

Discutindo a urbanização de favelas: análise de práticas formais e da “lógica da favela” no Morro do Alemão, Rio de Janeiro *

Discutiendo la urbanización de las favelas: análisis de prácticas formales y de la “lógica de la favela” en Morro do Alemão, Río de Janeiro

Discussing the slum upgrading: analysis of formal practices and the “logic of the favela” in Morro do Alemão, Rio de Janeiro

SOLANGE ARAUJO DE CARVALHO

Arquiteta e Urbanista, Mestre em Arquitetura, Doutora em Urbanismo

Professora adjunta (FAU) e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Urbanismo (PROURB) Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Brasil)

solange@fau.ufrj.br

ORCID: [0000-0002-7095-1472](https://orcid.org/0000-0002-7095-1472)

Recibido/Received: 30-09-2023; Aceptado/Accepted: 15-04-2024

Cómo citar/How to cite: Carvalho, Solange Araujo de (2024): “Discutindo a urbanização de favelas: análises de práticas formais e da *lógica da favela* no Morro do Alemão, Rio de Janeiro”, *Ciudades*, 27, pp. 91-112. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.91-112>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumo: Este artigo discute a interação entre a prática formal e a “lógica da favela” no Morro do Alemão, urbanizado em 2010. Observamos, via pesquisa empírica baseada em análise dos projetos, observações de campo e entrevistas qualitativas, resultados questionáveis da urbanização formal e dinâmicas locais que trouxeram qualidade ao ambiente. Neste processo, os movimentos sociais saíram fortalecidos e hoje influenciam políticas públicas. Recomendamos novas estratégias de governança em parceria com sujeitos políticos representativos nas favelas para superar as limitações. Ainda, a combinação entre o conhecimento técnico e características da “lógica da favela”, poderia ser o caminho para futuras ações nestes territórios.

* Este artigo apresenta resultados da pesquisa de doutorado “O projeto urbano no processo de urbanização de favelas: desafios e limites”, dirigida por Pablo Benetti, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Urbanismo, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ), e financiada pela CAPES por Bolsa de Doutorado Sanduíche no Exterior - PDSE (Processo nº 88881.189053/2018-01) e pelo Código de Financiamento 001; e da pesquisa de pós-doutorado “Espaços públicos em favelas: investigação sobre alternativas de gestão urbana”, dirigida por Rosana Denaldi, no âmbito do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais, da Universidade Federal do ABC (LEPUR/UFABC), e financiada pela CAPES através da bolsa Prêmio CAPES de Teses.

Palavras-chave: urbanização formal, programas públicos, projeto urbano, favela, assentamentos precários.

Resumen: Este artículo explora la interacción entre la práctica formal y la “lógica de la favela” en Morro do Alemão, urbanizado en 2010. Mediante investigación empírica basada en análisis de proyectos, observaciones de campo y entrevistas cualitativas, observamos resultados cuestionables de la urbanización formal y dinámicas locales que mejoraron el ambiente. En este proceso, los movimientos sociales se fortalecieron y ahora influyen en las políticas públicas. Recomendamos nuevas estrategias de gobernanza en colaboración con actores políticos representativos en las favelas para superar las limitaciones. Además, la combinación de conocimiento técnico y características de la “lógica de la favela” podría guiar futuras acciones en estos territorios.

Palabras clave: urbanización formal, programas públicos, proyecto urbano, favela, asentamientos precarios.

Abstract: This article discusses the interaction between formal practice and the logic of the favela in Morro do Alemão, urbanized in 2010. Through empirical research based on project analysis, field observations, and qualitative interviews, we observe questionable outcomes of formal upgrade alongside local dynamics improving the environment. In this process, social movements have emerged strengthened and now influence public policies. We recommend new governance strategies in partnership with representative political actors in favelas to overcome limitations. Furthermore, the combination of technical knowledge and characteristics of the logic of the favela could be the path for future actions in these territories.

Keywords: slum upgrading, public programs, urban design, favela, informal settlements.

Os programas públicos de urbanização de favelas (*slum upgrading*), implementados nas cidades do Sul Global a partir dos anos 1990, são uma tentativa de reduzir os conflitos urbanísticos, os riscos e a precariedade nos assentamentos informais. No Brasil, o “projeto”¹ tornou-se documento orientador para as transformações urbanas destes territórios, trazendo qualidade à intervenção pública em favelas (Denaldi, 2003).

As experiências brasileiras ganharam destaque mundial. O programa Favela Bairro (1994-2007), da cidade do Rio de Janeiro, serviu de modelo para outros programas no Brasil e no mundo (Brakarz *et al.*, 2002) por sua abordagem como “urbanização integral” (Bueno, 2000: 193); pelos arranjos institucionais, e pela escala de abrangência e de atuação (Fiori *et al.*, 2001: 48).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007-2018) ampliou a abrangência da urbanização de favelas para todo o Brasil, associando-a inclusive a programas de provisão habitacional. Embora tenha sido considerado um ganho nas práticas formais (Magalhães, 2016: 9), a operacionalização desintegrada destas ações em favelas gerou descompassos e problemas nas obras de urbanização (Cardoso & Denaldi, 2018: 40-42).

¹ Neste artigo, “projeto” refere-se ao Projeto Urbano, cuja disciplina Urbanismo centraliza e integra todas as outras complementares necessárias para a urbanização integral de uma favela.

Por ser um programa de financiamento do Governo Federal a projetos e programas locais, o caráter das intervenções do PAC foi influenciado pelas prefeituras e governos estaduais. No Rio de Janeiro, os recursos federais alavancaram o programa PAC-Favelas, do Governo do Estado do Rio de Janeiro², focado nos grandes complexos de favelas para a preparação da cidade para os Jogos Olímpicos Rio 2016. O PAC-Favelas foi considerado em “acúmulo progresso” (Cardoso *et al.*, 2018: 117) na experiência de urbanização de favelas do Rio de Janeiro. A articulação entre Governo do Estado e construtoras, influenciou as diretrizes dos projetos, a participação dos moradores e a transparência, gerando enormes desperdícios dos recursos públicos em obras emblemáticas sem sustentabilidade (Cardoso *et al.*, 2018: 117-120).

