o exemplo de cidades ao redor do mundo como Buenos Aires, Nova Iorque, Baltimore e Roterdã”.

A promoção de externalidades nas áreas de infraestrutura de transportes e telecomunicações, a “revitalização” da zona portuária e as ações de ordenamento urbanístico e paisagístico são algumas das tentativas de reunir os atributos de “eficiência” e “boa governança” importados das cartilhas de agências multilaterais.

Não podemos ainda afirmar que estamos diante de uma cidade-global, que de fato reúna a devida importância estratégica na economia mundial. Tampouco acreditamos estar diante de uma cidade-modelo destacada por sua capacidade de reestruturação produtiva e concentração de serviços altamente especializados, mas observamos que o planejamento urbano adotado no Rio de Janeiro neste século está bastante afinado ao modelo de cidade-global e já é possível notar alguns avanços nesse sentido.

---

<sup>448</sup> Disponível em: <[http://www.ted.com/talks/eduardo\\_paes\\_the\\_4\\_commandments\\_of\\_cities.html](http://www.ted.com/talks/eduardo_paes_the_4_commandments_of_cities.html)>. Acesso em: 30 out. 2013.



### 5.1.2 Nos plano dos efeitos concretos: práticas excludentes de urbanização

As intervenções urbanísticas planejadas para a cidade do Rio de Janeiro nos preparativos para os megaeventos esportivos de 2014 e 2016 têm sinalizado, portanto, um comportamento do poder público (principalmente o executivo municipal) afinado ao planejamento urbano negocial, influenciado pelo modelo das cidades globais/mundiais, o que irá acarretar profundas mudanças no cotidiano da cidade. Nesse contexto, busca-se esclarecer os principais efeitos desse planejamento e dessa política urbana, tão afinada à lógica de mercado.

O município tem recebido investimentos maciços que ensejarão transformações radicais na ordenação e ocupação do espaço urbano, que já começam a se tornar visíveis nas numerosas intervenções urbanísticas em curso. Ainda que não se cumpra com os objetivos de transformar o Rio numa cidade-global, pelas dificuldades em superar problemas históricos como a pobreza ou a violência urbana, as tentativas nesse sentido terão consequências irreversíveis no desenvolvimento urbano e na vida dos seus moradores, o que torna ainda mais importante a utilização de instrumentos de controle da especulação imobiliária e de mecanismos redistributivos que minimizem os impactos sofridos pela população mais vulnerável.

Tal preocupação surgiu da compreensão de que qualquer intervenção do poder público sobre o espaço, como alocação de infraestrutura em uma área carente, elevará o valor da terra naquele local, expulsando a população que aí vivia, que será substituída por outra de mais alta renda. A população deslocada capitalizará na troca o valor acrescido, mas não necessariamente usufruirá da melhoria. E nem sempre as ações do poder público minimizam os conflitos, podendo enfatizar ainda mais as desigualdades sociais, alocando equipamentos e infraestrutura em áreas centrais e valorizadas no mercado imobiliário, aumentando o valor da terra no local.<sup>449</sup>

Pudemos observar que a trajetória de expansão urbana do Rio de Janeiro acompanhou, historicamente, os fluxos populacionais e a valorização imobiliária de regiões periféricas, na medida em que se desenvolvia a infraestrutura urbana (em especial a malha de transportes). Todos os processos de valorização imobiliária de determinada região foram acompanhados

---

<sup>449</sup> REZENDE (1982), p. 21.

pela remoção da população pobre que a ocupava, o que tornou esta prática uma constante histórica no desenvolvimento da cidade.<sup>450</sup>

A situação se torna ainda mais grave quando constatamos que as práticas de urbanismo adotadas na cidade são diretamente dependentes de processos especulativos sobre a valorização imobiliária. O poder público não apenas se omite em conter a especulação, com se vale dela para atrair a atenção de investidores para financiar seu projeto de cidade. Sem dúvidas, a urbanização predatória característica da preparação das cidades para os megaeventos esportivos pode gerar impactos brutais sobre a população pobre da cidade. Tais impactos ainda não podem ser avaliados com precisão, mas podemos estudar o Rio de Janeiro comparativamente a outras cidades que vivenciaram processos semelhantes nos últimos anos.

A preocupação de alguns analistas sobre o possível legado dos megaeventos organizados nos moldes que temos observado, advém, dentre outros exemplos, do caso da África do Sul, que sediou a última Copa do Mundo da FIFA em 2010. As principais críticas se dão sobre o excesso de investimentos públicos na construção de estádios e arenas esportivas com o objetivo de atender às exigências da FIFA. Ainda que tais investimentos sejam apresentados como forma de desencadear o desenvolvimento de algumas capitais do país, beneficiando a sociedade como um todo,

Contudo, estudos efetuados posteriormente às Copas da Alemanha (2006) e da África do Sul (2010) indicam que os efeitos positivos para a economia nacional foram insignificantes, seja em relação ao crescimento do PIB ou à geração de empregos, e que mesmo o setor de turismo teve ganhos muito aquém dos projetados antes do torneio. As avaliações referentes à Copa de 2010 evidenciam certos efeitos negativos, em particular a ociosidade dos estádios (“elefantes brancos”) e os benefícios concentrados na classe média, em detrimento de gastos na área social que poderiam beneficiar a população mais pobre.<sup>451</sup>

Ao contrário do legado prometido de redução da pobreza e aumento da lucratividade nos países sede, o que se observa é o alto risco de ser gerada uma crise com terríveis prejuízos. Nos Estados Unidos, por exemplo, estimava-se que a Copa geraria um lucro de 4 bilhões de dólares para o país quando, na realidade, as cidades-sede tiveram um prejuízo calculado entre 5,5 e 9,3 bilhões de dólares. As promessas feitas na África do Sul também eram muito parecidas com as feitas no Brasil. O megaevento é colocado como um catalisador

---

<sup>450</sup> ABREU (1987).

<sup>451</sup> Marcelo Weishaupt Proni. “A Copa do Mundo no Brasil: qual o legado provável?” Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/A-Copa-do-Mundo-no-Brasil-qual-o-legado-provavel-/12/27312>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

para melhorar a condição de vida das pessoas historicamente desfavorecidas, sugerindo um novo sistema de transporte público e uma agenda significativa de desenvolvimento, com promessas de geração de emprego.<sup>452</sup>

Segundo Eddie Cottle, autor do livro “Copa do Mundo da África do Sul: um legado para quem?”,

O número de postos de trabalho foi estimado em 695.000 para os períodos pré e durante a Copa do Mundo. E o que aconteceu na realidade? No segundo trimestre de 2010, as taxas de empregabilidade diminuíram em 4,7%, ou seja, perdemos 627.000 postos de trabalho. No setor da construção civil, onde se tinha a sensação de que os ‘bons tempos’ seriam sentidos por todos, o emprego diminuiu 7,1% (ou 54.000 postos de trabalho) neste período. Na verdade, o ano de 2010 testemunhou com menos 111.000 postos de emprego na construção.<sup>453</sup>

O Estado sempre esteve envolvido em práticas segregadoras da população mais pobre, “seja por sua ação direta (erradicação de favelas, planos de renovação urbana, implantação de infra-estrutura); seja de forma indireta (legislação elitista, taxações crescentes, não controle da supervalorização da terra, adoção de políticas habitacionais segregadoras)”.<sup>454</sup> Atualmente, tal rotina se repete. Como vimos no Plano Estratégico (2009-2012), o foco das obras de infraestrutura se deu na zona norte, zona oeste e portuária, consideradas de maior potencial no mercado imobiliário, portanto, sujeitas à intensa especulação.

