



Milena Zainotte Magalhães

**Riscos e vulnerabilidades sociais:
uma análise das políticas públicas urbanas na
favela da Rocinha, Rio de Janeiro, Brasil (2006 – 2014)**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Rio.

Orientadora: Prof.^a Rachel Coutinho Marques da Silva

Rio de Janeiro,
fevereiro de 2022



Milena Zainotte Magalhães

**Riscos e vulnerabilidades sociais:
uma análise das políticas públicas urbanas na
favela da Rocinha, Rio de Janeiro, Brasil (2006 – 2014)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Arquitetura pelo Programa
de Pós-Graduação em Arquitetura da PUC-Rio.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Prof.^a Rachel Coutinho Marques da Silva

Orientadora

Departamento de Arquitetura e Urbanismo – PUC-Rio

Prof. Marcelo Motta

Departamento de Arquitetura e Urbanismo – PUC-Rio

Prof.^a Tatiana Terry

Departamento de Arquitetura e Urbanismo – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2022

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Milena Zainotte Magalhães

Graduou-se em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2018. Participou como bolsista CNPQ da pesquisa intitulada: Urbanismo na Sociedade de Risco: Estratégias de Planejamento, Projeto e Integração em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental, no Laboratório de Urbanismo e Meio Ambiente do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da UFRJ. Atualmente é Secretária geral do Núcleo de Arquitetos de Petrópolis – NAU Petrópolis e Conselheira estadual suplente do Instituto de Arquitetos e Urbanistas do Rio de Janeiro – IAB/RJ.

Ficha Catalográfica

Zainotte Magalhães, Milena

Riscos e vulnerabilidades sociais : uma análise das políticas públicas urbanas na favela da Rocinha, Rio de Janeiro, Brasil (2006 – 2014) / Milena Zainotte Magalhães ; orientadora: Rachel Coutinho Marques da Silva – 2022.

119 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2022.

Inclui bibliografia

1. Arquitetura e Urbanismo – Teses. 2. Riscos e vulnerabilidades sociais. 3. Assentamentos precários. 4. Políticas públicas. 5. Urbanismo. 6. Favela da Rocinha. I. Coutinho Marques da Silva, Rachel. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDD: 720

Para minha mãe Valéria, por sempre
se fazer presente e acreditar em mim.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Agradeço à minha orientadora profa. Dra. Rachel Coutinho, pela parceria de tantos anos nessa trajetória acadêmica e pela atenção dedicada ao trabalho.

À CAPES pelo fomento da pesquisa na concessão da bolsa durante todo o período do mestrado, que possibilitou minha dedicação integral ao curso.

Ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da PUC-Rio, pelo apoio institucional e auxílio durante o desenvolvimento da pesquisa. Em especial, à secretaria do PPGArq, que me socorreu em tantos momentos de aflição, com muita disponibilidade e boa vontade.

Aos professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Rio, pela dedicação e construção coletiva do conhecimento proporcionado.

Ao professor Dr. Luiz Felipe da Cunha, meu orientador de TFG, que esteve presente mesmo após a minha formação, auxiliando-me nos processos seletivos.

Aos professores Fernando Espósito e Marcelo Motta, pela leitura atenta do trabalho e pelas contribuições durante a banca de qualificação.

Às lideranças comunitárias da Rocinha, que me guiaram com seus conhecimentos pelo território da favela e doaram seus tempos para as entrevistas, colaborando muito para o desenvolvimento da dissertação.

Aos meus colegas de classe e de grupo de pesquisa, pelas trocas, incentivos e parcerias. Agradeço especialmente à Fernanda Sobreiro e Thorkil Xavier pela amizade e intenso apoio psicológico durante o período de quarentena.

Aos meus amigos e família, por todo amor e suporte ao longo dessa trajetória e pela compreensão nos momentos de ausência.

Resumo

Zainotte Magalhães, Milena; Coutinho Marques da Silva, Rachel. **Riscos e vulnerabilidades sociais: uma análise das políticas públicas urbanas na favela da Rocinha, Rio de Janeiro, Brasil (2006-2014)**. Rio de Janeiro, 2021. 119p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esse trabalho tem como objetivo contribuir para a reflexão das políticas públicas urbanas com foco nos riscos e vulnerabilidades sociais em assentamentos precários. A pesquisa se desenvolve a partir do objeto de estudo *riscos e vulnerabilidades sociais*, analisado através de um recorte temporal das políticas públicas urbanas implementadas na favela da Rocinha, na cidade do Rio de Janeiro, de 2006 a 2014. A escolha da Rocinha como estudo de caso se justifica pelas características de precariedade urbanística e edilícia, bem como pelos diversos problemas de riscos e vulnerabilidades sociais. Essa dissertação busca analisar os fatores que produzem as desigualdades sociais no espaço urbano, que configuram em parte a ausência do direito à cidade, trabalhando com os conceitos de riscos endógenos e exógenos. A metodologia se desenvolve por meio de três categorias de análise: risco e vulnerabilidade, desigualdade social e direito à cidade, a partir de pesquisa documental, visita a campo e entrevistas semiestruturadas com lideranças comunitárias. A pesquisa conclui que a vulnerabilidade na Rocinha está diretamente relacionada com a desigualdade social e a ausência do direito à cidade, tanto em comparação a bairros privilegiados da cidade, quanto internamente, devido à negligência ainda maior sobre os sub-bairros mais precários, que recebem menor atenção do poder público. Os principais riscos endógenos identificados foram segurança pública e precariedade de moradias e de infraestrutura. E os riscos exógenos, inundação e deslizamento. As entrevistas apontaram como principais vulnerabilidades a violência, insegurança alimentar, saneamento básico e pobreza.

Palavras-chave

Riscos e vulnerabilidades sociais; assentamentos precários; políticas públicas; urbanismo; favela da Rocinha.

Abstract

Zainotte Magalhães, Milena; Coutinho Marques da Silva, Rachel (Advisor). **Social risks and vulnerabilities: an analysis of urban public policies in the favela of Rocinha, Rio de Janeiro, Brazil (2006-2014)**. Rio de Janeiro, 2021. 119p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis aims to contribute to the reflection of urban public policies focusing on social risks and vulnerabilities in precarious settlements. To achieve such goal the research will analyze urban public policies developed in the squatter settlement known as Favela Rocinha in the city of Rio de Janeiro, Brazil, from 2006 to 2014. The choice of Rocinha as a case study is justified by the characteristics of urban and building precariousness as well as the various problems of social risks and vulnerabilities. Therefore, this thesis will analyze the aspects that produce social inequalities in the urban space, which partially configure the absence of the right to the city, using the concepts of endogenous and exogenous risks. The methodology is developed through three categories of analysis: risk and vulnerability, social inequality, and the right to the city, based on documentary research, field research and semi-structured interviews with community leaders. The research concludes that vulnerability in Rocinha is directly related to social inequality and the absence of the right to the city, both in comparison to privileged neighborhoods of the city, and internally, due to the greater neglect of the most precarious sub-neighborhoods, which receive less attention from the government. The main endogenous risks identified were public security and precariousness of housing and infrastructure. And exogenous risks were flooding and landslides. The interviews pointed out as main vulnerabilities violence, food insecurity, basic sanitation and poverty.

Keywords

Social risks and vulnerabilities; precarious settlements; public policy; urbanism; squatter settlement Rocinha.

Sumário

1. Introdução	16
1.1. Objetivos e objeto de estudo	20
1.2. Estudo de caso	20
1.3. Justificativa e relevância	23
1.4. Metodologia de pesquisa	24
2. A produção do espaço nas cidades brasileiras: uma discussão sobre desigualdades socioespaciais e informalidade urbanística	28
2.1. O processo de produção do espaço urbano capitalista	28
2.2. O direito à cidade e o direito da favela	31
2.3. Políticas públicas urbanas no Brasil e a garantia do direito à cidade	33
3. Riscos e vulnerabilidades sociais	38
3.1. Discussão sobre risco e vulnerabilidade social	38
3.2. Riscos e vulnerabilidades sociais na cidade do Rio de Janeiro	44
4. A favela da Rocinha	52
4.1. Riscos e vulnerabilidades sociais na favela da Rocinha	60
4.1.1. Riscos e vulnerabilidades sociais endógenos	61
4.1.2. Riscos e vulnerabilidades sociais exógenos	72
4.2. As políticas públicas urbanas implementadas na favela da Rocinha de 2006 a 2014	80
4.2.1. Projeto Rocinha Mais Legal	81
4.2.2. Plano Diretor Socioespacial da Rocinha	83
4.2.3. Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC - UAP)	90

4.2.4. Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)	95
5. Resultados	99
6. Conclusões	108
7. Referências Bibliográficas	115
Anexo I - Entrevistas semiestruturadas	119

Lista de figuras

Figura 1 - Diagrama de metodologia	26
Figura 2 - Favelas da cidade do Rio de Janeiro	45
Figura 3 - Mapa de declividade e favelas na cidade do Rio de Janeiro	46
Figura 4 - Mapa de suscetibilidade ao movimento de massa e favelas na cidade do Rio de Janeiro	47
Figura 5 - Mapa de suscetibilidade à inundação e favelas na cidade do Rio de Janeiro	47
Figura 6 – Favela da Rocinha	52
Figura 7 - Divisão dos sub-bairros na favela da Rocinha	53
Figura 8 - Loteamento irregular na região da favela da Rocinha	55
Figura 9 - Foto aérea da favela da Rocinha em 1975	57
Figura 10 - Foto aérea da favela da Rocinha em 1985	57
Figura 11 - Foto aérea da favela da Rocinha em 1997	58
Figura 12 - Foto aérea da favela da Rocinha em 2018	60
Figura 13 - Caçambas e coleta da Comlurb na Estrada da Gávea	69
Figura 14 - Panorâmica da favela da Rocinha indicando alta densidade demográfica	71
Figura 15 - Topografia da Rocinha	73
Figura 16 - Mapa de suscetibilidade ao movimento de massa	74
Figura 17 – Mapa de suscetibilidade a inundações	75
Figura 18 - Pontos de apoio e sirenes na favela da Rocinha	79
Figura 19 - Mapeamento de remoções da GEO-Rio	80
Figura 20 - Planta aerofotogramétrica do sub-bairro Barcelos da favela da Rocinha	82
Figura 21 - Escritório da equipe do Plano Diretor Socioespacial da Rocinha	85
Figura 22 - Divisão da Rocinha em Áreas de Intervenção	87
Figura 23 - Divisão da Rocinha em Zonas de Intervenção	88

Figura 24 - Plano de intervenções propostas – Plano Diretor Socioespacial da Rocinha	89
Figura 25 - Planta geral de intervenção – PAC Rocinha	91
Figura 26 - Imagens da Rua 4 antes da intervenção do PAC	92
Figura 27 - Imagens da Rua 4 após a intervenção do PAC, com o Conjunto Habitacional do qual foram realocadas 144 famílias	92
Figura 28 - Panfleto de Campanha contra o teleférico criado pelo Rocinha Sem Fronteiras	94
Figura 29 - Localização das UPPs e regiões dos megaeventos	96
Figura 30 - Abrangência por sub-bairros das políticas públicas urbanas implementadas na Rocinha de 2006 a 2014	104
Figura 31 - Espacialização das políticas públicas urbanas implementadas na Rocinha de 2006 a 2014	105
Figura 32 - Imagem topográfica da espacialização das políticas públicas urbanas implementadas na Rocinha de 2006 a 2014	105
Figura 33 - Mapa de suscetibilidade ao movimento de massa e inundações e espacialização das políticas públicas implementadas na Rocinha de 2006 a 2014	106

Lista de tabelas

Tabela 1 - Definições de riscos	40
Tabela 2 - Fatores de vulnerabilidade	42
Tabela 3 - Dados populacionais e domiciliares da Rocinha, Gávea e São Conrado	62
Tabela 4 - Problemas indicados nas casas da favela da Rocinha	71
Tabela 5 - Recortes de notícias sobre desastres no Rio de Janeiro	76
Tabela 6 - Maiores índices pluviométricos registrados em 6 de fevereiro de 2019	78
Tabela 7 - Zonas de Intervenção, Contenção e Abrangência do Plano Diretor Socioespacial da Rocinha	88

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Índice de Progresso Social no Rio de Janeiro	63
Gráfico 2 - Gráfico da avaliação da nota média da família em relação a vários itens	64
Gráfico 3 - Registros de vítimas de crimes violentos e de mortes com tipificação provisória na favela da Rocinha de 2007 a 2020	65
Gráfico 4 - Registros de produção policial na favela da Rocinha de 2007 a 2020	66
Gráfico 5 - Outros registros na favela da Rocinha de 2007 a 2020	66
Gráfico 6 - Registros de crimes contra o patrimônio na favela da Rocinha de 2007 a 2020	67
Gráfico 7 - Documentação dos imóveis próprios	72

Lista de abreviações e siglas

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos

Comlurb - Companhia Municipal de Limpeza Urbana

COVID-19 – Doença do novo coronavírus

CPI das enchentes - Comissão Parlamentar de Inquérito das enchentes

CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - Serviço Geológico do Brasil

GEO-Rio - Fundação Instituto de Geotécnica do Município

IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensão

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDS - Índice de Desenvolvimento Humano

IPP - Instituto Pereira Passos

IPS - Índice de Progresso Social

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ISP - Instituto de Segurança Pública

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

SABREN - Sistema de Assentamentos de Baixa Renda

SINAN - Sistema de Informação de Agravos de Notificação

SIURB - Sistema Municipal de Informações Urbanas

UAP - Urbanização de Assentamentos Precários

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

UPP - Unidade de Polícia Pacificadora

*A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós
mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais
preciosos e negligenciados direitos humanos.*

David Harvey

Introdução

Essa dissertação tem por objetivo contribuir para a reflexão das políticas públicas urbanas com foco nos riscos e vulnerabilidades sociais em assentamentos precários. Para tal, a pesquisa se desenvolve a partir do objeto de estudo *riscos e vulnerabilidades sociais*, analisado através das políticas públicas urbanas implementadas na favela da Rocinha, na cidade do Rio de Janeiro, de 2006 a 2014. Este recorte temporal compreende o Projeto Rocinha Mais Legal, o Plano Diretor Socioespacial da Rocinha, a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) e o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).

Em vista disso, o trabalho realiza-se por meio de três categorias de análise: *risco e vulnerabilidade*, *desigualdade social* e *direito à cidade*, considerando fatores como ausência ou má aplicabilidade de políticas públicas, aspectos físicos e econômicos, além da falta de acesso a serviços básicos, habitação, equipamentos públicos e infraestrutura urbana adequada. Essas categorias foram elencadas como meio de compreender e refletir sobre a relação do objeto de estudo com os conflitos e contradições do padrão de urbanização brasileiro, que gera desigualdade social e inviabiliza o acesso ao direito à cidade por toda a população.

O processo de urbanização do Brasil se consolidou, aproximadamente, nos anos 1970, devido à intensa migração populacional do campo para a cidade e à industrialização (Maricato, 2000). Um dos resultados dessa urbanização foi o crescimento populacional que, em razão da ocupação em áreas informais e da ausência de políticas públicas, gerou problemas sociais e ambientais (Medeiros & Barbosa, 2016). A negligência do Estado em prover essas políticas de forma adequada e eficaz promoveu a formação de assentamentos precários e a prática da autoconstrução, como tentativa de acesso à terra e à moradia por parte da população, o que ampliou os *riscos e vulnerabilidades sociais*.

Como consequência desse processo, as cidades brasileiras são marcadas por uma dualidade: a cidade formal e a informal, que não tem os mesmos direitos

(Jacobi, 2006). Os assentamentos precários, que constituem a maior parte das áreas informais, são marcados pela negligência do Estado, pela precariedade edilícia, urbanística e de infraestrutura básica, assim como pela falta de acesso ao direito de propriedade. A condição de informalidade e precariedade dessas áreas impede seus moradores de terem acesso a vários serviços públicos, negando-lhes o *direito à cidade*. Tal direito foi cunhado por Lefebvre (2008) e corresponde a direitos coletivos, em que todos possam usufruir do espaço urbano pelo seu valor de uso e tenham direito à liberdade de transformar e reconstruir a cidade.

No entanto, os investimentos públicos e privados em infraestrutura, habitação, serviços básicos e manutenção das áreas públicas determinam qual parcela da população terá acesso ao direito à cidade. Assim como, limitam o espaço no qual os grupos sociais excluídos podem atuar, o que na maioria das vezes faz com que esses produzam seu próprio espaço em periferias e favelas.

Dessa forma, as áreas urbanas assumem diferentes valores da terra, que resultam em uma distribuição espacial da população conforme a renda, ou seja, na segregação socioespacial, em que a população de alta e média renda tem condições financeiras de alugar ou comprar um imóvel legalizado. Enquanto a população de baixa renda, por falta de condições financeiras e pela ausência de uma política de habitação social, tem que ocupar áreas de assentamentos precários (Corrêa, 2004).

Esse processo, marcado pela *desigualdade social* no espaço urbano, expõe os diferentes acessos a direitos, como educação, saúde, habitação, mobilidade, serviços e infraestrutura. O espaço urbano se apresenta, então, como um campo de lutas de classes, no qual o uso e ocupação do solo é definido por uma sociedade hierarquizada, pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas públicas urbanas e habitacionais (Carlos, 2009).

As áreas de assentamentos precários, na maioria das vezes, são caracterizadas pela ocupação da população de baixa renda em áreas de encostas ou margens de rios, que associados ao contexto de pobreza, baixa escolaridade, alta densidade populacional, precariedade de moradias e ausência de serviços básicos e infraestrutura urbana, representam a maior exposição dessa população aos riscos e vulnerabilidades sociais (Jacobi, 2006).

Há, portanto, uma lógica perversa e desigual de distribuição dos riscos no espaço urbano, de acordo com a condição socioeconômica, em que esses estão concentrados nos espaços mais vulneráveis, onde a população mais afetada é a de

baixa renda (Almeida, 2011). Tendo em vista que as classes mais altas, ao enfrentarem os riscos, podem comprar segurança, liberdade e escolher o local de moradia, considerando fatores de renda e poder (Beck, 2011).

A construção do risco está associada ao processo de produção do espaço urbano, do uso e ocupação do solo, além da ausência de políticas públicas urbanas e habitacionais que atendam às demandas por moradias para a população mais pobre em locais formais da cidade (Cunico & Oka-Fiori, 2014). Logo, o risco é uma construção social e, por isso, deve-se analisar seu contexto histórico, político e social.

O risco corresponde à probabilidade da ocorrência de uma ameaça, além da imprevisibilidade desse evento acontecer (Girão, Rabelo & Zanella, 2018). Assim como, às perdas materiais, econômicas e humanas, em função das relações sociais e de processos ambientais (Cunico & Oka-Fiori, 2014).

Os tipos de riscos são diversos, Veyret (2019) os classifica em: riscos ambientais; riscos industriais e tecnológicos; e riscos econômicos, geopolíticos e sociais. Além desses, é importante citar também o risco geotécnico, que está relacionado às questões mecânicas do solo, relevo e ocupação territorial. Esse risco é influenciado, e até mesmo potencializado, pela ação do homem, através das atividades de desmatamento, cortes de terrenos e depósito de resíduos em encostas e recursos hídricos. A materialização desse risco está relacionada aos deslizamentos de terra, erosões e inundações, podendo causar danos econômicos e ambientais à população.

As discussões acerca dos riscos devem conter os fatores de vulnerabilidade, pois essa está relacionada à exposição de uma população ao risco, assim como à capacidade de resposta e adaptação na sua materialização (Medeiros & Barbosa, 2016). A capacidade de resposta e enfrentamento da população está associada a alguns fatores de vulnerabilidade, como contexto geográfico, produção social e desproteção econômica, política e sanitária (Girão et al., 2018). Logo, uma alteração em um desses fatores pode aumentar ou diminuir a vulnerabilidade (Cunico & Oka-Fiori, 2014).

O presente trabalho tem como foco a análise dos riscos e vulnerabilidades sociais. Os riscos sociais estão presentes quando um grupo social estiver ameaçado e estão associados às desigualdades sociais, segregação socioespacial, insegurança urbana e precariedade de moradias e infraestruturas. Segundo Veyret (2019), esses

riscos podem ser endógenos ou exógenos, em que o primeiro está relacionado à industrialização, crescimento urbano e alta densidade populacional e habitacional. E o segundo, às ameaças naturais e externas que podem afetar uma população, como deslizamentos, secas, inundações e epidemias.

As vulnerabilidades sociais estão associadas à condição de exposição de uma população aos fatores de exclusão social, como renda, habitação, educação, saúde e infraestrutura, que refletem a situação de desigualdade social e negação do direito à cidade. Com isso, é possível afirmar que a condição de exposição de uma população ao risco social é proporcional às suas condições de vulnerabilidade social, ou seja, os riscos serão altos ou baixos dependendo do grau de vulnerabilidade (Girão et al., 2018).

Diante disso, é preciso analisar fatores que produzem desigualdade social e contribuem para acentuar a exclusão socioespacial, tais como: fragilidade familiar, economia, falta de acesso a bens e infraestrutura e ausência ou má aplicabilidade de políticas públicas (Medeiros & Barbosa, 2016).

No âmbito das políticas públicas para o desenvolvimento urbano no Brasil, a política urbana, expressa na Constituição Federal de 1988, só foi regulamentada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que representa muitos avanços com a inclusão do debate ao direito à cidade e o estabelecimento de mecanismos e institutos urbanísticos, jurídicos e fiscais necessários para a implementação dos Planos Diretores Municipais (Rolnik, 2012).

No entanto, ainda há um distanciamento entre essas leis e as tentativas de prática, principalmente no que diz respeito à regularização fundiária, função social da propriedade e acesso igualitário às terras urbanas. Cabe aos municípios a implementação da política urbana e das diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade. Desta forma, dependendo das características locais dos agentes sociais e políticos de cada município, pode-se ter políticas urbanas mais progressistas ou retrógradas. Portanto, por mais que o Estatuto da Cidade tenha contemplado a política urbana através de suas diretrizes e instrumentos, elas não foram capazes de assegurar, em muitos municípios brasileiros, o pleno direito à cidade para todos os cidadãos.

Nesse contexto, o presente trabalho busca analisar as quatro políticas públicas mencionadas anteriormente, implementadas na favela da Rocinha. Essas políticas

têm naturezas distintas e, por isso, são analisadas pelo ponto que as tangenciam, que é a atuação sobre riscos e vulnerabilidades sociais.

O Projeto Rocinha Mais Legal promoveu a regularização fundiária na favela, sendo analisado em relação a atuação sobre o risco de remoção dos moradores. O Plano Diretor Socioespacial da Rocinha envolveu uma política de planejamento urbano e foi aplicado por meio do PAC-UAP, um projeto de urbanização. Sendo assim, esses são observados em relação a atuação sobre os riscos sanitários, habitacionais, geotécnicos e de remoção. Já a UPP, um programa de segurança pública, é analisada sobre a redução da vulnerabilidade dos moradores ao risco da violência.

1.1

Objetivos e objeto de estudo

Perante o exposto, determinou-se como objetivo geral do trabalho *contribuir para a reflexão das políticas públicas urbanas em assentamentos precários*, com foco no objeto de estudo *riscos e vulnerabilidades sociais*. Assim, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (1) identificar os riscos e vulnerabilidades sociais relacionados às condições precárias sanitárias e urbanísticas da favela da Rocinha; (2) analisar criticamente as políticas públicas de urbanização de favelas implementadas de 2006 a 2014 nos quesitos relativos aos riscos e vulnerabilidades sociais; (3) disponibilizar materiais cartográficos com dados relativos à espacialização dos riscos e vulnerabilidades sociais, bem como das políticas públicas urbanas.

1.2

Estudo de caso

Considerando os argumentos desenvolvidos, a favela da Rocinha no Rio de Janeiro foi selecionada como estudo de caso pelas características de precariedade urbanística e edilícia, bem como pelos diversos problemas de risco e vulnerabilidade sociais, tais como poluição do solo e de recursos hídricos, falta de acessibilidade física, violência urbana e condições precárias de saneamento básico,

infraestrutura e moradia, com consequências na saúde coletiva e no bem-estar da comunidade.

Além disso, a favela sofre com inundações, enxurradas e deslizamentos de terra nos períodos de intensas chuvas, que são consequências da ocupação em áreas de encosta, da infraestrutura precária e da configuração topográfica de alta declividade, caracterizada por uma área localizada na encosta dos morros Dois Irmãos e Laboriaux.

De acordo com o Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN), a favela da Rocinha tem uma área de 838.648 m² e população de 69.156 habitantes em 23.347 domicílios. Entretanto, lideranças comunitárias estimam uma população de mais de 100.000 habitantes¹.

A Rocinha está localizada na Zona Sul do Rio de Janeiro, entre bairros de classe média e alta, inseridos em um contexto de urbanização e acesso à infraestrutura que não alcançam a favela. Sua origem é atribuída ao loteamento de terrenos para os primeiros moradores na década de 20, em sua maioria operários que trabalhavam nas fábricas no bairro da Gávea. No entanto, o aumento populacional e a característica de favela só ocorreram na década de 30, com o início do processo de ocupação informal, o qual se intensificou com a chegada de migrantes do Norte e Nordeste em busca de trabalho e melhor qualidade de vida na cidade do Rio de Janeiro. O processo de ocupação informal, sem a presença de políticas públicas urbanas e habitacionais, teve como consequência a precariedade de infraestrutura e de serviços urbanos básicos. Somente em meados de 1970, a favela começou a receber alguns poucos investimentos em infraestrutura.

Nesse mesmo período, a Rocinha foi alvo de políticas públicas de remoção, que não foram bem-sucedidas por não frearem o crescimento populacional. Em 1986, a Rocinha recebeu o título de bairro através de um decreto, sancionado em lei em 1993, mesmo com suas características de favela, tais como precariedade de infraestrutura, alta densidade populacional e habitacional, além da falta de acessibilidade e de regularização fundiária (Andrade & Valverde, 2003; Lima Neto, 2015).

Atualmente, a Rocinha sofre as consequências do crescimento populacional e da negligência do poder público em prover infraestrutura básica e serviços

¹ Maior favela do país, Rocinha discorda de dados de população do IBGE. Portal G1, disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/12/maior-favela-do-pais-rocinha-discorda-de-dados-de-populacao-do-ibge.html>>. Acesso em 01 de junho de 2021.

públicos, que possibilitaram a ampliação dos *riscos e vulnerabilidades sociais*. Uns dos fatores de vulnerabilidade enfrentados pelos moradores são os casos epidêmicos, como a tuberculose, que é um dos problemas de saúde pública mais graves da Rocinha. De acordo com os dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), a favela concentrou altos índices da doença até 2010, quando foram concluídas algumas obras de infraestrutura da primeira etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (2007-2010). Após esse período os números começaram a diminuir, passando de 357 em 2010 para 259 em 2020.

Esses dados indicam uma doença contínua no território, que não está relacionada apenas à saúde, mas também às condições precárias de habitação e ocupação do solo, devido à relação dos altos índices epidemiológicos com a insuficiência de infraestrutura, principalmente de saneamento básico, além da alta densidade demográfica.

Outro fator epidemiológico é o caso do novo coronavírus (COVID-19), que também comprovou como as condições de precariedade urbanística e edilícia são responsáveis pela proliferação da doença, aliado ao constante problema da falta de água² enfrentado pela Rocinha, o que deixa a população ainda mais exposta ao vírus. Até o final do ano de 2021 foram registrados 3971 casos e 148 óbitos³.

Em consideração à essas questões, algumas políticas públicas urbanas foram criadas com a finalidade de desenvolver projetos de melhorias para as favelas, envolvendo atuações no campo dos *riscos e vulnerabilidades sociais* através de projetos de infraestrutura, de habitação, de urbanismo, de segurança pública e de equipamentos urbanos. Diante disso, esse trabalho visa analisar as políticas públicas urbanas nesse âmbito implementadas na Rocinha no período de 2006 a 2014, tais como o Projeto Rocinha Mais Legal (2006), o Plano Diretor Socioespacial da Rocinha (2006-2008), a Unidade de Polícia Pacificadora (2008) e o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (2007-2014).

A última política implementada na Rocinha foi, então, o PAC-UAP, o qual foi dividido em duas fases: o PAC-UAP1 (2007-2010) e o PAC-UAP2 (2011-

² Na Rocinha, moradores buscam água nas bicas públicas há 40 anos. Jornal Fala Roça, disponível em: <<https://falaroca.com/bicas-publicas-agua-rocinha/>>. Acesso em 01 de junho de 2021.

³ COVID-19 nas favelas. Portal Paineis Voz das Comunidades, disponível em: <<https://painel.vozdascomunidades.com.br/>>. Acesso em 31 de dezembro de 2021.

2014). Na primeira fase, a favela recebeu um investimento de cerca de R\$122 milhões em obras de infraestrutura e urbanização, mas somente 76,63% das obras foram concluídas, tampouco foram realizadas obras de saneamento básico. Na segunda fase, os investimentos foram de aproximadamente R\$156 milhões, com foco em obras de drenagem e melhorias no sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Entretanto, apenas 44,10% das obras foram concluídas. A não conclusão das etapas do projeto provocou um descontentamento dos moradores da Rocinha, que ainda lutam por saneamento básico.

Com base na problematização apresentada, surgiram os seguintes questionamentos: Quais são os riscos e vulnerabilidades sociais existentes na favela da Rocinha? Quais políticas públicas urbanas foram implementadas na favela em relação aos riscos e vulnerabilidades sociais? Como se encontram espacializadas essas políticas na Rocinha?

1.3

Justificativa e relevância

A partir da análise dos dados, foram encontradas pesquisas sobre o objeto de estudo e o estudo de caso em diversos campos de conhecimento, como Geografia, Serviços Sociais e Arquitetura e Urbanismo. Tais pesquisas destacam a importância de estudos sobre riscos e vulnerabilidades sociais e a necessidade de pesquisas sobre a favela da Rocinha, servindo de apoio para o presente trabalho.

Na área de Geografia, há a contribuição do trabalho *As remoções de favelas na cidade do Rio de Janeiro: a influência do discurso do risco* (Couto, 2017), que estuda os processos de remoção realizados no Rio de Janeiro e de suas legislações, a fim de analisar o discurso do risco como meio de justificar as remoções de favelas.

Em Arquitetura e Urbanismo, foram encontrados os trabalhos *A forma da informalidade: uma análise da morfologia urbana da Rocinha* (Farias, 2009) e *Planejamento participativo em favelas no caso da elaboração do Plano Diretor da Rocinha* (Kondrowska, 2017). O primeiro investiga os fatores e elementos que constituem uma configuração formal urbana, compreendida como aleatória, a partir da favela da Rocinha como estudo de caso. A dissertação aborda fatores como características naturais, usos e valores culturais e intervenções urbanísticas. O último busca compreender a efetividade da participação comunitária dos moradores

na Rocinha na elaboração do Plano Diretor Socioespacial da favela, para refletir sobre a relevância de um planejamento participativo na elaboração de políticas públicas em áreas de favelas.