As urbanizações e o vulto de investimentos públicos em favelas no Rio de Janeiro tiveram tanto êxitos –como o impacto positivo da qualidade de vida das populações destes territórios, ou a consolidação de expertise da gestão pública–, quanto limitações –como a fraca participação social, o não atendimento à precariedade habitacional e poucos avanços na regularização (Cardoso, 2022)–. Toda essa experiência de quase 30 anos, no entanto, não caracterizou uma política estruturada, mas uma “continuidade descontínua” (Ximenes & Jaenisch, 2019).

Atualmente, a política brasileira de urbanização de favelas está passando por revisão. Esta pesquisa tem como objetivo contribuir, no campo da arquitetura e urbanismo, para melhores práticas formais nestes territórios. Para isso, nos baseamos na elaboração de hipóteses (indução) a partir de estudo de caso, para levantar questões que ajudam a discutir o processo de urbanização de favelas.

Neste artigo, analisamos a favela Morro do Alemão, no Complexo do Alemão, Rio de Janeiro –um dos três estudos de caso de nossa pesquisa de doutorado (2020)– cujas melhorias urbanas do território foram implementadas pelo PAC-Favelas e pelo programa Morar Carioca, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro³, nos anos 2010. Nossa pesquisa empírica foi iniciada em 2015, a partir de disciplina de graduação “Projetos de Urbanização Alternativa”, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cuja metodologia incluía a participação ativa de interlocutores locais nas soluções e na construção em mutirões (Benetti & Carvalho, 2017).

Entre 2018 e 2020, a pesquisa foi aprofundada no doutorado com a análise dos planos e projetos para o Alemão, observações de campo e entrevistas qualitativas com diferentes atores⁴ do processo de urbanização. Algumas destas

² Referenciado no texto apenas como Governo do Estado.

³ Referenciado no texto apenas como Prefeitura.

⁴ Entre 2018 e 2019, foram entrevistados: dois moradores antigos da favela, quatro ativistas sociais moradores, o presidente da Associação de Moradores na época, um agente comunitário de saúde, dois gestores públicos, o ex-secretário municipal de Habitação e quatro projetistas da urbanização do Complexo do Alemão. Alguns trechos destas entrevistas serão citados neste artigo.

vozes⁵ estão aqui congregadas em forma de relatos pessoais –formato preferido em comparação a discussões acadêmicas com conteúdo semelhante–. Também para este artigo, atualizamos a revisão bibliográfica e pesquisa de campo, com visitas e reuniões com moradores, instituições locais e públicas, entre julho e dezembro de 2023.

De início, conceituamos o que entendemos por “lógica da favela” para estabelecer interações com a prática formal de urbanização. Em seguida, apresentamos o estudo de caso e a ação formal no Complexo do Alemão para analisar as práticas públicas e locais no recorte da pesquisa. Nossas considerações vão no sentido de apontar desafios e possíveis caminhos, no campo da arquitetura e urbanismo, para o aprimoramento das práticas formais de urbanização em favelas. Vale ressaltar que as questões, lançadas ao longo do texto, requerem investigações posteriores.

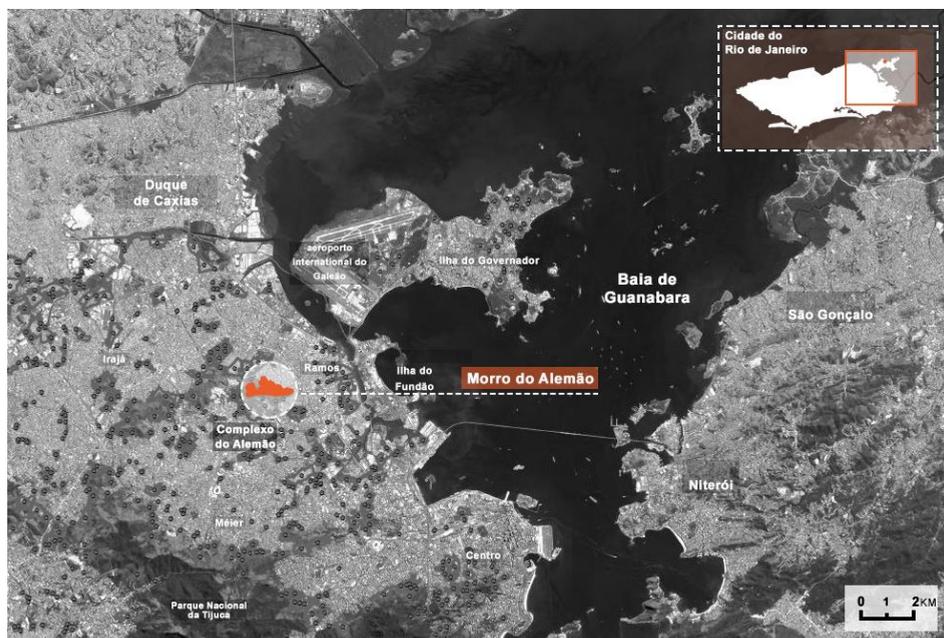


Figura 1: Localização da favela na cidade do Rio de Janeiro. Fonte: Elaboração própria.

1. A LÓGICA DA FAVELA

O processo de construção das favelas e de gestão do território, em paralelo às práticas formais do Estado, gerou uma organização social particular, baseada na mediação comunitária e em regras locais, que acabaram por alavancar um

⁵ Adotamos o anonimato para preservar a identidade das pessoas entrevistadas, embora seu papel no processo fique evidenciado na fala e/ou em nota.

mercado imobiliário próprio. A todas estas dinâmicas, práticas e atores, denominamos a “lógica da favela” (Carvalho, 2020: 12-33).

A história de construção das favelas mostra uma ocupação progressiva, em pequena escala, das áreas livres de edificação e a expansão das moradias – horizontal e vertical – que ocorriam inicialmente para acomodar necessidades particulares (Carvalho, 2009: 230-231) e através do esforço individual dos moradores ou de mutirões. Ainda que existam tais práticas nas favelas cariocas do século XXI (Leitão, 2006: 9), segundo Abramo (2003: 208-209), a principal forma de acesso à moradia nestes territórios passou a ser através do mercado informal de compra e venda de lotes, lajes e imóveis. As informalidades urbana e econômica favoreceram que este mercado se tornasse lucrativo e aquecido, virando objeto de interesse de agentes de negócios. Neste sentido, destacamos que a escala e o *modus operandi* do empreendimento são determinantes para discernir as práticas da “lógica da favela” daquelas de exploração do território para fins imobiliários.