O empreendedorismo urbano traduz uma forma de governar e organizar a cidade em termos de atratividade para investidores privados, o que nem sempre é equivalente aos ganhos na qualidade de vida da população que nela reside. Isso fica evidente quando relacionamos o perfil à localização da maioria dos investimentos, traduzindo uma tendência à concentração de equipamentos urbanos nas áreas centrais e o abandono quase total das áreas periféricas, cujos investimentos se limitam a obras viárias para viabilizar a locomoção pendular da força de trabalho segregada nessas regiões.

Como grande parte dos equipamentos urbanos planejados ainda não foram concluídos ou foram inaugurados muito recentemente, não foi possível fazer uma análise mais aprofundada dos efeitos desses empreendimentos no cotidiano da cidade. No entanto, tivemos

---

<sup>452</sup> Agência Pública Copa não reduz pobreza local, diz pesquisa sul- africana. Disponível em: <<http://revistaforum.com.br/blog/2012/07/copa-nao-reduz-pobreza-local-diz-pesquisa-sul-fricana/>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

<sup>453</sup> Entrevista com Eddie Cottle. Disponível em: <<http://www.apublica.org/2012/06/eddie-cottle-copa-na-africa-sul-legado-para-quem/>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

<sup>454</sup> ABREU (1987), p. 146.

a possibilidade de nos aprofundar em um dos primeiros efeitos da operacionalização desses empreendimentos: a limpeza do terreno. Isto é, a remoção e segregação da população de baixa renda para as regiões periféricas da cidade, para dar lugar aos novos empreendimentos urbanísticos da cidade (como estádios, rodovias, estacionamentos, *shopping centers*, teleféricos e “áreas verdes”).

Nesse sentido, as políticas de transporte também exercem um forte impacto sobre a política urbana no Rio de Janeiro, no que podemos destacar como intervenção mais marcante, a implantação dos BRTs (Bus Rapid Transit), que consistem em corredores expressos para ônibus articulados. O Plano Estratégico já previa a construção de algumas vias para este fim, visando racionalizar, expandir e modernizar o sistema de transportes de alta capacidade. Hoje os corredores BRT totalizam quatro grandes vias a ser construídas, ampliadas e reestruturadas e que cortam toda a cidade: a TransOeste, TransCarioca, TransOlímpica e TransBrasil.

O volume de obras para a construção das vias e estações no seu percurso, bem como estações de integração com outros modais de transporte coletivo, tem demandado a remoção de centenas de moradores. As obras contam com o investimento maciço do governo federal através de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade, do Ministério das Cidades, além de recursos estaduais e municipais.

Outro empreendimento emblemático no campo do transporte público é a construção de teleféricos em várias favelas da cidade. Os teleféricos são o carro-chefe da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento, também conhecido como PAC 2 ou PAC das Favelas, e já estão em operação no Morro do Alemão e em vias de implantação do Morro da Providência. Algumas lideranças comunitárias questionam os investimentos nessas obras, tendo em vista que as comunidades têm outras urgências (como o saneamento básico e a construção de equipamentos de saúde e educação na região), e principalmente pelo apelo turístico dos teleféricos (no teleférico do Morro do Alemão o transporte de turistas chega à soma de 30% dos usuários em dias úteis e 60% nos finais de semana).<sup>455</sup>

Além das dúvidas sobre os reais beneficiados desse tipo de equipamento urbano, o grande volume de remoções e a ausência de acompanhamento social da população afetada direta ou indiretamente pelos empreendimentos denotam uma despreocupação da prefeitura com a população de baixa renda. O caso das Unidades de Polícia Pacificadora é um exemplo de como a *gentrificação* é um processo estimulado pelo poder público. Ao invés de estabelecer tarifas sociais na prestação de serviços públicos essenciais e de utilizar

---

<sup>455</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/09/1345632-construcao-de-teleféricos-nas-favelas-do-rio-causa-polemica-assista.shtml>>. Acesso em: 16 out. 2013.

mecanismos de controle da especulação imobiliária para preservar a permanência dos moradores, a valorização das favelas é vendida como um atributo que beneficiará moradores e comerciantes locais, que supostamente capitalizarão todas as melhorias trazidas à comunidade.

Entretanto, o valor do custo de vida e o preço dos aluguéis tornaram-se insustentáveis para muitas famílias, o que reflete-se nas notícias sobre a classe média que “subiu o morro” (também expulsa pela alta de preços dos aluguéis na zona sul), e na organização de movimentos sociais contra a *gentrificação* das favelas da zona sul. Mas apesar do discurso do prefeito na conferência TED, quando diz que “a cidade do futuro deve ser socialmente integrada”, e que “a favela nem sempre é um problema, às vezes ela é a solução”, percebemos que ela não é a solução apresentada aos mais pobres.

Isso porque, para responder à questão do déficit habitacional, o Plano Estratégico exaltou a necessidade de uma política habitacional para a população de baixa renda, estabelecendo como diretriz para equacionar a questão, a parceria com o governo federal e instituições privadas para ofertar unidades habitacionais e legalizar assentamentos informais. Apesar do Plano Estratégico falar em legalização de assentamentos informais, no seu capítulo sobre Ordem Pública, proíbe-se a expansão das comunidades estabelecidas. Contudo, estamos diante de um impasse sobre a questão da moradia, tendo em vista que, excetuando-se a autoconstrução, não existe alternativa de moradia para a população que trabalha no entorno dessas comunidades, a julgar pela insuficiente oferta de moradia popular – já que as unidades do Minha Casa, Minha Vida de interesse social ofertadas na cidade não cobrem nem o número de famílias removidas por essa gestão da prefeitura (a prefeitura de Eduardo Paes já removeu mais de 65 mil pessoas de suas casas).

Talvez a resposta estivesse no Morar Carioca, um programa de reurbanização de favelas que tem por objetivo “promover a inclusão social, através da integração urbana e social completa e definitiva de todas as favelas do Rio até o ano de 2020”. O programa integra o Plano Estratégico 2013-2016 da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e envolve um amplo processo de planejamento urbano que prevê a implantação de um sistema de manutenção e conservação das obras, controle, monitoramento e ordenamento da ocupação e do uso do solo. Além das obras de urbanização, o Morar Carioca também pretende elaborar normas urbanísticas nas áreas beneficiadas.