No campo do Serviço Social, a pesquisa *As recentes intervenções urbanas na Rocinha e a participação dos moradores nesse processo: a experiência do grupo Rocinha Sem Fronteiras* (Lima Neto, 2015) estuda a organização comunitária na favela, através do acompanhamento de discussões e reflexões do coletivo Rocinha Sem Fronteiras, diante os megaeventos e as necessidades básicas de infraestrutura.

Desse modo, o trabalho se justifica pela necessidade de contribuir para a construção de um material sobre os diferentes riscos e vulnerabilidades sociais dos quais a população da favela da Rocinha está exposta, além da análise das políticas públicas urbanas implementadas, no que diz respeito à elaboração de estratégias e projetos voltados para ações preventivas e/ou mitigadoras de riscos e para redução das vulnerabilidades sociais.

1.4

Metodologia de pesquisa

A abordagem metodológica é definida por três categorias de análise: *riscos e vulnerabilidades, desigualdade social e direito à cidade*, aplicadas em todas as etapas do desenvolvimento da pesquisa, como meio de análise das políticas públicas urbanas e dos programas de urbanização na Rocinha. Na primeira etapa, de revisão bibliográfica, o trabalho se desdobra sobre os processos de formação urbana e os conceitos que envolvem riscos, vulnerabilidades e políticas públicas.

Diante disso, são trabalhados os conceitos de alguns autores fundamentais para a construção das questões presentes nesse trabalho. Com o propósito de embasar tanto a definição quanto as discussões acerca dos *riscos e vulnerabilidades*, o trabalho se apoia nos autores Ulrich Beck (2011) e Yvette Veyret (2019), principalmente sobre as noções respectivas de “sociedade de risco” e de “risco e vulnerabilidade”.

Em relação à *desigualdade social*, nos debates que envolvem o processo de produção do espaço urbano capitalista, associado à formação das áreas periféricas e segregação socioespacial, são utilizadas as reflexões de Ana Fani Carlos (2009) e Ermínia Maricato (2000; 2002). E para as discussões sobre o *direito à cidade*, foram

adotadas as análises críticas sobre o espaço urbano de Henri Lefebvre (2000; 2008a; 2008b) e David Harvey (2005; 2008).

A etapa de pesquisa documental reflete sobre a ausência do *direito à cidade* na favela da Rocinha, a partir da análise de Lefebvre (2008) da lógica capitalista de uso do espaço como mercado, que exclui os direitos de liberdade, moradia e apropriação do construído por parte dos moradores. Assim como, a *desigualdade social* enfrentada pela favela em comparação aos bairros vizinhos de classe média e alta, Gávea e São Conrado. Para isso foram analisados dados demográficos e indicadores socioeconômicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Índice de Progresso Social (IPS), a fim de caracterizar o perfil da favela.

Nessa etapa também é analisada a produção dos *riscos e vulnerabilidades* sociais existentes na Rocinha, através da compreensão do risco como uma construção social e da vulnerabilidade como condição de exposição da população ao risco. Diante disso, são apresentados dados urbanísticos e indicadores epidemiológicos que configuram as condições precárias de saúde dos moradores, principalmente sobre as epidemias de tuberculose e do novo coronavírus. Tais dados foram obtidos através do Instituto de Segurança Pública (ISP), Fundação Instituto de Geotécnica do Município (Geo-Rio), CPI das enchentes, Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Painel Unificador COVID-19 nas favelas do Rio de Janeiro e do Painel Rio Covid-19.

As políticas públicas urbanas implementadas na Rocinha de 2006 a 2014 também são analisadas nessa etapa, a fim de compreender se os projetos de melhorias desenvolveram estratégias relacionadas aos *riscos e vulnerabilidades* sociais. Nesse período a favela recebeu o Projeto Rocinha Mais Legal, o Plano Diretor Socioespacial da Rocinha, o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários e a Unidade de Polícia Pacificadora. As informações sobre essas políticas foram obtidas através da leitura de documentos, planos, decretos e leis.

Como consolidação das informações obtidas durante a pesquisa documental, foram realizadas visitas a campo na favela da Rocinha, a fim de reconhecer o estudo de caso e analisar as três categorias de análise. Além da realização de entrevistas semiestruturadas e mapeamentos cartográficos com o propósito de verificar as contradições e conflitos existentes entre as propostas das políticas públicas urbanas

e as demandas dos moradores, demonstrando assim que o direito à cidade não foi atendido.

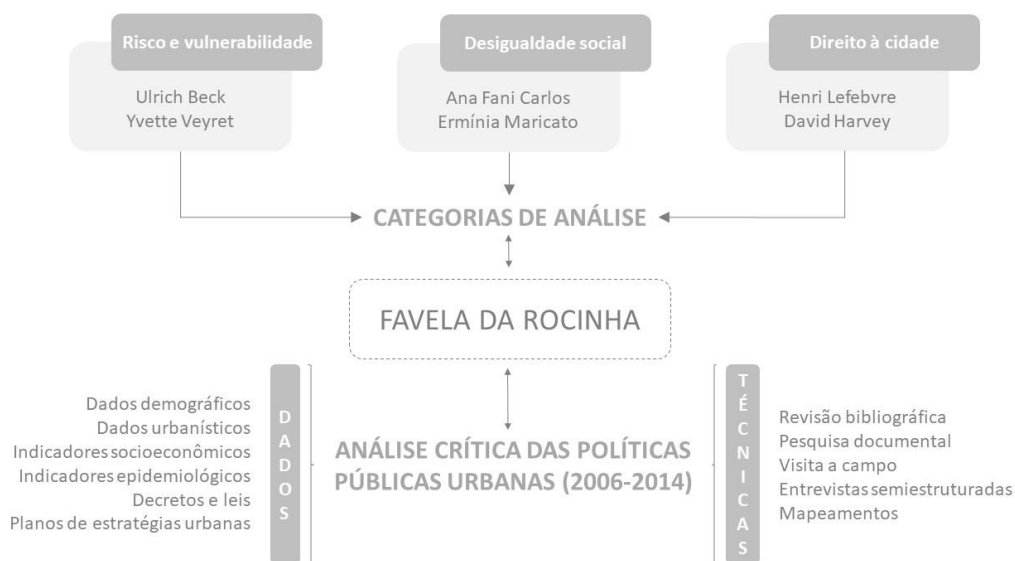


Figura 1 - Diagrama de metodologia. Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Em vista disso, espera-se como resultados desenvolver um material sobre os riscos e vulnerabilidades sociais na favela da Rocinha, através do levantamento de dados, e refletir sobre a atuação das políticas públicas urbanas implementadas sobre os riscos e vulnerabilidades sociais, por meio de entrevistas semiestruturadas e do desenvolvimento de materiais cartográficos de espacialização dos projetos de urbanização.

O presente trabalho se estrutura da seguinte maneira: o capítulo 1 trata sobre a *Introdução*. O capítulo 2, intitulado *A produção do espaço nas cidades brasileiras: uma discussão sobre desigualdades socioespaciais e informalidade urbanística* aborda debates sobre o processo de produção do espaço urbano capitalista e o direito à cidade, principalmente das áreas segregadas, como as favelas. Além de apresentar discussões sobre o Estatuto da Cidade e o plano diretor, face a responsabilidade sobre as políticas públicas urbanas no equacionamento das questões sociais.

O capítulo 3, denominado *Riscos e vulnerabilidades sociais*, apresenta as definições de risco e vulnerabilidade, bem como seus fatores condicionantes e discorre sobre a ocupação de áreas de risco. Em seguida, o Capítulo 4 sobre *A favela da Rocinha* trata sobre a origem da favela e o seu processo de ocupação, além da

classificação dos riscos e vulnerabilidades sociais existentes na região e uma análise das políticas públicas urbanas implementadas de 2006 a 2014. O Capítulo 5 apresenta os *Resultados*, seguido pelo Capítulo 6 com as *Conclusões*, e por fim, as *Referências bibliográficas* no Capítulo 7.

2

A produção do espaço nas cidades brasileiras: uma discussão sobre desigualdades socioespaciais e informalidade urbanística

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma reflexão teórica sobre o processo de produção do espaço urbano capitalista, com a finalidade de compreender as especificidades desse processo na reprodução da segregação socioespacial e, na consequente, negação do direito à cidade no Brasil. Essa reflexão deve contribuir para elucidar a existência de assentamentos precários e esclarecer as questões relativas aos riscos e vulnerabilidades sociais em tais assentamentos.

A abordagem teórica está fundamentada na teoria marxista a partir de um debate sobre a produção da cidade capitalista embasado por autores como: Henri Lefebvre (2000; 2008a; 2008b), David Harvey (2005; 2008), Milton Santos (1979; 2004), Roberto Lobato Corrêa (2004), Marcelo Lopes de Souza (2000), Ermínia Maricato (2000; 2002) e Ana Fani Carlos (2009).

2.1

O processo de produção do espaço urbano capitalista

A geografia crítica surgiu na década de 1970, em um cenário de lutas sociais e crise urbana, que gerou uma intensa transformação no espaço urbano. Este passou a ser palco de análise de geógrafos marxistas e não-marxistas, que começaram a inserir o debate das contradições socioespaciais (Corrêa, 2004). Essa corrente contribuiu teoricamente para o conhecimento das atuações políticas na organização socioespacial e para a busca do equacionamento das questões sociais, a partir da integração da dialética na análise dos processos espaciais, sustentada por um cenário de transformação social radical.

Em vista disso, as conceituações a serem apresentadas abordam as questões socioespaciais desenvolvidas na geografia crítica, com fundamento no materialismo histórico-dialético.

O filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, em diversas de suas obras, contribuiu para a discussão da produção do espaço na tentativa de buscar respostas aos processos de produção e reprodução das relações sociais do sistema capitalista:

Não se pode dizer que o espaço seja um produto como um outro, objeto ou soma de objetos, coisa ou coleção de coisas, mercadoria ou conjunto de mercadorias. Não se pode dizer que se trata simplesmente de um instrumento, o mais importante dos instrumentos, o pressuposto de toda produção e de toda troca. O espaço estaria essencialmente ligado à reprodução das relações (sociais) de produção (Lefebvre, 2008b, p. 48).

Lefebvre desenvolveu a teoria do espaço social com a tese “o espaço (social) é um produto (social)” (Lefebvre, 2000, p. 50), na qual a estrutura desse espaço é produto de uma dialética das relações de produção e reprodução, que são tanto sociais quanto espaciais. Sendo assim, o espaço expõe as relações sociais, ao mesmo tempo que reage sobre elas.

Os estudos de Lefebvre sobre o espaço social serviram de base para muitos geógrafos que começaram a utilizar o materialismo histórico-dialético na construção do conceito de espaço. Nesse contexto, Milton Santos (1979) elaborou o conceito de formação socioespacial, a partir do entendimento de que a sociedade só se concretiza no espaço produzido e compreendido pela própria sociedade. Dessa forma, não há como tratar de sociedade e espaço como noções separadas (Corrêa, 2000). O espaço é apresentado, não como um reflexo da sociedade, mas como uma instância dessa:

[...] o espaço organizado pelo homem é como as demais estruturas sociais, uma estrutura subordinada-subordinante. E como as outras instâncias, o espaço, embora submetido à lei da totalidade, dispõe de uma certa autonomia (Santos, 2004, p. 145).

A concepção de totalidade está relacionada às condições impostas pela evolução do sistema capitalista, assim como os meios de produção e de difusão, os aspectos sociais e as desigualdades geradas pelo sistema. O espaço além de reproduzir as transformações sociais, como produto do processo socioespacial, também é apresentado como resultado do desenvolvimento dos meios de produção, das forças de trabalho e das relações de produção (Santos, 1979).

O modo de produção capitalista, segundo David Harvey (2005), é aliado ao Estado, o qual tem papel essencial na produção do espaço. Tal afirmação se deve à compreensão de que o espaço é condição e produto da reprodução do capitalismo,

assim como, é o lugar de acumulação e circulação das mercadorias através de infraestruturas criadas pelo próprio Estado (Harvey, 2005).

O geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2000) esclarece que o espaço antecede o território, ou seja, são conceitos indissociáveis. Ele descreve território como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (Souza, 2000, p. 78). No entanto, Souza (2000) apresenta a noção de espaço como território, a partir da interação do homem com o espaço natural, que o transforma em espaço social através das suas práticas. Dessa forma, não se trata somente de um espaço que foi modificado, e sim de território, pois esse espaço só pode ser territorializado por alguém. Portanto, enquanto houver a presença do homem, do poder e das relações sociais, o território estará presente em todo o espaço social.

Tendo em vista que o território passa pelo processo de territorialização, ou seja, de dominação e apropriação do espaço, é necessário tratar também de territorialidade (Souza, 2000). Esta remete tanto à uma dimensão política quanto às relações econômicas e culturais, devido ao vínculo das pessoas com o espaço, como elas o utilizam, o definem e se organizam (Haesbaert, 2008).

A concentração de pessoas em uma parte do território, como forma de expressão espacial das classes sociais, é traduzida na segregação socioespacial, que é produzida pelos interesses das classes dominantes, as quais limitam o espaço de atuação dos grupos sociais excluídos (Corrêa, 2004).

O conceito de segregação socioespacial passou a ser inserido na teoria marxista com o objetivo de compreender as contradições e desigualdades do processo de urbanização capitalista. Esse conceito é apresentado como um produto das lutas de classes e das contradições das relações sociais refletidas na estruturação do espaço urbano (Vieira e Melazzo, 2003).

O produto espacial expressa as contradições que estão na base de uma sociedade de classes e manifesta a segregação decorrente das formas de apropriação da terra que têm sua lógica no desenvolvimento desigual das relações sociais dentro da sociedade (Vieira e Melazzo, 2003, p. 29).

Portanto, analisar o processo de produção do espaço urbano capitalista envolve a desigualdade social, que apresenta as formas de apropriação e uso do solo urbano, evidenciando a impossibilidade do sistema capitalista em cumprir as demandas das necessidades básicas da população mais pobre (Carlos, 2009).

As formas de apropriação do solo urbano introduzem a discussão do acesso à terra, que estão relacionadas ao valor de uso do solo. Tal valor remete à ideia do

espaço como mercadoria e à apropriação do território pelas classes de alta e média renda, que determinam a estrutura urbana e excluem as classes de baixa renda. Estas moram em áreas de menor valor, como as áreas centrais deterioradas ou abandonadas, periferias e favelas (Carlos, 2009).

2.2

O direito à cidade e o direito da favela

A cidade se apresenta como um campo de lutas de classes, em que a sociedade hierarquizada se apropria do espaço de forma diferenciada. A (re)produção do espaço, dentro da sociedade de classes, se realiza por meio de conflitos e contradições, aprofundadas pelos diferentes modos de morar e acessos a espaços de lazer, infraestrutura e acessibilidade, que caracterizam a segregação socioespacial (Carlos, 2009).

[...] a representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária (Maricato, 2002, p. 165).

O mercado imobiliário excludente tem grande responsabilidade sobre a crise urbana, por determinar as normas de acesso à cidade, tanto em relação à moradia quanto às condições de vida da população (Carlos, 2009). A ocupação de terras e a construção de moradias irregulares são inerentes ao processo de urbanização e institucionalizadas pelo mercado imobiliário. Nesse sentido, a ocupação ilegal de terras é tolerada, por falta de políticas públicas de habitação social adequadas, e desta forma, nega-se o direito à cidade para uma parcela da população.

Lefebvre (2008) cunhou o conceito de *direito à cidade* em 1968, a partir de uma análise crítica sobre o espaço urbano, contra a lógica capitalista de uso do espaço como mercadoria. Esse direito não corresponde a direitos individuais, mas afirma que todo homem possa transformar democraticamente a cidade e usufruir do espaço urbano através de um valor de uso em oposição ao valor de troca.

O direito à cidade remete “não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontros e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais”

(Lefebvre, 2008, p. 139). Assim como, remete a um direito manifestado acima dos outros direitos, o direito à liberdade, à moradia e à apropriação do construído. No entanto, o direito à cidade não está relacionado às demandas de recursos urbanos, que podem ser conquistados sem que haja uma ruptura com o modo de produção capitalista e, a consequente, segregação espacial (Lefebvre, 2008).

Segundo Harvey (2008), o direito à cidade é um “direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização” (Harvey, 2008, p. 74), reconhecendo a liberdade de (re)construir a cidade como um dos direitos humanos mais importantes e negligenciados.

O direito à cidade não é exercido pela população em geral, na cidade capitalista, tendo em vista que os investimentos públicos e privados em infraestrutura, serviços básicos, sistema viário e manutenção das áreas públicas determinam qual parcela da população terá esse direito. Maricato (2002) faz uma leitura da cidade capitalista, a partir da segregação, dividida em legal e ilegal. A primeira está relacionada à parte formal da cidade, na qual a legislação urbanística é exercida, mesmo sob certa flexibilidade. A última é produto da segregação de um processo de urbanização excludente, que contribui para o surgimento de assentamentos informais e a construção de propriedades irregulares.

Maricato (2002) compreende a favela a partir da sua condição jurídica ilegal da propriedade do lote. Essa característica está relacionada às exigências urbanísticas e à documentação da propriedade. Em contrapartida, Vigario et al. (2020) tratam da favela como um território da cidade, em que a favela é fundamental para compreender o espaço da cidade, assim como o caso contrário. Os autores apontam para a importância de desconstruir o estereótipo de favela como ilegalidade, pois “[...] a situação de ilegalidade que a favela vive não extingue o direito à moradia, ou qualquer outro direito, apenas faz com que a comunidade busque a garantia desses direitos de uma maneira paraestatal” (Vigario et al., 2020, p. 315). Ou seja, a favela possui os próprios direitos, *o direito da favela*, mesmo com a aparente ausência do Estado, que está presente de forma mais específica e frágil.

O surgimento do direito da favela está relacionado à busca por meios de sobrevivência associados à negligência do Estado em prover políticas públicas urbanas e habitacionais eficazes. Esse direito, embora seja um direito alternativo,

não deve ser enquadrado somente a tal, pois corre o risco de ser condenado a um supra legalismo, ou seja, algo que está acima das leis. Os atores responsáveis para que o direito da favela ocorra de fato são as associações de moradores, que tem legitimidade e autoridade para exercer um papel similar ao dos cartórios, através de mecanismos de autorregulação com finalidade de formalizar as propriedades imobiliárias, cobrar taxas e realizar documentações de registro dos imóveis. Os órgãos oficiais atuam de maneira complementar a essas associações, o que manifesta o anseio ao direito à cidade através da busca de garantias básicas que não são proporcionadas pelo poder público (Vigario et al., 2020).

As associações de moradores atuam, portanto, como uma prática de territorialidade, devido à sua organização política e à organização do território da favela. Além de estreitar a relação de vínculo entre a população e o espaço apropriado.

No cenário brasileiro, o direito da favela não está inserido em uma legislação, tampouco é um interesse do Estado de exercê-lo e agregar as suas contribuições ao direito estatal. Em contrapartida, o direito da favela configura um direito construído e executado pela resistência da favela na busca de políticas públicas urbanas e habitacionais eficazes e na tentativa de diálogo com o Estado, a fim de exercer o seu direito à cidade.

2.3

Políticas públicas urbanas no Brasil e a garantia do direito à cidade

Diante da negligência do Estado brasileiro em garantir políticas públicas urbanas que assegurem o direito à cidade a toda população, é necessário traçar um breve histórico da política urbana no Brasil, a fim de compreender os aspectos estruturais do seu desenvolvimento e organização, que estão intrinsecamente relacionados ao modo de produção capitalista.

As primeiras ações do Estado em relação às contradições existentes no espaço urbano ocorreram no início do século XX, quando teve início o processo de industrialização, precursor do êxodo rural. Assim, surgiram políticas públicas com interesses econômicos e políticos, que atuavam no espaço urbano por meio do controle e exclusão. Essas ações ocorreram através de medidas higienistas e contribuíram ainda mais para a segregação socioespacial.

Em relação à política habitacional, esta foi marcada por negligências na provisão de moradias para a população pobre até a década de 1960. Em 1930, começaram a ser realizadas iniciativas públicas para a produção de moradia com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), os quais eram vinculados às categorias profissionais, como bancários. Por este motivo, essas iniciativas não contemplaram as classes populares, devido à predominância de empregos informais e da baixa remuneração. Para estas classes foram realizadas medidas de congelamento do preço dos aluguéis com o decreto-lei do inquilinato em 1942, que tinha o social como suposto objetivo. No entanto, o congelamento intensificou o problema da habitação, pois os proprietários preferiram despejar os inquilinos para vender seus imóveis, do que manter aluguéis sem a possibilidade de reajuste (Lima & Zanirato, 2014).

Em consequência disso, as favelas e a prática da autoconstrução são alternativas habitacionais para a população de baixa renda, carentes de qualquer infraestrutura urbana. Somente com a ditadura militar no Brasil (1964-1985), os governos passaram a investir em melhorias urbanas, mas mantiveram os interesses econômicos e políticos, a fim de legitimar o governo ditatorial e organizar o espaço urbano para responder à demanda crescente da economia. Tais investimentos ocorreram em energia, saneamento, saúde e habitação (Mancini, 2008). Neste último, destaca-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), que foi baseado na produção em massa de habitações ao menor custo possível, de modo a reaquecer a economia e gerar empregos. Entretanto, os conjuntos foram construídos nas franjas urbanas, devido ao baixo custo das terras, carentes de infraestrutura e equipamentos, o que agravou os problemas urbanos. Sendo assim, as classes populares permaneceram excluídas, considerando que apenas 33,6% dessas habitações foram destinadas à população pobre (Lima & Zanirato, 2014).

No final dos anos 70, o modelo de industrialização nacional entrou em crise, diante do contexto de globalização, crise fiscal dos estados e chegada de agendas de reformas econômicas liberais (Rolnik, 2012). Essas reformas se efetivaram, principalmente, nos governos da década de 90, que diminuíram o alcance de políticas públicas sociais e ampliaram a desigualdade social. Nesse cenário, o direito de propriedade privada e a taxa de lucros predominam sobre os direitos essenciais para a vida da população, o que é contrário ao direito à cidade (Battaus & Oliveira, 2016).

Por outro lado, essa crise serviu para ampliar os movimentos populares pela Reforma Urbana nos anos 80, que incluíram diversos profissionais e a sociedade civil. Nesse período de redemocratização, a conquista de direitos e de investimentos em urbanização em assentamentos precários foi marcada pela Constituição Federal de 1988. Essa lei tratou pela primeira vez sobre a questão urbana através de instrumentos e diretrizes para o desenvolvimento urbano, além da função social da cidade e da propriedade. Tais diretrizes foram dispostas nos artigos 182 e 183 do capítulo II “da Política Urbana” (Battaus & Oliveira, 2016; Rolnik, 2012).

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

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.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Brasil, 1988).

As discussões dos movimentos populares se estenderam até os anos 2000, obtendo avanços com a inclusão do direito à cidade no debate do planejamento urbano e, conseqüentemente, a conquista da promulgação da lei nº 10.257 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Tal lei regulamenta as diretrizes da Política Urbana na Constituição de 1988 e trata de instrumentos de descentralização e democratização do planejamento urbano, gestão urbana e da função social da

cidade e da propriedade. Essa ação é contrária aos processos que visavam somente os interesses econômicos e políticos das elites, sem a participação da sociedade civil (Mancini, 2008).

Um dos instrumentos da política urbana garantidos pelo Estatuto é o plano diretor, que deve assegurar “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei” (Brasil, 2001). Tal art. 2º se refere às diretrizes da política urbana, a qual “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Os planos diretores municipais já haviam sido institucionalizados na década de 1970, mas a maioria ignorava as políticas sociais. Enquanto o plano diretor, legitimado pelo Estatuto da Cidade, inseriu a participação popular na sua elaboração em busca do direito à cidade (Mancini, 2008). Esse plano passou a ser obrigatório em municípios com população superior a 20 mil habitantes, que integram regiões metropolitanas, áreas de especial interesse turístico ou que estejam inseridos em áreas de impacto ambiental. Com isso, o plano diretor se tornou um instrumento importante para o planejamento urbano, por assegurar a função social da propriedade urbana e orientar um desenvolvimento sustentável e inclusivo, através de um diagnóstico da estrutura social, econômica, física e político-administrativa da cidade.

No entanto, a obrigatoriedade do plano diretor fez com que muitos deles fossem produzidos para atender ao governo federal e não fossem efetivamente implementados ou plenamente executados. Isso porque a eficácia do plano depende de diversos fatores, como estrutura administrativa adequada, diálogo efetivo com a sociedade civil e uma equipe profissional capacitada, que conheça as leis e tenha competência para implementar os instrumentos previstos no Estatuto (Schavasrber, 2011). Assim como, muitos planos diretores são elaborados de forma genérica e ineficaz ou transferem os instrumentos reguladores da função social às leis complementares, que tampouco foram aprovadas em muitos municípios (Maricato 2010).

Portanto, por mais que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade tenham, razoavelmente, contemplado a política urbana através de suas diretrizes e instrumentos, elas não se efetivaram na prática e não foram capazes de assegurar o direito à cidade (Battaus & Oliveira, 2016).

A problemática da política urbana brasileira, segundo Schavasarber (2011), está no setorialismo, que consiste em compreender essa política como um produto de várias políticas setoriais, como habitação, saneamento, transportes e planejamento urbano. Essa visão setorialista faz uma leitura fragmentada do território, o que dificulta a garantia do direito à cidade:

Um dos problemas básicos que decorrem dessa hegemonia da concepção setorialista da Política Urbana é que ela dificulta o enfrentamento de um desafio fundamental da produção da cidade brasileira hoje que é aumentar a oferta de terra urbanizada e bem localizada, boa do ponto de vista urbanístico e ambiental para as maiorias, especialmente para abrigar na cidade a população de baixa renda que é a maioria da população do país. Ou seja, o desafio de aumentar a oferta não só de casa, mas produzir oferta de cidade para a população de baixa renda (Schvarsberg, 2011, p. 29).

Com a promulgação da Constituição de 88, surgiu de fato uma preocupação com as políticas públicas urbanas, que somente 13 anos depois, com a aprovação do Estatuto da Cidade, houve uma tentativa de colocar os instrumentos para o desenvolvimento urbano em prática. Entretanto, ainda hoje há um distanciamento entre essas teorias e as tentativas de prática, principalmente no que diz respeito à regularização fundiária, função social da propriedade e acesso às terras urbanas. Esse cenário reflete a estrutura capitalista, que engendra a desigualdade social no território e, conseqüentemente, o aumento da segregação socioespacial e a favelização. Tal estrutura dificulta ou inviabiliza a eficácia social de políticas públicas urbanas que pretendem uma solução das situações de riscos e vulnerabilidades sociais da população mais pobre.

Riscos e vulnerabilidades sociais

Como apresentado no capítulo anterior, a intensificação do processo de urbanização brasileiro no final do século XX foi marcada por contradições no espaço urbano, que refletiram os interesses do mercado imobiliário e das classes de alta e média renda. Os imóveis localizados em áreas que dispunham de melhor infraestrutura e serviços, apresentavam um alto valor imobiliário, que não permitia à classe de baixa renda alugar ou comprar, excluindo-a do mercado imobiliário formal. Com a ausência de uma política de habitação que contemplasse as necessidades de moradias das classes de baixa renda, restou à essa a ocupação de áreas informais sem infraestrutura e a construção de moradias precárias.

Esse contexto, marcado pelas desigualdades sociais e econômicas e pela segregação socioespacial, é caracterizado pela atuação de segmentos especulativos do mercado imobiliário e pela negligência do Estado em prover políticas públicas urbanas que atendessem às demandas da classe de menor renda. Isso contribui para a exclusão dos grupos mais pobres ao direito à cidade, assim como à exposição dessa população a diversos riscos e vulnerabilidades sociais, ambientais e urbanos, tais como falta de acesso a serviços públicos, violência urbana e condições precárias de habitação, infraestrutura e saúde.

Esse capítulo pretende analisar e aprofundar os conceitos de riscos e vulnerabilidades socioespaciais relacionando-os ao processo de produção do espaço urbano. Pretende-se, assim, apresentar uma discussão teórica sobre esses conceitos, a partir de alguns autores principais, como Yvette Veyret (2019) e Ulrich Beck (2011), fundamentais para a compreensão do tema.

3.1

Discussão sobre risco e vulnerabilidade social

O debate sobre risco, segundo Beck (2011), envolve o que o autor denominou de *sociedade de risco*, que substituiu a sociedade industrial, na qual as relações

sociais são baseadas no progresso econômico sem dar muita importância aos danos à vida da população e ao meio ambiente. Na sociedade de risco, com a chegada da modernidade “começam a convergir na continuidade dos processos de modernização as situações e os conflitos sociais de uma sociedade ‘que distribui riqueza’ com os de uma sociedade que ‘distribui riscos’” (Beck, 2011, p. 25), assim, os riscos se tornaram mais globalizados e generalizados. No entanto, isso não caracteriza como cada grupo social será impactado, tendo em vista que as classes mais altas têm maior capacidade de resposta e de enfrentamento ao risco, pois podem comprar segurança, liberdade e escolher o local de moradia, considerando fatores de renda, poder e educação (Beck, 2011).

Dessa forma, o processo urbano é criador e amplificador de riscos, os quais se concentram em espaços mais vulneráveis, onde a população mais afetada é a de baixa renda (Almeida, 2011). O risco é uma construção social e, por isso, não deve ser analisado sem considerar o contexto histórico, político e social que o produziu.

A construção do risco está vinculada, então, ao processo de produção do espaço urbano, através do uso e ocupação do solo como mercadoria e aos interesses de segmentos do mercado imobiliário. Assim como, está associada à ausência de políticas públicas urbanas que visam alternativas para a falta de moradias para a população mais pobre em locais formais da cidade (Cunico & Oka-Fiori, 2014). Diante disso, os “riscos são um produto histórico, a imagem especular de ações e omissões humanas, expressão de forças produtivas altamente desenvolvidas” (Beck, 2011, p. 275).

De maneira geral, o risco corresponde à probabilidade de acontecer um evento ou ameaça e à imprevisibilidade de quando isso pode acontecer (Girão, Rabelo & Zanella, 2018). Logo, o risco está relacionado à noção de incerteza e exposição, assim como às perdas materiais, econômicas e humanas, em função das relações sociais e de processos ambientais (Cunico & Oka-Fiori, 2014).

Riscos não se esgotam, contudo, em efeitos e danos já ocorridos. Neles, exprime-se sobretudo um componente *futuro*. Este baseia-se em parte na extensão futura dos danos atualmente previsíveis e em parte numa perda geral de confiança ou num suposto “amplificador do risco”. Riscos têm, portanto, fundamentalmente que ver com antecipação, com destruições que ainda não ocorreram, mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido, já são reais hoje (Beck, 2010, p. 39).