Demarcações de limites, permissão para construir e conflitos entre vizinhos, por exemplo, eram e ainda são mediados em várias favelas pelas Associações de Moradores, mesmo onde o direito formal está presente (Romaneli & Baptista, 2017). As Associações de Moradores também legitimam a compra e venda de moradias por meio de Contrato de Transferência de Moradia mediante remuneração, semelhante ao sistema notarial oficial (Magalhães *et al.*, 2013). Este sistema de mediação comunitária e mercado imobiliário próprio trazem vantagens e fragilidades ao território. Por um lado, é mais rápido comprar, construir, vender, alugar, ampliar a moradia e se apropriar dos espaços coletivos. Por outro, os moradores ficam vulneráveis quando este sistema é apropriado por grupos paraestatais que controlam o território por meio da violência.

A “autorregulação” (Nisida, 2017: 64-161) é praticada em favelas urbanizadas, em paralelo à gestão pública. Estruturada por uma rede complexa de atores, princípios e regras locais, para o controle e manutenção da ordem urbana nestes territórios, a autorregulação tem em si uma complexidade de práticas, segundo o autor, que não é assimilada pelos instrumentos de planejamento do urbanismo tradicional e da regulação do Estado. Lobosco (2014: 203) afirma que as estruturas complexas de autorregulação, o “Direito Alternativo”, “mostram-se muito mais adequadas às condições e especificidades do espaço que ocupam do que suas equivalentes formais”. Magalhães *et al.* (2013) questionam se não estaríamos diante de “outras formas de formalidade” em vez da “informalidade”, visto que este parece um termo inadequado ao remeter à desordem ou à ausência de regulação.

As práticas formais seguem a lógica de uma representação dentro dos padrões adequados à cidade e pensamento normativos, que estão influenciados por modelos urbanos e práticas arquitetônicas herdados do Norte Global. Tais políticas se distanciam da realidade das cidades do Sul Global (Rao, 2012), ao

caracterizá-la como “não-planejada” (Roy, 2005: 156) e ao refutar as potências da “lógica da favela” no planejamento das práticas formais. Ao nosso ver, trata-se de um posicionamento urbanístico a ser revisto. Entender a favela pelo seu potencial é fundamental para reverter o paradigma de anormalidade e de informalidade que exclui tanto estes territórios da visão do que é cidade, quanto sua população da dimensão de cidadania.

Nas favelas urbanizadas, as administrações municipais falham em exercer o controle urbano da mesma forma que no restante da cidade (Magalhães, 2010). Os territórios continuam a se expandir e se adensar, com a (re)ocupação de áreas livres e espaços ditos públicos (Toi, 2017). As políticas públicas de urbanização de favelas não conseguem pactuar ações que tragam sustentabilidade aos investimentos e à qualidade do ambiente urbanizado. Ao que parece, o Estado age nesses locais tomando como verdade que a “lógica da favela” seria desmontada após a urbanização formal, o que não acontece; principalmente quando tais práticas são vantajosas em relação à ordem estatal. Neste sentido, nos perguntamos: quais aspectos da “lógica da favela” podem ajudar a estabelecer novas práticas formais em favelas? Como lidar com seus aspectos negativos?

2. O MORRO DO ALEMÃO E SEU PROCESSO DE URBANIZAÇÃO FORMAL

Nesta seção, apresentamos o Morro do Alemão com breve histórico de construção, e as ações formais do PAC-Favelas e Prefeitura no Complexo, as quais contextualizam a escolha do recorte da pesquisa.

2.1. A favela e o complexo

O Complexo do Alemão é um conjunto de 13 favelas não homogêneas que possuem histórico e características socioespaciais distintas (IPEA, 2013). Localiza-se nas encostas da Serra da Misericórdia, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro (Figuras 1 e 2). A ocupação do Morro do Alemão foi uma das primeiras do Complexo, iniciada nos anos 1920 pela prática de “aluguel de chão” (Silva, 2005: 100). O proprietário das terras, o polonês Leonard Kaczmarkiewicz, ficou conhecido como Alemão, origem do nome da favela e do Complexo. Só nos anos 1970 a ocupação se intensificou. Atualmente, o território do Morro tem poucas áreas livres de edificação e possui uma única via carroçável, a Av. Central. Com cerca de 500 metros de extensão em aclive e 4,5 metros de largura, a rua serve a cerca de 4.000 moradias.

Desde os anos 1950, as ações governamentais para levar infraestrutura às favelas do Complexo do Alemão eram pontuais, incompletas e intermitentes (IPEA, 2013: 68-84). A Associação de Moradores do Morro do Alemão, fundada em 1965, assumiu a construção e manutenção da infraestrutura, como redes de energia elétrica, esgotamento sanitário e água, além da pavimentação, mediante pagamento de taxa dos moradores. Do mesmo modo, os serviços e equipamentos

públicos implantados para atender à população estão ligados à história de conquistas coletivas (Brum & Dias, 2020). Por isso, os agentes locais tiveram papel fundamental na construção e urbanização do território.

Mesmo a partir dos anos 1990, quando se institucionalizaram os programas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, o Morro do Alemão e as demais favelas do Complexo não foram contemplados. Apenas em 2004, foi formalizado o Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão (PDUOMA), no âmbito do programa municipal Grandes Favelas (1998-2004), que virou legislação⁶ em 2006, mas sem ações concretas no território.



Figura 2: Favelas que compõem o Complexo do Alemão. Fonte: Elaboração própria

Estudo de Caso	Área	Dom.	Hab.	Local (bairro/cidade)	Início da Ocupação	Programa (data projeto-obra)	Tipo de Intervenção	Característica da favela
Alemão	Complexo	179,6 ha	17.996	59.764	Alemão/ RJ	1951	Macro infraestrutura e intervenções pontuais	Em encosta, composto por 13 favelas de médio porte com histórico e características sócio-espaciais distintas
	Morro	51,52 ha (Recorte da pesquisa: 8,66ha)	4.138	14.413				Prefeitura: Morar Carioca (2008-2015)

Figura 3: Dados oficiais mais atuais disponíveis sobre população, área e programas de urbanização do Complexo e do Morro do Alemão. Fonte: Elaboração própria; dados: Área: IPP/2015; Dom. e população: Censo IBGE 2010. Fonte: SABREN (<https://sabren-pcrj.hub.arcgis.com/>).