O Programa, que muitas vezes é comparado ao Favela-Bairro, programa de urbanização de favelas realizado entre 1994 e 2008 no Rio de Janeiro chama atenção, no entanto, pelo número de remoções supostamente necessárias para implantar o programa. O

Morar Carioca prevê o “desadensamento” das comunidades, outro eufemismo para a remoção de famílias, cria a categoria de “comunidades não urbanizáveis”, diagnosticadas pela prefeitura como situação de risco ou inadequada ao uso residencial.<sup>456</sup> Segundo o Programa, as famílias removidas (também) serão reassentadas em unidades do Minha Casa, Minha Vida.

Parece incoerente que um programa de urbanização de favelas não beneficie a maioria dos seus moradores (ao contrário, elimine quase a metade das moradias, como no Morar Carioca Morro da Providência, onde serão removidas 832 residências). Mas resgatando o conceito de Murray Bookchin, vemos que a urbanização de favelas consiste em um projeto de imposição da *urbe* (fato físico da cidade) e não da cidade em si (que inclui a categoria dos indivíduos que a compõem).<sup>457</sup> Urbanizar é um ato de planejamento e administração estatal que não contempla, na sua acepção, a participação popular. Se a participação da população é elemento descartável do processo de urbanização, sua permanência também não é uma prerrogativa do traçado urbanístico.

Os moradores ameaçados de remoção pelas obras de infraestrutura urbana questionam o tratamento diferenciado a eles conferido, desde o procedimento de desapropriação (cujas indenizações possuem valores muito díspares), à abordagem da polícia e dos agentes públicos. Quando buscamos informações sobre a situação de moradia da população ameaçada, observamos que na grande maioria dos casos, tratam-se de ocupações antigas e pacíficas para fins de moradia. Em alguns casos, os moradores possuem registro de propriedade, mas na maior parte dos casos, tratam-se de posses. No entanto, em todos os casos acompanhados por esta pesquisa, os moradores ameaçados de remoção cumpriam os requisitos necessários à obtenção da posse protegida por lei, ou seja, possuíram como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, imóvel situado em área urbana, utilizando-o para fins de moradia.

O fator agravante do processo de reestruturação urbana que analisamos, reside no fato dele coadunar discursos hegemônicos de consenso sobre os rumos da política urbana a medidas excepcionais que estabelecem a exclusão de grupos inteiros de cidadãos, o que poderia ser interpretado de forma análoga ao conceito de guerra civil legal desenvolvido por Agamben para definir o totalitarismo moderno:

---

<sup>456</sup> Ainda que em outros momentos, o discurso da prefeitura preveja a transformação de “áreas até então consideradas de risco em locais seguros para a população”, o que nos leva a entender que serão realizadas obras de contenção e redução do risco sem, entretanto, garantir a permanência das moradias nesses locais.

<sup>457</sup> V. BOOKCHIN, Murray. *Municipalismo Libertário*.

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. (AGAMBEN, 2004, p. 13)

Nesse sentido, se na própria lei, os moradores de “assentamentos populares”, “loteamentos clandestinos” e “favelas” são tratados de forma diferenciada dos demais moradores da cidade, e considerados (eles e/ou seus modos de vida e/ou suas formas de habitar) elementos indesejáveis para a cidade que se pretende constituir. O “procedimento” adotado nas remoções, ainda que se assemelhe ao que vem sendo praticado pelo poder público nas demais cidades-sede da Copa do Mundo, dificilmente pode ser chamado de “padrão”. O “padrão FIFA” de abordagem dos moradores pressupõe ações descoordenadas que geralmente envolvem um comportamento autoritário e mesmo truculento por parte do poder público, as informações são obscuras, não havendo transparência sobre as obras públicas, os agentes encarregados da negociação com os moradores se alternam entre agentes da secretaria municipal de habitação, funcionários das empreiteiras responsáveis pela obra, policiais militares, guardas municipais, dentre outros. Em geral, não há documentação por escrito, e as que existem beiram a ilegalidade.

Somada a isso, existe toda uma rotina de coações psicológicas. Casas foram marcadas com pichações de números e códigos que os operários da prefeitura não sabiam explicar aos moradores. A maioria não tinha nenhuma clareza e nenhuma informação precisa sobre o motivo da marcação da sua casa, e quando descobriam que sua casa seria removida para dar lugar a um empreendimento específico, não havia publicidade do projeto urbanístico, número de atingidos, plano de reassentamento, todas informações que deveriam ser públicas e amplamente noticiadas entre a população afetada.

Os agentes “oficiais”, ditos representantes do poder público, afirmavam reiteradamente que os moradores não tinham o direito de morar ali (logo, ao reconhecimento de posse e indenização por benfeitorias em preço de mercado). Era dito que se não aceitassem a quantia ou as condições oferecidas, teriam suas casas demolidas, perderiam tudo e não teriam prazo para transportar seus pertences para um local seguro. Algo que infelizmente foi comprovado em numerosas situações. A violência do Estado, ao lidar com essa população, suspendeu tudo o que poderíamos entender por “Estado”, “Democrático” e “de Direito”.

Essa geografia da segregação em função da renda operada pelo intenso processo de remoções, pode ser explicada em Lojkine, quando afirma o caráter contraditório<sup>458</sup> das políticas urbanas capitalistas, que “Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital”.<sup>459</sup>

A própria centralidade do Minha Casa, Minha Vida como alternativa de moradia à população de baixa renda também apresenta seus limites. Raquel Rolnik fala com certa preocupação sobre a concessão excessiva de crédito imobiliário através do programa. Segundo estudo<sup>460</sup> do Ipea (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) existe a possibilidade de ocorrer uma bolha no mercado imobiliário brasileiro, tendo em vista que a ampliação da oferta de crédito no mercado por programas e incentivos do governo federal impulsionou um aumento de preços insustentável.<sup>461</sup>

Além do risco da bolha imobiliária que pode ser criada pela insustentabilidade do crescimento do crédito habitacional, a autora alerta para o risco de se ampliarem as desigualdades no acesso à moradia rebaixando, assim, as condições de vida das famílias. Considerando que o preço dos imóveis chegou a uma alta de 165% no Rio de Janeiro, enquanto a inflação foi de 25%, adquirir um imóvel está se tornando cada vez mais difícil. Algumas famílias comprometem parte considerável de sua renda no pagamento das prestações de um imóvel e os preços dos alugueis seguem a mesma tendência. Com os preços cada vez mais altos, o acesso à moradia adequada ficará cada vez mais restrito.<sup>462</sup>

---

<sup>458</sup> Segundo Lojkine, os fenômenos urbanos pertencem à divisão do trabalho na sociedade, e não podem ser dissociados da tendência do capital em aumentar a produtividade do trabalho (através da socialização das condições gerais da produção, das quais a urbanização é componente essencial). Ele critica Castells por tentar separar o “econômico” do “social”, definindo o “urbano” como o domínio do não-trabalho, logo, o conjunto das atividades de “consumo”. Para Lojkine, é justamente a unidade contraditória dessas duas lógicas que define a cidade capitalista. Assim, enquanto Castells situa o planejamento como elemento externo da urbanização, para Lojkine, o “urbano” é um dos principais componentes do planejamento. LOJKINE (1981) p. 141-142.