Segundo Veyret (2019), há uma diversidade de riscos, tais como riscos ambientais; riscos industriais e tecnológicos; e riscos econômicos, geopolíticos e

sociais. Esses têm como aspecto comum, a espacialização dos riscos em um território, como resultado de escolhas políticas ou econômicas que ocorreram em um determinado contexto histórico.

Tipos de riscos		Definições
Riscos ambientais	Riscos naturais	Riscos que são pressentidos, percebidos e suportados por um grupo social ou um indivíduo sujeito à ação possível de um processo físico, de uma álea, como terremotos, desmoronamentos do solo, erupções vulcânicas, ciclones, tempestades, seca e inundações.
	Riscos naturais agravados pelo homem	Riscos que podem resultar de áleas cujo impacto é aumentado pelas atividades humanas e pela ocupação do território, como desertificação, incêndios, poluições e inundações.
Riscos industriais e tecnológicos	Riscos industriais	Esses riscos estão associados às atividades de armazenagem de produtos tóxicos, à produção e ao transporte de materiais perigosos.
	Riscos tecnológicos	Esses riscos correspondem à probabilidade de ocorrer um acontecimento fora do comum, temporalmente inesperado, ligado às disfuncionalidades de um sistema técnico complexo e cujas consequências, de amplitude considerável, frequentemente permanecem difíceis de serem delimitadas de forma precisa no espaço e tempo.
Riscos econômicos, geopolíticos e sociais	Riscos econômicos	Esses riscos se analisam igualmente em termos sociais de crises; estes acarretam o desemprego, a insegurança e os distúrbios.
	Riscos geopolíticos	Riscos que podem se traduzir em conflitos latentes ou abertos, como no caso de reservas de petróleo e de água.
	Riscos sociais	Esses riscos remetem geralmente à segregação e à fragmentação urbana e estão relacionados à insegurança.

Tabela 1 - Definições de riscos. Fonte dos dados: Veyret, 2009. Elaborado pela autora, 2021.

Nos tipos de riscos pode-se incluir também o risco geotécnico, que está relacionado às questões mecânicas do solo, relevo e ocupação territorial, associados à ocorrência de processos de deslizamento de terra, erosão, inundação e assoreamento. Esse risco é influenciado, e pode ser potencializado, pela ação do homem, através de cortes de terrenos, retirada da vegetação, despejo de lixo em encostas e cursos de água. A sua materialização pode causar danos econômicos e ambientais à população, podendo ocasionar perdas de vidas humanas.

Esse trabalho tem como foco os riscos sociais, entendidos pela autora como uma ameaça, constituída de fatores políticos, econômicos e sociais, que afeta

diretamente a qualidade de vida de um grupo social. Nessa definição, estão inseridos os riscos urbanos, sanitários e geotécnicos, que limitam a consolidação dos direitos básicos de cidadania, impactando na capacidade de uma população de responder às ameaças, que dificultam sua inserção social.

Segundo Veyret (2019), os riscos sociais podem ser endógenos ou exógenos, em que o primeiro está relacionado ao produto das sociedades capitalistas, associados à industrialização, crescimento urbano e alta densidade populacional e habitacional. E o último está relacionado às ameaças naturais e externas que podem afetar uma população como deslizamentos, secas, inundações e epidemias.

Dessa forma, os riscos sociais endógenos estão associados às desigualdades sociais, segregação socioespacial, precariedade de moradias e infraestrutura, bem como insegurança urbana. Tal insegurança remete à ausência ou ineficácia de políticas públicas urbanas e pode gerar uma insegurança econômica, que acomete riscos sanitários e alimentares para a população (Veyret, 2019). Assim, esses riscos estão relacionados a grupos sociais mais pobres, excluídos do direito à cidade (Girão et al., 2018).

A pobreza é um fator importante que caracteriza a maior exposição de uma população aos riscos, ainda mais quando não há proteção e seguridade social. Isso porque a ausência de recursos reduz as possibilidades de escolhas da população e fortalece outras vulnerabilidades, como falta de acesso à infraestrutura, moradia digna, educação, trabalho, saúde e serviços básicos. Diante disso, a população se torna mais ou menos vulnerável pela sua condição de desproteção econômica, política e sanitária, que refletem na capacidade de resposta e de enfrentamento da população (Girão et al., 2018).

De modo geral, a vulnerabilidade está relacionada à exposição de uma população a uma ameaça, assim como à capacidade de reação e adaptação na materialização do risco, ou seja, a capacidade de resposta aos riscos e efeitos adversos (Medeiros & Barbosa, 2016). Dessa forma, a vulnerabilidade está diretamente relacionada à condição de bem-estar da população, assim como à melhoria dessa condição por meio de políticas públicas (Cunico & Oka-Fiori, 2014).

O conceito de vulnerabilidade, bem como o de risco, é dinâmico e contém uma dimensão temporal. Alguns fatores de vulnerabilidade como ameaça, contexto geográfico e produção social estão relacionados à capacidade de resposta de uma

população ao risco. Posto isso, uma alteração em um desses fatores pode aumentar ou diminuir a vulnerabilidade (Cunico & Oka-Fiori, 2014).

Alguns fatores de vulnerabilidade	
Fatores físicos ou ambientais de avaliação da vulnerabilidade	Fatores socioeconômicos de avaliação da vulnerabilidade
Conhecimento de crises e eventos danosos ocorridos no passado.	Grau de aceitação do risco em função do nível de conhecimento, do nível econômico e educacional. Ausência ou existência de uma educação para o risco e de preparação para a crise.
Intensidade do último evento mais importante registrado.	Tecido social do bairro.
As zonas de impacto das áreas de risco.	Presença de hospitais, postos de corpo de bombeiros, escolas, universidades, casas de repouso, meios de transporte e equipamentos sociais de acolhimento ao público.
As zonas onde ocorreram aterros viários e contenção de encostas.	Densidade populacional, estrutura etária e situação sanitárias.
Natureza dos processos naturais e antrópicos.	Acessibilidade: redes de comunicação, telefone e de informação disponíveis.

Tabela 2 - Fatores de vulnerabilidade. Fonte dos dados: Veyret, 2019. Adaptado pela autora, 2021.

A vulnerabilidade social está associada à condição de exposição de uma população aos fatores de exclusão social, como renda, habitação, educação, saúde e infraestrutura, que refletem a situação de desigualdade social e de negação do direito à cidade. Com isso, é possível afirmar que a condição de exposição de uma população ao risco social é proporcional às suas condições de vulnerabilidade social, ou seja, os riscos serão altos ou baixos dependendo do grau de vulnerabilidade (Girão et al., 2018).

Sendo assim, a vulnerabilidade social se manifesta como resultado da desigualdade social, da segregação socioespacial e da ausência ou ineficiência de políticas públicas, que não oferecem uma melhoria das condições de vida para a população. Logo, a vulnerabilidade é socialmente construída, assim como o risco, por ser um produto de processos históricos, sociais, políticos e econômicos (Medeiros & Barbosa, 2016).

No Brasil, o espaço urbano é caracterizado pelo processo de exclusão territorial, em que populações mais vulneráveis ocupam locais de fragilidade ambiental, como encostas e áreas alagáveis, devido à ausência de moradias de baixo custo em áreas formais da cidade (Maricato, 2002). Esses locais são marcados pela

deficiência de coleta de lixo, saneamento básico, infraestrutura, além da alta densidade populacional e habitacional, que impactam negativamente a saúde da população (Cunico & Oka-Fiori, 2014).

As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que “sobram” para a moradia de grande parte da população. As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias etc. (Maricato, 2002, p. 163).

As inundações e os deslizamentos de encostas no Brasil, associados a períodos de chuvas intensas e prolongadas, remoção da vegetação, ocupação urbana e falta de planejamento urbano, são os principais eventos danosos relacionados aos riscos sociais exógenos. Os deslizamentos produzem um elevado número de mortes e as inundações, um grande impacto em perdas econômicas e na saúde pública. Na saúde os impactos se dão devido à mistura da água com dejetos, detritos e outros poluentes, que são carregados para dentro das casas e dos rios, provocando o aumento na incidência de doenças (Londe et al., 2014).

Essas doenças são causadas também pela insuficiência ou ausência de saneamento básico, pela densa ocupação urbana e pela precariedade edilícia, que podem causar a proliferação de leptospirose, de tuberculose e do novo coronavírus, além de causar infecções gastrointestinais e surtos de dengue e malária.

Esses riscos, associados aos problemas ambientais, têm justificado remoções da população que ocupa áreas de fragilidade ambiental, caracterizadas pela suscetibilidade à deslizamentos e inundações. As remoções também ocorrem devido à especulação imobiliária, que tem como objetivo a valorização da terra para novos mercados, ampliando o processo de segregação espacial e de gentrificação na cidade (Couto, 2017). As remoções se caracterizam, então, como um risco social para a população que não tem opção de escolha de moradia e, por isso, são reassentadas para locais distantes ou vivem na insegurança do aluguel social.

Segundo Beck (2011), apesar dos riscos se intensificarem, estes não se convertem em políticas públicas de prevenção, tendo em vista a existência de um vácuo entre as competências políticas e as demandas, cada vez maiores, por ação e política (Beck, 2011). Embora os riscos afetem os cofres públicos, pelos impactos econômicos, sociais e ambientais sobre a cidade, há uma negligência dos governos em formular e implementar políticas públicas urbanas eficazes. Essa negligência

pode ser considerada uma ameaça por dificultar e, inclusive, impedir o desenvolvimento social (Cunico & Oka-Fiori, 2014).

Os objetivos de uma gestão aceitável e consensual dos riscos deveriam apoiar-se em três elementos: separação entre operadores técnicos (especialistas) e autoridade; separação entre a avaliação do risco e sua gestão; transparência da gestão e a participação efetiva do público. Em muitos casos, a consecução desses três objetivos encontra-se ainda distante. O público é pouco ativo na gestão dos riscos e frequentemente não existe uma verdadeira continuação da política preconizada para sua redução, o que limita na mesma proporção sua eficácia (Veyret, 2019, p. 55).

Assim, a gestão dos riscos deve considerar a participação da população afetada, além das questões técnicas e científicas para soluções mais efetivas na formulação de políticas públicas. A população deve ter, então, acesso a informações e ter conhecimento das condições de riscos e vulnerabilidades. Por isso, é “fundamental capacitar a população para as situações de enfrentamento de riscos (...) uma vez que a capacidade adaptativa bem-sucedida auxilia diretamente a minimização da condição de vulnerabilidade” (Cunico & Oka-Fiori, 2014, p. 15).

3.2

Riscos e vulnerabilidades sociais na cidade do Rio de Janeiro

Para introduzir o estudo de caso, a favela da Rocinha, é importante tratar da sua inserção na cidade do Rio de Janeiro e apresentar a caracterização e espacialização dos riscos e vulnerabilidades nesse espaço. A evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro é marcada pela desigualdade e segregação socioespacial, e, devido às peculiaridades geográficas e topográficas, tem-se a ocupação de áreas informais próximas a bairros formais (Malta et al., 2017). Essa forma de ocupação pode ser exemplificada por diversas favelas na Zona Sul da cidade, dentre estas a favela da Rocinha, que está situada entre os bairros de classe alta da Gávea e São Conrado, que apresentam imóveis com alto valor de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

O Rio de Janeiro é a cidade brasileira com maior número de habitantes que vivem em favelas, caracterizadas pela alta densidade populacional e habitacional, além da ausência ou insuficiência de serviços básicos, como saneamento e energia elétrica. Segundo o Censo do IBGE em 2010, cerca de 22% da população vive em 763 aglomerados subnormais, denominação atribuídas às favelas pelo IBGE por serem caracterizadas “por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços

públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação” (IBGE, 2010). No entanto, essa denominação carrega estigmas e preconceitos, expondo as favelas como um problema para a cidade e, portanto, não será adotada nesse trabalho.

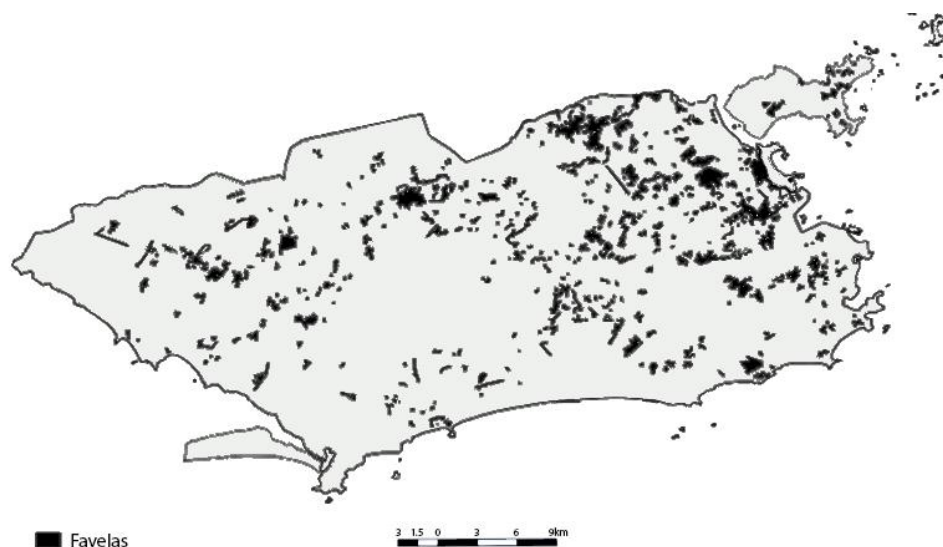


Figura 2 - Favelas da cidade do Rio de Janeiro. Fonte dos dados: IBGE, 2010. Elaborado pela autora, 2021.

Um levantamento do Instituto Pereira Passos (IPP), realizado em 2018, apresenta um total 1.018 favelas na cidade do Rio de Janeiro⁴. A existência de tantas favelas configura um grave problema na cidade relacionado à ausência ou ineficácia de políticas públicas que atendam a demanda da população por moradia digna, principalmente em locais próximos a ofertas de trabalho. Além de estar associada ao alto índice de desemprego, à especulação imobiliária e à precariedade do sistema de transporte coletivo.

Daí, se o espaço formal (legalizado, oficial, sob controle burocrático) oferecia apenas uma localização a grandes distâncias dos locais de trabalho, o espaço físico oferecia, por outro, uma série de opções próximas, ou seja, terrenos ainda não ocupados, seja por apresentarem dificuldades à promoção imobiliária organizada (morros íngremes, mangues inundáveis de rios), seja por decisão deliberada de seus proprietários (reserva de valor) (Abreu, 2008, p. 94).

Diante da dificuldade de se afastar das áreas de trabalho, o que resta para a população mais pobre é ocupar informalmente as áreas que eram públicas ou pouco valorizadas pelo mercado imobiliário, que estava interessado “em construir edificações em áreas planas ainda desocupadas, ou em adensar áreas já construídas,

⁴ Dados do Instituto Pereira Passos. Disponível em: <<https://www.data.rio/pages/rio-em-sntese-2>>. Acesso em 06 de outubro de 2021.

através da substituição do uso unifamiliar pelo multifamiliar” (Abreu, 2008, p. 94). Assim, muitas das vezes, as áreas ocupadas tinham características topográficas de encostas de morros ou margens de rios, que se tornaram locais propícios a riscos geotécnicos devido à associação da topografia com a precariedade de moradias e de infraestrutura. Em contrapartida, as encostas que puderam ser parceladas, foram ocupadas por casas unifamiliares de alto padrão.

Os riscos na cidade constituem-se em função da densidade da ocupação do solo, da natureza e do tipo de construções, da existência de tipos de redes (água, eletricidade, esgotos). Existe uma “territorialização” dos riscos (Veyret, 2019, p. 78).

A cidade do Rio de Janeiro está situada entre diversos maciços e, por isso, possui características geomorfológicas que favorecem a materialização dos riscos de deslizamentos de encostas e de inundações de áreas alagáveis. Além de possuir condições climáticas que intensificam esses eventos, como a grande frequência e intensidade de chuvas, principalmente no verão, provocando grandes prejuízos sociais e econômicos para a população (Malta et al., 2007). Assim, muitas favelas estão localizadas em áreas de alta declividade e suscetíveis a deslizamento de encostas e inundações, ou seja, de maior risco e vulnerabilidade, como pode ser verificado nas imagens abaixo. Esse cenário é ideal para o Estado utilizar o discurso do risco como pretexto para remoção de favelas.

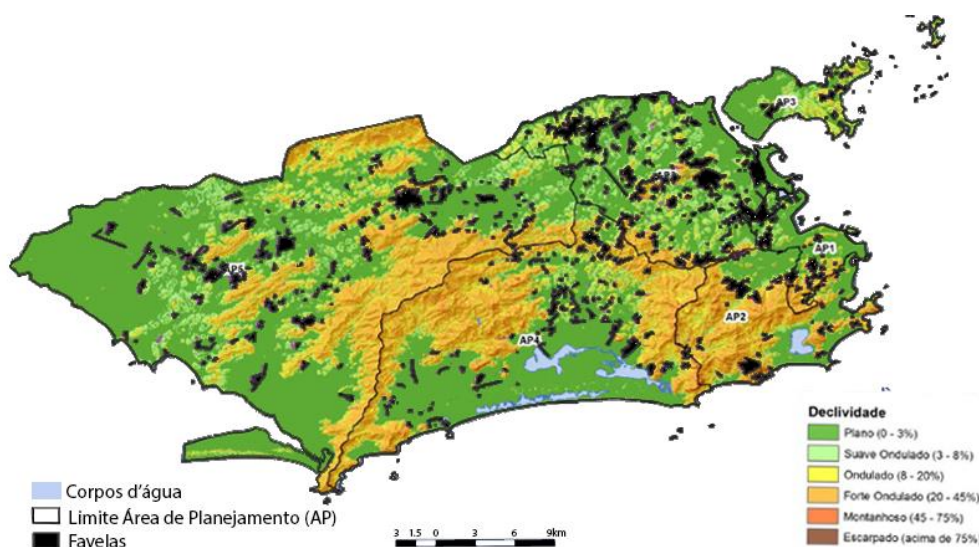


Figura 3 - Mapa de declividade e favelas na cidade do Rio de Janeiro. Fonte dos dados: IBGE, 2010. Elaborado pela autora, 2021.

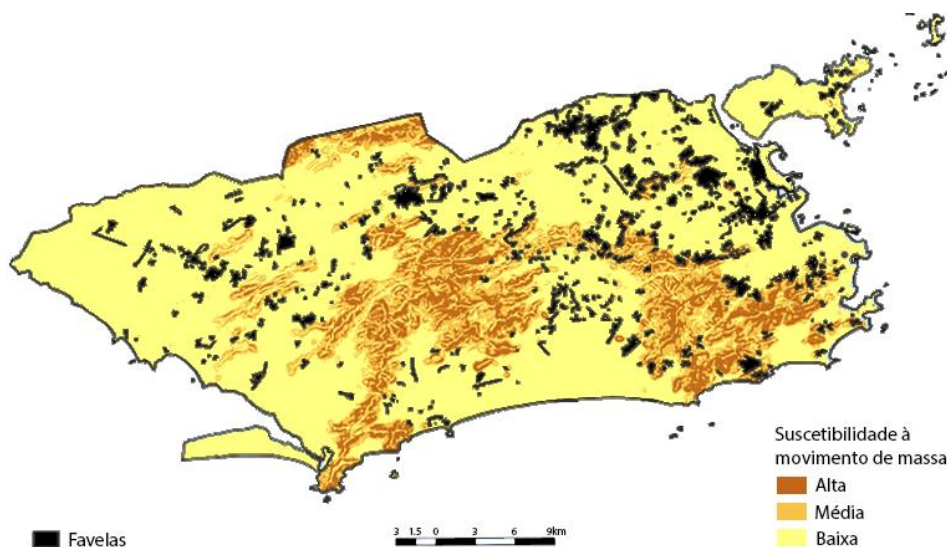


Figura 4 - Mapa de suscetibilidade ao movimento de massa e favelas na cidade do Rio de Janeiro.

Fonte dos dados: CPRM, 2015. Elaborado pela autora, 2021.

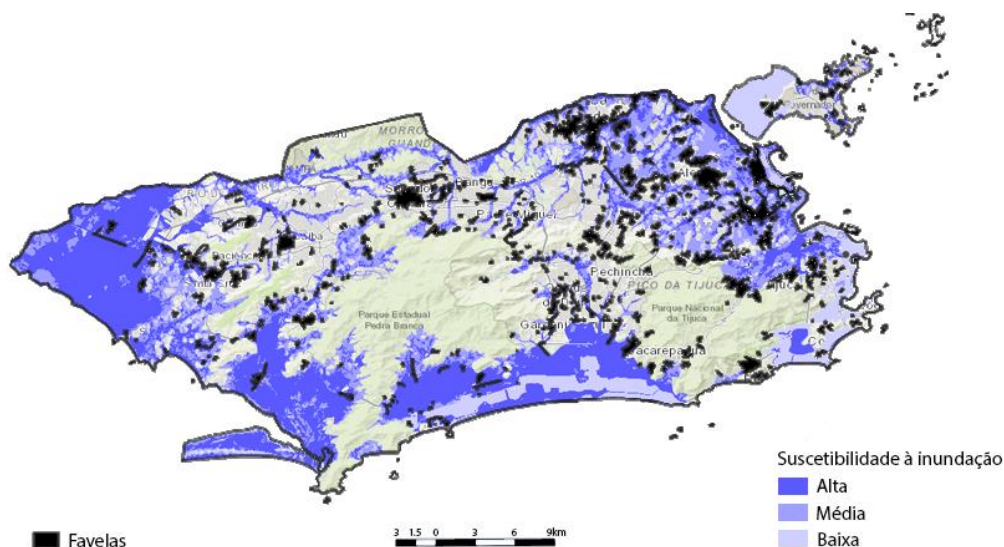


Figura 5 - Mapa de suscetibilidade à inundação e favelas na cidade do Rio de Janeiro. Fonte dos dados: CPRM, 2015. Elaborado pela autora, 2021.

O discurso ambiental do risco tem sido utilizado como pretexto de políticas de remoções em favelas, assim como do risco social sob razão da violência (Couto, 2017), privando a população pobre do seu direito à cidade e à favela. O risco das remoções não é atual, ele existe desde o início do século XX, quando as favelas começaram a ser vistas como “áreas de ocupação ilegal, de crescimento espontâneo e carentes de uma infraestrutura básica, logo, fora das normas de urbanização” (Valladares, 1978, p. 31), representando um entrave para os programas de planejamento urbano.

Por mais que essas características colocassem as favelas como alvo de intervenções, houve uma política de convivência tolerante por algumas décadas, devido a interesses eleitorais de políticos, que ganhavam votos prometendo melhorias em favelas, ou pela falta de recursos dos governos para intervir nesses locais. No entanto, a remoção significava a valorização de novos terrenos para investimentos do mercado imobiliário, além de impulsionar a construção civil com os projetos de unidades habitacionais para as famílias removidas (Valladares, 1978).

A escolha da remoção à frente de melhorias habitacionais e urbanísticas atendia a interesses políticos e econômicos, o que representava a influência dos agentes sociais e econômicos dominantes na ocupação desigual do espaço urbano.

Na maioria das vezes, os moradores removidos são reassentados para locais mais distantes, carentes de equipamentos públicos e que tem como consequência o aumento dos custos de vida e dos deslocamentos para o trabalho. Essas ações não consideram as vulnerabilidades da população, além de provocar mudanças na dinâmica de vida e impactos nas relações sociais, físicas e econômicas, devido ao afastamento dos vínculos sociais da favela, como famílias e vizinhos.

A partir da década de 1960, as favelas do Rio de Janeiro começaram a ser alvo de políticas públicas de remoção, que tinham como objetivo a eliminação das favelas e o reassentamento da população para outras regiões (Couto, 2017). O programa de remoções ocorreu durante três administrações estaduais, de 1962 a 1975, e removeu 139.218 pessoas de 80 favelas. Desses dados, 41.958 pessoas foram removidas de 27 favelas no governo Carlos Lacerda (1962-1965), 70.595 pessoas de 33 favelas no governo Negrão de Lima (1965-1971) e 26.665 pessoas de 20 favelas no governo Chagas Freitas (1971-1974). Apesar desse programa ter atingido 80 favelas em 12 anos, os números de habitantes removidos ainda são incertos, podendo ser maiores do que os dados disponibilizados (Valladares, 1978).

Entretanto, mesmo com o grande impacto do programa de remoções, as favelas continuaram persistindo e crescendo no espaço urbano. Tal fato se justifica pela falta de compreensão das causas do crescimento das favelas, que são tratadas apenas como um problema habitacional, sem considerar a motivação da população de morar nesses locais (Valladares, 1978).

A favela resulta, sobretudo, da exploração da força de trabalho em uma sociedade estratificada, onde as desigualdades tendem a se perpetuar e o processo de acumulação de capital é cada vez maior. Resulta ainda de uma situação onde o uso

do solo é cada vez determinado pelo seu valor, e onde o controle do espaço urbano é exercido pelas ou em nome das camadas dominantes (Valladares, 1978, p. 44).

As políticas de remoções de favelas se tornaram ainda maiores durante os dois mandatos do prefeito Eduardo Paes (2009-2016), quando o Rio de Janeiro foi selecionado para ser a sede dos megaeventos, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016. As remoções ultrapassaram a ordem de 67.000 pessoas, justificadas tanto pelo discurso do risco ambiental, quanto pelas obras de intervenção para a realização dos megaeventos (Couto, 2017).

A cidade também passou por um processo de valorização dos imóveis e, conseqüentemente, de especulação imobiliária, causando gentrificação, ou seja, o processo de expulsão da população pobre para lugares mais distantes e periféricos, em razão da valorização do solo e aumento do custo de vida.

Nesse sentido, as remoções foram institucionalizadas, como se fossem a única opção, mesmo quando não havia documentos que comprovassem o risco, o que expõe a prevalência de interesses públicos e privados. Essas remoções ocorreram por ameaças, coerções e até interrupções de serviços urbanos básicos, muitas vezes sem que a população fosse informada ou soubesse os motivos, muito menos sem a participação da população no processo decisório e nos diagnósticos dos riscos (Couto, 2017).

A instituição do Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro em 2011 contribuiu como meio de instrumento legal para essas políticas, pois prevê a remoção em casos de localização em áreas de risco, ressaltando que os assentamentos situados em tais áreas não poderão ser regularizados, como pode ser observado abaixo na citação de um dos artigos do Plano Diretor.

Art. 15. Em todo o território municipal não há restrição ao uso residencial nas tipologias construtivas permitidas para o local, salvo onde a convivência com outros usos instalados ou condições ambientais adversas causem risco à população residente e onde seja incompatível com a proteção do meio ambiente.

§ 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;

VII. áreas externas aos ecolimites, que assinalam a fronteira entre as áreas ocupadas e as destinadas à proteção ambiental ou que apresentam cobertura vegetal de qualquer natureza;

VIII. vãos e pilares de viadutos, pontes, passarelas e áreas a estes adjacentes; e
IX. **áreas frágeis de encostas, em especial os talvegues, e as áreas frágeis de baixadas.**

§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 (Rio de Janeiro, 2011, p. 12 – grifo meu).

Apesar da população mais rica também ocupar áreas de morro, o discurso do risco é aplicado somente para as áreas mais pobres da cidade, considerando que a maior parte das favelas se encontram em encostas de morros ou áreas alagáveis, sendo o cenário ideal para que o Estado reivindique a remoção de favelas. Assim, o Estado atua como definidor das áreas em situações de risco e vulnerabilidade, definindo áreas que justifiquem futuras remoções de favelas.

Mesmo com a criação de programas de urbanização de favelas, como o Favela-bairro, o PAC-UAP e o Morar Carioca - formulados para implementar infraestrutura, serviços e equipamentos públicos -, as remoções continuaram a acontecer, principalmente em áreas mais valorizadas com interesses de investimentos imobiliários (Couto, 2017).

Além do risco de remoção, as favelas sofrem com o risco da violência, que é usado pelo Estado como meio de implementar ações coercitivas nas favelas, como o programa de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Esse programa foi criado em 2008 no mandato do ex-governador Sérgio Cabral (2007-2014) através da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro.

A UPP é uma política pública que surgiu com a ideia de polícia comunitária, orientada pela filosofia da *polícia de proximidade*⁵, através do contato e parceria entre os policiais e a população, de forma a garantir maior segurança e qualidade de vida. No entanto, o programa entrou em falência em pouco tempo devido à queda de credibilidade do projeto com o aumento da violência, as manifestações de junho de 2013 e o caso do assassinato de Amarildo de Souza na favela da Rocinha, o que representou uma crítica ao programa e aos abusos policiais (Pastorini et al., 2016). Assim, não houve avanço em relação a realidade de uma lógica dominadora, baseada na repressão, o projeto se relacionou mais à abertura de investimentos do que ao desenvolvimento de políticas públicas efetivas.

⁵ Polícia de proximidade é uma estratégia que prevê a participação da população em relação à atuação policial com o objetivo de reduzir as taxas de criminalidade, aumentar a segurança e melhorar a qualidade de vida da população.

Em consideração aos argumentos expostos, pode-se perceber que as favelas do Rio de Janeiro são vistas como um problema por concentrarem a maior parte dos riscos da cidade. No entanto, os territórios de favela fazem parte da cidade e, por isso, precisam de políticas públicas e estratégias de intervenção eficazes que garantam o direito à cidade da população favelada. As políticas criadas com a intenção de incorporar a favela à cidade não asseguraram as condições humanas de habitação e urbanismo.

A favela da Rocinha

A favela da Rocinha é considerada uma das maiores favelas da América Latina e está localizada na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, entre os bairros Gávea e São Conrado, cujos imóveis têm os IPTUs mais caros do município. Os principais acessos à favela são pela Autoestrada Lagoa-Barra e pela Estrada da Gávea, que cruza a Rocinha conectando Gávea e São Conrado. Essa via estrutura a favela, que está distribuída à direita e à esquerda da estrada, irrigada por ruas estreitas, escadarias e becos.

A favela está inserida em uma topografia de baixo a alto relevo, localizada nas encostas dos morros Dois Irmãos e Laboriaux. Em parte deles está o Parque Nacional da Tijuca, uma unidade de conservação, que define os limites nas direções norte e sul da Rocinha.