⁶ Decreto municipal nº 27.471 de 20 de dezembro de 2006. Disponível em <https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/D27471M.PDF> (data de acesso: 21-02-2024).

2.2. A urbanização formal no Alemão via PAC-Favelas

O programa surge no Complexo do Alemão em 2007 (Patrício, 2017: 88), atrelado à política de segurança pública iniciada com a ocupação militar do território, e posterior introdução de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Pesquisas como a de Silva (2015) mostram que a associação do Complexo do Alemão a um território da violência –discurso que reforça a ideia de que precisa ser ocupado e controlado– foi estratégia para explicar, em escala nacional, os investimentos vultuosos que depois ocorreriam.

Para a urbanização neste momento, foi contratada a equipe autora do plano municipal de 2004 (PDUCMA) para transformar as diretrizes ali estabelecidas em projetos para obras na localidade. Segundo informações do coordenador da equipe, “o Estado decidiu o que queria fazer em cada lugar e apenas teve o norte do PDUCMA. Mas a tradução de um programa de longo prazo para uma intervenção de curto prazo foi forçada” (informação oral)⁷.

As intervenções do PAC-Favelas incluíam macro infraestruturas, abertura ou alargamento de vias, um sistema de teleférico (Figura 4) que sequer havia sido discutido com a população do Complexo do Alemão, equipamentos públicos e provisão de habitação distribuídos no território. Para os moradores, o projeto já chegou pronto. Um ativista social morador do Morro do Alemão contou que a apresentação pública do projeto parecia um sonho:

“Eu fui muito ingênuo... porque eu olhei aquilo ali e falei: agora vai! Agora o Alemão vai receber um investimento para uma estrutura que vai atender às nossas expectativas, tanto na questão do saneamento básico, na questão da educação, da questão da saúde. Por que? Porque no projeto dizia isso pra gente. O projeto não dizia só do teleférico, que desde ali já era uma crítica nossa. Desde ali! Porém, tinham escolas sendo construídas, Clínica da Família, UPA etc. uma escola na antiga fábrica da Coca Cola.” (informação verbal)⁸

Na prática, o projeto foi sendo modificado enquanto as obras avançavam, visando a conclusão da implementação do teleférico. A proposta urbana foi descaracterizada: o tecido preexistente não sofreu melhorias significativas, pois foi dado protagonismo ao sistema de transporte para a conexão entre favelas, e para o acesso aos novos equipamentos e serviços locados nas estações do teleférico, e as novas habitações foram construídas nas franjas das favelas, em condomínios isolados (Patrício, 2017: 93-97)⁹. O sistema do teleférico, que consumiu um terço dos investimentos no Complexo, só funcionou de 2011 a

⁷ Entrevista concedida em fevereiro de 2019 pelo arquiteto coordenador tanto do Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão (PDUCMA) como do projeto do PAC-Favelas, no Complexo do Alemão.

⁸ Entrevista concedida pelo morador e ativista social no Morro do Alemão em agosto de 2018.

⁹ Para mais informações sobre as alterações entre o projeto e a execução do PAC-Favelas no Alemão, ver Patrício (2017: 95).

2016. As estações foram fechadas e as instituições públicas deslocadas para outras áreas. No campo da arquitetura e do urbanismo, a experiência do PAC-Favelas no Complexo do Alemão representa o declínio do papel do projeto e do arquiteto no processo de urbanização de favelas (Carvalho, 2020: 286-288).



Figura 4: Sobreposição do sistema do teleférico (em azul) do PAC-Favelas na estrutura urbana proposta pelo PDUOMA. Fonte: Elaboração própria.

2.3. A Atuação da Prefeitura no Alemão

A Prefeitura entra, em 2010, em duas favelas estratégicas do Complexo – Nova Brasília e Joaquim de Queiróz– com investimento de R\$ 143,3 milhões nos dois contratos¹⁰, através do programa Morar Carioca. Este surgiu como o grande sucessor do Favela Bairro, porém sofreu um redirecionamento das prioridades¹¹, com questões centrais de urbanização integral retiradas do planejamento (Souza, 2016: 14-16).

O contrato denominado Joaquim de Queiróz abrangia parte do Morro do Alemão. Neste trecho da favela, as obras do Morar Carioca se concentraram em infraestrutura e saneamento básico nos becos e escadarias, e o tecido urbano se manteve praticamente o mesmo. Nos documentos que tivemos acesso sobre o projeto de urbanização deste contrato da Prefeitura, não há menção dos arquitetos

¹⁰ Segundo dados oficiais da Prefeitura do Rio. Disponível em: <https://medium.com/morar-carioca/veja-onde-o-morar-carioca-ainda-vai-chegar-1159ae745804> (data de acesso: 04-01-2019).

¹¹ Para mais informações, ver: Souza, 2016.

autores, há apenas engenheiros nos projetos de infraestrutura. Desta maneira é plausível deduzir que não houve projeto urbano, mas apenas obras de infraestrutura. Considerando-se que a área do Morro do Alemão tem 34,7 ha, verifica-se que a atuação da Prefeitura foi extremamente tímida; principalmente quando se compara com a experiência do Programa Favela Bairro. Podemos destacar, ao menos, a qualidade dos acabamentos de pavimentação dos becos e escadarias, que atingiram bom padrão. Isto, sem dúvida, se tornou ainda mais marcante se comparado às obras do PAC-Favelas.

2.4. O enquadramento da pesquisa

O enquadramento de pesquisa abrange a Av. Central, seu entorno próximo e a terceira estação do sistema de teleférico Morro do Alemão, por ser representativo da subdivisão territorial de ações de melhorias urbanas entre Prefeitura e Governo do Estado (Figura 5). O lado direito da Av. Central ficou sob a tutela do PAC-Favelas –Estado–, enquanto o lado esquerdo estava a cargo do Morar Carioca –Prefeitura–.