<sup>459</sup> Ibid, p. 171.

<sup>460</sup> Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1762.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1762.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 2013.

<sup>461</sup> ROLNIK, Raquel. *Minha casa, minha dívida?* In: Blog da Raquel Rolnik. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/09/19/minha-casa-minha-divida/>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

<sup>462</sup> Idem.



No entanto, o Programa Minha Casa, Minha Vida é a principal (ou única) alternativa de moradia oferecida às pessoas removidas de suas casas. A lei que institui o Minha Casa, Minha Vida<sup>463</sup> obriga que os empreendimentos estejam localizados em malha urbana ou em área de expansão com adequação ambiental e infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais e permita o abastecimento de água e de energia elétrica além da existência (ou compromisso do poder público local) de instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.<sup>464</sup>

No entanto, observamos que nos processos de remoção a oferta de imóveis no próprio local de moradia é baixíssima, levando-se em conta que os bairros e comunidades alvos da requalificação urbana expulsam, direta ou indiretamente, seus moradores originários e os substitui por camadas de maior poder aquisitivo, pois a valorização imobiliária dificulta que unidades de interesse social sejam construídas nessas regiões. Além disso, o baixo padrão construtivo das habitações de interesse social do Minha Casa, Minha Vida e o tamanho reduzido das unidades também desencorajam os moradores, especialmente os de família numerosa.

Além disso, os conjuntos habitacionais produzidos pelo MCMV para atender à população removida (com rendimentos familiar de até três salários mínimos) não estão localizados, em sua grande maioria, nas áreas beneficiadas pelos investimentos, mas sim nas áreas periféricas da cidade, dotadas de baixa cobertura de serviços públicos e infraestrutura urbana. Em alguns casos, o lançamento das unidades provocará ainda mais precarização dos serviços públicos com o recebimento de um contingente enorme de pessoas sem a correspondente ampliação dos serviços.<sup>465</sup>

O processo de transformação urbana, além do claro perfil elitista, tem caráter marcadamente autoritário e antidemocrático, em razão da truculência dos agentes do poder público e do esvaziamento das instâncias participativas. O recente processo de transmutação das arenas decisórias e os novos arranjos institucionais voltados para a realização dos megaeventos levou a mudanças na estrutura de governança e à composição diversas entidades deliberativas, executivas e consultivas, já descritas no segundo capítulo. As entidades

---

<sup>463</sup> BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>464</sup> Ibid, art. 5º e incisos.

<sup>465</sup> Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2013). p. 20.

consultivas, em tese, foram criadas para responder às demandas por participação popular e controle social. São elas: Conselho do Legadômetro, Conselho da CDURP, Conselho de Legado e Conselho da Cidade.

Segundo a pesquisa do Observatório das Metrópoles,<sup>466</sup> as atividades desses conselhos são meramente formais e sem qualquer abertura relevante à participação popular. Além dos conselheiros terem pouca autonomia em suas ações, que às vezes se restringem a meras aprovações de relatórios, a pequena abertura à sociedade civil privilegia os representantes de entidades comerciais e empresariais.

A isso somamos as numerosas denúncias dos moradores removidos sobre a ausência de informação sobre as causas da remoção e os motivos para a demolição de suas residências e as dificuldades em participar das decisões e previsões de alternativas. A participação e as informações mais básicas são negadas até mesmo aos moradores diretamente envolvidos nos impactos dos empreendimentos.

O caso do Morro da Providência, por exemplo, foi retirado da esfera de mediação da Comissão de Mediação de Conflitos do FMHIS (Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social) após a interposição de uma Ação de Exibição de Documentos na justiça contra a prefeitura. A Comissão, presidida pelo Secretário Municipal de Habitação, foi criada para administrar conflitos decorrentes do uso do dinheiro público e aplicar o mesmo em benefício dos grupos mais necessitados de habitação de interesse social (portanto, recém-removidos ou em vias de remoção).

Paralelamente às tentativas de negociação nessa esfera, os moradores viviam em meio a rumores sobre a marcação de centenas de casas, sem saber se elas seriam removidas, e por qual motivo (o único material disponível afirmava a necessidade de remoção de 832 residências do Morro). Após buscarem incessantemente por informações sobre as intervenções junto à prefeitura e ao Consórcio responsável por algumas obras, eles decidiram buscar a Defensoria para requerer tais informações públicas pela via judicial. O episódio ocorrido com o Morro da Providência não deixa dúvidas sobre os entraves estabelecidos junto aos órgãos (supostamente) participativos das instâncias públicas.

Nesse sentido, o modo como a cidade vem sendo pensada e o que os projetos urbanísticos em curso já demonstram, é que a ausência de diálogo sobre os projetos, a inviabilização da participação e da fiscalização sobre a condução dos mesmos, gerará um

<sup>466</sup> Relatório Parcial Rio de Janeiro do Projeto Metropolização e Megaeventos: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Abril de 2012. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/Relat\\_RJ%202012.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/Relat_RJ%202012.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2013. p. 16.

enorme ônus para a população de menor poder aquisitivo, que não poderá arcar com os custos de viver na região infraestruturada da cidade e usufruir, verdadeiramente, do direito à cidade constitucionalmente consagrado.

Lojkine chega a uma nova divisão das funções do capital autonomizado pelas novas tecnologias da informação que reformularam a divisão do trabalho no conjunto do processo econômico. Essa nova conformação, é correspondente ao que ocorreu no nível da divisão territorial do trabalho com a criação de novas formas de aglomeração espacial dos suportes materiais e humanos do processo produtivo. “(...) mais do que descrever rigorosamente a correlação entre formas de urbanização e formas da divisão social do trabalho, essa problemática permite, a nosso ver, substituir uma sociologia da estratificação social, por uma sociologia da segregação social”.<sup>467</sup>

Está desenhada uma política urbana na qual poder executivo e grupos empresariais caminham lado a lado, ambos possuem uma finalidade comum, qual seja, a de realizar um modelo de desenvolvimento e crescimento econômico que eleve os padrões de vida da cidade. Os moradores de baixa renda das regiões valorizadas e requalificadas pela especulação imobiliária, por setores produtivos ou empreendimentos viários, têm sido empurrados para regiões precarizadas e carentes de infraestrutura.

Apesar das melhorias em infraestrutura, comunicação e circulação, o preço que se paga por morar em uma cidade que se pretende global é alto, e já começa a pesar no dia-a-dia de alguns moradores da cidade. Os efeitos mais graves dessa grande reformulação urbana seriam o aumento do custo de vida e a segregação da população de baixa renda para a periferia (seja através da *gentrificação* ou “expulsão branca”, seja por meio das políticas de remoção em curso).