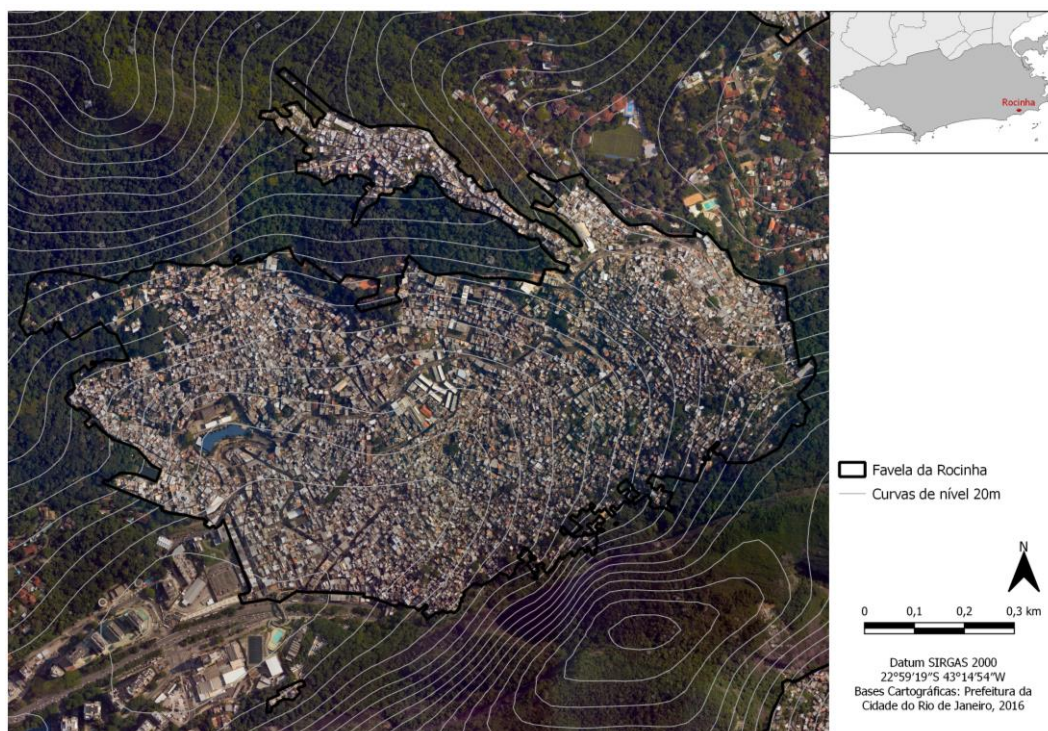


Figura 6 - Favela da Rocinha. Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

De acordo com o Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN), a Rocinha tem uma área de 838.648 m² e população de 69.156 habitantes em 23.347 domicílios. Entretanto, moradores estimam uma população superior a 100.000 habitantes. A Rocinha está subdividida em 25 setores internos, que foram definidos com o processo de crescimento da favela. Ao norte da Estrada da Gávea estão os sub-bairros: Vila Cruzado, Vila Laboriaux, Portão Vermelho, Vila União, Dionéia, Pastor Almir, Cachopa, Cachopinha e Vila Verde. Enquanto ao sul estão: Cidade Nova, UPMMR, Bairro Barcelos, Largo do Boiadeiro, Morro da Roupa Suja, Macega, Terreirão, Capado, Faz Depressa, Setor 199, Vila Vermelha, Rua 1, Rua 2, Rua 3, Rua 4 e Campo da Esperança. Os sub-bairros Rua 2, Bairro Barcelos e Rua 4 têm as maiores densidades populacionais, com cerca de 30% dos moradores da Rocinha.

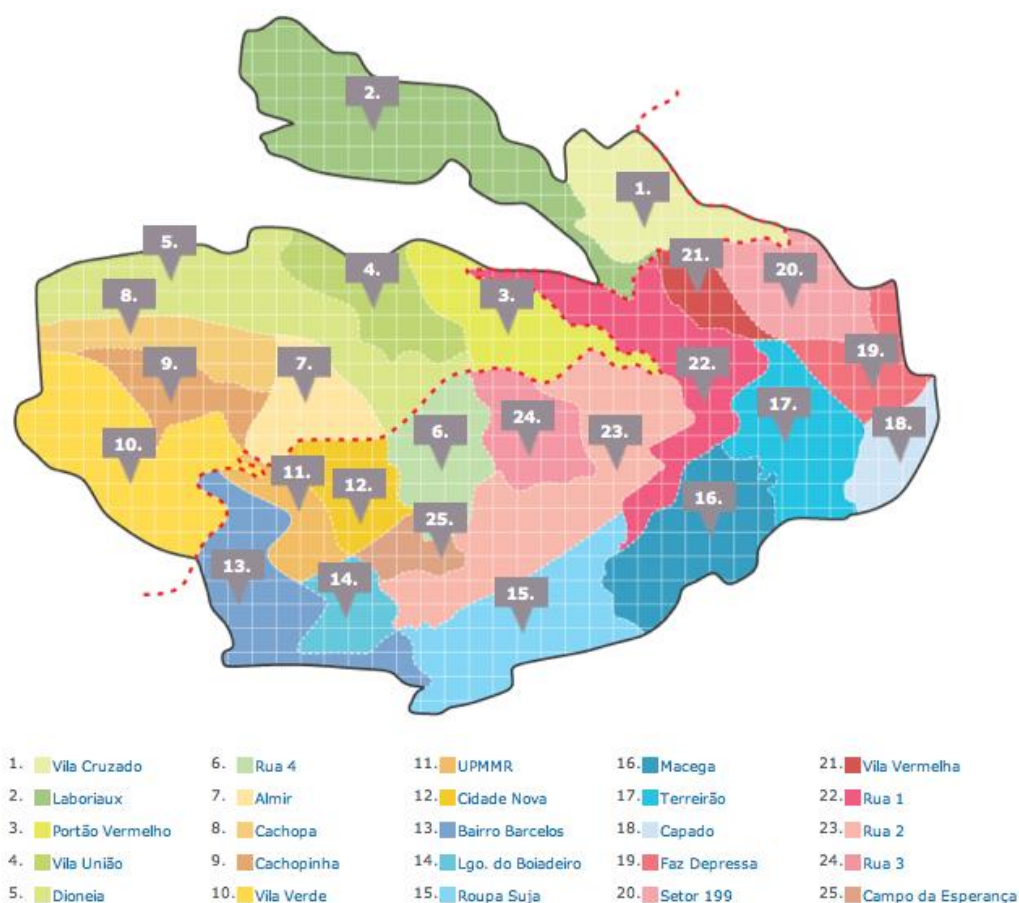


Figura 7 - Divisão dos sub-bairros na favela da Rocinha. Fonte: Potal Rio then, disponível em <<https://riothen.wordpress.com/category/before-after/page/3/>>. Acesso em 11 de outubro de 2021.

O nome da favela da Rocinha tem origem incerta, sendo a mais comum a história que relaciona o nome ao local conhecido como “rocinha”, que cultivava

produtos de feira que eram vendidos na parte baixa da Gávea, na atual Praça Santos Dumont (Lima Neto, 2015).

De acordo com diversas fontes, a favela da Rocinha tem sua origem na década de 1920 (Farias, 2009; IBGE, 2010; Lima Neto, 2015). No entanto, o Museu Sankofa Memória e História da Rocinha⁶, remonta essa origem a partir do século XIX, quando as partes altas da região começaram a ser ocupadas por escravos fugidos.

No início do século XX, o bairro da Gávea se tornou um bairro industrial em razão da chegada de indústrias têxteis e de calçados. Assim, os operários passaram a ocupar moradias próximas às fábricas. Em 1910, a Fazenda Quebra-Cangalha, que criava gado e produzia café e cana-de-açúcar, foi vendida para o banco Castro Guidão como quitação de dívida do vendedor Luiz Catanhede.

A família Castro Guidão realizou o loteamento irregular de terrenos, entre 1920 e 1937, para vender para pessoas de baixa renda, em sua maioria operários que trabalhavam nas fábricas da Gávea, como também trabalhadores desqualificados, que realizavam trabalhos manuais, temporários e mal remunerados. Esse processo deu origem as ruas 1, 2, 3, 4 e 5 (atual Dionéia), determinando as principais vias locais existentes hoje na Rocinha.

⁶ Linha do tempo – a Rocinha se transforma. Portal Memória da Rocinha, projeto desenvolvido em parceria pelo Instituto Moreira Salles (IMS) e o Museu Sankofa Memória e História da Rocinha. Disponível em: <<https://memoriarocinha.com.br/linha-do-tempo/>>. Acesso em 11 de outubro de 2021.



Figura 8 - Loteamento irregular na região da favela da Rocinha. Fonte: Acervo Museu Sankofa.

Em 1930, a Estrada da Gávea foi pavimentada e recebeu iluminação pública, sendo utilizada para realização de corridas automobilísticas, conhecidas como “corridas das baratinhas”. Nesse mesmo ano, o banco Castro Guidão entrou em falência e a propriedade e administração dos terrenos passaram a ser da Companhia Cristo Redentor. As melhorias da Estrada da Gávea atraíram muitos moradores, principalmente migrantes do Norte e Nordeste em busca de trabalho e melhor qualidade de vida.

O primeiro censo demográfico, realizado em 1933, contabilizou 1.447 casebres na região da favela da Rocinha, sendo que nesse momento a característica local ainda era rural com moradias dispersas feitas de taipa e madeira. Em 1950, o censo apresentou uma população de 4.513 habitantes, que em dez anos, passou para 14.793 moradores (Farias, 2009).

No ano de 1938, a Igreja de Nossa Senhora da Paz, em Ipanema, ganhou um lote na Rocinha e construiu a capela e escola Nossa Senhora da Boa Viagem, que oferecia assistência médica e psicológica para os moradores. Essa capela existe até hoje e nela há encontros de coletivos da favela.

Em 1944, a prefeitura lançou no Diário Oficial a desapropriação da região da Rocinha, que foi revogada no ano seguinte. No entanto, a década de 60 foi marcada por remoções: em 1964, os moradores foram removidos da Rocinha e reassentados para a Cidade de Deus, na Zona Oeste; em 1966, as fortes chuvas que ocorreram no Rio de Janeiro causaram prejuízos na Rocinha, provocando desalojamentos, remoções e mortes, que se repetiram no ano seguinte; e em 1968, moradores foram removidos para a abertura da Autoestrada Lagoa-Barra, inaugurada em 1982 (Farias, 2009).

Até a década de 70, a Rocinha vivenciou um aumento populacional expressivo, que teve como consequência a precariedade de infraestrutura e de serviços urbanos básicos, os quais começaram a ser reivindicados pelos moradores. Até então a condição de saneamento era muito precária, não havia esgoto sanitário e a água utilizada era proveniente de poços freáticos e nascentes. Em vista disso, a favela começou a receber alguns investimentos em serviços públicos, como melhoria dos serviços de saneamento básico e energia elétrica (Farias, 2009).

Nessa década, a Rocinha foi novamente alvo de políticas públicas de remoção, que não foram bem-sucedidas por não frearem o crescimento populacional na favela. Em 1971, famílias foram removidas para o bairro Oswaldo Cruz, mas acabaram voltando para a Rocinha. Em 1975, o setor da Vila Cruzado foi removido por risco de deslizamento de terras e em 1981, devido à canalização do rio entre o Largo do Boiadeiro e a Rua 2, alguns moradores foram realocados para conjuntos habitacionais na atual área da Vila Laboriaux.



Figura 9 – Foto aérea da favela da Rocinha em 1975. Fonte: SABREN.

Na década de 80, a Rocinha já contabilizava 97.945 habitantes, de acordo com a Secretaria Municipal de Planejamento (Farias, 2009). Em 1982, através de reivindicações dos moradores, a CEDAE inaugurou 15 bicas de água na Rocinha. No entanto, isso foi insuficiente para toda a população, o que fortaleceu a luta pelo saneamento básico.

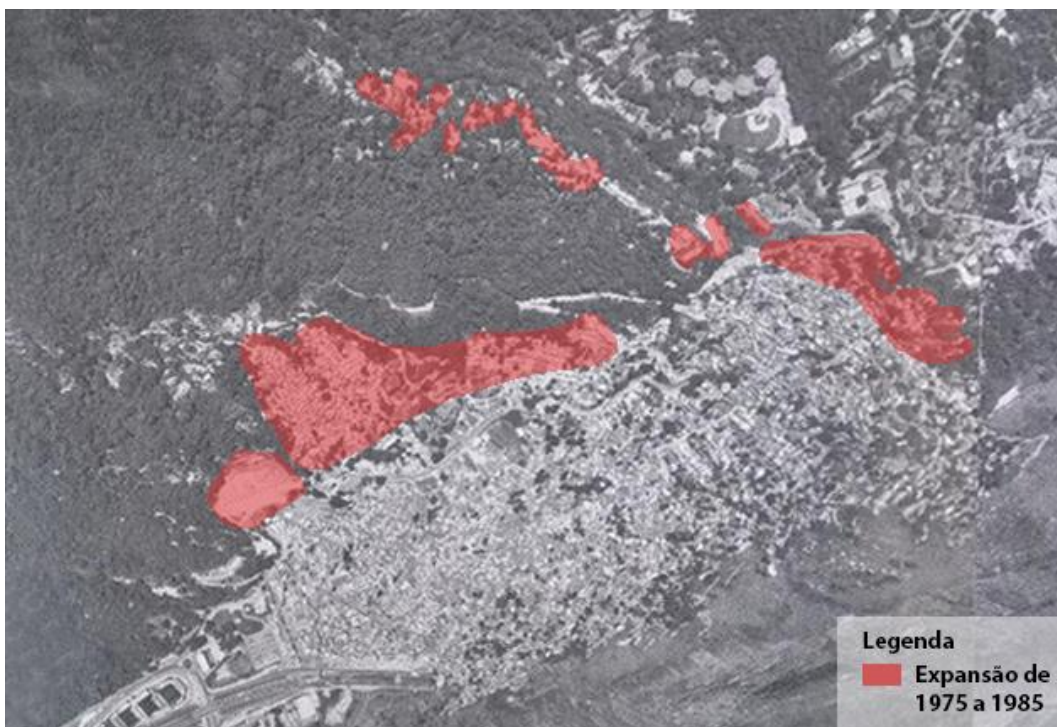


Figura 10 - Foto aérea da favela da Rocinha em 1985. As manchas vermelhas marcam a expansão de 1975 a 1985. Fonte dos dados: SABREN. Elaborado pela autora, 2021.

Em 1986, a favela recebeu o título de bairro através de um decreto, sancionado em lei em 1993, quando foram definidos seus limites e criada a Região Administrativa da Rocinha (XXVII R.A.). No entanto, esse título não está acompanhado de obras de melhorias em infraestrutura e saneamento básico, o que mantém as características de favela (Lima Neto, 2015).

Nos anos de 1990, o tráfico de drogas aumentou enquanto a representatividade das associações de moradores⁷ diminuiu. Em 1991, algumas famílias começaram a ocupar uma área de 25 mil metros quadrados que faz limite com a floresta da Tijuca. Essa região passou a se chamar Vila Verde por ser próxima à mata.

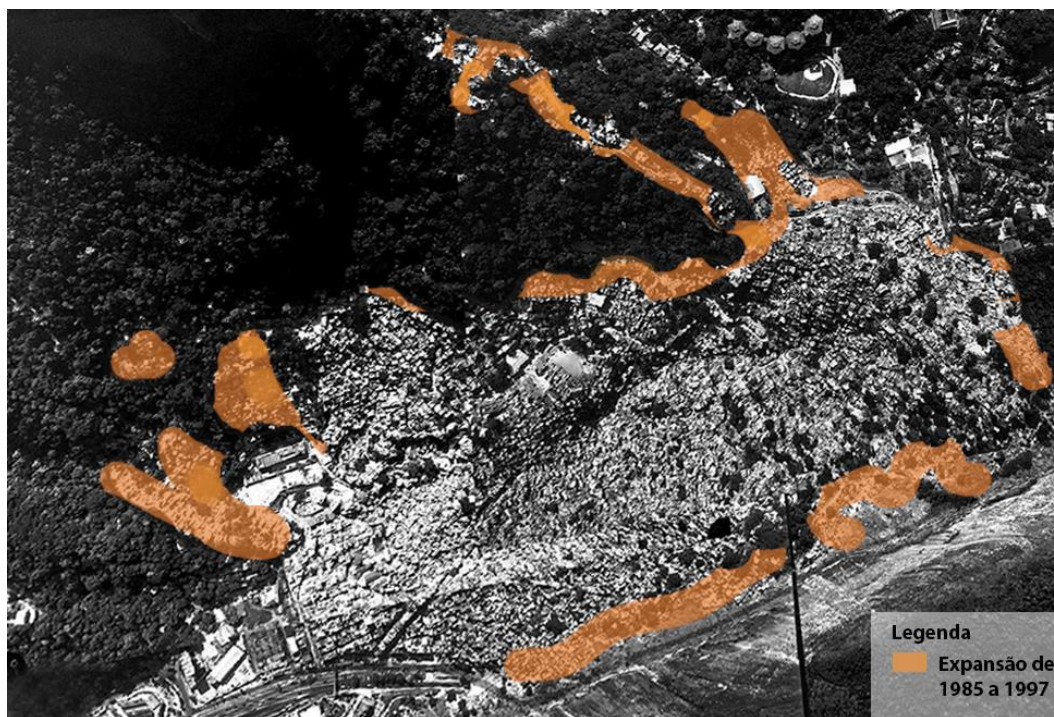


Figura 11 - Foto aérea da favela da Rocinha em 1997. As manchas representam a expansão de 1985 a 1997. Fonte dos dados: SABREN. Elaborado pela autora, 2021.

No ano de 2004, uma disputa pelo controle do mercado de drogas gerou um cenário de violência e mortes, que mobilizou os moradores, associações e instituições em busca de soluções para os problemas da favela. Como resultado foi realizado o Fórum Técnico de Urbanização da Rocinha com objetivo de elaborar

⁷ As associações de moradores nas favelas tiveram um crescimento expressivo na década de 1960 com estímulos do governo Lacerda, que tinha como objetivo criar apoios dentro das favelas, que auxiliassem em assuntos públicos, como a manutenção da ordem interna e a implementação de serviços básicos. Nesse período foi criada a União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha (UPMMR), em exercício até os dias de hoje.

um plano de urbanização que apresentasse projetos viáveis de habitação e urbanismo, assim como promover a capacitação cultural e profissional para os moradores. Esse movimento atraiu a atenção do governo do estado, que usou o material desenvolvido como base para o edital do Concurso Nacional de Ideias para Urbanização da Rocinha, organizado pelo IAB-RJ.

Esse concurso deu origem ao Plano Diretor Socioespacial da Rocinha, coordenado por Luiz Carlos Toledo, que mobilizou os moradores em atividades de levantamentos de campo, mapeamentos, palestras, reuniões e capacitações. Essas atividades serviram de base para a elaboração do Plano que continha projetos de melhorias urbanísticas e arquitetônicas, os quais foram entregues ao Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) para que fossem implementados.

No ano de 2011, as forças policiais ocuparam a Rocinha para a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), inaugurada em 2012. Nesse ano também foram inauguradas as obras do PAC-UAP, como a passarela da Rocinha e o Centro de Convivência, Comunicação e Cultura (C4). Em 2013, o desaparecimento do morador Amarildo Dias de Souza, de 47 anos, após ser detido por policiais militares e conduzido para a sede da UPP, se tornou símbolo de violência e abuso policial, além de indicar o processo de falência do programa.

Esse panorama histórico representa a construção social e espacial da favela da Rocinha conhecida atualmente, marcada por uma história de desigualdade social, segregação socioespacial e violência estatal. Tal violência é qualificada pela negligência do poder público em atender as demandas e carências da população, que continua lutando por melhorias urbanísticas, serviços públicos básicos, segurança e, principalmente, saneamento básico. Na imagem abaixo é possível perceber a expansão do território da favela em um período de 21 anos, que representa a negligência do poder público em relação ao crescimento populacional na Rocinha, o que possibilitou a ampliação dos *riscos e vulnerabilidades sociais*.

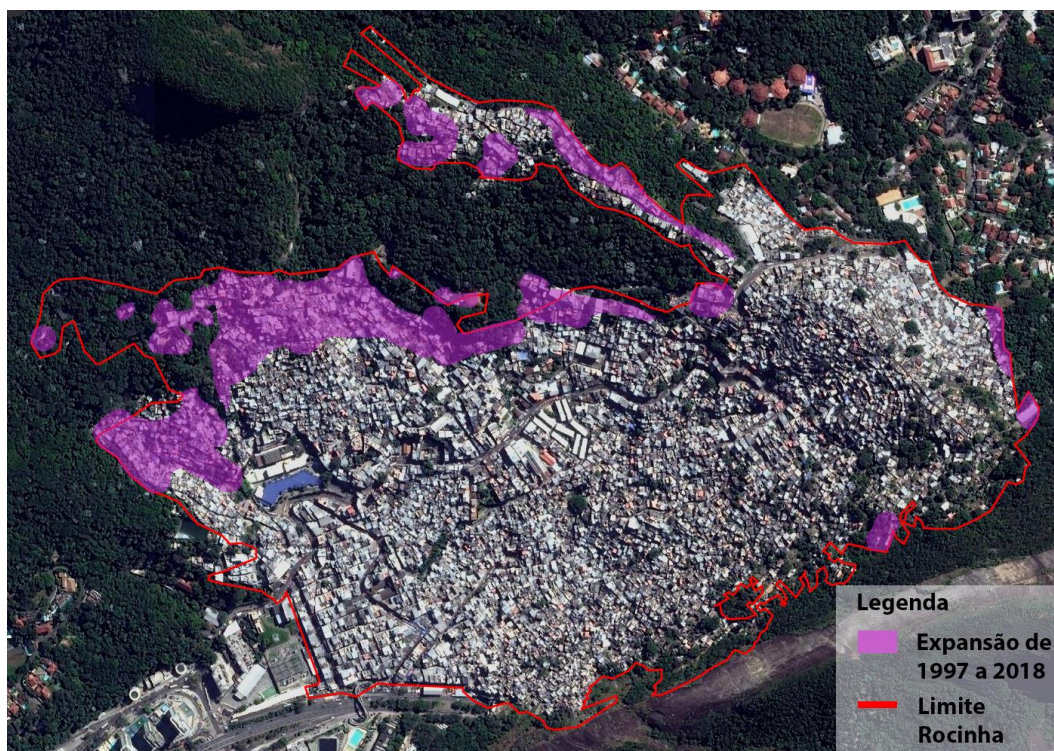


Figura 12 - Foto aérea da favela da Rocinha em 2018. As manchas representam a expansão de 1997 a 2018. Fonte dos dados: IPP. Elaborado pela autora, 2021.

4.1

Riscos e vulnerabilidades sociais na favela da Rocinha

A origem da favela da Rocinha traduz a condição de vulnerabilidade e estigma que a favela carrega atualmente, caracterizada pelas condições de insegurança urbana, pobreza e precariedade urbanística, sanitária e habitacional. Diante disso, esse subcapítulo busca evidenciar as condições de riscos e vulnerabilidades sociais presentes na Rocinha, a fim de embasar uma discussão mais adiante sobre as políticas públicas urbanas implementadas na favela nesses quesitos.

Como apresentado no capítulo anterior, os riscos sociais estão presentes quando há uma ameaça a um grupo social e podem ser endógenos ou exógenos, segundo a proposta de Veyret (2019). Essa divisão será adotada nessa seção para identificar os riscos e vulnerabilidades sociais na favela da Rocinha, a partir de fatores endógenos, originados por condições internas, e exógenos, por condições externas.

Para a identificação dos fatores exógenos serão utilizados dados e mapeamentos da GEO-Rio, CPRM e os relatórios da CPI das enchentes. Para os fatores endógenos serão utilizados dados oficiais do censo de domicílios do PAC (2009) e do IBGE (2010). O censo do PAC tinha como objetivos “1- Identificar características e avaliar os moradores das comunidades do Complexo da Rocinha; 2- Conhecer os principais problemas da comunidade sob o ponto de vista dos moradores” (PAC, 2009, p. 3). Esse levantamento coletou dados entre 25 de julho de 2008 e 30 de maio de 2009 e foi a pesquisa que obteve mais informações sobre as condições de vida dos moradores da Rocinha até o momento.

No total foram identificados 38.140 imóveis, sendo 34.576 domiciliares e 3.564 não-domiciliares. Todos os imóveis domiciliares foram visitados, ou seja, 34.576 domicílios, dos quais foram entrevistadas 25.135 pessoas. Houve 5.886 recusas, 2.688 residências com moradores ausentes, 867 casas vazias (visitadas em três dias e em horas diferentes, conforme definido em contrato). [...] A população efetivamente recenseada pelo trabalho chega a 73.410 indivíduos (PAC, 2009, p. 3).

O censo do PAC apresenta mais dados do que o censo do IBGE por abranger mais unidades amostrais de pesquisa, enquanto o primeiro notificou 34.576 domicílios, o segundo notificou apenas 23.347. No entanto, os dados do IBGE serão adotados para analisar a relação da favela da Rocinha com os bairros vizinhos, Gávea e São Conrado.

4.1.1

Riscos e vulnerabilidades sociais endógenos

Como visto anteriormente, o processo de formação da favela da Rocinha foi um processo de exclusão territorial e segregação socioespacial, que teve como consequência a ampliação de riscos sociais endógenos, associados às desigualdades sociais, segregação socioespacial, insegurança urbana e condições precárias de pobreza, saúde, infraestrutura e moradia (Veyret, 2019).

A tabela abaixo foi elaborada com intuito de analisar o reflexo desse processo no território da Rocinha, através da comparação dos dados populacionais e domiciliares da favela com os bairros vizinhos de classe média e alta, Gávea e São Conrado. Assim, é possível estabelecer algumas conclusões:

- i. Apesar da Rocinha possuir a menor área dentre os três bairros analisados, ela apresenta a maior densidade demográfica (481,22 habitantes por hectare) e habitacional (162,45 domicílios por hectare);
- ii. A diferenciação da Rocinha como bairro de baixa renda pode ser verificada pela maior porcentagem de domicílios abaixo da linha da pobreza e menor Índice de Desenvolvimento Social (IDS). Tal índice mede o grau de desenvolvimento social considerando variáveis relacionadas ao acesso ao saneamento básico, qualidade habitacional, grau de escolaridade e renda. Segundo o censo do PAC em 2009, a renda média dos moradores da Rocinha era de R\$369,91, abaixo do salário-mínimo de R\$465,00 da época;
- iii. O número de domicílios alugados na Rocinha é ainda maior que nos bairros vizinhos, o que expõe a problemática da especulação imobiliária. A Rocinha possui um dos aluguéis mais caros dentre as favelas do Rio de Janeiro, por estar inserida em uma área nobre da cidade. Essa condição se intensificou após a implementação da UPP, que elevou os aluguéis em 6,8% a mais que nos bairros formais (Neri, 2011) e, como consequência, estimulou o processo de gentrificação, ou seja, de expulsão dos moradores para outros locais.

Bairro	Área (ha)	População (hab)	Densidade demográfica (hab/ha)	Domicílios	Domicílios abaixo da linha da pobreza (%)	Domicílios alugados (%)	IDS
Rocinha	143,72	69.161	481,22	23.347	11,18	36,65	0,533
Gávea	257,96	16.003	62,04	6.415	4,81	25,39	0,756
São Conrado	648,86	10.980	16,92	3.855	4,47	18,52	0,779

Tabela 3 - Dados populacionais e domiciliares da Rocinha, Gávea e São Conrado. Fonte dos dados: IBGE, 2010. Elaborado pela autora, 2021.

Segundo o levantamento do Instituto Pereira Passos (IPP) sobre o Índice de Progresso Social no Rio de Janeiro (IPS), a região administrativa da Rocinha está em 23º lugar no ranking de 2020 (Gráfico 1), em relação às 33 regiões administrativas da cidade do Rio de Janeiro. O IPS considera indicadores de acesso e qualidade de educação, serviços básicos, comunicação e saúde, além de variáveis

ambientais e de direitos humanos. O índice é estruturado em três dimensões: Necessidades Humanas Básicas, Fundamentos do Bem-estar e Oportunidades.

A Região Administrativa da Rocinha apresenta o IPS de 52,27, com indicadores de Necessidades Humanas Básicas em 68, Fundamentos do Bem-estar em 43,53 e Oportunidades em 44,6. Sendo que a cidade do Rio de Janeiro apresenta uma média superior de indicadores, com IPS de 60,79. A Região Administrativa da Lagoa – bairros Gávea, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Leblon, São Conrado e Vidigal – está em 3º lugar no ranking com o IPS de 79,02, Necessidades Humanas Básicas em 85,05, Fundamentos do Bem-estar em 70,24 e Oportunidades em 81,76. Ou seja, acima da média da cidade e com diferença de 26,75 do IPS da Rocinha.

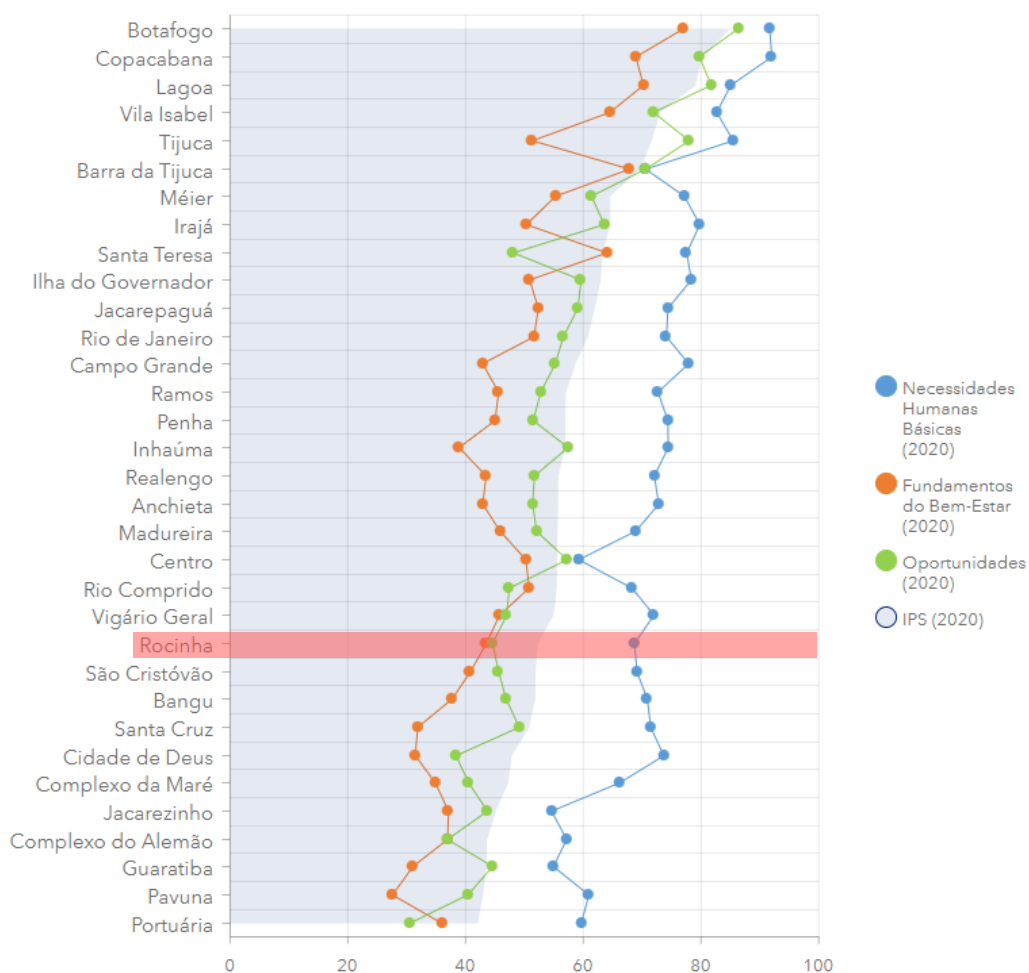


Gráfico 1 - Índice de Progresso Social no Rio de Janeiro. Fonte: IPP, 2020.