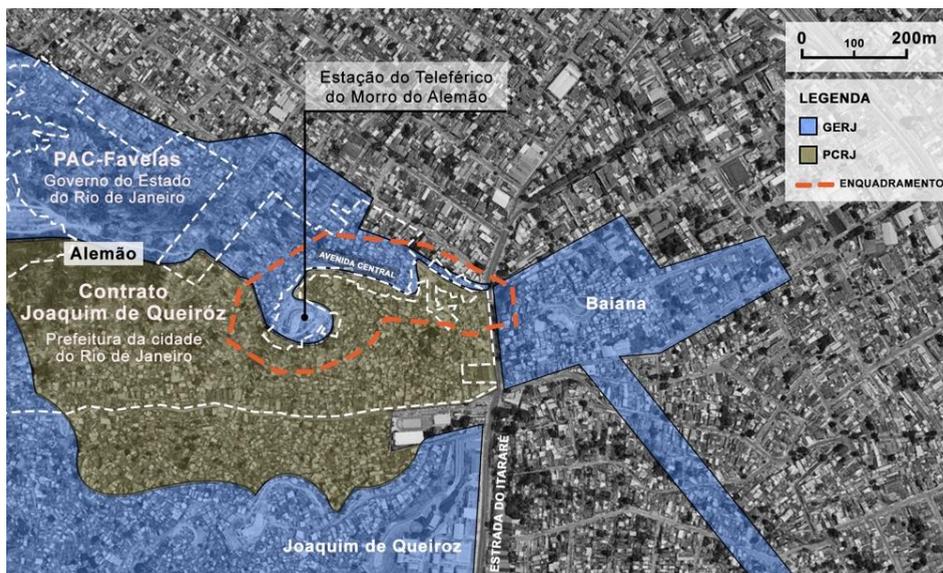


Figura 5: As diferentes áreas de atuação da Prefeitura e Governo do Estado no entorno próximo do enquadramento da pesquisa. Fonte: Elaboração própria.

3. ANÁLISE DA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO NA FAVELA PÓS-URBANIZADA

O descompasso das práticas formais da Prefeitura e do Estado, no enquadramento da pesquisa, é visível. O ato de seccionar o Morro do Alemão em duas atuações não integradas gerou resultados questionáveis. Onde a Prefeitura atuou, houve saneamento básico e pavimentação de escadarias e becos (Figura 6). Do outro lado, nada foi feito na malha viária interna à favela, parecendo abandonado pelo poder público (Figura 7). Esta distinção teve efeitos para os moradores, pois apenas uma parte da favela teve direito à infraestrutura.



Figura 6: Beco urbanizada pela Prefeitura. Fonte: Joaquim de Queiroz, 18-05-2015.



Figura 7: Beco Leste em 2015, não urbanizado pelo Governo do Estado. Fonte: Elaboração própria.

3.2. Prática formal e a “lógica da favela” na Av. Central

Nas favelas, a ocupação das áreas livres –seja do próprio lote, entre construções ou dos espaços ditos públicos– é uma prática da “lógica da favela”. Desta maneira, é comum que as vias sejam gradativamente reduzidas a becos. Este era o caso da Av. Central, cuja largura ia se estreitando ao longo da subida.

As ruas são a ferramenta-guia do projeto em favelas (UN-Habitat, 2012: 13-15), pois propiciam a penetração de infraestrutura e serviços públicos no território. Além disso, é a via pública a base para a regularização urbanística, que legitima endereço oficial na cidade. Mesmo com a prática formal sendo direcionada para minimizar o impacto no tecido urbano das favelas (Bueno, 2000: 291; Carvalho, 2020: 135-140), o alargamento de vias para receber infraestrutura e serviços públicos pode ter efeito de arrasa-quarteirão, e gerar traumas, a depender de como é feito o processo.

O PAC-Favelas não foi um bom exemplo neste sentido: incertezas das casas que seriam demolidas, moradias desapropriadas e não demolidas, rastro de destruição e de incompletude (Blasi Cunha, 2014; Silva, 2015) foram verificados em campo. Nosso interesse é evidenciar como a “lógica da favela” e outros atores no território reagiram ao alargamento da Av. Central.

3.2.1. Apropriações e (re)ocupação dos espaços

A diretriz para o alargamento da via tinha não apenas o argumento do urbanismo, mas fundamentalmente de logística de construção do sistema do teleférico. Praticamente todo o lado esquerdo da Av. Central foi demolido (Figura 8), com casas desapropriadas e moradores removidos. Esta foi uma experiência traumática no tecido social, sobretudo quando se verifica que o dimensionamento da demolição foi além do necessário.

“Moradores com depressão, casos de suicídios, separação de pessoas que viviam há anos juntas, brigas de família pela questão de indenização. [...] E perdas de laços, né? Muitos laços foram rompidos abruptamente. [...] As pessoas passaram a tomar medicação controlada... então, trouxe um impacto bem negativo nesse ponto.” (informação verbal)¹²

¹² Entrevista concedida em fevereiro de 2019 a esta pesquisa por agente comunitário de saúde do Morro do Alemão.

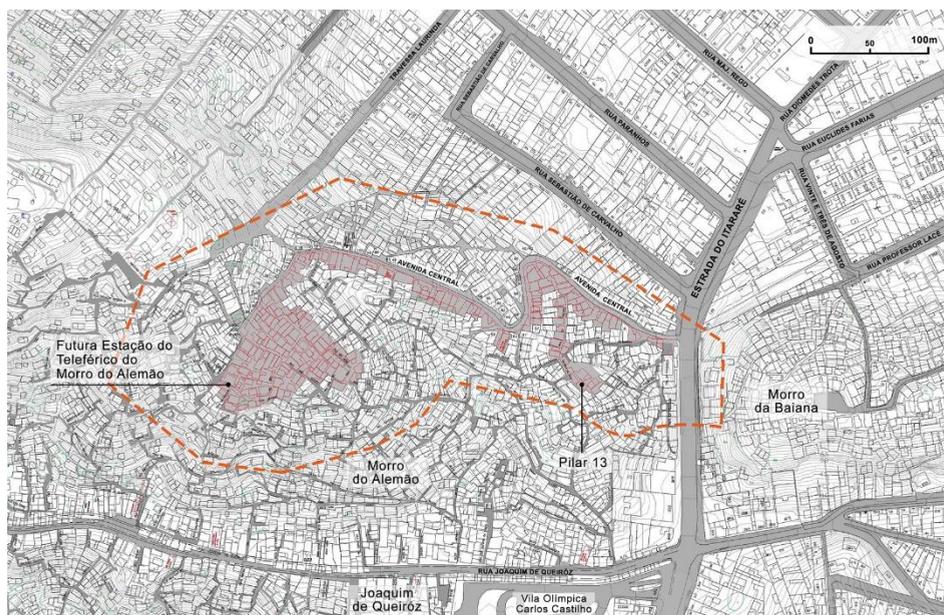


Figura 8: As casas (em vermelho) foram demolidas. Em laranja, o enquadramento da pesquisa.
Fonte: Elaboração própria.