---

<sup>467</sup> LOJKINE (1981), p. 147-149.

## CONCLUSÕES

A cidade do Rio de Janeiro tem vivenciado um período ímpar no seu desenvolvimento urbano. A oportunidade de realizar os dois maiores eventos esportivos do mundo permitiu que a cidade alavancasse uma série de projetos urbanísticos de grande porte. A sinergia de investimentos privados e os maciços repasses de verbas públicas do governo federal (e também estadual) permitiram que a prefeitura realizasse uma profunda reestruturação urbana, que vai desde mudanças nos arranjos institucionais, na composição de órgãos públicos e na repartição de competências até profundas alterações no território da cidade.

Todas essas transformações simultâneas provocaram algumas inquietações que me fizeram chegar até essa pesquisa. Os questionamentos vinham no sentido de identificar se haveria alguma motivação ideológica de fundo nesse processo de reforma urbana que envolveu o Rio de Janeiro. A participação na elaboração do primeiro dossiê de violações de direitos da Articulação Nacional de Comitês Populares da Copa trouxe a percepção de que as práticas do prefeito do Rio de Janeiro eram muito semelhantes às dos prefeitos das demais cidades-sede da Copa do Mundo. Após aprofundar ainda mais a pesquisa, foi possível perceber que em outras cidades do mundo, ocorreram processos semelhantes ligados à realização de megaeventos esportivos que sinalizavam para um modelo de gestão.

Mesmo nos países centrais, reestruturações urbanas desta escala produziram efeitos nefastos nos modos de vida da população alijada do mercado de consumo. O que sinalizou para a ocorrência de consequências ainda mais nefastas nas cidades brasileiras, principalmente no Rio de Janeiro, cujo centro urbano está repleto de moradores em situação de pobreza nas muitas favelas espremidas em seus morros.

Não foi difícil identificar que a forma de atuação do executivo municipal se assemelha ao modelo de planejamento e gestão urbana empreendedora, que concentra na prefeitura funções de estímulo ao desenvolvimento econômico, captação de investimentos e atração de empresas e turistas através do *marketing* urbano. Ainda assim, no caso do Rio de Janeiro, as alianças políticas entre o governo municipal, estadual e federal contribuíram bastante para que os empreendimentos da prefeitura fossem exitosos. O governo federal investiu fortemente recursos do Programa de Aceleração do Crescimento em diversas obras de infraestrutura realizadas na cidade.

Por adotar ter adotado o empreendedorismo urbano como modelo de governança, a política urbana da cidade tem como um de seus principais fundamentos a formação de

parcerias público-privado (PPP). Diversas obras públicas são realizadas por empresas que, mais do que assinar um contrato de prestação de serviços, tornaram-se concessionárias de serviços públicos essenciais e permissionárias da exploração de diversos equipamentos públicos que foram privatizados sob a forma das PPPs. Essa forma de realizar os projetos urbanísticos leva a um planejamento centrado na valorização do local (projeto a projeto), em detrimento de um planejamento urbano centralizado, que se desenvolve de forma abrangente por toda a cidade.

Para que os projetos urbanísticos obtenham êxito, a prefeitura não utiliza mecanismos de contenção da especulação imobiliária. Mesmo dispondo de numerosos instrumentos previstos tanto no Estatuto da Cidade quanto no próprio Plano Diretor, o poder público se apropria dessa valorização, que se confunde com todo o seu esforço de *marketing* urbano pela valorização e requalificação dos locais-objeto de intervenção. Assim, são deixados de lado os instrumentos que possibilitam o acesso à cidade de forma equânime, em detrimento de instrumentos que beneficiam os principais aliados desse projeto de cidade: as operações urbanas, concessões e outras modalidades de parcerias público-privado.

Outra característica do empreendedorismo urbano é a postura competitiva com relação às demais cidades. Constatamos, na leitura do Plano Estratégico da cidade, que várias de suas metas são elaboradas comparativamente a outras capitais do país ou da região sudeste (como São Paulo e Belo Horizonte). Essa preocupação em disputar investimentos com outras cidades em níveis de desenvolvimento econômico semelhante ao Rio de Janeiro fez com que suas políticas públicas caminhassem lado a lado com os pressupostos globais para atração de investimentos empresariais. Esse modelo de planejamento e gestão está ligado à busca por um modelo de cidade que assuma destaque na economia global, sendo sede das principais empresas transnacionais, e palco dos principais eventos internacionais.

A realização da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016 trouxe para a cidade uma série de encargos contratuais que impuseram prazos ousados na construção de equipamentos esportivos e de infraestrutura urbana. A necessidade de cumprimento das obrigações contratualmente assumidas somada à construção de consenso sobre a “crise” ou o “caos” urbano, permitiu que se aprovasse a realização de diversas políticas públicas em regime de urgência ou de exceção.

A exceção se institucionalizou inicialmente no plano discursivo, logo traduzida no plano normativo (com numerosas leis que suspenderam direitos garantidos por outras) e no plano operacional das políticas que, ao se concretizarem, revelaram a face perversa de uma reforma urbana pautada essencialmente nos interesses de mercado. O poder estatal não foi

capaz de conter os processos especulativos e não direcionou a política urbana no sentido de equilibrar a distribuição entre os ônus e benefícios decorrentes do projeto de desenvolvimento. Ao contrário, o executivo municipal, através da Secretaria Municipal de Habitação, foi o principal agente violador de direitos.

Ao contrapor as garantias de direitos dos cidadãos, previstos em âmbito nacional e internacional, às leis de exceção, tivemos mais clareza sobre o estado de exceção que se opera na cidade. Quaisquer supostas arbitrariedades na conduta estatal, especialmente no que tange à realização dos megaeventos, estão previstas, fundamentadas e garantidas por lei. É preciso estar atento às supressões de direitos inseridas nessas leis, que atropelam princípios basilares da nossa Constituição, e ferem seus pressupostos democráticos. Na verdade, constatamos que a exceção se apresenta muito mais como técnica de governo do que como medida excepcional no sentido próprio do termo, revelando um comportamento excludente e autoritário do poder público que exige fundamentação no plano legislativo para que seus atos adquiram “força de lei”.

O pequeno apanhado das leis excepcionais feito na pesquisa levou em conta a atualidade e relevância das mesmas na luta pelo direito à moradia e à cidade. Impressionou o fato de que hoje, a remoção de favelas e moradias populares esteja tão banalizada e naturalizada, inclusive em diplomas normativos que deveriam ter a função de proteger seus moradores. A reificação do desenvolvimento, mais especificamente, de *um* projeto de desenvolvimento específico, que envolve grandes obras de infraestrutura, reestruturação e requalificação do espaço urbano, tem provocado também a mutação do seu tecido social, e sem qualquer diálogo com a sociedade. Na verdade, observamos que outras bases apoiam a execução da política urbana, que acaba se realizando ao largo das reais necessidades da população e, não raro, entra em conflito com os interesses da coletividade.