Esse panorama expõe como a favela da Rocinha está inserida em um contexto de desigualdade social na cidade do Rio de Janeiro, perpetuado pela negligência do poder público em formular e implementar políticas públicas eficazes. Com isso, a

população está exposta a diversos riscos e vulnerabilidades sociais, que serão analisados nesse subcapítulo.

O censo do PAC (2009) realizou uma pesquisa com os moradores, na qual eles deveriam atribuir uma nota de 0 a 10 a diferentes itens, qualificados como riscos e vulnerabilidades nesse trabalho. As notas mais baixas foram atribuídas a segurança pública, seguida de segurança em relação a incêndios e segurança em relação a deslizamentos/desmoramentos. No entanto, as notas mais altas, atribuídas aos itens de saneamento básico e energia elétrica, estão abaixo do ideal de qualidade de vida, o que também os qualifica a uma condição de risco e vulnerabilidade.

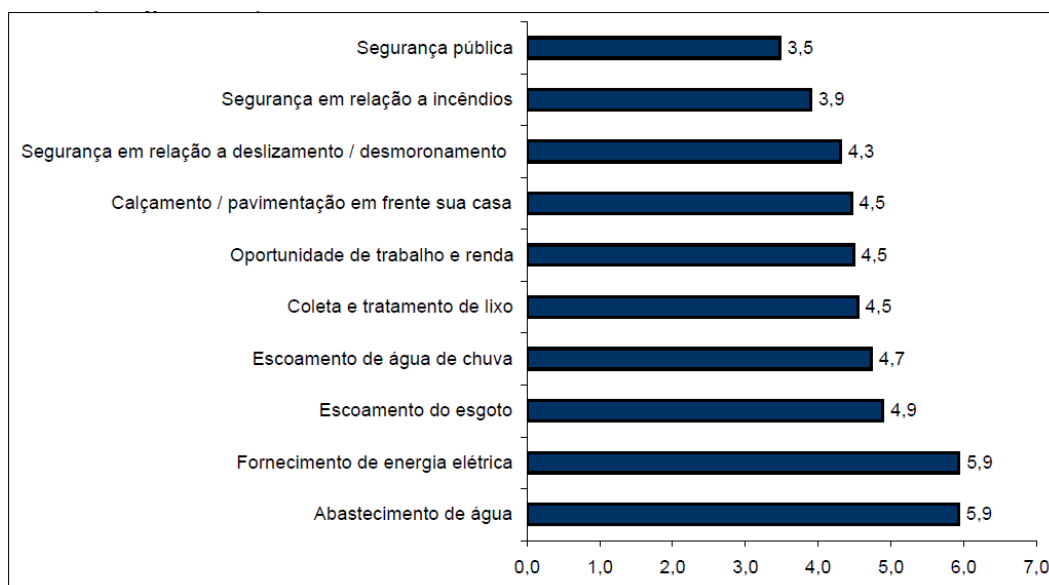


Gráfico 2 - Gráfico da avaliação da nota média da família em relação a vários itens. Fonte: PAC, 2009.

Em relação à segurança pública, foram analisados os registros de casos de violência de 2007 a 2020 na favela da Rocinha do Instituto de Segurança Pública (ISP). A análise dos dados levou em consideração o período anterior e posterior à implementação da UPP, marcada em vermelho nos gráficos abaixo, referentes às categorias:

- Vítimas de crimes violentos e de mortes com tipificação provisória: homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio (roubo seguido de morte), tentativa de homicídio, lesão corporal dolosa, estupro, homicídio culposos, lesão corporal culposa, encontro de cadáver e encontro de ossada.

- Produção policial: apreensão de drogas, armas apreendidas, recuperação de veículo, cumprimento de mandado de prisão e ocorrências com flagrante.
- Crimes contra o patrimônio: roubo a estabelecimento comercial, roubo a residência, roubo de veículo, roubo de carga, roubo a transeunte, roubo em coletivo, roubo a banco, roubo de caixa eletrônico, roubo de aparelho celular, roubo com condução da vítima para saque, furto de veículos, sequestro, extorsão e sequestro relâmpago.
- Outros registros: ameaça (vítimas), pessoas desaparecidas, homicídio por intervenção policial, policiais militares mortos em serviço, policiais civis mortos em serviço, roubos, furtos e registro de ocorrências.

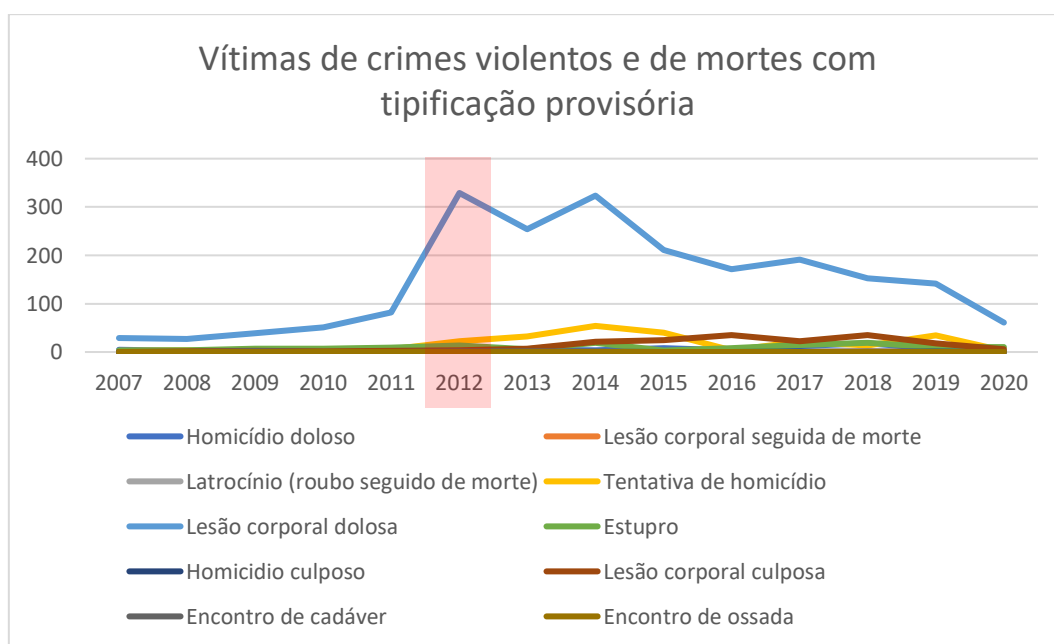


Gráfico 3 - Registros de vítimas de crimes violentos e de mortes com tipificação provisória na favela da Rocinha de 2007 a 2020. Fonte: ISP, 2021.

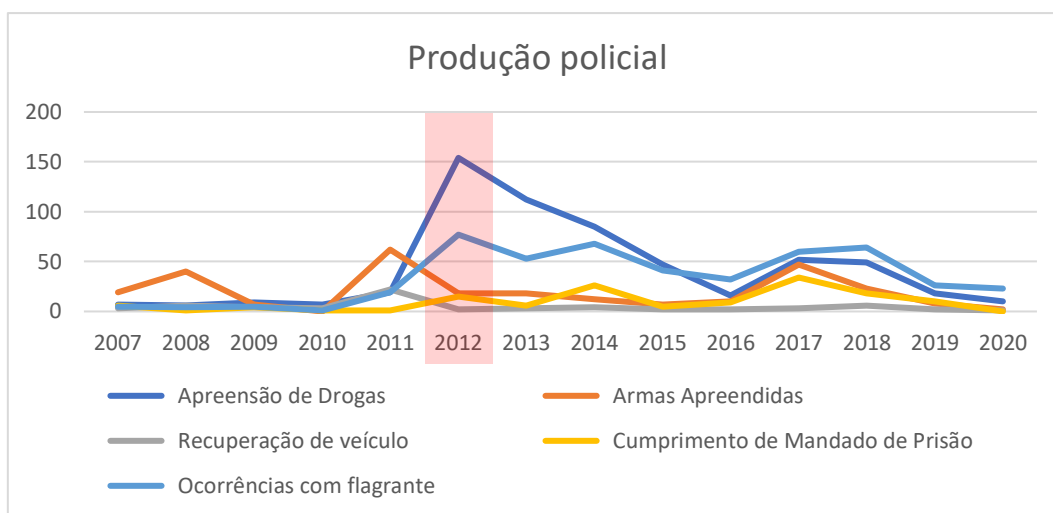


Gráfico 4 - Registros de produção policial na favela da Rocinha de 2007 a 2020. Fonte: ISP, 2021.

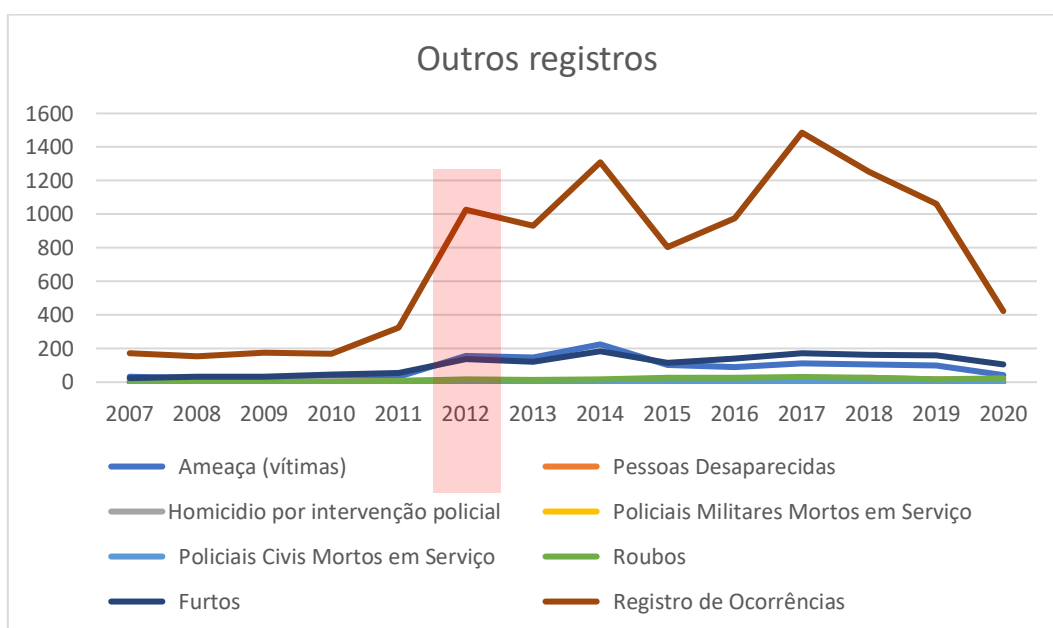


Gráfico 5 - Outros registros na favela da Rocinha de 2007 a 2020. Fonte: ISP, 2021.

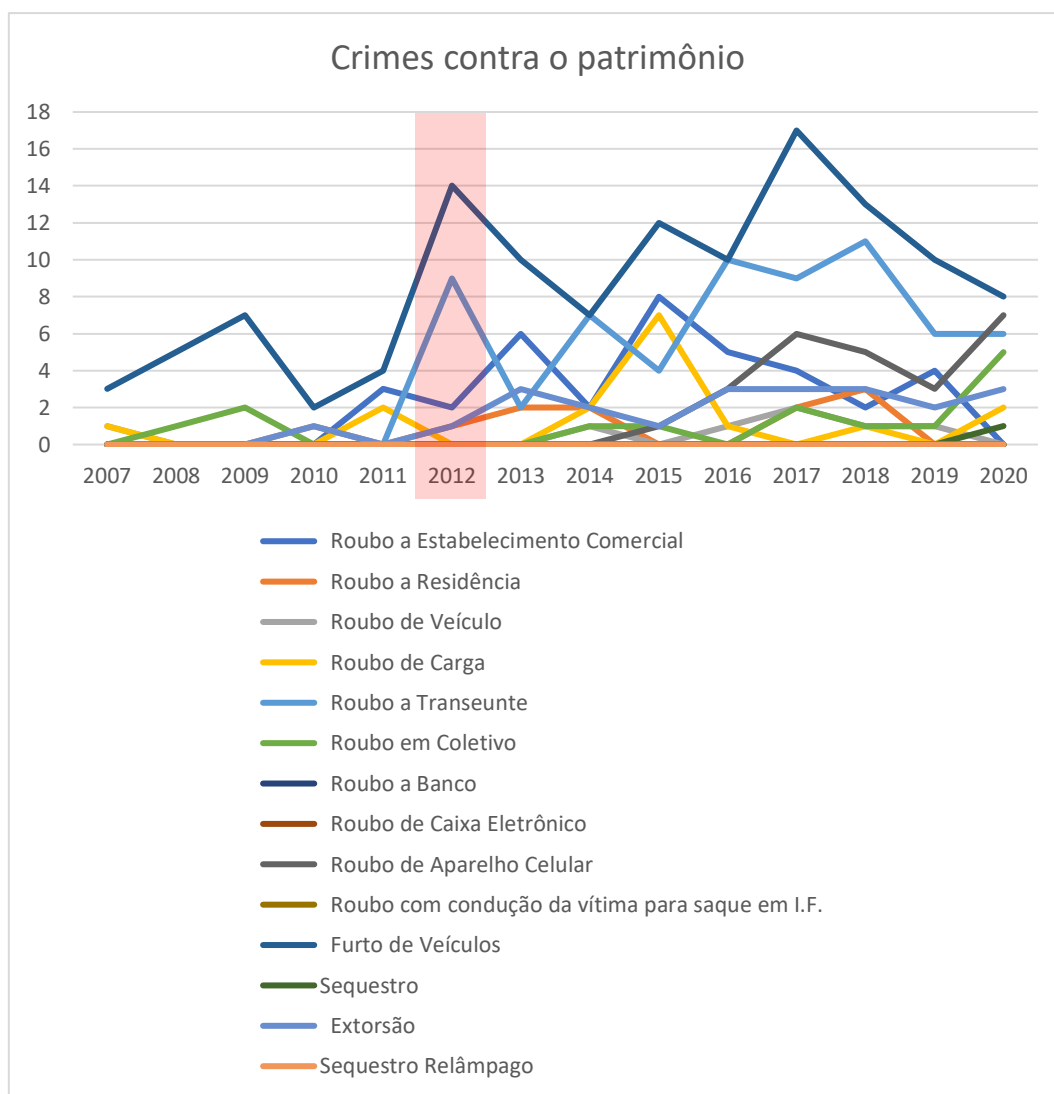


Gráfico 6 - Registros de crimes contra o patrimônio na favela da Rocinha de 2007 a 2020. Fonte: ISP, 2021.

Esses dados evidenciam um contraste entre o número de casos registrados antes e depois da implementação da UPP. No período anterior, os dados encontrados são inferiores, o que pode indicar uma taxa de sub-registro devido à necessidade de maior deslocamento dos moradores até uma delegacia. Assim como, segundo Borges et al. (2012), os poucos registros podem estar relacionados ao medo de represália do tráfico ou, até mesmo, pelos moradores recorrerem ao tráfico ou milícia como meio de justiça.

Já no período posterior à implementação da UPP, a maioria dos dados aumentou em primeiro momento e, em seguida, estagnou ou reduziu. A queda dos casos registrados pode estar relacionada com o processo de falência do programa, principalmente após o caso emblemático do assassinato do pedreiro Amarildo de Souza na favela da Rocinha em junho de 2013. Portanto, a implementação da UPP

não resolveu o risco da violência e não reduziu a vulnerabilidade dos moradores em relação à segurança urbana, ou seja, o programa gerou uma falsa sensação de segurança.

No item de “segurança em relação à incêndios”, o PAC (2009) informa que somente 150 casas avaliaram essa segurança como ótima e 3.625 como boa, sendo que cerca de 59,2% casas avaliaram como regular, ruim ou péssima. Segundo o Jornal Fala Roça:

O Corpo de Bombeiros foi acionado 48 vezes em 2021, sendo 29 ocorrências em via pública e 19 princípios de incêndio em residências na Rocinha. Entre 1º e 31 de janeiro de 2022, foram seis ocorrências de incêndio em via pública e três princípios de incêndio em moradias.⁸

O risco de incêndios na Rocinha é ampliado pelas construções próximas de rede elétrica, além da alta densidade habitacional e da estrutura espacial de becos e escadarias que dificultam o acesso do Corpo de Bombeiros. Os incêndios impactam também no fornecimento de energia elétrica ou de internet para os moradores.

No que diz respeito ao saneamento básico na Rocinha, esse é um problema antigo e recorrente na favela, que perpetua diversos riscos e vulnerabilidades sociais, seja pela insuficiência de abastecimento de água, coleta de lixo e sistema de esgoto e drenagem em vários pontos da favela, como também por essa carência ocasionar a proliferação de diversas doenças. Na Rocinha, ainda há muitas valas à céu aberto, que são uma preocupação para os moradores em relação aos riscos sanitários.

[...] os moradores identificaram como principais problemas relativos à infraestrutura, a existência de valas negras abertas, as ligações clandestinas no sistema de esgoto e a diferença entre a rede de esgoto da parte baixa e da parte alta da comunidade, que é ainda menos eficiente. Para estes moradores, esses problemas ocorrem pelo fato do crescimento da Rocinha não ter sido acompanhado da ampliação da rede de infraestrutura, em especial a de esgotamento sanitário (PAC, 2011, p. 84).

Segundo o PAC (2009), dos 34.576 domicílios entrevistados, 1.479 não têm acesso à rede oficial de abastecimento de água, 2.513 não têm acesso à rede geral de esgoto e 487 não têm lixo coletado pela prefeitura ou por gari comunitário, o que indica a continuidade da poluição do solo e de recursos hídricos através do descarte incorreto dos resíduos.

⁸ Bombeiros foram acionados 48 vezes para combater incêndios na Rocinha em 2021. Jornal Fala Roça, disponível em: <<https://falaroca.com/bombeiros-incendios-rocinha/>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2022.

O lixo é um problema recorrente na Rocinha, devido à alta quantidade e à dificuldade de acesso aos becos e escadarias pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb), que tem uma frequência diária de coleta de cerca de 110 toneladas de resíduos retirados das caçambas instaladas na favela, de acordo com dados de 2020 do Jornal Fala Roça⁹. Somente 12% dos domicílios tem o lixo coletado diretamente pela Comlurb, por isso, há um grande acúmulo de lixo espalhado pela favela, que pode aumentar a incidência de doenças e a contaminação do solo e das águas, além do entupimento de redes de esgoto e drenagem.



Figura 13 - Caçambas e coleta da Comlurb na Estrada da Gávea. Fonte: Foto da autora, 2021.

As condições inadequadas de saneamento podem gerar um ambiente vulnerável à proliferação de doenças e casos epidêmicos, como tuberculose, que é um dos riscos sanitários mais graves da Rocinha. De acordo com o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), a favela concentrou altos índices da doença até 2010, quando foram concluídas algumas obras de infraestrutura da primeira etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (2007-2010). Após esse período os números começaram

⁹ Levantamento mostra que só tem uma lixeira de poste instalada na Rocinha. Jornal Fala Roça, disponível em: <<https://falaroca.com/lixeira-poste-rocinha/>>. Acesso em 03 de novembro de 2021.

a diminuir, passando de 357 em 2010 para 259 em 2020, o que indica o impacto de políticas públicas urbanas de infraestrutura na qualidade de vida dos moradores.

Outro fator epidemiológico é o caso do novo coronavírus (COVID-19), que também comprovou como as condições de precariedade de saneamento básico são responsáveis pela proliferação da doença. Principalmente pelo constante problema da falta de abastecimento de água¹⁰ enfrentado pela Rocinha, o que deixa a população ainda mais exposta ao vírus.

As informações e dados do novo coronavírus foram obtidas pelo Painel Unificador COVID-19 nas Favelas, que vem divulgando os casos confirmados e de óbitos em 228 favelas das cidades do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mesquita. Esses dados são obtidos e compilados através de informações das Clínicas da Família, da Prefeitura do Rio de Janeiro e do Governo Estadual do Rio de Janeiro. Na Rocinha há 3 unidades de saúde, a Clínica da Família Maria do Socorro, o Centro Municipal de Saúde Dr. Albert Sabin e a Unidade de Pronto Atendimento (UPA), responsáveis por cobrir partes específicas do território.

Na Clínica da Família Maria do Socorro, de 25 a 30% das consultas são agendadas, com 3 a 4 pacientes por turno e das 10 equipes da unidade, cada uma atende 3 a 4 mil pacientes. A Clínica da Família Maria do Socorro Silva e Souza, é a clínica de atendimento primário da Rocinha que contabiliza o maior número de casos e óbitos confirmados de Covid-19 entre as três clínicas da região (Barbosa et al., 2020, p. 6).

Até o final de dezembro de 2021, a Rocinha era a favela com o segundo maior número de casos de COVID-19, totalizando 3.971. Além de 148 óbitos e 961 casos recuperados. O complexo da Maré é a favela com maior número de casos, que corresponde a 8,48% da população, enquanto na Rocinha, essa relação é de 5,73%.

Apesar de este ser um número muito alto, não chega a ser o pior índice de letalidade entre as clínicas da Rocinha. Por um lado, esta vulnerabilidade verificada na Rocinha pode ser sintoma da priorização de atendimento a pessoas que já estejam em fase avançada da doença, excluindo casos mais brandos. Por outro lado, pode ser um indicativo ainda mais perigoso de uma alta vulnerabilidade dos moradores da Rocinha à doença, algo já visto em casos de tuberculose por exemplo (Barbosa et al., 2020, p. 6).

Esses dados indicam problemas graves de saúde pública que estão relacionados também à habitação e urbanismo devido à relação dos altos índices epidemiológicos com a ausência ou insuficiência de infraestrutura, principalmente

¹⁰ Na Rocinha, moradores buscam água nas bicas públicas há 40 anos. Jornal Fala Roça, disponível em: <<https://falaroca.com/bicas-publicas-agua-rocinha/>>. Acesso em 01 de junho de 2021.

de saneamento básico. Além da relação com a alta densidade demográfica e a precariedade das habitações, que podem assinalar uma maior dificuldade de enfrentamento das doenças, além de agravar a proliferação dessas.



Figura 14 - Panorâmica da favela da Rocinha indicando alta densidade demográfica. Fonte: Foto da autora, 2021.

Os maiores problemas indicados pelos moradores em suas casas são pouca iluminação e ventilação naturais, bem como pouco espaço (tabela 4), que são encontrados em cerca de 11 mil casas na favela. Isso se verifica com dados do PAC, que enfatizam essas condições ao indicar que 67% das casas na Rocinha são acessadas por escadarias e becos e cerca de 36% compartilham parede e/ou laje com outras casas (PAC, 2009).

Problemas	Sim		Não		NI	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Pouca iluminação natural	10470	41,7	14395	57,3	270	1,1
Pouca ventilação natural	10442	41,5	14448	57,5	245	1,0
Pouco espaço	12104	48,2	12770	50,8	261	1,0
Rachaduras	3619	14,4	21220	84,4	296	1,2
Goteira	3255	13,0	21558	85,8	322	1,3
Fundação, paredes ou chão úmidos	5153	20,5	19700	78,4	282	1,1
Risco de deslizamento / desabamento / desmoronamento	1370	5,5	23456	93,3	309	1,2
Inundação	1421	5,7	23482	93,4	232	0,9
Rua ou vizinhos barulhentos	7421	29,5	17536	69,8	178	0,7
Vandalismo	2319	9,2	22352	88,9	464	1,8
Outros problemas*	167	0,7	5360	21,3	19608	78,0

Tabela 4 - Problemas indicados nas casas da favela da Rocinha. Fonte: PAC, 2009.

A pesquisa do PAC sobre a documentação de imóveis próprios (gráfico 7) aponta que somente 1,6% são regularizados pela prefeitura. Enquanto 35,1% não tem nenhuma documentação e 35,6% utilizam de outros meios de regularização, através das associações de moradores. Esse tipo de regularização caracteriza o direito da favela, como uma forma de resistência da população em garantir o seu

direito à moradia. As associações de moradores têm legitimidade para exercer o papel de formalização das propriedades, através de mecanismos de autorregulação, cobrança de taxas e emissão de documentações de registro dos imóveis. Dessa forma, as associações representam o anseio ao direito à cidade através da busca por garantias legais que não são asseguradas pelo poder público.

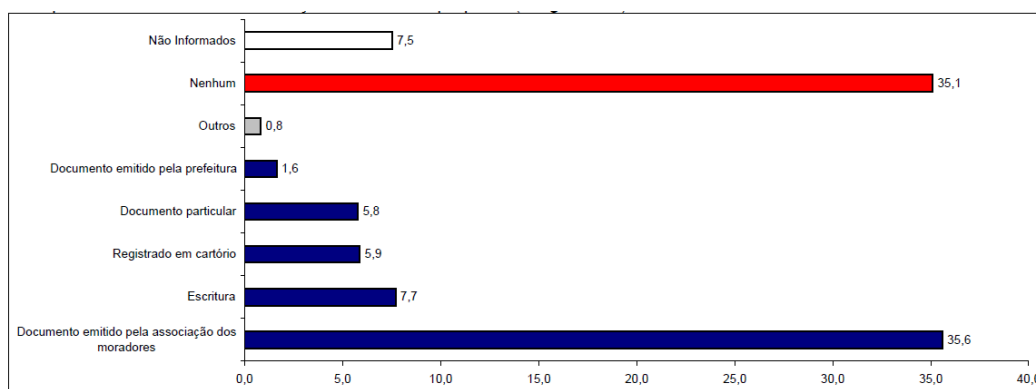


Gráfico 7 - Documentação dos imóveis próprios. Fonte: PAC, 2009.

Assim, a ausência do direito à cidade se caracteriza como uma vulnerabilidade presente na Rocinha, que faz com que os moradores da favela busquem os próprios direitos através do direito da favela, garantido pelas associações de moradores. Essas também funcionam como um meio alternativo de garantir o direito ao serviço dos correios, assegurando o recebimento das correspondências dos moradores que não tem acesso a esse serviço. Segundo o PAC (2009), somente 29,7% das casas recebem a correspondência pelos agentes.

A favela da Rocinha apresenta, portanto, vulnerabilidades relacionadas à insegurança pública, saneamento básico, precariedade de moradias e infraestrutura, bem como à ausência do direito à cidade. Essas vulnerabilidades reduzem a capacidade de resposta e enfrentamento dos moradores aos riscos urbanos e sanitários.

4.1.2

Riscos e vulnerabilidades sociais exógenos

A favela da Rocinha está situada nas encostas dos morros Dois Irmãos e Laboriaux, com grande parte do seu território sobre regiões de alta declividade, como ilustrado na imagem abaixo. Essa configuração implica na possibilidade de

riscos geotécnicos, intensificados pelo elevado adensamento habitacional e populacional em áreas de fragilidade ambiental, como encostas e áreas alagáveis. Esses riscos associados a períodos de chuvas intensas e prolongadas, remoção da vegetação, ocupação urbana e falta de planejamento urbano, são os principais eventos danosos relacionados a riscos sociais exógenos.

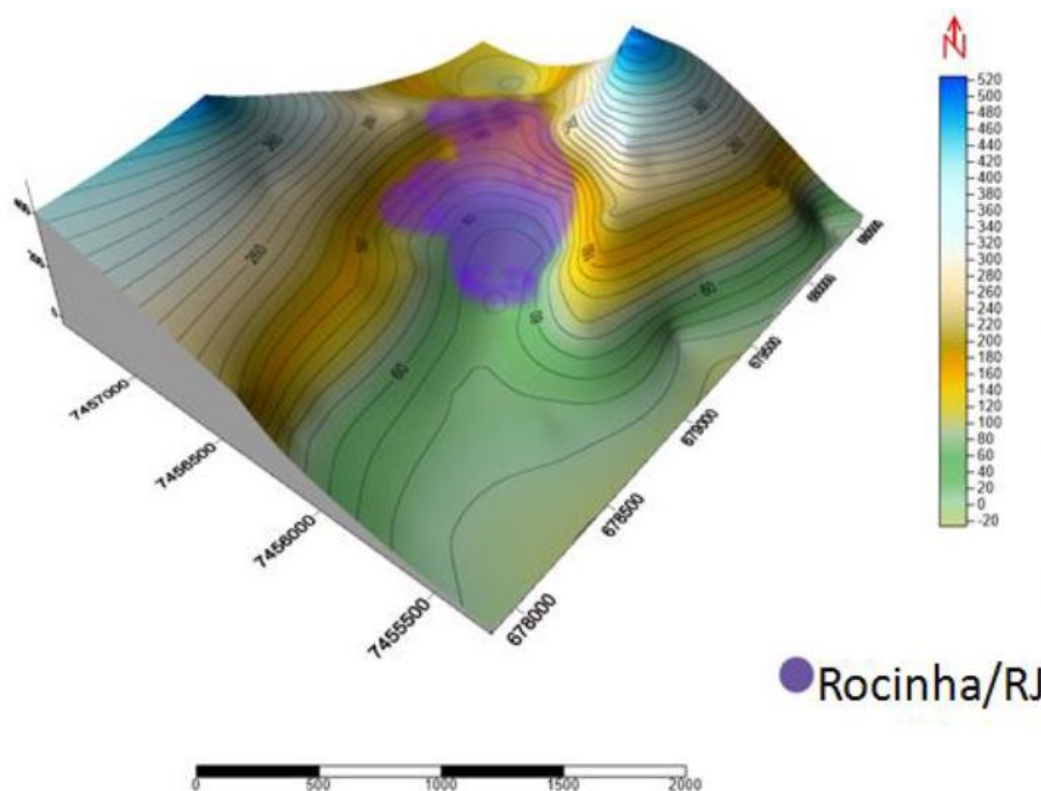


Figura 15 - Topografia da Rocinha. Fonte: Kunz et al., 2016.