Os trechos inacabados da Av. Central estão sendo ocupados lentamente e por meio de negociações típicas da “lógica da favela”. É preciso perguntar, testar, esperar, validar. Um morador relata como conseguiu construir o bar que tanto sonhou, no vazio remanescente das demolições das obras do PAC-Favelas, em frente de casa (Figuras 9 e 10). O processo:

“demorou quase 3 anos! Eu fui na outra parte.... conversei com X e com Z, com o presidente da Associação. Pra ficar tranquilo (na favela), tem que conversar com todos.... Aí eu conversei com o pessoal (da casa) detrás, fui na moça do lado. [...] Todos autorizaram! Aí comecei com uma bananeira.... aí foi um pé de mamão. Depois comecei a botar uns entulhos pra ver se alguém ia empombar, né? (Os fiscais) passaram com o projeto olhando pra minha cara... a polícia ali olhando... ninguém falou nada!.... Agora já sei que (o que eu construí) só vai sair se o PAC realmente voltar pra tirar. Mas se o PAC não voltar, esse pedaço é meu pra sempre!” (informação verbal)¹³.

Seis meses depois da entrevista, o bar já havia se transformado em uma fábrica de salgados do próprio morador. Este é um aspecto da “lógica da favela”, que respondeu positivamente, em termos urbanísticos, ao vazio residual deixado pela prática formal, estabelecendo uma nova atividade na rua. Para atender à microescala, como neste exemplo, a combinação do projeto com as qualidades da “lógica da favela” poderia ser um ganho para futuras ações em favelas.

¹³ Entrevista concedida pelo morador do Morro do Alemão em fevereiro de 2019.



Figura 9: Vazio residual na Av. Central, em frente à casa de morador entrevistado, logo após a entrega das obras, em 2015. Fonte: Elaboração própria.



Figura 10: Em 2019, o bar construído pelo morador entrevistado e, ao lado, uma escada de novo acesso a moradias que, antes, davam fundos à Av. Central. Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, o terreno da curva (área residual da demolição de dez moradias) foi deixado vazio pelas obras (Figuras 11 e 12), mas decretado na legislação como área pública¹⁴. Nas favelas, o que não está ocupado é passível de disputa, visto que área vazia de edificação não é compreendida como espaço coletivo. Em 2016, parceiros locais, preocupados com a reocupação da área, nos procuraram para que projetássemos ali um espaço coletivo. A disputa pela área segue até os dias de hoje. Mesmo com novas moradias, os ativistas locais ainda lutam junto à Prefeitura, com o suporte das propostas da disciplina de graduação e da legislação, para que o que resta da área tenha um destino coletivo implementado.



Figura 11: Curva na Av. Central em 2005, antes das obras do PAC-Favelas. Fonte: Acervo Raízes em Movimento, foto de Dhani Borges.

¹⁴ Para mais informações, ver AEIS do Morro do Alemão: <https://sabren-pcrj.hub.arcgis.com/>



Figura 12: O terreno da curva em 2015 após a entrega das obras. Fonte: Elaboração própria.

3.2.2. Agentes na gestão do território

A Associação de Moradores do Morro do Alemão teve importante papel na construção e manutenção da infraestrutura da favela, resultando em prestígio e poder. Seu antigo presidente, entrevistado durante esta pesquisa, por exemplo, permaneceu no cargo por cerca de 40 anos. Burgos (1998) nos mostra que, historicamente, a legitimidade de mediação das Associações de Moradores de favelas advinha do papel político assumido na resistência contra as remoções. Por isso, também foram reconhecidas nestes territórios como autoridade na resolução de conflitos. Com seu progressivo esvaziamento político e a interferência do poder armado do tráfico de drogas a partir dos anos 1980, a legitimidade de várias destas entidades foi gravemente corroída.

No Alemão, a falta de representatividade das Associações de Moradores no Complexo é notória. Segundo relato de ativista local, em entrevista, as negociações de projeto e obras do PAC-Favelas estavam acontecendo nos bastidores, em reuniões a portas fechadas entre Governo do Estado e os presidentes destas entidades, no gabinete do então Vice-Governador e Secretário de Obras –informação verbal–¹⁵.

Durante o processo de desapropriações para o alargamento da Av. Central, os cadastros das famílias cujas negociações não estavam fluindo foram repassados pela construtora à Associação de Moradores, que começou a fazer

¹⁵ Entrevista concedida por morador e ativista social no Morro do Alemão, a esta pesquisa em agosto de 2018.

pressão para resolver o problema. Numa inversão de mão, esta instituição agiu pelo Estado, em detrimento do interesse de quem, a princípio, deveria representar.

“Com uma equipe de cinco a seis pessoas, às 10, 11 horas da noite, o presidente batia na casa da pessoa pra falar que era importante terminar logo essa negociação... Aí foi a gota d’água!” (informação verbal)¹⁶.

Estas foram algumas das motivações para a criação do Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (CDLSM - Alemão), constituído por instituições e atores locais que não faziam parte das Associações de Moradores, com o intuito de construir coletivamente um plano de desenvolvimento a partir do olhar da localidade. Buscando amenizar a resistência local, o Governo do Estado propôs ao Comitê a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Complexo do Alemão (PDSCA), que, no entanto, não foi considerado nas obras do PAC-Favelas.