Ainda não temos dados precisos sobre o “custo social” das remoções. Mas podemos concluir que suas consequências são gravíssimas. Até 2012, 65 mil moradores da cidade foram removidos de suas casas. O número continua crescendo, e a principal alternativa apresentada é o financiamento de unidades do programa Minha Casa, Minha Vida. Além das unidades habitacionais do programa serem insuficientes para receber um contingente tão alto de moradores (numa conjuntura em que o déficit habitacional já chega a níveis preocupantes), as unidades para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos são construídas em bairros sem infraestrutura ou com infraestrutura e oferta de serviços públicos precárias. Além disso, é preocupante o processo de financeirização das políticas sociais (através da concessão de crédito imobiliário por meio da Caixa Econômica Federal).

Se a principal (para não dizer única) alternativa de moradia de interesse social é construída prioritariamente em regiões periféricas da cidade, distantes dos postos de trabalho e carentes de infraestrutura e prestação de serviços básicos, podemos afirmar que a expulsão da população pobre para as regiões periféricas é um componente da política urbana do Rio de Janeiro atual, que reflete os processos históricos de segregação urbana e de *gentrificação* já ocorridos em outras cidades do mundo. A população de menor poder aquisitivo, fica impossibilitada de usufruir, verdadeiramente, do direito à cidade constitucionalmente consagrado.

Da mesma forma que algumas regiões da cidade estão sujeitas a regras especiais de desapropriação, algumas formas de vida estão excluídas do âmbito de proteção jurídica do Estado Democrático de Direito. Comunidades inteiras foram removidas sem a previsão de um plano de reassentamento dessas famílias, que ficaram totalmente desamparadas e desprotegidas. A ausência de um padrão da abordagem dos moradores levou a negociações espúrias de indenizações em valor insuficiente para adquirir outro imóvel na região. O aluguel-social, no valor de 400 reais (depois reajustado para 500 reais) também era insuficiente para pagar pelo aluguel de um imóvel no mesmo local de moradia/trabalho.

Diante do exposto, podemos avaliar que a pesquisa trouxe um extenso diagnóstico do momento vivido pela cidade. Através da apresentação dos modelos de cidade e de planejamento urbano enquadrados pelo Rio de Janeiro, tivemos clareza da influência dos processos de produção e reprodução capitalistas na constituição da cidade que gravita entre as escalas local-global de desenvolvimento econômico. Observamos que a cidade já vivenciou processos semelhantes, desde o governo Pereira Passos, envolvendo a expansão das malhas de transportes, investimentos de multinacionais, remoções arbitrárias e expulsão da população de baixa renda para conjuntos habitacionais localizados em regiões periféricas carentes de infraestrutura, e a exaltação da ordenação e reestruturação urbana e paisagística com foco na atividade turística e captação de investimentos do setor privado.

O salto qualitativo desta análise se deu com a avaliação de que hoje a cidade não é apenas um território, administrativamente centralizado, em que se operam transações comerciais variadas. Ela própria constitui um objeto a ser vendido, toda a cidade integra um pacote, que está apto a ser modelado livremente pelos seus investidores, sem qualquer consideração sobre aqueles que a habitam.

A população, aviltada pelas remoções arbitrárias ou pelo aumento excessivo do custo de vida com a especulação imobiliária desenfreada, se organizou em diversas iniciativas de resistência a um projeto de cidade que se impôs de forma tão autoritária. Nesses conflitos, se

evidenciaram algumas distorções na atuação dos órgãos públicos, que restringem a participação democrática sobre assuntos de interesse público, cujos agentes violam direitos fundamentais da população (como os policiais das Unidades de Polícia Pacificadora, os guardas municipais e encarregados da Secretaria Municipal de Habitação).

A esse respeito, também avaliamos que inexistem espaços de efetiva participação popular na gestão democrática da cidade. A atuação dos órgãos instituídos com a finalidade de trazer uma “aura democrática” às suas decisões contemplam a participação da sociedade civil apenas na figura de representantes de entidades empresariais ou comerciais, ou de organizações não-governamentais. Também não há transparência sobre a indicação dos conselheiros, demonstrando que a cidade vem sendo pensada para atender a interesses muito específicos e/ou de fundo sigiloso, que não podem ser partilhados com a coletividade que nela reside.

Como forma de resistência possível, a população se organizou para além das formas tradicionais e dos organismos locais, vocalizando denúncias internacionalmente, em parceria com diversas instituições e organizações não-governamentais, e dialogando com outros grupos a fim de dar visibilidade às suas reivindicações que têm sido ignoradas em âmbito governamental e nos veículos midiáticos de grande circulação. Os dossiês denunciando as violações cometidas no decorrer da preparação da cidade para os megaeventos têm chamado a atenção internacional para a questão, gerando constrangimentos nos níveis de governo.

Iniciativas como as da Vila Autódromo e Estradinha, de realizar um plano de urbanismo alternativo ao da prefeitura, sinalizam um comportamento propositivo por parte dos moradores, que decidiram mostrar que outra cidade é possível. E que a destruição das suas casas e das suas vidas não é requisito indispensável à realização de obras de infraestrutura fundamentais para a cidade. É possível harmonizar tais situações e buscar soluções de forma dialogada, como a lei determina. A propósito, já seria bastante válido que as determinações legais fossem cumpridas, e os moradores tivessem seus direitos respeitados no processo de negociação com o poder público. Podemos concluir que o fiel da balança desse conflito é justamente a ampliação da participação popular e democrática nos rumos da cidade. Somente assim, será possível evitar a segregação urbana e produzir a cidade “integrada” que o prefeito prometeu.



## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v. 9 , n. 2. p. 25-54. Nov. 2007.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. *Dossiê megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil*. [S.l.] Dez. 2011. Disponível em: <[http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=451:laboratorio-eternippur-publica-dossie-megaeventos-e-violacoes-de-direitos-humanos-no-brasil-&catid=67:outros&Itemid=7](http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=451:laboratorio-eternippur-publica-dossie-megaeventos-e-violacoes-de-direitos-humanos-no-brasil-&catid=67:outros&Itemid=7)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Dossiê megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil*. 2. ed. Blog do Comitê Popular Rio. [S.l.] Jun. 2012. Disponível em: <[http://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/06/dossie\\_megaeventos\\_violacoesdedireitos2012.pdf](http://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/06/dossie_megaeventos_violacoesdedireitos2012.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2013.

BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BESSA, Altamiro S. Mol. *O design urbano como estratégia de desenvolvimento do turismo nos grandes destinos internacionais*. 2006. 113 f. Dissertação (Mestrado em Turismo e Meio-Ambiente) – Centro Universitário Una, Belo Horizonte, 2006.

BOOKCHIN, Murray. *Municipalismo Libertário*. Disponível em: <<http://www.nodo50.org/insurgentes/textos/autonomia/04municipalismo.htm>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BOUDON, Raymond. *A ideologia ou a origem as ideias recebidas*. São Paulo: Ática, 1989.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.

Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.035 de 1º de outubro de 2009. Institui o Ato Olímpico, no âmbito da administração pública federal, com a finalidade de assegurar garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e de estabelecer regras especiais para a sua realização, condicionada a aplicação desta Lei à confirmação da escolha da referida cidade pelo Comitê Olímpico Internacional. Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12035.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.663 de 5 de junho de 2012. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nos 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Medida provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/pmcmv/saiba\\_mais.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp)> e <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/pmcmv/saiba\\_mais.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Proposta de Portaria que Regulamenta os procedimentos e medidas que garantam o direito à moradia e à cidade às pessoas afetadas em decorrência da necessidade de deslocamento involuntário provocado pela execução de obras e serviços de engenharia em intervenções sob gestão do Ministério das Cidades. Brasília-DF. Portaria Disponível em <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/MINUTA\\_PORTARIA\\_REASSENTAMENTO\\_24\\_04\\_12.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/MINUTA_PORTARIA_REASSENTAMENTO_24_04_12.pdf)> Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de lei nº 728 de 9 de dezembro de 2011. Define crimes e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança da Copa das Confederações FIFA de 2013 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014, além de prever o incidente de celeridade processual e medidas cautelares específicas, bem como disciplinar o direito de greve no período que antecede e durante a realização dos eventos, entre outras providências. Brasília-DF. Artigo nº 44. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/matepdf/100792.pdf>>. Acesso em 16 out. 2013.

BRASIL & DESENVOLVIMENTO. *Brasil, 2011: os limites do nacional-desenvolvimentismo*. [S.l.] Fev. 2012. Disponível em: <<http://brasiledesenvolvimento.wordpress.com/2012/02/23/brasil-2011-os-limites-do-nacional-desenvolvimentismo/>>. Acesso em: 09 out. 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: UNISANTOS/Saraiva, 2006.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Observatório das metrópoles: a realidade da moradia no Brasil*. Artigo publicado em 14/09/2012 Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/politica,observatorio-das-metropoles-a-realidade-da-moradia-no-brasil,930782,0.htm>>. Acesso em: 22 out. 2013.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O II plano estratégico do Rio de Janeiro: a anulação da política frente ao ajuste urbano da cidade. XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. *Anais*. Florianópolis: ANPUR, 2009.

CARVALHO, Mônica de. Cidade global: anotações críticas sobre um conceito. *In: São Paulo em perspectiva*. 14 (4), 2000. p. 70-82. Disponível em: <[http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9753\\_p.71](http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9753_p.71)>. Acesso em: 6 nov. 2013.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

\_\_\_\_\_. *Problemas de investigação em sociologia urbana*. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1975.

COCCO, Giuseppe (Org.). *A cidade estratégica - nova retórica e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do Porto de Sepetiba*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

COMA, Mauro Castro. Del sueño olímpico al Proyecto Maravilha: El ‘eventismo’ como catalizador de la regeneración a través de Grandes Proyectos Urbanos. *URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S.l.], v. 3, n. 1, 2011. Cópia obtida com o autor. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/urbe?dd1=5727&dd99=view>>. Acesso em: 22 out. 2013.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro. *Blog do Comitê Popular Rio*. Rio de Janeiro. Abr. 2013. Disponível em: <<http://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/04/dossic3aa-megaeventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. Maio de 2013. *Blog do Comitê Popular Rio*. Rio de Janeiro. Maio 2013. Disponível em: <[http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie\\_comitepopularcoparj\\_2013.pdf](http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf)> Acesso em: 22 out. 2013.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DHESCA Brasil. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. Relatoria do Direito Humano à Cidade. Rio de Janeiro. 18-20 mai. 2011. Disponível em: <[http://www.dhescbrasil.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=462:leia-o-relatorio-sobre-impactos-da-copa&catid=69:antiga-rok-stories](http://www.dhescbrasil.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=462:leia-o-relatorio-sobre-impactos-da-copa&catid=69:antiga-rok-stories)>. Acesso em: 22 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Entrevistas intituladas “Vozes da Missão”. Rio de Janeiro. 18-20 mai. 2011. Disponíveis em: <[http://www.youtube.com/watch?v=oa\\_iro4Xgzk](http://www.youtube.com/watch?v=oa_iro4Xgzk)>, <<http://www.youtube.com/watch?v=FNWclXqyzc>>, <[http://www.youtube.com/watch?v=M9WkHKQrh\\_M](http://www.youtube.com/watch?v=M9WkHKQrh_M)> e <<http://www.youtube.com/watch?v=QWzPXxL7cQc>>. Acesso em: 22 out. 2013.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. *A urbanização e o falso milagre do CEPAC*. São Paulo. 17 abr. 2001. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/cepac.html](http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/cepac.html)>. Acesso em: 03 out 2011.

FÓRUM COMUNITÁRIO DO PORTO. Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações, [S.l.: s.l.], 2011. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <<http://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-mpf-fcp.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2011.

\_\_\_\_\_. *Nascimento da biopolítica*. Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARFINKEL, Harold. *Studies in ethnomethodology*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice- Hall, 1967.

GOHN, Maria da Glória (Org). *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Loyola Edições, 1991.

\_\_\_\_\_. *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/FASE: 2004.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: UNISANTOS/Saraiva, 2006. p. 75-96.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. In: *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, nº 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present. (1989), p. 3-17. Disponível em <<http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/harvey1989-from-managment-to-empresaurialism.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

LAGO, Luciana Corrêa do. *Desigualdade e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.

LOBO, Maria da Silveira. *Porto Maravilha: o EIV do professor Pancrácio*. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.129/3842>>. Acesso em: 22 out. 2013.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: *Cadernos IPPUR*. Ano XI, nº 1 e 2. Jan-Dez 1997. Rio de Janeiro: IPPUR, 1997.

\_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONTANDON Daniel Todtmann e SANTOS JUNIOR Orlando Alves dos. Síntese, Desafios e Recomendações. In: *Os Planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas* / Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 27-56.

OLIVEIRA, Fabricio. *Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a exceção ou o estado de exceção? X Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, *Anais*. Belo Horizonte: 2003. p. 9-14. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/84/68>>. Acesso em: 22 out. 2013.

Organização das Nações Unidas (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*. Assembleia Geral das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1948, Resolução 217 A (III). Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1996*. Assembleia Geral das Nações Unidas de 16 de dezembro de 1996, Resolução 2200A (XXI). Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992*. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU. Disponível em: [http://direitoamoradia.org/?page\\_id=46&lang=pt](http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt). Acesso em: 28 out. 2013.

ORLANDI, Eni P. *Análise de discurso: princípios & procedimentos*. 9. ed. Campinas: Pontes, 2010.

PAES, Eduardo. Entrevista concedida ao Projeto Cinemão. Rio de Janeiro (2013). Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=bW8owISi3P0&feature=share>>. Acesso em: 22 out. 2013.