Para identificar tais riscos, serão apresentados mapas realizados com base nos dados da Fundação Geo-Rio e do Serviço Geológico do Brasil – CPRM. O primeiro mapa apresenta manchas de suscetibilidade alta, média e baixa ao movimento de massa nos sub-bairros da favela Rocinha. Em análise inicial, percebe-se que nem todos os sub-bairros estão completamente suscetíveis a um desses níveis, ou seja, alguns territórios contêm mais de um tipo de suscetibilidade. Diante disso, essa análise os categoriza em:

- Risco médio e alto – Vila Verde, Cachopa, Cachopinha, Dionéia, Vila União, Faz Depressa, Portão Vermelho, Setor 199, Capado, Rua 1, Vila Cruzado, Roup Suja e Macega;
- Risco médio - Rua 3 e Almir;
- Risco médio e baixo – UPPMR, Laboriaux, Campo da Esperança, Rua 2, Cidade Nova e Rua 4, Vila Vermelha e Terreirão.

- Risco baixo – Bairro Barcelos e Largo do Boiadeiro.

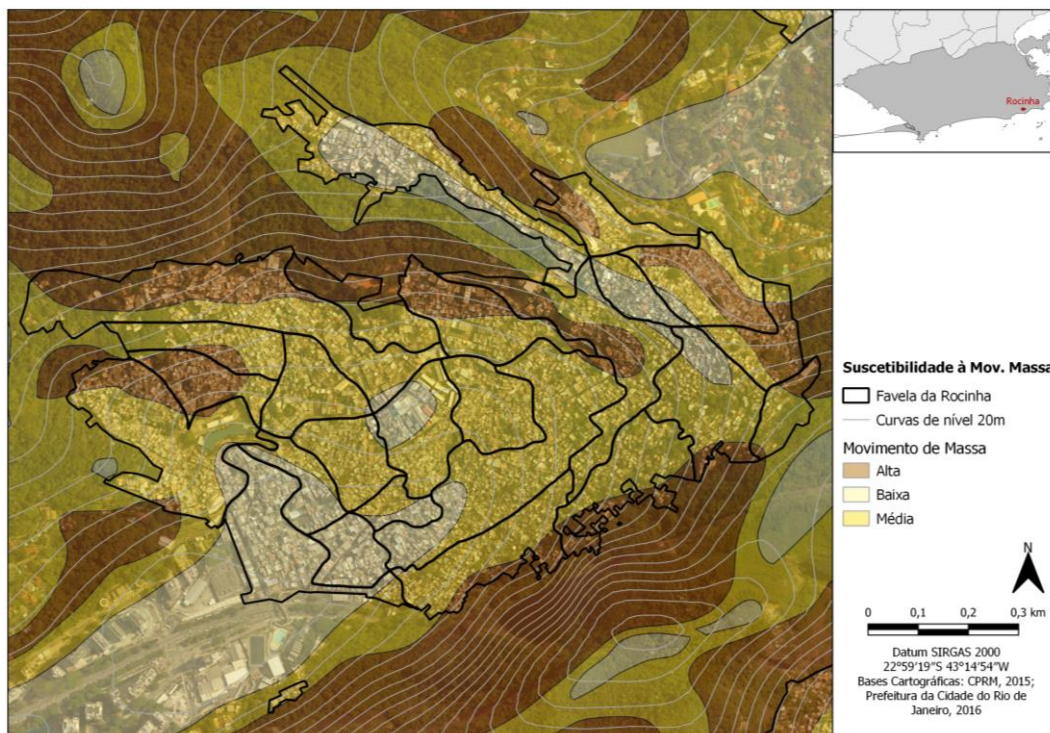


Figura 16 - Mapa de suscetibilidade ao movimento de massa. Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

O segundo mapa apresenta a suscetibilidade à inundações na favela da Rocinha, pode-se perceber que esse risco está presente sobre a área mais baixa da favela. Logo, os sub-bairros caracterizados por riscos médio e alto de inundações são Bairro Barcelos, Largo do Boiadeiro, Campo da Esperança e uma parcela da Rua 2 e UPPMR. Com essa análise, é possível perceber a influência da topografia na vulnerabilidade dos sub-bairros a cada um dos riscos observados. Aqueles que apresentam maior risco de inundação estão na parte baixa da favela e, por isso, possuem menor risco de deslizamento, assim como o caso contrário.

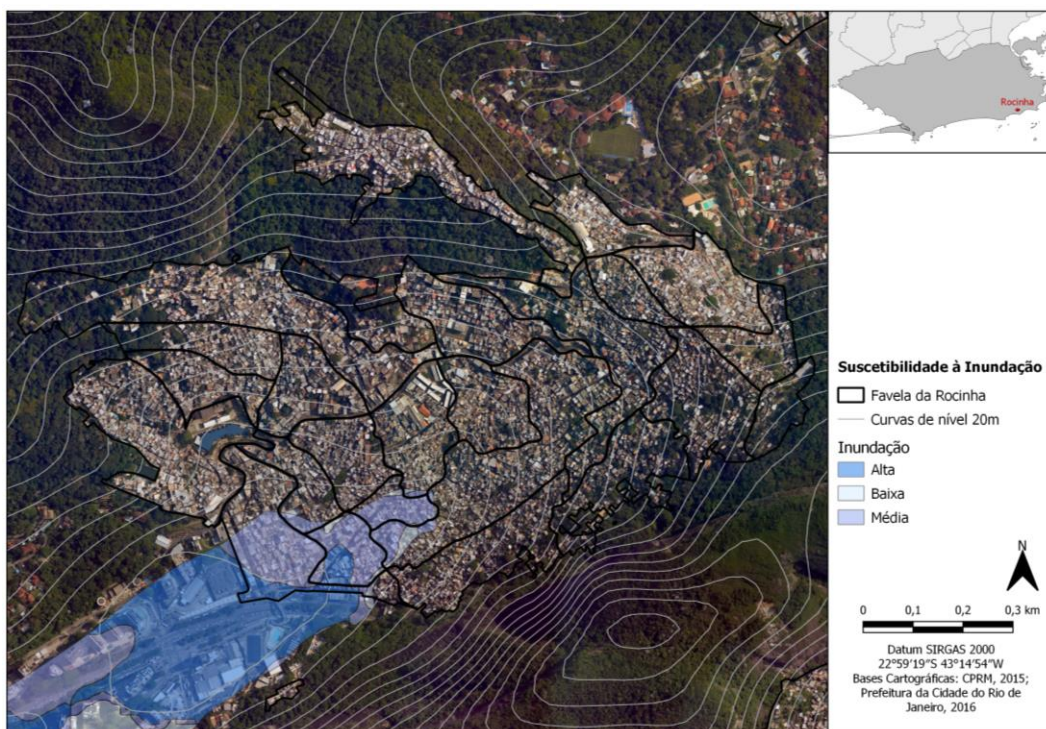


Figura 17 - Mapa de suscetibilidade a inundações. Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A materialização desses riscos, muitas das vezes relacionada com fortes chuvas, ocasiona uma série de desastres, que impactam a vida dos moradores tanto em perdas econômicas e fatais, quanto na saúde pública. Esta é impactada pela mistura da água com resíduos, dejetos e poluentes, que são carregados para os rios e casas, aumentando a incidência e proliferação de doenças.

Em razão das fortes chuvas que ocorreram no mês de fevereiro de 2019 e acarretaram mortes e perdas de bens, foi criada a Comissão Parlamentar de Inquéritos das Enchentes – CPI das Enchentes, que tinha como objetivo:

[...] apurar as circunstâncias, os fatos e as consequências sociais, ambientais e econômicas causadas pelos temporais que atingiram a cidade do Rio de Janeiro em fevereiro de 2019, bem como as responsabilidades do Poder Público na prevenção, mitigação dos efeitos e atendimento aos atingidos pelas chuvas, enchentes e deslizamentos (CMRJ, 2019, p. 19)

Sendo assim, a CPI teve como resultado um relatório com depoimentos, documentos, matérias jornalísticas e recomendações de soluções para prevenção de desastres para o poder público. Segundo o documento, a Rocinha sofre com desastres geotécnicos desde a década de 1960, que resultaram em mortes e famílias desabrigadas, como pode ser visto na tabela abaixo:

Data - Jornal	Notícia
12/01/1966 Jornal do Brasil Ed. 09	“Um dia de enlouquecer”. Governador decretou estado de calamidade no estado do Rio. Aeroportos ficaram parados por 16 h e os trens por 15 h. Os bancos permaneceram fechados. Chuvas mais violentas desde 1883. Total de 117 mortos e 3100 chamadas feitas ao Corpo de Bombeiros. Houve transbordamento da Lagoa Rodrigo de Freitas. O estado recebeu ajuda da Cruz Vermelha, do Exército e do Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (SAMDU). Dezoito casas foram destruídas pelo temporal na Ladeira dos Tabajaras. O palácio do Itamarati ficou sem luz e sem contato com o exterior durante todo o dia. Os telefones em todo centro da cidade apresentaram mal funcionamento. A operação dos Ministérios da Indústria, do Comércio e da Fazenda foi interrompida. Houve grande dificuldade na identificação dos mortos devido a alagamentos no IML. Cinquenta famílias ficaram desabrigadas na Rocinha. Houve desabamentos também no Morro do Pavão, em Santa Teresa e no Morro dos Cabritos. Na Rua Almirante Alexandrino um lar de idosos desabou, sem deixar feridos. Outras 243 famílias ficaram em situação complicada com a interdição do conjunto habitacional na Rua Santo Amaro, devido à queda de pedras da encosta do morro.
26/02/1971 Jornal do Brasil Ed. 276	As chuvas causaram 50 mortes, deixaram mais de 8 mil desabrigados e tumultuaram a cidade. As vias de acesso à Zona Norte ficaram completamente alagadas. Mais da metade dos ônibus e taxis não circularam pela cidade. Ambos os aeroportos permaneceram fechados até às 22 h. A Estrada Rio-São Paulo foi interditada em função de um desabamento de ponte. Cerca de 23 mil telefones entraram em pane. Todo comércio da cidade foi prejudicado. Houve reflexos na distribuição de leite. Bombeiros receberam 1300 chamados. Houve queda de barracos na Rocinha deixando 100 desabrigados. Na autoestrada Grajau-Jacarepaguá, uma cratera se abriu levando 5 carros. As instalações do Jornal a Última Hora foram alagadas. Segundo o Jornal, foram registrados, no Alto da Boa Vista, 284 mm e no Rio Guandú 140 mm de chuva.
13/02/1996 Jornal do Brasil Ed. 312	Enxurrada matou 200 deixou mais de 30 mil desabrigados. Maior temporal de todos os tempos. Sem dar conta de todos os casos, os bombeiros só atendiam casos mais graves. Em alguns lugares a água chegou a um metro de altura. Trens e ônibus pararam de funcionar. A maioria dos óbitos foi causada por desabamentos e desmoronamentos no Vidigal, Itanhangá e na Rocinha. As Avenidas Epitácio Pessoa e Borges de Medeiros ficaram alagadas, com carros boiando à deriva. A Defesa Civil não foi capaz de antecipar-se à tragédia e orientar a população. A secretária de Obras da Cidade solicitou que os moradores não saíssem de casa. Foram registrados 304 mm de chuva em Jacarepaguá. O prefeito César Maia culpou os moradores pela tragédia, por não terem saído de suas casas a tempo. Com a demora da prefeitura para realizar os serviços, os moradores pediram ajuda ao Exército e contrataram pás mecânicas. Falta de recursos, equipamentos e qualificação de pessoal da Defesa Civil para auxiliar o socorro. Declaração do Prefeito César Maia: “Os santos nunca me abandonaram e não vão me deixar agora. Eu tenho certeza de que as chuvas vão diminuir”. De acordo com Luís Antônio Silva Costa, engenheiro da Fundação Geo-Rio, há um ano a Fundação vinha trabalhando nas encostas da Rocinha. Um paredão de concreto impediu que essa barreira caísse em cima de muitas outras casas. Luiz Carlos Austin, chefe do Sexto Distrito de Meteorologia do Instituto Nacional de Meteorologia afirmou que as chuvas foram previstas, mas não sua intensidade.
08/04/2010 R7 Notícias	O Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro informou, na manhã desta quinta-feira (8), que subiu para 153 o número de mortos pela chuva no Estado. De acordo com a corporação, duas pessoas foram encontradas mortas na favela da Rocinha, após um deslizamento que ocorreu na terça-feira (6). Em outro deslizamento de terra na noite de quarta-feira (6), no Morro do Bumba, em Niterói, seis pessoas morreram. Niterói soma 85 vítimas. O Rio de Janeiro passa a registrar 48 com as duas últimas mortes e São Gonçalo, 16. Mais quatro pessoas aumentam a lista, uma em Magé, uma em Petrópolis, uma em Nilópolis e uma em Paulo de Frontin.
13/03/2016 G1 Rio	Quatro mortes foram confirmadas no Município do Rio de Janeiro pelo Corpo de Bombeiros até o início da tarde deste domingo (13) em decorrência das chuvas que atingiram a cidade na noite de sábado (12). De acordo com os Bombeiros, duas pessoas morreram após um desabamento na Chácara do Céu, na região do Leblon, na Zona Sul, ainda na noite de sábado. Uma das vítimas foi identificada como Luciano R. Modesto, de 38 anos. A outra vítima é um homem que não foi identificado pela corporação. Outro óbito foi confirmado na Favela da Rocinha, em São Conrado, também na Zona Sul do Rio. O homem foi identificado como Carlos M. Silva, de 58 anos.

	[...] Sirenes de alerta tocaram em 39 comunidades, principalmente na Zona Sul e na região da Tijuca, para que os moradores buscassem pontos seguros nas favelas. Às 20h15, o sistema Alerta Rio registrava 106,4 mm de chuva no Vidigal e 105,2mm na Rocinha. No Alto da Boa Vista, o acumulado de chuva da última hora de temporal, às 20h20 era de 83,2mm.
07/02/2019 G1 Rio	A comunidade da Rocinha, em São Conrado, na Zona Sul do Rio, foi a região mais atingida pela chuva que desabou no Rio na noite de quarta-feira (6) e madrugada de quinta (7). Lá ocorreu uma das cinco mortes confirmadas; outros mortos foram mãe e filha, soterrados em Barra de Guaratiba, na Zona Oeste, um no Morro do Vidigal e um dentro do ônibus soterrado na Avenida Niemeyer. A morte na Rocinha foi causada pelo deslizamento de terra sobre uma casa. Ainda não há informações sobre a identidade da vítima. Imagens impressionantes, gravadas por moradores, mostram um homem sendo levado pela água morro abaixo, em uma forte correnteza que cobriu a rua. Segundo informações de moradores, ele sobreviveu. Outro vídeo mostra um carro da Polícia Militar sendo levado pela força da água. Cinco sirenes foram acionadas na comunidade. Com a força da enxurrada, carros que estavam estacionados nas ladeiras da comunidade foram jogados um de encontro ao outro. Um táxi que estava no alto da comunidade foi arrastado ladeira abaixo por mais de 300 metros (<i>veja abaixo</i>). Segundo moradores do local, a água cobriu quase o veículo todo.

Tabela 5 - Recortes de notícias sobre desastres no Rio de Janeiro. Fonte dos dados: CMRJ, 2019; R7 Notícias, disponível em <<http://noticias.r7.com/cidades/noticias/sobe-para-153-o-numero-de-mortos-pela-chuva-no-rio-20100408.html?Device=D>>; G1 Rio, disponível em <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/bombeiros-confirmam-4-mortes-provocadas-por-chuva-no-rio.html>> e <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/07/rocinha-foi-regiao-mais-atingida-pela-chuva-no-rio-video-mostra-morador-levado-por-correnteza.ghml>>. Elaborado pela autora, 2022.

O relatório se desdobra mais sobre os desastres, suas consequências e desdobramentos, ocorridos em fevereiro e abril de 2019. Em fevereiro, a Rocinha apresentou o maior índice pluviométrico do dia, com intensidade máxima de 91,6mm de chuva, que ocasionou em deslizamentos, enxurradas e inundações. A consequência desses eventos foram a perda de bens e a morte de uma mulher, Adriana Maria dos Santos:

O paraibano Givanildo dos Santos, um zelador de 50 anos, tenta conter as lágrimas quando passa em frente aos destroços do que foi sua casa no 199, localidade na Rocinha, onde vivia com Adriana Maria dos Santos e dois filhos do casal. A encosta que desabou no temporal de 6 de fevereiro acabou com um casamento de 25 anos. Adriana é uma das 17 pessoas que morreram nas chuvas deste ano. Givanildo só teve aluguel social (R\$400) por três meses. Sem a ajuda da prefeitura, a família se desdobra para pagar R\$700 mensais por um apartamento na favela (CMRJ, 2019, p. 335)

Estação Pluviométrica	Intensidade Máxima em 1h
Rocinha	91,6mm
Barra/Barrinha	91,2mm
Vidigal	89,0mm
Barra/Riocentro	71,8mm
Guaratiba	70,4mm
Grota Funda	69,6mm
Jardim Botânico	65,6mm
Recreio dos Bandeirantes	58,8mm

Tabela 6 - Maiores índices pluviométricos registrados em 6 de fevereiro de 2019. Fonte: Sistema Alerta Rio; CMRJ, 2019.

Em abril, a favela apresentou o quarto maior índice pluviométrico do dia, com intensidade máxima de 86,2mm de chuva e, novamente, enfrentou deslizamentos, enxurradas e inundações, que interromperam o tráfego, obstruíram bueiros, acumularam lixos e resultaram em perdas de bens.

Dentre todas as favelas mapeadas pela GEO-Rio em 2010, a Rocinha é a que apresenta maior número de edificações localizadas em áreas de alto risco geotécnico, com um total de 1.665. Para compreender essa dimensão, o Complexo do Alemão é o segundo maior nesse ranking com 1.025 edificações. Como medida de avisar a população sobre as fortes chuvas, a cidade do Rio de Janeiro instalou o Sistema de Alerta e Alarme comunitário por sirenes em 103 favelas, tendo 165 sirenes ao todo e cerca de 190 pontos de apoio. A favela da Rocinha conta com 7 sirenes e 9 pontos de apoio¹¹. Apesar desses números, o sistema de alerta e alarme da favela não funcionou na noite do desastre de fevereiro.

¹¹ Os pontos de apoio estão localizados nos seguintes equipamentos: CIEP Dr. Bento Rubião; Centro Comunitário da Rua 1; Quadra da Cachopa; Quadra da Rua 1; Paróquia Nossa Senhora da Aparecida; Associação de Moradores – AMAB; Quadra da Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha; Quadra da Escola Municipal Paula Brito; e Oficina do Sucesso.



Figura 18 - Pontos de apoio e sirenes na favela da Rocinha. Fonte: Defesa Civil, 2019.

A CPI criou um Grupo de Trabalho Interdisciplinar em maio de 2019 para vistoriar as favelas, a fim de averiguar as condições locais após as fortes chuvas. A vistoria na Rocinha indicou que os deslizamentos eram constituídos, além do solo, vegetações e rochas, por detritos, lixos e resíduos de construção civil. Além de ocorrerem em áreas de média e alta declividade, onde existem redes de drenagens naturais.

O maior foco da vistoria foi sobre as áreas conhecidas como Laboriaux e Portão Vermelho, devido à ocupação em áreas de alta declividade e ausência de infraestrutura, o que caracteriza alto risco geotécnico. O resultado do relatório indicou como problemas os deslizamentos de encosta e os domicílios localizados em áreas de risco, apresentando a proposta de remoção de 55 edificações nos pontos indicados na imagem abaixo. Além da recuperação ambiental para estabilizar os processos de encostas e proteger do avanço das erosões. Para tal, é necessário que sejam realizadas ações de estabelecimento do sistema de drenagem adequado e remoções de resíduos sólidos, assim como uma avaliação geotécnica para considerar a possibilidade de obras de contenção.



Figura 19 - Mapeamento de remoções da GEO-Rio. Fonte: CMRJ, 2019.

De acordo com as análises realizadas nessa seção, pode-se perceber que a topografia é um fator que agrava a vulnerabilidade da população na Rocinha a riscos geotécnicos, assim como a precariedade das condições de moradia, relacionadas com a autoconstrução, falta de conhecimento técnico e de mão-de-obra especializada. Entretanto, é importante salientar que esses riscos são intensificados pela desigualdade social, tendo em vista que os espaços de favela são diretamente afetados pela negligência do poder público em elaborar políticas públicas habitacionais em áreas formais da cidade e estratégias para mitigar ou reduzir o risco, além do desconhecimento e despreparo da população no enfrentamento do risco.

4.2

As políticas públicas urbanas implementadas na favela da Rocinha de 2006 a 2014

Como visto anteriormente, a favela da Rocinha está inserida em um contexto de negligência da atuação do Estado, principalmente na elaboração de políticas públicas urbanas eficazes. Em virtude disso, essa seção apresenta um breve histórico das quatro políticas implementadas no período de 2006 a 2014 no território da Rocinha: Projeto Rocinha Mais Legal, Plano Diretor Socioespacial da Rocinha, Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários e Unidade de Polícia Pacificadora.

Estas serão analisadas no capítulo seguinte com a contribuição dos depoimentos prestados pelas lideranças comunitárias durante as entrevistas semiestruturadas, a fim de compreender a percepção dos moradores sobre o impacto das políticas na favela.

4.2.1

Projeto Rocinha Mais Legal

A Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião (FBR), através do Programa Direito à Terra e à Habitação, desenvolveu em 2006 o projeto Rocinha Mais Legal, por meio de solicitações feitas pelas associações de moradores e lideranças comunitárias locais. A elaboração desse projeto contou com a parceria da Associação de Moradores e Amigos do Bairro Barcelos (AMABB), da União Pró-Melhoramento dos Moradores da Rocinha (UPMMR) e da Associação de Moradores de Laboriaux e Vila Cruzado. A concretização ocorreu por meio de contratos estabelecidos com o Governo Federal¹², através do Ministério das Cidades, do Ministério da Justiça e da Secretaria Municipal de Urbanismo.

O objetivo do projeto Rocinha Mais Legal era promover a regularização fundiária em áreas de ocupação na favela, com foco em alguns sub-bairros da parte baixa da Rocinha, sendo esses Vila Verde e Bairro Barcelos. Este último já tinha um histórico fundiário, pois fazia parte da antiga Companhia Cristo Redentor, que desmembrou e vendeu suas terras. No entanto, a companhia entrou em falência e não cumpriu a regularização desse parcelamento. Assim, os moradores passaram a desmembrar os próprios lotes de forma irregular para venda ou moradia de familiares (Correia, 2017).

O projeto pretendia reduzir os riscos de ameaça de despejo, invasão ou remoção ao ampliar o processo emancipatório dos moradores em vulnerabilidade. A regularização fundiária permite que eles tenham direito à moradia e à cidade, de forma que possam cobrar condições legais e administrativas do poder público, que garantam o acesso aos serviços básicos e infraestrutura urbana, além de assegurar a permanência e a qualidades desses, como saneamento básico, energia elétrica, pavimentação e postos de saúde.

¹² O Governo Federal apoiou o projeto por meio do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas, Programa Papel Passado, criado em 2003.

Para desenvolver o projeto, a FBR realizou algumas estratégias, como levantamento topográfico, levantamento cadastral das famílias, identificação dos proprietários e participação da comunidade no processo, através de cartilhas informativas, assembleias de apresentação e comissões de acompanhamento. Além de articulação com poder público e acompanhamento das ações e processos judiciais.



Figura 20 - Planta aerofotogramétrica do sub-bairro Barcelos da favela da Rocinha. Fonte: Sistema de Informações Urbanas – Instituto Pereira Passos apud. Correia, 2017.

Cidade do Rio de Janeiro e as associações de moradores. Em consequência disso, foi possível a “concessão de 1.102 títulos de legitimação de posse, registrados em cartório, em dezembro de 2014, e de mais 147, em 2017” (Correia, 2017, p. 206).

Segundo Gouvêa & Soares (2010), a adesão da população é baixa, embora 96% dos moradores considerem a regularização fundiária importante. Uma das causas dessa baixa adesão pode ser a desconfiança dos moradores com os agentes públicos e/ou privados tanto pelas promessas não cumpridas de serviços e obras, quanto pelo medo de cobranças futuras com taxas e impostos (Gouvêa & Soares, 2010).

4.2.2

Plano Diretor Socioespacial da Rocinha

Em 2004, a Rocinha sofreu com uma guerra pelo controle do mercado de drogas, denominada “guerra da Rocinha” pelas mídias. Esse evento gerou um cenário de violência, que resultou na morte de traficantes, assim como de uma turista mineira. Tal violência mobilizou a sociedade civil em busca de alternativas para os problemas da favela, o que originou dois fóruns de discussão: Fórum Técnico de Urbanização da Rocinha e o Fórum Dois Irmãos. Nessas reuniões estiveram presentes as associações de moradores da Rocinha, representantes do governo do estado e instituições, como OAB-RJ, IAB-RJ e PUC-Rio.

Esses fóruns resultaram em materiais relacionados às agendas urbanas e projetos que poderiam ser viáveis para o território e a população da Rocinha. Essa movimentação atraiu a atenção do governador Sérgio Cabral e do vice-governador Luiz Paulo Conde em 2005, que lançaram o edital do Concurso Nacional de Ideias para Urbanização da Rocinha, organizado pelo Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ).

Após algumas negociações internas, decidiu-se que o material produzido durante o Fórum Técnico serviria de apoio para o concurso, como parte do edital. Além disso, decidiu-se que um dos ativistas da Rocinha (também participante do Fórum Técnico) entraria no corpo do júri, o que configurou um precedente histórico na cidade (Comelli, 2021, p. 175).

O objetivo do concurso era selecionar uma equipe que desenvolvesse um projeto de urbanização para a favela da Rocinha. Com isso, o escritório Mayerhofer & Toledo (M&T Arquitetura) venceu o concurso, coordenado pelo arquiteto Luiz

Carlos Toledo. No entanto, a vitória não garantiu a contratação da equipe, que manteve o trabalho de mobilização durante o ano de 2006, até a contratação em 2007. Durante esse período, foram realizadas reuniões semanais e audiências com os moradores da Rocinha em diferentes lugares da favela, como a Igreja Nossa Senhora da Boa Viagem e a Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha (Kondrowska, 2017).

O arquiteto montou um escritório dentro da favela, na Estrada da Gávea, para aproximar a equipe técnica e os moradores da Rocinha, de forma a estimular a troca de ideias em todo processo. Além de inserir os moradores que cursavam áreas correlatas à arquitetura e urbanismo na equipe, como responsáveis pelo levantamento de dados primários (Kondrowska, 2017). O sucesso do desenvolvimento do plano se deve a essa aproximação, que possibilitou a compreensão dos problemas, demandas e potencialidades locais, garantindo um aprendizado para ambos os lados.

Como estratégia de aproximar a população da Rocinha, foram oferecidos cursos de capacitação e palestras pelos sub-bairros, como a *Urbanizantes*, que tinha o objetivo de construir uma ideia coletiva sobre a história de urbanização da Rocinha e, assim, capacitar jovens e lideranças locais. Além da organização de assembleias, reuniões, fóruns e um programa semanal em rádio local (Comelli, 2021).

A linha metodológica adotada baseou-se, na mobilização e na efetiva participação da população, sem a qual dificilmente teríamos superado uma série de obstáculos iniciais, entre os quais a descrença dos moradores que achavam que o Plano não passava de propaganda enganosa (Toledo, 2018).



Figura 21 - Escritório da equipe do Plano Diretor Socioespacial da Rocinha. Fonte: M&T Arquitetura, disponível em <<http://www.mtarquitetura.com.br/blank-k6mfm?lightbox=dataItem-ijbmwj1d>>. Acesso em 01 de dezembro de 2021.

Um desses obstáculos iniciais foi a falta de levantamentos topográficos e de dados confiáveis em relação aos indicadores demográficos, socioeconômicos e de infraestrutura urbana. No entanto, o início da elaboração do Plano coincidiu com a etapa de levantamento do Projeto Rocinha Mais Legal, o que possibilitou a aproximação das equipes e o acesso aos dados e levantamentos cartográficos (Toledo, 2018).

Assim, foram desenvolvidas atividades de cadastramentos, diagnósticos, levantamentos de campo e mapeamentos de dados para que fosse possível concretizar as propostas urbanísticas e arquitetônicas. Além do estabelecimento de diretrizes, de propostas de intervenção e de instrumentos de acompanhamento e atualização do Plano.

Os levantamentos dos dados físico-urbanísticos em campo duraram três meses e pesquisaram as edificações da Rocinha em relação ao uso e ocupação do solo. Com isso foi possível realizar mapeamentos de zoneamentos e gabaritos e, assim, perceber que havia atividades comerciais e de serviços nos becos e não somente nas áreas mais acessíveis da favela, como a Estrada da Gávea e o Bairro Barcelos.

Enquanto avançavam as etapas de desenvolvimento do Plano Diretor Socioespacial da Rocinha, algumas negociações vinham sendo firmadas entre os governos federal e estadual. No início de 2008, o governador Sérgio Cabral fechou um contrato com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal:

Logo depois de eleito, mandei, via e-mail, o projeto para o Presidente Lula e ele gostou tanto que me ligou de volta para dizer que iria fazer as obras previstas no projeto. Depois que assumi, formalizamos a parceria e não só colocamos o projeto da Rocinha no PAC como incorporamos novas ações e os investimentos iniciais de R\$60 milhões chegaram aos atuais R\$180 milhões – relembra Cabral, acrescentando que o modelo serviu de base para a formatação dos projetos das outras localidades financiadas pelo PAC, como os complexos do Alemão, Manginhos, Pavão-Pavãozinho e Preventório (PAC, 2011, p. 46)

Esse programa tinha interesses políticos e econômicos e, portanto, esperava resultados rápidos. Diante disso, o cronograma de atividades previsto para 12 meses foi reduzido para 6 meses e a equipe teve que direcionar a atenção para a entrega do produto final ao governo do estado. Como resultado, o Plano Diretor Socioespacial da Rocinha foi entregue em dois volumes: o Volume I, que contém o Plano Socioespacial, com levantamentos, diagnósticos, reuniões e legislações, além de planos de estruturação viária, de transporte, de intervenção urbanística, de infraestrutura, de cultura e de coleta de lixo. E o Volume II com os projetos arquitetônicos de equipamentos públicos, como as unidades habitacionais, creche, unidade pré-hospitalar, centro esportivo, escola de ensino médio, passarela do Oscar Niemeyer e centro de convivência, comunicação e cultura (Kondrowska, 2017).

O Plano de intervenção urbanística, desenvolvido no Volume I, estabeleceu as diretrizes gerais e de desenvolvimento para a Rocinha, a equipe reuniu os sub-bairros em oito Áreas de Intervenção (AIs), de acordo com características comuns e potencialidades de cada área, além da influência e participação no contexto da favela da Rocinha, como pode ser observado na figura 21. A área de intervenção AI-2 foi selecionada como área exemplar do desenvolvimento do Plano Socioespacial da Rocinha, por ter problemas mais urgentes. Logo, foi incluída no PAC, possibilitando a adoção, parcial ou integral, das intervenções propostas (M&T, 2008).