Contudo, o processo de elaboração do Plano (PDSCA) talvez tenha sido um dos melhores resultados do PAC-Favelas no Complexo, pois fortaleceu o movimento social do Alemão. Em 2022, lideranças e organizações locais, capitaneadas pelo Instituto Raízes em Movimento, se articularam no Fórum Popular do Complexo do Alemão, cujo resultado foi a consolidação de agenda comum construída a partir de encontros temáticos. A publicação do Plano de Ação Popular do CPX - Agenda 2023 (Brum & Dias, 2020) serve agora de instrumento de luta por investimentos para implementação da agenda construída coletivamente –como a tão sonhada escola no terreno da Coca Cola, que foi recentemente anunciada pelo Governo Federal¹⁷– e para consolidar o papel protagonista deste coletivo no processo de urbanização de favelas.

A atuação de coletivos vem ganhando dimensão, seja na pandemia da Covid-19 –dentre as quais destacamos a experiência da Redes da Maré¹⁸, no Rio de Janeiro– ou, como vimos, no Alemão. Novas práticas insurgentes (Miraftab, 2016: 368), de formulação de soluções através da participação ativa e do conhecimento local, são possíveis e eficientes.

No entanto, o contexto atual das favelas está mais complexo, pois o mercado imobiliário informal virou uma das principais atividades lucrativas do narcotráfico, da milícia e narcomilícia¹⁹ (Benmergui & Gonçalves, 2019a; Manso, 2020). Benmergui e Gonçalves chamam de “urbanismo miliciano” (2019a) a prática destas organizações paraestatais assumirem o papel de

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ver <https://cepedoca.org.br/noticias/plano-de-acao-popular-do-cpx-e-sua-incidencia-politica/>

¹⁸ Ver a série Boletim Conexão Saúde: de olho no Corona e outras pesquisas publicadas em <https://www.redesdamare.org.br/br/publicacoes>

¹⁹ Termo utilizado para definir a organização fruto da associação entre narcotráfico e milícia, que controla regiões formais e informais no Rio de Janeiro (O Globo, 2019).

construtores, investidores e agentes imobiliários. Seus edifícios de apartamentos seguem padrões de classe média, que, claramente, não são empreendidos dentro da “lógica da favela”, de pequena escala.

Em favelas ocupadas por estes grupos, as Associações de Moradores estão sendo obrigadas a registrar suas transações imobiliárias (Benmergui & Gonçalves, 2019b) e coagidas a expulsar proprietários para exploração imobiliária em seus terrenos (GENI/IPPUR, 2021: 26-33). Nossa pesquisa não identificou essa situação no recorte analisado. Mas, sabendo do histórico papel de mediação das Associações de Moradores de favelas, diante das questões a cerca do passado dessa instituição no Morro do Alemão e do novo contexto em favelas, nos perguntamos: deveriam as Associações de Moradores seguir no papel de únicos interlocutores oficiais nos futuros programas de urbanização de favelas?.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não pretendemos, com este artigo, agregar mais uma crítica ao PAC-Favelas, cujas ações públicas não tiveram sustentabilidade. Entendemos que já foi estabelecido na literatura que este programa representa o “acúmulo progresso” (Cardoso, 2022) no processo de urbanização de favelas da cidade do Rio de Janeiro. Assim como, no campo da arquitetura e urbanismo, está ligado ao declínio do papel do projeto e do arquiteto no processo de urbanização de favelas (Carvalho, 2020). No entanto, apesar dos resultados do processo de urbanização formal, os movimentos sociais do Alemão saíram fortalecidos e começam a ganhar protagonismo e influenciar as políticas de urbanização de favelas.

Através de nosso estudo de caso, analisamos dinâmicas da “lógica da favela” frente às lacunas deixadas pela prática formal no Morro do Alemão. Vimos que a expansão de moradias sobre os espaços deixados pela urbanização acaba por acontecer. Observamos, no entanto, que tal prática trouxe qualidades à Av. Central. Neste sentido, a combinação de características da “lógica da favela” com a prática formal poderia ser um caminho para a construção de práticas mais adequadas de urbanização em favelas. Identificamos, também, conflitos entre quem explora uma área vazia para fins imobiliários e ativistas sociais locais, que lutam pela implementação de um uso coletivo no local com o suporte de documentos técnicos e de legislação.

Por isso, consideramos que o aprimoramento dos programas de urbanização formal passa pelo estabelecimento de parcerias entre o Estado e coletivos locais. Integrar a participação ativa e experiência locais com o conhecimento técnico seria um novo caminho para as práticas formais e para a formulação de soluções mais efetivas nestes territórios. A adoção de novas estratégias de governança também parece ser essencial para a superação das limitações e para o fortalecimento dos sujeitos políticos com efetiva representatividade nas favelas.

BIBLIOGRAFIA

- Abramo, Pedro (2003), “A Teoria Econômica da Favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal” em Abramo, Pedro -ed.- *A Cidade da Informalidade*, Rio de Janeiro, Sete Letras, FAPERJ, pp. 189-223.
- Benetti, Pablo & Carvalho, Solange -coords.- (2017), *Praça pr’Alemão ter: o germinar de uma praça verde no Morro do Alemão*, Rio de Janeiro, UFRJ, PROURB.
- Benmergui, Leandro & Gonçalves, Rafael Soares (2019a), “Rio de Janeiro: orages et urbanisme milicien”, *Métropolitiques*, 24 de outubro 2019. Disponível em: <https://metropolitiques.eu/Rio-de-Janeiro-orages-et-urbanisme-milicien.html> (data de acesso: 28-09-2023).
- Benmergui, Leandro & Gonçalves, Rafael Soares (2019b), “Urbanismo Miliciano in Rio de Janeiro”, *NACLA Report on the Americas*, nº51(4), pp. 379-385, DOI: <https://doi.org/10.1080/10714839.2019.1692986>
- Blasi Cunha, Juliana (2014), *‘Nossa casaca é dupla-face’: dinâmica sócio espacial e política local no processo de implementação do PAC e da UPP em uma favela da cidade do Rio de Janeiro*, Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Brakarz, José; Rojas, Eduardo & Greene, Margarita (2002), *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*, Washington DC, BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16290/ciudades-para-todos-la-experiencia-reciente-en-programas-de-mejoramiento-de> (data de acesso: 28-09-2023).
- Brum, Alan & Dias, Samantha (2022), *Plano de Ação Popular do CPX: Agenda 2030*, Rio de Janeiro, Instituto Raízes em Movimento.
- Bueno, Laura (2000), *Projeto e favela: metodologia de projetos de urbanização*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Burgos, Marcelo (1998), “Dos Parques Proletários ao Favela Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”, em Zaluar, Alba & Alvito, Marcos -eds.- *Um Século de Favela*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pp. 25-60.
- Cardoso, Adauto (2002), “O Programa Favela Bairro: uma avaliação”, em *Anais do Seminário do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional – Habitação e Meio Ambiente: Assentamentos Precários*, São Paulo, Páginas e Letras Editora e Gráfica Ltda, pp. 31-50.