\_\_\_\_\_. The 4 commandments of cities. Disponível em: <[http://www.ted.com/talks/eduardo\\_paes\\_the\\_4\\_commandments\\_of\\_cities.html](http://www.ted.com/talks/eduardo_paes_the_4_commandments_of_cities.html)>. Acesso em: 30 out. 2013.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Pós-2016: o Rio mais integrado e mais competitivo*. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (2009-2012). Rio de Janeiro: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_. *Projeto Morar Carioca*. Disponível em:  
<<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/morar-carioca/>>. Acesso em: 16 out. 2013.

RABELLO, Sonia. Moradia: qual a justa indenização para os pobres? *Blog da Sonia Rabello*. Disponível em: <<http://www.soniarabello.com.br/moradia-qual-a-justa-indenizacao-para-os-pobres-2/>>. Acesso em: 06 set. 2013.

REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000.

\_\_\_\_\_; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro* (1989). Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao\\_rj.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_rj.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 34.522 de 3 de outubro de 2011. Aprova as diretrizes para a demolição de edificações e relocação de moradores em assentamentos populares. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/11/decreto-nc2ba-34522-de-3-de-outubro-de-2011-pref-rio-de-janeiro.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 36.670 de 1º de janeiro de 2013. Institui o modelo de governança para execução do Plano Estratégico 2013-2016 da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em:  
<<http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2013/01/DECRETO-N%C2%BA-36670-DE-1%C2%BA-DE-JANEIRO-DE-2013.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº101 de 23 de novembro de 2009. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em:  
<[http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/06/LC101\\_-\\_23112009.pdf](http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/06/LC101_-_23112009.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº102 de 23 de novembro de 2009. Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro CDURP e dá outras providências. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em:  
<[http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/05/LC102\\_-\\_23112009\\_-\\_CDURP.pdf](http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/05/LC102_-_23112009_-_CDURP.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei estadual nº 2.898 de 23 de março de 1998. Rio de Janeiro-RJ. Dispõe sobre comunicação oficial a autoridades competentes sobre diligências relativas ao desalojo coletivo de comunidades rurais e urbanas. Disponível em:  
<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/320e9fc5285344b0032565df006e53ae?OpenDocument&Highlight=0,2898>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro*. (1990). Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <<http://200.141.78.79/dlstatic/10112/1659124/DLFE-222901.pdf/LeiOrganica.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro* (1992). Lei Complementar nº 16 de 4 de junho de 1992. Rio de Janeiro. artigo 44, III. Disponível em: <<http://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/287415/lei-complementar-16-92>>. Acesso em 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro* (2011). Lei Complementar nº 111 de 1 de fevereiro de 2011. Artigo 15. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/d25dec442e68164c032577120066b713/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Vereadores. Projeto de lei complementar nº 31 de 17 de fevereiro de 2009. Define os parâmetros urbanísticos para a área que menciona, inserida na Área de Especial Interesse Urbanístico criada pelo Decreto nº 12.409, de 9 de novembro de 1993, da II Região Administrativa - Centro e dá outras providências. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro0711.nsf/016eae199bdaf0a003256caa00231310/50a0588032d75c59032576a20074f97f?OpenDocument>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Vereadores. Projeto de lei complementar nº 67 de 11 de outubro de 2011. Autoriza a adoção de parâmetros especiais para a implantação de centro cultural em Botafogo, IV RA. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro0711.nsf/016eae199bdaf0a003256caa00231310/97ac5df83aeffb183257928006ef2ed?OpenDocument>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Vereadores. Projeto de lei complementar nº 47 de 11 de janeiro de 2011. Define os parâmetros urbanísticos para a área que menciona, inserida no bairro da Gamboa, I RA - Portuária, e dá outras providências. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro0711.nsf/016eae199bdaf0a003256caa00231310/845ff8c39bfa1b3a8325781600715c9f?OpenDocument>>. Acesso em 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Unidade de Polícia Pacificadora. Disponível em: <<http://www.upprj.com/>> Acesso em: 16 out. 2013.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/Fabesp, 1997.

\_\_\_\_\_. Porto Maravilha: custos públicos e benefícios privados? *Blog da Raquel Rolnik* (13 jun. 2011). Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/06/13/porto-maravilha-custos-publicos-e-beneficios-privados/>>. Acesso em: 24 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Minha casa, minha dívida? *Blog da Raquel Rolnik* (19 set. 2012). Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/09/19/minha-casa-minha-divida/>>. Acesso em: 24 out. 2013.



\_\_\_\_\_. e CYMBALISTA, Renato (Org.). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Polis n° 29, 1997.

SANCHEZ, Fernanda. *Cidade Espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Editora Palavra, 1997.

\_\_\_\_\_. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó-SC: Argos Editora Universitária, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas urbanas em renovação: uma leitura dos modelos emergentes. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. N° 1, maio 1999. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/13/1>>. Acesso em: 20 out. 2013.

SANTOS, A. M. S. P. A experiência da metrópole carioca como estado da Guanabara (1960-75). In: Santos, A. M. S. P. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

\_\_\_\_\_; MOTTA, Marly Silva da. O “bota-abaxio” revisitado: o executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). *Revista Rio de Janeiro*, n°. 10, maio-agosto 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: Cláudio Souto & Joaquim Falcão (Orgs.). *Sociologia e Direito*. São Paulo: Editora Pioneira, 1980.

SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel/Secretaria de Estado da Cultura, 2009.

\_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Editora Record, 2000.

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

\_\_\_\_\_. *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

\_\_\_\_\_. *et al.* Breve retrato das políticas urbanas para a promoção do direito humano à moradia. In: *Direitos Humanos no Brasil 2007 - Relatório*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2007.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Org.). *De volta à*

*cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos.* São Paulo: Annablume, 2006. p.59-87.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. A “reconquista do território”, ou: um novo capítulo na militarização da questão urbana. *Blog Passa Palavra*. 3 dez. 2010 Disponível em: <<http://passapalavra.info/2010/12/32598>>. Acesso em: 06 out. 2013.

SOUZA, Taiguara Libano Soares. *Constituição, segurança pública e estado de exceção permanente: a biopolítica dos autos de resistência.* Dissertação (mestrado). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2010.

TEIXEIRA, Eduardo Tomazine. Unidades de Polícia Pacificadora: O que são, a que anseios respondem e quais desafios colocam aos ativismos urbanos? - 1.<sup>a</sup> Parte. *Blog Passa Palavra*. 25 jun. 2010. Disponível em: <http://passapalavra.info/?p=25554>. Acesso em: 30 set. 2011.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B. *A cidade do pensamento único.* Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2011 (a). p. 75-103.

\_\_\_\_\_. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B. *A cidade do pensamento único.* Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2011 (b). p. 105-119.

\_\_\_\_\_. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR 2011, Rio de Janeiro. *Anais do Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro: 2011 (c).

VALLADARES, Lícia P. (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Editora Zahar.

VILA AUTÓDROMO. *Plano Popular de Urbanização da Vila Autódromo.* Disponível em: <<http://pontaodaeco.org/~lavica/planovilaautodromo.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.