Em síntese, este Plano considerou como critérios gerais:

- (i) Melhoria da permeabilidade e acessibilidade para pedestres e veículos;

- (ii) Implantação de saneamento básico conjuntamente com a malha viária, buscando aliar a permeabilidade urbana ao acesso aos serviços básicos de infraestrutura;
- (iii) Dotação de sistema de controle de crescimento da malha edificada;
- (iv) Relocação das edificações localizadas sobre limites ambientais pré-estabelecidos e FNAs¹³;
- (v) Relocação das edificações localizadas em áreas de risco e pouco consolidadas;
- (vi) Dotação de equipamentos públicos;
- (vii) Integração viária com as vias arteriais do bairro (M&T, 2008, p. 9).



Figura 22 - Divisão da Rocinha em Áreas de Intervenção. Fonte: M&T Arquitetura, 2018.

Entretanto, para as intervenções urbanísticas e arquitetônicas, a equipe dividiu esse mapeamento em sete Zonas de Intervenção, Contenção e Abrangência, delimitadas após os diagnósticos, sendo essas: Zona de Intervenção 1 (ZI-1), Zona de Intervenção 2 (ZI-2), Zona de Contenção (ZC), Zona de Abrangência 1 (ZA1), Zona de Abrangência 2 (ZA2), Zona de Abrangência 3 (ZA3) e Zona de Abrangência 4 (ZA4). A tabela 7 apresenta um resumo das definições, abrangências e intervenções propostas para cada zona.

¹³ FNA significa faixa *non aedificandi*, termo em latim para “não edificante”.

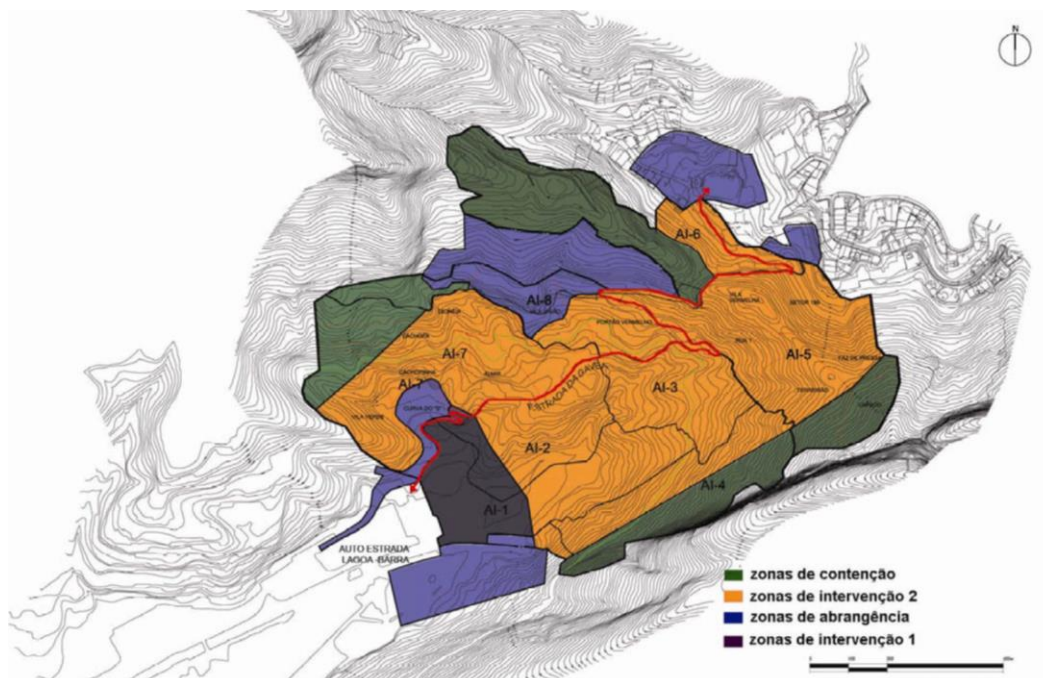


Figura 23 - Divisão da Rocinha em Zonas de Intervenção. Fonte: M&T Arquitetura, 2018.

Zonas	Definição	Abrangência	Intervenções propostas
ZI-1	Área plana densamente ocupada	Bairro Barcelos; Campo Esperança; Entorno da rua do Valão	Recuperação da urbanização existente; Reordenação do espaço público; Implantação de área esportiva e de lazer em dois níveis e reordenação dos camelôs na Praça Nilton Rosa; Construção de um novo mercado e de um cinema no Largo dos Boiadeiros.
ZI-2	Área de encosta densamente ocupada	Almir; Cachopa; Cachopinha; Campo Esperança; Cidade Nova; Dionéia; Largo do Boiadeiro; Morro da Roupa Suja; Macega; Portão Vermelho; Rua 1; Rua 2; Rua 3; Rua 4; Terreirão; UPMMR; Vila União; Vila Verde; Vila Vermelha	Aberturas de escadarias drenantes em áreas de talvegue; Alargamento das vias de penetração nas Ruas 1, 2, 3 e 4; Implantação de planos inclinados; Criação de pequenos espaços públicos na proximidade das estações do plano inclinado e alargamentos viários; Remoção das construções localizadas nas FNAs; Construção de equipamentos públicos: postos de saúde, creches, Centro Cultural, Centro de Reciclagem e Escola.
ZC	Área de encosta com ocupação rarefeita que apresentam riscos geotécnicos	Cachopa; Capado; Dionéia; Terreirão; Vila Laboriaux; Vila Verde	Remoção das áreas de expansão; Delimitação do perímetro com becos e escadarias limites; Reflorestamento das áreas anteriormente ocupadas; Construção de unidades de relocação nos trechos com baixo risco geotécnico.
ZA1	Autoestrada Lagoa-Barra	Trecho da Autoestrada Lagoa-Barra, próximo à saída do Túnel Zuzu Angel	Implantação do Centro Esportivo de Integração interligado à Rocinha através de nova passarela; Implantação de nova passarela, no mesmo local da existente, com acesso direto ao nível do Centro Esportivo de Integração, projeto do arquiteto Oscar Niemeyer.

ZA2	São Conrado / Hospital	Curva do “S” (Bairro de São Conrado)	Implantação de unidade Pré-hospitalar em frente ao CIEP Bento Rubião; Implantação de Unidades de reassentamento com previsão de 7 blocos para um total de 112 famílias, em terrenos adjacentes à Estrada da Gávea, externos à Rocinha.
ZA3	Parque Ecológico	Portão Vermelho; Vila União; Área Florestada entre Portão Vermelho e Laboriaux.	Criação de Parque Ecológico; Criação de Centro de estudos Ambientais; Implantação de equipamentos de ginástica, 2 áreas recreação infantil, campo de futebol e quadra; Remoção da ocupação conhecida como “Cobras e Lagartos” e de algumas edificações situadas na via do Portão Vermelho e no final da Rua Dionéia; Reflorestamento das áreas de remoção e demais áreas do Parque; Reassentamento na curva do Portão Vermelho, para aproximadamente 48 famílias, onde será necessária a remoção de algumas casas.
ZA4	Gávea	Escola Americana e Clube Umuarama	Escola Técnica (onde atualmente funciona a Escola Americana); Implantação de unidades de habitação social com a desapropriação de terrenos da Rua Tenente Arantes Filho; Avaliação e adequação da destinação atual do Clube Umuarama.

Tabela 7 - Zonas de Intervenção, Contenção e Abrangência do Plano Diretor Socioespacial da Rocinha. Fonte dos dados: M&T, 2018, p. 19-36. Elaborado pela autora, 2021.

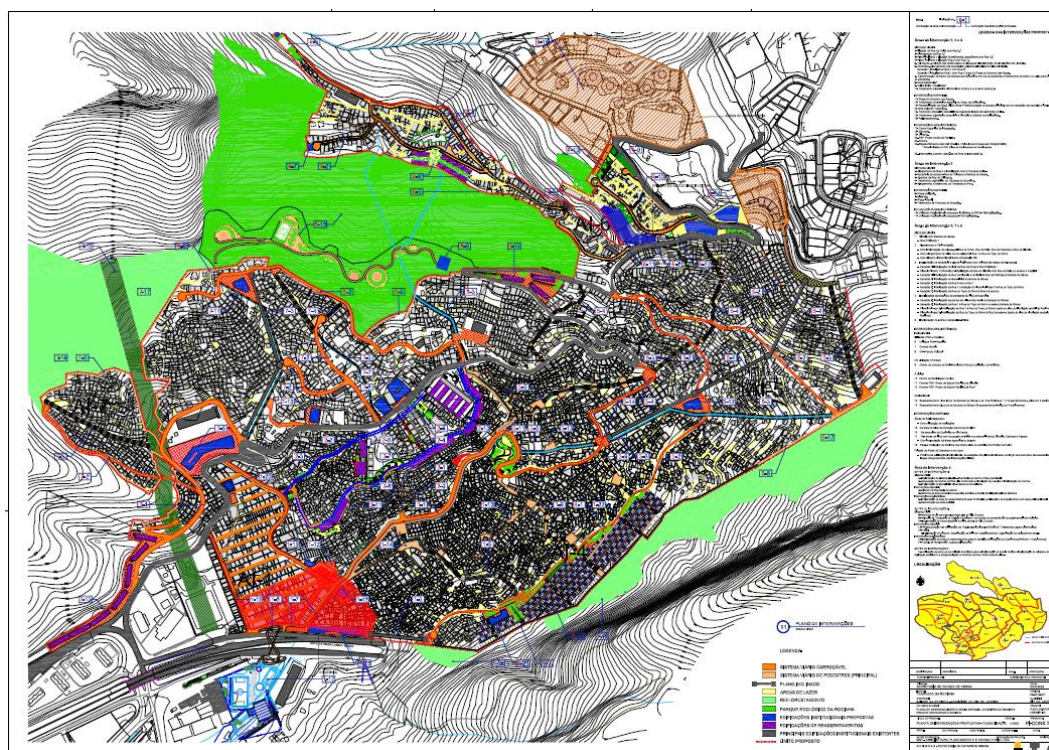


Figura 24 - Plano de intervenções propostas – Plano Diretor Socioespacial da Rocinha. Fonte: M&T, 2008.

Essas propostas foram entregues à equipe do PAC-UAP Rocinha, que elencou quais projetos e intervenções seriam prioridades, direcionando o investimento de acordo com os interesses políticos, o que será apresentado na seção seguinte. A

proposta do Plano Diretor Socioespacial da Rocinha representou, portanto, uma resposta às vulnerabilidades da população mediante o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento da favela, através de projetos de melhoria de infraestrutura urbana, mobilidade, urbanismo e habitação. Tais intervenções teriam impacto na redução de riscos sanitários, habitacionais, geotécnicos e de remoção, a fim de garantir a permanência dos moradores e a garantia de seus direitos.

4.2.3

Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC - UAP)

No ano de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), durante o segundo mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), com o objetivo de estimular o crescimento econômico do país a partir de uma parceria entre os governos, empresas estatais e iniciativa privada. O PAC focou os investimentos na modernização e ampliação da infraestrutura, em áreas como saneamento básico, energia elétrica, habitação e transporte, além de melhorias na saúde e educação.

O PAC promoveu o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP ou PAC-Favelas), considerado o maior programa de urbanização em favelas da história do Brasil, dividido em duas fases: o PAC-UAP1 (2007-2010) e o PAC-UAP2 (2011-2014). O objetivo desse programa foi o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento da favela, através de projetos de urbanismo, habitação, mobilidade e infraestrutura, com foco no saneamento básico. Assim, a parceria com o governo do estado do Rio de Janeiro possibilitou investimentos iniciais em três favelas da cidade do Rio de Janeiro: Complexo do Alemão, Complexo de Manguinhos e Rocinha. Mais tarde outras favelas também foram contempladas, como Cantagalo-Pavão-Pavãozinho, Babilônia e Chapéu Mangueira.

O contrato entre o governo do estado do Rio de Janeiro e o governo federal para a Rocinha teve o impacto de transformar o Plano Diretor Socioespacial da Rocinha no PAC-UAP, como visto anteriormente. Desse modo, as intervenções foram selecionadas para serem realizadas em curto prazo, simultaneamente ao Plano. De acordo com Comelli (2021), essa ação causou uma confusão na

percepção dos moradores sobre quais projetos são produtos do Plano e quais são produtos do PAC-UAP.

Do ponto de vista orçamentário, o contrato com a Rocinha representou um investimento federal inicial de R\$120 milhões, que somado aos R\$60 milhões do governo do estado, totalizaram em R\$180 milhões. Os projetos selecionados previam a construção do Complexo Esportivo da Rocinha, unidade hospitalar, conjuntos habitacionais, creche referência, nova passarela, alargamento e urbanização da Rua 4, revitalização do Caminho do Boiadeiro, criação de um mercado público no Largo do Boiadeiro, dois planos inclinados e Centro de Convivência, Comunicação e Cultura (C4). Além de obras de infraestrutura de saneamento, como a canalização do valão.

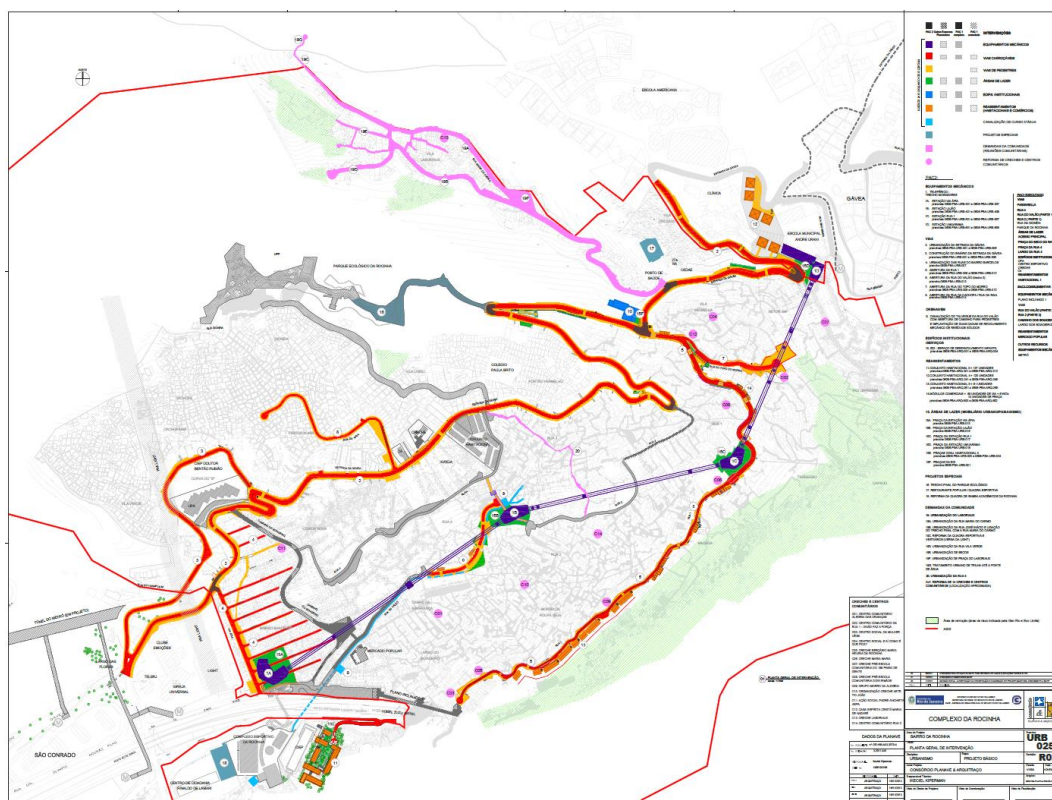


Figura 25 - Planta geral de intervenção – PAC Rocinha. Fonte: EMOP, 2013.

Durante o PAC-UAP1, a favela da Rocinha recebeu um investimento de cerca de R\$122 milhões em obras de equipamentos públicos e infraestrutura urbana, sendo que só foram concluídos 76,63% dos projetos previstos. Assim, foram construídos o Complexo Esportivo, a Unidade de Pronto Atendimento (UPA), a nova passarela projetada pelo arquiteto Oscar Niemeyer e o Centro de Convivência,

Comunicação e Cultura (C4), além da realização de obras de alargamento e melhorias no sistema viário da Rua 4.

Esta rua conecta a Estrada da Gávea ao Caminho dos Boiadeiros e foi selecionada para intervenção urbanística por ser muito estreita, impossibilitando a boa ventilação e iluminação natural nas moradias, o que gera altos índices de doenças, como tuberculose. A solução para a Rua 4 foi a desapropriação de moradias para dar abertura a uma via carroçável com largura de 5 a 12 metros. Além de recuperar as fachadas voltadas para a rua e criar espaços de convivência (Kondrowska, 2017).



Figura 26 - Imagens da Rua 4 antes da intervenção do PAC. Fonte: M&T, 2007b, p. 24, 34, 38 apud. Kondrowska, 2017, p. 122.



Figura 27 - Imagens da Rua 4 após a intervenção do PAC, com o Conjunto Habitacional do qual foram realocadas 144 famílias. Fonte: Jorge Mario Jáuregui apud. Kondrowska, 2017, p. 122.

Em relação ao quantitativo referente às remoções e reassentamentos, foram removidas 621 moradias, segundo Cardoso & Denaldi (2018). Em resposta a essas ações, foram construídas 144 unidades habitacionais, que corresponde a apenas

23% dos reassentamentos. A maioria das famílias foi indenizada, correspondendo a 41% do todo. Além de 34% que obtiveram a compra assistida e 1%, o aluguel social.

O número de unidades habitacionais oferecidas não atendeu a quantidade de famílias removidas e não priorizou as famílias em áreas de risco (Porto, 2015). Essa primeira etapa do programa também não cumpriu com todas as intervenções prometidas, como a creche, que só foi finalizada na segunda etapa por reivindicação dos moradores. Além de alterar os projetos propostos pelo Plano Diretor Socioespacial da Rocinha, como a unidade hospitalar, que se transformou na UPA, caracterizada por uma edificação provisória de baixa durabilidade e que atende somente a casos emergenciais (Kondrowska, 2017).

O PAC-UAP2 recebeu investimento na ordem de R\$156 milhões, com previsão de realizar a reurbanização do Caminho do Boiadeiro, a construção dos planos inclinados, do mercado popular no Largo do Boiadeiro e da creche referência próxima à Biblioteca Parque. Além de executar obras de melhoria do sistema de saneamento básico, como abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem.

No entanto, somente 44,10% das obras foram executadas, sendo que a creche foi o único equipamento finalizado. Esse resultado está associado ao contexto de inserção do PAC-UAP2, de preparação da cidade do Rio de Janeiro para receber os megaeventos. Em consequência disso, os projetos previstos foram abandonados, principalmente os planos inclinados, e surgiu a proposta de implementação de um teleférico para integrar melhor a favela com a cidade.

Os planos inclinados se apresentam como uma solução mais eficaz para o problema da mobilidade dentro da Rocinha, pois se adaptam ao perfil topográfico. Enquanto o teleférico se apresenta como uma solução midiática, apelidada como *telefante* pelos moradores que realizaram protestos contra a construção do equipamento. O apelido surgiu pela compreensão de que o teleférico seria um elefante branco para a Rocinha, voltado para o turismo e sem solucionar o problema da mobilidade, pois só beneficiaria os moradores do percurso. Além de desapropriar famílias e não usar esse investimento para o saneamento básico.

Na Rocinha, protestos e reuniões lideradas por Rocinha sem Fronteiras e SOS Rocinha Saneamento têm criticado a implantação de um teleférico em vez de saneamento básico. Estes grupos mostram que a população reconhece a importância

crucial do saneamento, mesmo que o governo opte por investir em outros projetos mais visíveis, muitas vezes trazendo menos benefícios.¹⁴



5 razões para não querer o Telefante

- 1 Não é prioridade:** a prioridade urgentíssima é saneamento básico na Rocinha.
- 2 É brutalmente invasivo:** 4 mil moradores vão perder suas casas. Você pode ser um deles.
- 3 Não resolve:** não é acessível a cadeirantes e idosos, não transporta material, mas os turistas vão adorar.
- 4 É tecnicamente inadequado:** planos inclinados são solução melhor em qualquer quesito.
- 5 Tem altos custos de construção e manutenção:** depois de feito, a população paga o mico.

Figura 28 - Panfleto de Campanha contra o teleférico criado pelo Rocinha Sem Fronteiras. Fonte: Portal FaveladaRocinha.com, disponível em <<http://faveladarocinha.com/saneamento-basico-e-complexo-na-rocinha/>>. Acesso em 20 de dezembro de 2021.

O PAC-UAP não cumpriu, portanto, as promessas de melhoria de urbanização e infraestrutura, principalmente de saneamento básico, que há anos vem sendo reivindicado na Rocinha. Além de ter interrompido o planejamento participativo e modificado os projetos previstos pelo Plano Diretor Socioeconômico da Rocinha. De tal forma que não foi resolvido o problema das valas e do valão, que ainda recebe grande parte do esgoto da favela. Essas valas atrapalham a mobilidade e representam riscos para a saúde dos moradores.

¹⁴ O Estado Preocupante do Saneamento no Rio de Janeiro. Portal Rio On Watch, disponível em: <<https://rioonwatch.org.br/?p=7342>>. Acesso em 20 de dezembro de 2021.

4.2.4

Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)

No segundo mandato do ex-presidente Lula (2007-2014), foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que previa uma articulação de ações sociais com o policiamento comunitário, como garantia para o repasse de verbas aos estados e municípios. Nesse contexto surgiu o programa da Unidade de Polícia Pacificadora, conhecido como UPP, implementado pelo ex-governador Sérgio Cabral (2007-2014) através da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro.

O objetivo da UPP é retomar os territórios de favelas dominados pelo tráfico, por meio da ocupação de unidades policiais em locais estratégicos. A justificativa da ocupação é implementar a polícia comunitária, como meio de garantir uma parceria entre os policiais e a população, proporcionando maior segurança e qualidade de vida. Além de possibilitar, através da UPP Social, a entrada ou expansão dos serviços públicos e da iniciativa privada, bem como formalizar as atividades econômicas locais e inserir as favelas no conjunto da cidade (Pastorini et al., 2016).

A UPP Social, coordenada pelo Instituto Pereira Passos (IPP) e pela ONU-Habitat, tinha o objetivo de promover o desenvolvimento urbano e socioeconômico das favelas contempladas pela UPP.

Logo, a pacificação também previa o desenvolvimento socioeconômico das favelas ao possibilitar a entrada de investimentos que poderiam proporcionar infraestrutura, novas oportunidades e projetos sociais e culturais (Almeida, 2018).

A UPP não teve um delineamento efetivo, foi moldada e transformada desde a sua data de implementação em 2008. O projeto se formalizou por meio de alguns decretos, tais como o Decreto nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009; Decreto nº 41.653 de 22 de janeiro de 2009; Decreto nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011; Decreto nº 44.177 de 26 de abril de 2013 e Decreto nº 45.186 de 17 de março de 2015.

O primeiro decreto somente criou a Unidade de Polícia Pacificadora dentro da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e o segundo determinou o pagamento de R\$500,00 mensais como uma gratificação para todos os policiais de UPPs. Somente no decreto de 2011, obteve-se um avanço em condições mínimas de

formalização, com a definição da estrutura, objetivos, etapas de implantação, atuação e funcionamento das unidades (Borges et al., 2012).

A primeira unidade foi implementada em 2008, como projeto piloto, na favela Santa Marta em Botafogo, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. As áreas potenciais de implantação das UPPs eram as favelas que possuíam atuação de grupos criminosos, carência de infraestrutura, baixo nível de escolaridade e altos índices de pobreza e informalidade trabalhista (Almeida, 2018). No entanto, a localização das UPPs foi seletiva, pois das 38 UPPs instaladas, 37 estão localizadas na cidade do Rio de Janeiro e inseridas nas áreas influenciadas pelos megaeventos. Sendo que as áreas de maior índice de violência estão concentradas na Baixada Fluminense e na Zona Oeste e Norte do Rio de Janeiro, as quais foram menos contempladas pelo programa (Borges et al., 2012). Essa seleção visava proporcionar uma imagem de cidade segura, tanto para as classes altas quanto para o capital que desejava investir na cidade.

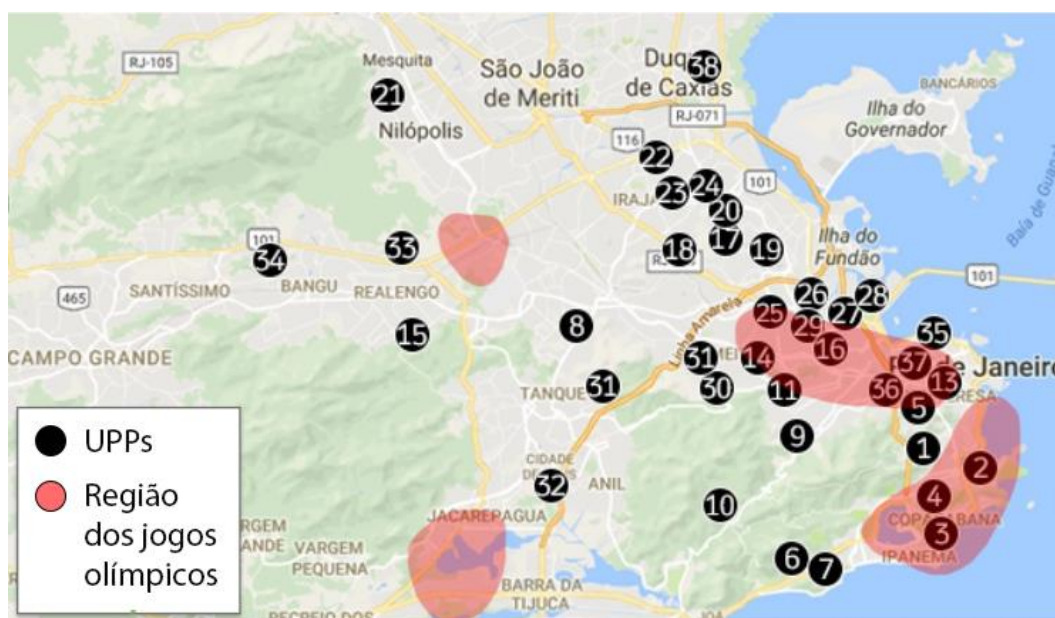


Figura 29 - Localização das UPPs e regiões dos megaeventos. Fonte dos dados: UPP. Elaborado pela autora, 2021.

A Rocinha vivenciou períodos de guerra nos anos precedentes à implementação da UPP, com confrontos de facções inimigas, o que levou à prisão de Nem em 2011, chefe do tráfico da Rocinha de 2004 a 2011. Isso marcou a desestabilização da facção, contribuindo para o acesso da polícia ao território da favela (Comelli, 2021).

A instalação da UPP teve início em 13 de novembro de 2011 com a ocupação da favela, denominada “Operação Choque da Paz”. A ação contou com 3 mil policiais, carros blindados da Marinha e helicópteros, mas ocorreu sem confronto entre policiais e traficantes¹⁵. Quase um ano depois da ocupação, a UPP da Rocinha foi inaugurada, em 20 de setembro de 2012, na região da Dionéia. A unidade contava com cerca de 600 agentes e 100 câmeras de monitoramento pela favela.

Menos de um ano após a inauguração da UPP, o morador Amarildo Dias de Souza desapareceu após ser detido por policiais militares e conduzido para um interrogatório na sede da UPP. Os policiais alegavam que Amarildo era ligado ao tráfico. Esse caso se tornou emblemático como símbolo de violência e abuso policial, como tortura, revista da população, toque de recolher, invasões ilegais a domicílios e cobrança de pedágios nas entradas das comunidades. Além de ter sido um gatilho para protestos contra o programa, indicando a sua falência.

O mais descarado e chocante exemplo de abuso policial veio da Rocinha. Como a favela era o coração das operações do Comando Vermelho, era de se esperar que a implementação da UPP fosse um dos maiores testes. Entretanto, o desafio se tornou ainda mais intenso desde o assassinato do pedreiro Amarildo dos Santos em 2013. Caso que ganhou repercussão nacional e internacional, Amarildo foi torturado durante 40 minutos por quatro oficiais da UPP antes de ser descartado no mato da região. Outros 25 oficiais estavam cientes da tortura, mas não fizeram nada para impedir, e o seu corpo só foi encontrado duas semanas depois. Esse foi talvez o momento em que a opinião pública sobre as UPPs mudou: quando a mídia nacional começou a publicar histórias dos abusos que os policiais tinham previamente omitido, os políticos não podiam mais se utilizar da retórica de que a polícia pacificadora estava implementando uma nova filosofia. Os moradores da Rocinha reclamam frequentemente de torturas, ameaças e invasões de suas casas, e muitos dizem se sentir menos seguros agora do que antes da pacificação.¹⁶

Como analisado anteriormente, a instalação da UPP da Rocinha não dirimiu o risco da violência e a vulnerabilidade dos moradores em relação à segurança pública. A UPP gerou uma falsa sensação de segurança para os moradores, pois se manteve a mesma realidade de uma lógica dominadora, através de ações reativas baseadas na repressão. Essa segurança ocorreu em prol dos turistas e dos moradores dos bairros de classe média e alta próximos às favelas, como Gávea e São Conrado no caso da Rocinha.

¹⁵ Após décadas à mercê do tráfico, Rocinha é ocupada pela polícia. Portal G1, disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/11/apos-decadas-merce-do-traffic-rocinha-e-ocupada-pela-policia.html>>. Acesso em 22 de dezembro de 2021.

¹⁶ Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) Parte 3: 2012. Portal Rio On Watch, disponível em: <<https://rioonwatch.org.br/?p=13854>>. Acesso em 21 de dezembro de 2021.

Logo, as UPPs mantiveram os mesmos problemas anteriores à sua implantação. O projeto foi basicamente policial e não alcançou a meta da UPP Social de integrar a favela à cidade através de serviços públicos, como infraestrutura básica, transporte, acessibilidade e da ampliação de serviços privados, como distribuição de gás e energia elétrica. Segundo Borges et al. (2012), nas favelas que esses serviços foram ampliados houve melhoria das condições de vida e com isso o aumento do custo de vida, o que causou a valorização dos imóveis das favelas e do entorno, provocando um movimento de gentrificação¹⁷ e de especulação imobiliária. Isso representou a expulsão de moradores de determinadas favelas, principalmente na Zona Sul, atendendo aos interesses dos agentes dominantes.