- Cardoso, Adauto & Denaldi, Rosana (2018), “Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)”, em Cardoso, Adauto L. & Denaldi, Rosana -coords.- *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*, Rio de Janeiro, Letra Capital, pp. 17-48.
- Cardoso, Adauto; Ximenes, Luciana A.; Patrício, Nuno A. & Jaenisch, Samuel T. (2018), “O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: caracterização das intervenções e arranjo institucional”, em Cardoso, Adauto L. & Denaldi, Rosana -coords.- *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*, Rio de Janeiro, Letra Capital, pp. 107-138.
- Cardoso, Adauto; Luft, Rosangela M.; Ximenes, Luciana A.; Pina, Alice & Nohl, Alice (2022), “A trajetória da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro: condicionantes institucionais, aspectos normativos e a regularização fundiária” em Silva, Cardoso & Denaldi, Rosana -coords., *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*, Rio de Janeiro, Letra Capital, pp. 201-234.
- Carvalho, Solange (2009), “Favelas en Rio de Janeiro, Brasil: interferencias del proceso de urbanismo informal en la vivienda”, em Padilla Galicia, Sergio -coord.- *Urbanismo Informal*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 223-241.
- Carvalho, Solange (2020), *Entre a Ideia e o Resultado: o papel do projeto no processo de urbanização de uma favela*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Denaldi, Rosana (2003), *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Fiori, Jorge; Riley, Elizabeth & Ramirez, Ronaldo (2001), “Physical Upgrading and Social Integration in Rio de Janeiro: the case of Favela Bairro”, *DISP 147*, Zurich, pp. 48-60. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2001.10556788>.
- Hirata, Daniel *et al* (2021), *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados: Relatório Final*, Rio de Janeiro, GENI/UFF - Grupo de Estudos de Novos Ilegalismos/IPPUR/UFRJ - Observatório das Metrôpoles. Disponível em <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/a-expansao-das-milicias-no-rio-de-janeiro-uso-da-forca-estatal-mercado-imobiliario-e-grupos-armados-relatorio-final/> (data de acesso: 28-09-2023).
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2013), *Histórico fundiário e da urbanização do Complexo do Alemão. Relatório*, Rio de Janeiro, FAPERJ.
- Leitão, Gerônimo (2006), “Transformações na estrutura socioespacial das favelas cariocas ao longo dos últimos cinquenta anos”, em *Anais do Seminário Internacional NUTAU 2006: Inovações Tecnológicas e Sustentabilidade*, São Paulo pp. 1-10.

- Lobosco, Tales (2014), “Direito alternativo: a juridicidade nas favelas”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 16, nº1, pp. 203-220. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p203>.
- Magalhães, Fernanda (2016), “*Critical Policy Choices in Slum Upgrading*”, em Magalhães, Fernanda -ed.- *Slum upgrading and housing in Latin America*, Washington, BID, pp. 1-11.
- Magalhães, Alex (2010), *O direito da favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasárgada'*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Magalhães, Alex; Orofino Souto Cezar, Luiz Felipe; Coccaro, Sue Ellen & Rodrigues Fonseca, Priscilla (2013), “O mercado imobiliário de aluguel em favelas do Rio de Janeiro: ‘informalidade’ ou outras formas de formalidade?”, em *Anais do XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (XV ENANPUR)*, vol. 15 (1), Recife. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/387> (data de acesso: 03-07-2023).
- Manso, Bruno (2020), *A República das Milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*, São Paulo, Todavia.
- Miraftab, Faranak. (2016), “Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 18, nº3, pp. 363-377. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p363>.
- Nisida, Vitor (2017), *Desafios da regulação urbanística no território das favelas*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo.
- Patrício, Nuno (2017), *Contradições da política habitacional “lulista”: uma perspectiva relacional através de análise morfológica do PAC-UAP no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Petrarolli, Juliana (2015), *O Tempo nas Urbanizações de Favelas: Contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do ABC.
- Rao, Vyjayanth (2012), “Slum as a Theory: Mega-Cities and Urban Models” em Crysler, C. Greig; Cairns, Stephen & Heynen, Hilde -eds.- *The SAGE Handbook of Architectural Theory*, Londres, SAGE Publications Ltd, pp. 671-686.

- Romaneli, Luciana & Baptista, Bárbara (2017), “As múltiplas formas de solução de conflitos na Favela da Rocinha - Uma visão empírica da mediação comunitária”, em *Anais do V Encontro Nacional de Antropologia do Direito*, Universidade de São Paulo, São Paulo, pp. 1-15. Disponível em: <https://nadir.fflch.usp.br/sites/nadir.fflch.usp.br/files/upload/paginas/LUCIANA.pdf> (data de acesso: 03-07-2023).
- Roy, Ananya (2005), “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, nº2, pp. 147-158. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>.
- Silva, Heitor (2015), *Política e estruturação do território: PAC e UPPs no Complexo do Alemão*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Silva, Maria Laís Pereira da (2005), *Favelas Cariocas, 1930-1964*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- Souza, Gabriel (2016), “Urbanização de favela contemporânea: o projeto para o agrupamento 01 do Programa Morar Carioca”, em Carvalho, Solange *et al.* -coords.- *Anais do Seminário Nacional sobre urbanização de favelas – II URBFAVELAS*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 1. ed. Disponível em: <https://anpur.org.br/iii-urbfavela/> (data de acesso: 12-04-2024).
- Toi, Sofia (2017), “Dinâmicas de apropriação dos espaços públicos na Vila Nova Jaguaré” em Zuquim, Maria De Lourdes; Sánchez, Liliana María & Mautner, Yvonne -coords.- *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo*, São Paulo, FAUUSP.
- Ximenes, Luciana & Jaenisch, Samuel (2019), “As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização: vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade”, em *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, Natal, vol. 1, pp. 1-25.