¹⁷ Ocupação faz disparar valor dos imóveis na Rocinha. Portal Veja, disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/ocupacao-faz-disparar-valor-dos-imoveis-na-rocinha/>>. Acesso em 22 de dezembro de 2021.

Resultados

A fim de aprofundar a análise das políticas públicas urbanas supracitadas, foram entrevistadas quatro lideranças comunitárias da favela da Rocinha. As entrevistas ocorreram por meio remoto, devido ao cenário pandêmico, de modo que não foi possível assinar um termo de consentimento sobre a divulgação de seus nomes. Logo, esta dissertação trabalha com os seguintes nomes fictícios: João, Maria, Francisco e Carlos.

Inicialmente eles deveriam indicar quais são os riscos e vulnerabilidades sociais mais críticos presentes na favela. Os mais citados foram saneamento básico, violência, insegurança alimentar e pobreza. Este último foi citado com ênfase na questão da desigualdade social existente dentro do próprio território da Rocinha e não somente entre a Rocinha e os bairros de classe média e alta do entorno. De acordo com os depoimentos, é possível encontrar pessoas revirando lixo dentro da favela em busca de reciclados como meio de obter fonte de renda.

Juntou a fome e a miséria, devido ao ambiente insalubre, como falta de saneamento, limpeza, falta de ventilação natural e luz natural. Ou seja, a favela tá sempre sob riscos. Mesmo porque o povo da favela continua sendo invisibilizado pelas práticas de políticas públicas que são interrompidas. E depois voltam os problemas todos novamente (João, 2021, entrevista semiestruturada).

Há uma visão geral sobre a inexistência do saneamento básico, seja pela insuficiência da infraestrutura existente em algumas partes da Rocinha, seja por essa carência se apresentar como uma grande barreira no enfrentamento de doenças, como a tuberculose e a atual COVID-19. Segundo depoimentos, a falta de saneamento básico é o problema mais crítico da favela “*porque sem saneamento não tem saúde e sem saúde, não tem vida. O saneamento é a base da vida*” (Francisco, 2021, entrevista semiestruturada).

Em relação à violência, Maria (2021, entrevista semiestruturada) destacou a constante sensação de insegurança que existe no território: “*Hoje você sai na rua e é arriscado sair e não voltar, medo de bala perdida. As crianças ficam apavoradas*”. Entretanto, Carlos (2021, entrevista semiestruturada) também atentou para outros tipos de violência presentes dentro da favela, não só a “das

organizações criminosas do lugar, mas tem a violência do Estado, a violência social”.

Essa violência estatal está relacionada à má aplicabilidade de políticas públicas ou não continuidade dessas. Seja por não atenderem as demandas da população ou por servirem a interesses políticos e privados.

A Fundação Bento Rubião previa a regularização dos sub-bairros Vila Verde e Bairro Barcelos, porém somente o último teve essa política implementada. A regularização fundiária teria um impacto direto na redução do risco de remoção e, consequentemente, na garantia do direito à cidade ao possibilitar que os moradores pudessem reivindicar os seus direitos básicos de moradia e de acesso à serviços públicos e infraestrutura urbana. O principal problema dessa política foi o foco de atuação, restringido ao Bairro Barcelos, o que impossibilitou a garantia desses direitos para a maioria da população da Rocinha.

Segundo as lideranças entrevistadas, a regularização teve um impacto bom apenas para os moradores do Bairro Barcelos e não para o território da favela como um todo, ela *“atingiu um pequeno espaço da Rocinha, deve ter contribuído na individualidade da família, não para a coletividade, já que ela foi bem restrita”* (João, 2021, entrevista semiestruturada). Apesar disso, Francisco (2021, entrevista semiestruturada) ressaltou a importância desse projeto garantir o direito à moradia para uma parcela da população, reduzindo o risco da remoção.

[A regularização] não surtiu o efeito necessário porque na verdade pouquíssimas pessoas participaram e tem posse através desse trabalho da Fundação Bento Rubião. A grande maioria não tem nem conhecimento, a maioria são contratos de compra e venda feitos pela associação de moradores, mas se a casa pegar fogo, perde toda a segurança (Carlos, 2021, entrevista semiestruturada).

O projeto também recebeu críticas sobre a falta de debate com os moradores, através de assembleias e audiências públicas, acerca dos critérios e setores escolhidos para receber a regularização fundiária, de tal forma que isso foi um entrave para o maior alcance da política dentro da Rocinha.

Em contrapartida, o Plano Diretor Socioespacial da Rocinha foi muito elogiado pela participação da população no processo de discussão e desenvolvimento. O Plano visava reduzir o risco geotécnico e de remoção através de obras de contenção, escadarias drenantes, reflorestamento e realocação das famílias residentes em áreas vulneráveis a deslizamentos para unidades habitacionais. Assim como, reduzir a vulnerabilidade social da população através

da construção de diversos equipamentos públicos, como centro esportivo, mercado, cinema, planos inclinados, postos de saúde, creche, centro cultural, centro de reciclagem, escola, nova passarela e praças. Além de diminuir o risco sanitário com a urbanização de vias, o que garante também a acessibilidade de serviços básicos.

A proposta do Plano representou, portanto, uma resposta às vulnerabilidades da população mediante o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento da favela, através de projetos de melhoria de infraestrutura urbana, mobilidade, urbanismo e habitação. Tais intervenções teriam impacto na redução de riscos sanitários, habitacionais, geotécnicos e de remoção, a fim de garantir a permanência dos moradores e a garantia de seus direitos.

No entanto, o problema foi a não aplicação do Plano, apesar de várias tentativas e interesses por parte da equipe e da população. Segundo João (2021, entrevista semiestruturada), há *“processos que tentam reativar o Plano Diretor da Rocinha, mas não dão em nada. Se o Plano Diretor da cidade foi desmoronado, o da Rocinha virou uma grande conversa”*. Essa crítica recai sobre a falta de interesse do poder público em seguir o plano e implementar os projetos previstos:

O Plano diretor do Toledo é perfeito, o problema é que ele é perfeito demais para colocar em prática. Ele está aí, ele é perfeito e, assim, na verdade eu vejo que as autoridades ignoram porque se eles abrirem os olhos pra isso, eles não vão ter desculpa pra não fazer (Carlos, 2021, entrevista semiestruturada).

Com isso, o Plano não foi aplicado e as propostas foram entregues ao PAC-UAP, que elencou quais projetos e intervenções seriam prioridades, direcionando o investimento de acordo com interesses políticos e privados. Sendo assim, foram construídos o Complexo Esportivo, a Unidade de Pronto Atendimento (UPA), a nova passarela projetada pelo arquiteto Oscar Niemeyer, a creche referência e o Centro de Convivência, Comunicação e Cultura (C4), além da urbanização da Rua 4. De maneira geral, a visão sobre o PAC-UAP é muito positiva, há uma compreensão de que o programa trouxe muitos avanços para a população da Rocinha, como uma política necessária para mostrar que é possível ter bons investimentos na favela.

O PAC beneficiou a Rocinha inteira. Todo morador da Rocinha desde o Laboriaux, Vila Vermelha, Vila Cruzado, 199, todos são beneficiados pelo PAC porque as obras e equipamentos são para uso de toda comunidade e realmente toda comunidade usa. Gente de tudo que é sub-bairro usa esses equipamentos (João, 2021, entrevista semiestruturada).

As obras de urbanização da Rua 4 foram muito citadas devido ao impacto positivo na redução da vulnerabilidade dos moradores em relação aos riscos sanitários de proliferação de doenças, como tuberculose. No entanto, as promessas de obras de saneamento básico, urbanização e iluminação no Caminho dos Boiadeiros e na rua do Valão não foram cumpridas, além da construção do mercado popular e dos planos inclinados. Dessa forma, a vulnerabilidade dos moradores só foi reduzida em relação à acessibilidade a equipamentos em uma parte específica da Rocinha e à abertura da rua 4.

Como era de se esperar de um governo corrupto e incompetente, grande parte das diretrizes, propostas e prioridades estabelecidas no Plano Diretor não foram sequer consideradas. Obras como o Complexo Esportivo e a nova passarela, embora importantes, não deviam ter precedido a implantação do saneamento básico, medida prioritária relegada ao esquecimento por não ter caráter midiático, numa cidade que se preparava, a toque de caixa, para receber grandes eventos (Toledo, 2018).

O não cumprimento das propostas foi alvo de críticas, principalmente das obras de saneamento básico, haja vista a necessidade da Rocinha de ter um abastecimento de água e um sistema de esgoto e drenagem de qualidade, além de uma efetiva coleta de lixo. Outras críticas foram sobre a construção de equipamentos que não eram prioridade, como a passarela, e sobre a falta de manutenção das edificações, como a UPA, uma estrutura provisória que substituiu o projeto do hospital e está em estado de deterioração pela falta de conservação.

Lamentável que o PAC não tenha terminado até o final. O PAC2 nem foi executado, mas os 70% do PAC1 foi benéfico, teve abertura de rua, complexo de saúde, creche, complexo esportivo. O erro do PAC1 foi a construção da passarela, poderia ter feito saneamento, canalização de valas. Faltou o saneamento no PAC, a abertura de ruas já era saneada. Então nisso não andou nada. Só andou na urbanização, que foi bom porque cria sol pras casas, arejamento (Francisco, 2021, entrevista semiestruturada).

Uma questão divisora de águas foi sobre a construção do teleférico, em que alguns se colocaram a favor, devido à mobilidade e abertura de investimentos para canalização. E outros foram contra, em razão da preferência pelo investimento no plano inclinado e em saneamento básico. Esse último, como exposto anteriormente, foi uma das maiores críticas ao programa, de acordo com Maria (2021, entrevista semiestruturada), o PAC “foi um dos sonhos que a gente sonhou e agora a gente está descoberto. A gente não tem saneamento na Rocinha, prometeram tantos milhões e nada foi feito”.

No que se refere à UPP, os entrevistados compartilham da mesma visão sobre o programa, de que a ideia de uma polícia de proximidade era muito boa, porém não deu certo. João (2021, entrevista semiestruturada) destacou os debates com os moradores sobre a instalação da UPP como um ponto positivo, o que não ocorreu somente na Rocinha, mas nas outras favelas que receberiam as unidades.

Então essa questão aí da UPP, ela foi muito interessante porque a UPP foi passada para os moradores, não só da Rocinha, mas das favelas, como a Santa Marta que teve a primeira. [...] A chamada polícia de aproximação, ou seja, polícia de proximidade: o morador próximo, como polícia de bairro, de quarteirão. O policial fica ali todos os dias, conhece o morador, mora na favela se quiser (João, 2021, entrevista semiestruturada).

No entanto, apesar dos pontos positivos, a UPP também não cumpriu com suas promessas de reduzir a vulnerabilidade dos moradores, tanto em relação à entrada de serviços públicos e privados na Rocinha, quanto na tentativa de melhorar a segurança pública. Pelo contrário, o programa teve um impacto muito negativo na favela, principalmente após a morte do Amarildo, apontada como o fim da UPP da Rocinha pelos entrevistados. Sobre esse caso, Francisco (2021, entrevista semiestruturada) comentou: *“por mais que diga que ele tinha a ver com tráfico, ninguém tem direito de tirar a vida de alguém. A UPP tinha tudo pra dar certo, mas acabou sendo um entrave”*.

Dessa forma, ao invés do programa proporcionar segurança aos moradores, ele manteve a insegurança pública. Além de aumentar a vulnerabilidade da população ao impactar no aumento do preço dos aluguéis e vendas de imóveis, devido à elevação do custo de vida, gerando um processo de gentrificação.

Do que se esperava de um serviço moderno, de um serviço de proximidade, que se respeitasse a vida, pelo contrário utilizou-se a morte como um projeto de UPP [...] Então, matar na favela ficou o lugar comum. Aí é claro que não daria certo, quando o uso da força predomina sobre a segurança humana. Tanto que a segurança hoje, UPP ou sem UPP, só se vê morte de negros (João, 2021, entrevista semiestruturada).

Segundo os entrevistados, os sub-bairros mais contemplados com essas políticas públicas urbanas foram o Bairro Barcelos, Vila Verde e Rua 4. Enquanto os menos contemplados foram a Rua 1, Setor 199, Macega e Roupas Sujas. Em relação à UPP e ao PAC-UAP, há um entendimento geral de que os programas abrangem a Rocinha inteira, porém os equipamentos construídos no PAC-UAP não comportam toda a população de uma região, como por exemplo *“a biblioteca é um espaço grande, mas se todo mundo decidir ir não vai ter espaço”* (Carlos, 2021,

entrevista semiestruturada). Assim como, esses equipamentos estão posicionados em locais distantes de alguns sub-bairros, dificultando o acesso por parte dos moradores.

Regularização fundiária foi só no Bairro Barcelos, agora a política do PAC foi no contexto geral. O complexo esportivo foi construído fora, mas serve a Rocinha inteira, assim como a creche e o complexo de saúde. A UPP é uma questão geral também. A gente pode pensar que [os projetos] não contemplam sempre os sub-bairros Macega e 199 porque estão mais distantes. A própria saúde está distante pra eles e são as áreas mais frágeis com mais perigo de deslizamento (Francisco, 2021, entrevista semiestruturada).

Em relação à espacialização das políticas implementadas, pode-se perceber que elas abrangem apenas 6 sub-bairros adjacentes da Rocinha, sendo esses: Bairro Barcelos, Vila Verde, Rua 4, Dionéia, Cidade Nova e UPPMR (figura 30).

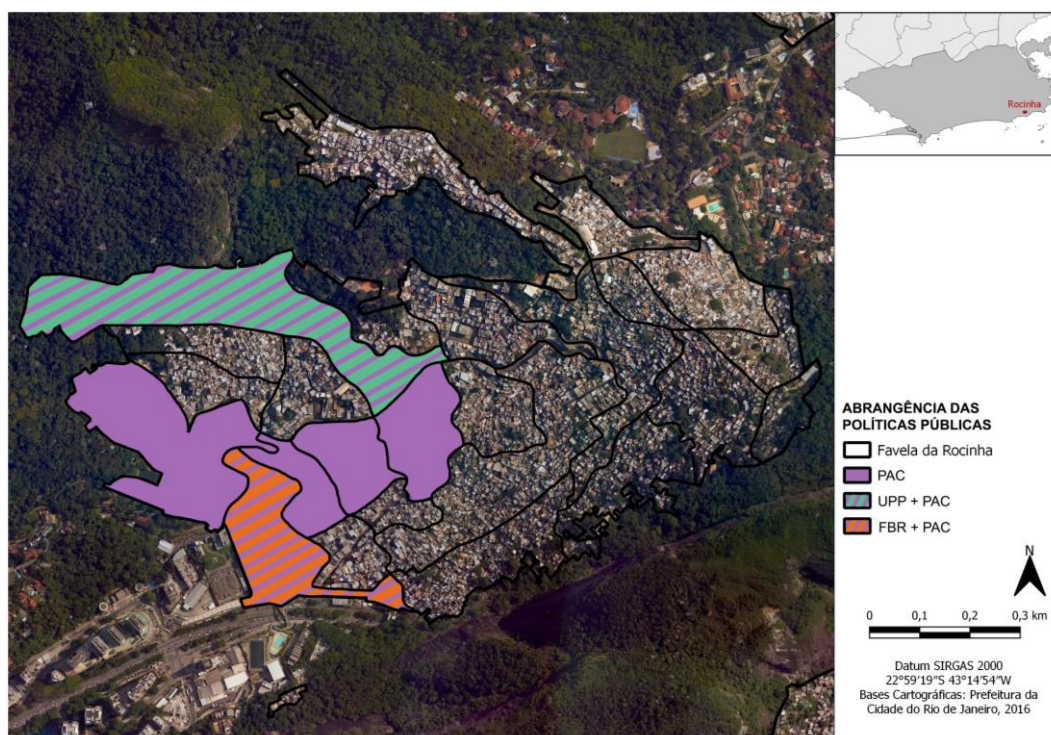


Figura 30 - Abrangência por sub-bairros das políticas públicas urbanas implementadas na Rocinha de 2006 a 2014. Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A UPP foi instalada na região da Dionéia, um local alto e estratégico da Rocinha, que permite uma boa visibilidade da favela e, conseqüentemente, maior controle do território. Em contrapartida, as outras políticas foram implementadas nas áreas mais baixas e próximas às principais vias de acesso da Rocinha (figura 31 e 32), localizadas apenas em uma parcela do território.

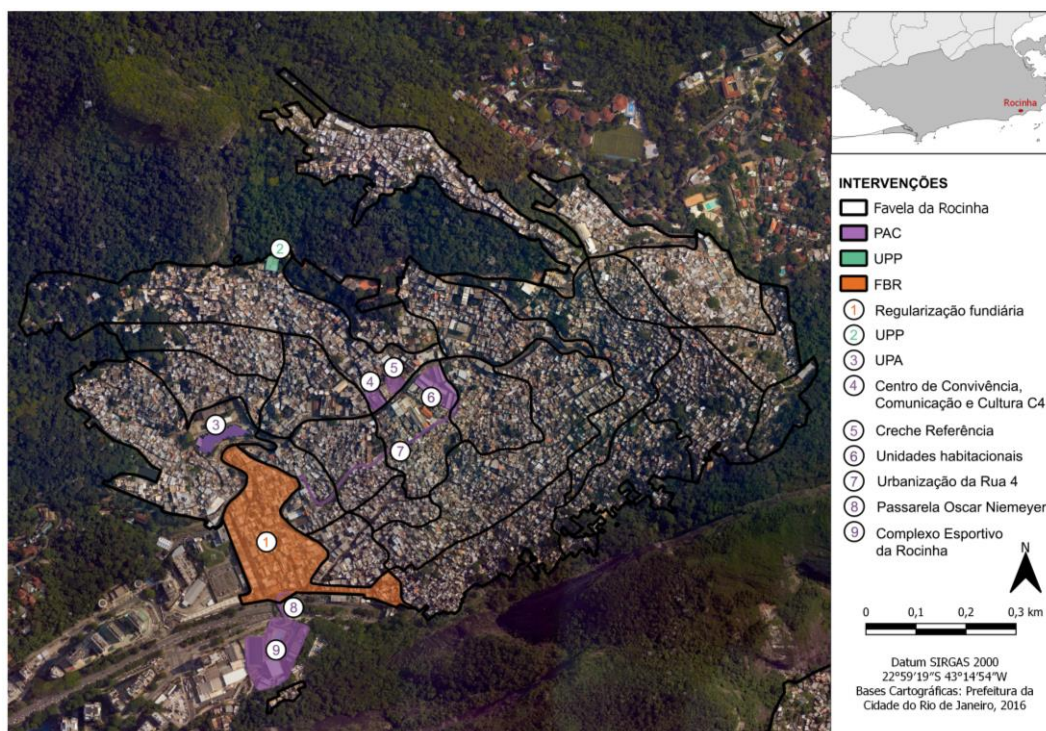


Figura 31 - Espacialização das políticas públicas urbanas implementadas na Rocinha de 2006 a 2014. Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

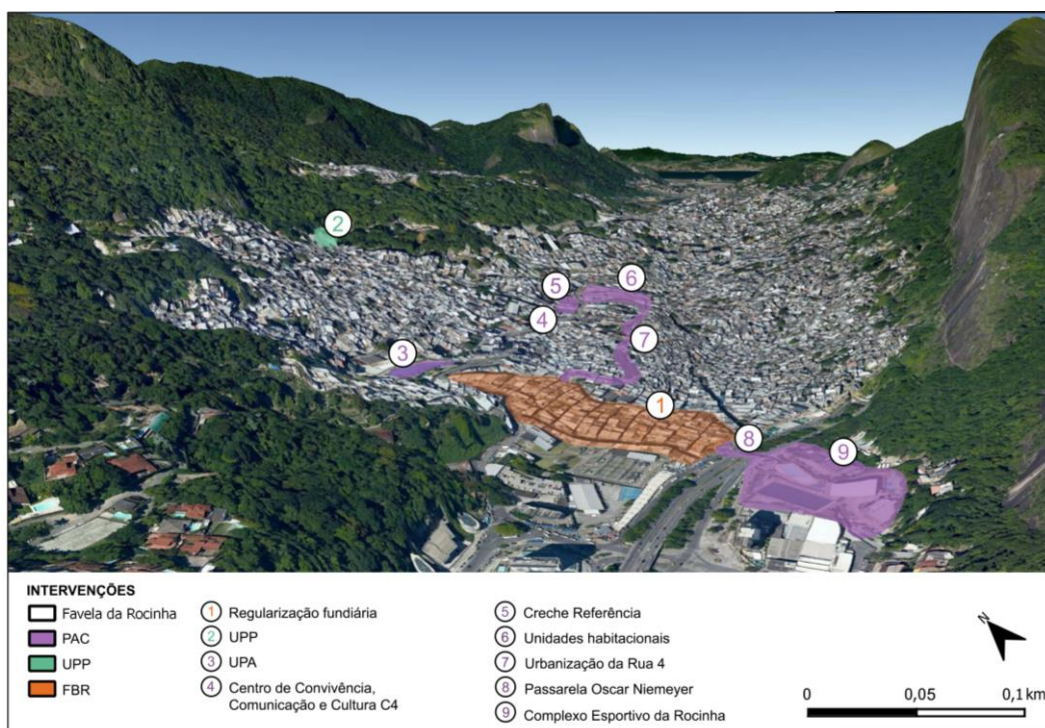


Figura 32 - Imagem topográfica da espacialização das políticas públicas urbanas implementadas na Rocinha de 2006 a 2014. Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Essa análise permite observar que a inserção de políticas públicas urbanas na favela da Rocinha seguiu interesses externos, sejam públicos ou privados, sem

considerar as demandas dos moradores. A partir do conhecimento de que a favela tem como principais demandas o saneamento básico, a segurança pública e a infraestrutura urbana, pode-se constatar que as intervenções não tiveram sucesso na redução dessas vulnerabilidades. De maneira oposta, as políticas não garantiram o direito à cidade e acabaram por ampliar a desigualdade social dentro do próprio território da Rocinha.

Tal afirmativa se baseia na localização das intervenções na parte baixa e próxima da Estrada da Gávea, bem como dos equipamentos construídos fora da Rocinha. Além de uma análise da espacialização das intervenções sobre as áreas de risco (figura 33), em que é possível perceber que essas foram realizadas em áreas de baixo e médio risco geotécnico, com exceção da UPP e do Bairro Barcelos. Este se encontra sob uma área de alta suscetibilidade a inundações, na qual a única intervenção foi a regularização fundiária. Ou seja, as áreas de maior risco não receberam nenhuma intervenção e os moradores seguem vulneráveis às ameaças de inundação e deslizamento.

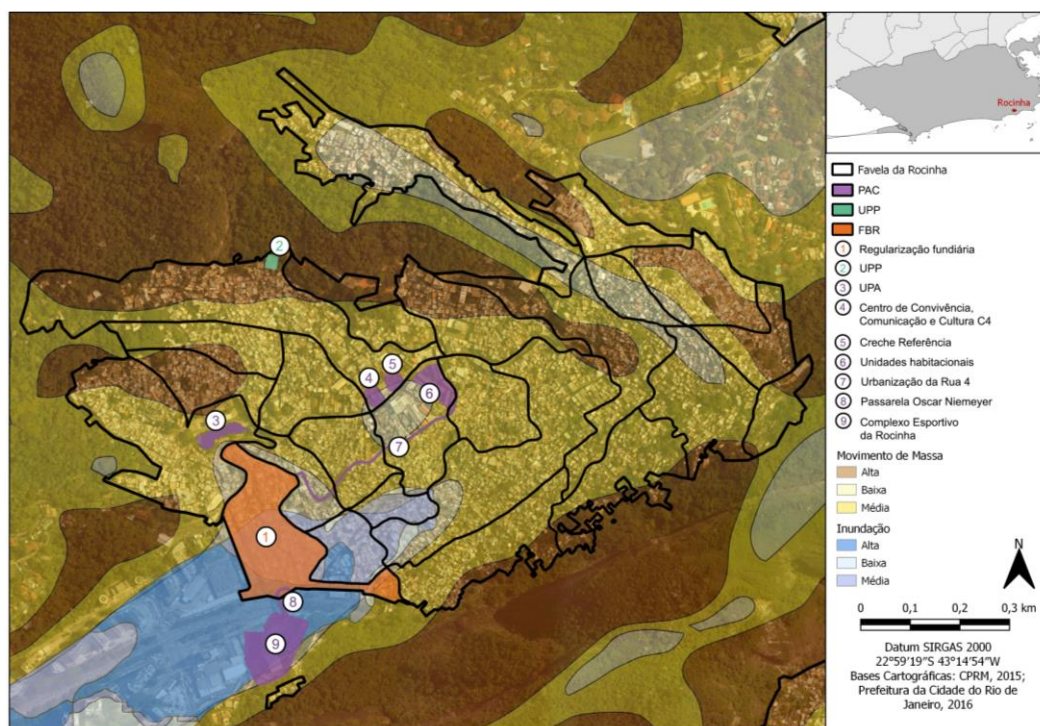


Figura 33 - Mapa de suscetibilidade ao movimento de massa e inundações e espacialização das políticas públicas implementadas na Rocinha de 2006 a 2014. Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar do Bairro Barcelos e da Rua 4 conterem grande parte da população da Rocinha, é importante considerar que os outros sub-bairros foram ainda mais

negligenciados pelas políticas públicas implementadas. Logo, a ampliação da desigualdade social está relacionada à percepção de que os sub-bairros que receberam mais investimentos já se encontram em certa vantagem, pela localização geográfica de baixo risco e de fácil acesso, do que as áreas mais precárias e distantes, com maior vulnerabilidade em relação aos riscos existentes, assim como maior carência de infraestrutura urbana e de acessibilidade aos serviços básicos e às principais vias.

Conclusões

Esse trabalho buscou responder aos seguintes questionamentos: Quais são os riscos e vulnerabilidades sociais existentes na favela da Rocinha? Quais políticas públicas urbanas foram implementadas na favela em relação aos riscos e vulnerabilidades sociais? Como se encontram espacializadas essas políticas na Rocinha?

Inicialmente, foi necessário compreender a inserção da favela no espaço urbano brasileiro através de uma reflexão sobre o processo de produção do espaço urbano capitalista, que resulta em segregação socioespacial e desigualdade social. Tal resultado se dá pela concepção do espaço como lugar de acumulação e reprodução do capital, ou seja, como mercadoria. Assim, o espaço passa a ser definido pelo mercado imobiliário e pelas classes de alta e média renda, que determinam a estrutura urbana e excluem a classe baixa para periferias e favelas.

Logo, os espaços de favela são respostas à ausência de espaços formais para a população mais pobre em áreas próximas aos seus locais de trabalho. A favela se origina desse modo, devido à necessidade dos operários de estarem próximos às fábricas instaladas no bairro da Gávea, sendo posteriormente, lugar de atração de migrantes em busca de oportunidades de trabalho e melhores condições de vida. Com o processo de urbanização, a favela foi crescendo de maneira expressiva e, devido à negligência do Estado em prover políticas públicas urbanas, começou a sofrer com a precariedade de infraestrutura e de serviços urbanos básicos.

Esse contexto, caracterizado pelo processo de exclusão territorial e desigualdade social, contribuiu para que as populações mais vulneráveis ocupassem locais de fragilidade ambiental, como encostas e áreas alagáveis, excluindo-as do direito à cidade (Maricato, 2002). Esses locais são marcados por diversos riscos e vulnerabilidades sociais, como violência urbana, falta de acesso a serviços públicos e condições precárias de habitação, infraestrutura e saúde.

Os riscos sociais estão presentes quando há uma ameaça a um grupo social, podendo ser classificados como endógenos ou exógenos. Os riscos sociais endógenos estão associados às consequências do processo de urbanização, ou seja, ao crescimento populacional, segregação socioespacial, alta densidade populacional e habitacional, assim como, às condições precárias de infraestrutura e

moradia. Logo, esses riscos estão relacionados a grupos sociais mais pobres, em condição de vulnerabilidade social e excluídos do direito à cidade.

A vulnerabilidade social está associada à condição de exposição de uma população aos fatores de exclusão social, como renda, habitação, educação, trabalho e saúde, que refletem a situação de desigualdade social e negação do direito à cidade.

Como visto no capítulo 4, a vulnerabilidade dos moradores da Rocinha está diretamente relacionada com a desigualdade social e a ausência do direito à cidade, tendo em vista que a favela está exposta de maneira desproporcional ao risco em relação aos bairros privilegiados da cidade. Em análise comparativa dos dados populacionais e demográficos da favela em relação aos bairros de alta e média renda, Gávea e São Conrado, pode-se certificar que a Rocinha possui densidade demográfica superior a, aproximadamente, 7 vezes a da Gávea e 28 vezes a de São Conrado, caracterizando a alta densidade populacional e habitacional do território. Assim como, apresenta o dobro de domicílios abaixo da linha da pobreza, ocupando o 23º no ranking do Índice de Progresso Social, enquanto Gávea e São Conrado ocupam o 3º.

As lideranças comunitárias entrevistadas indicaram como principais vulnerabilidades da Rocinha a violência, a insegurança alimentar, o saneamento básico e a pobreza. Esta é um dos principais fatores que caracterizam a vulnerabilidade social da população, pois reduz as possibilidades de escolha e de enfrentamento ao risco. A condição de desproteção econômica fortalece outras vulnerabilidades, como falta de acesso à infraestrutura, saneamento básico, moradia digna e serviços urbanos.

O saneamento básico é um problema de larga escala na Rocinha, tanto pela insuficiência de abastecimento de água, coleta de lixo e sistema de esgoto e de drenagem, quanto por essa carência representar uma barreira no enfrentamento de diversas doenças, como os casos de tuberculose e de COVID-19. O acúmulo de lixo pela favela também tem impacto na contaminação do solo e de recursos hídricos, considerando que somente 12% dos domicílios tem o lixo coletado diretamente pela Comlurb.

Os riscos sanitários presentes na Rocinha não estão relacionados apenas às condições inadequadas de saneamento, mas também à alta densidade demográfica e à precariedade da habitação. Em relação a esta, cerca de 11 mil habitações

apresentam problemas de pouca iluminação e ventilação naturais, sendo que cerca de 36% compartilham parede e/ou laje com outras moradias e 67% das casas são acessadas por escadarias e becos, fatores que contribuem para a proliferação de doenças.

No que diz respeito às habitações da Rocinha, somente 1,6% dessas são regularizadas, enquanto 35,6% utilizam de outros meios de regularização, como as associações de moradores. Estas se tornaram um meio alternativo de prover o direito à moradia para a população, por terem autoridade e legitimidade para exercer uma função similar aos cartórios, realizando documentações de registro de imóveis e cobrança de taxas. Esse tipo de regularização caracteriza o direito da favela, discutido no capítulo 2, como uma forma de resistência da população perante a ausência do direito à cidade, na busca por garantias legais que não são asseguradas pelo poder público.

As vulnerabilidades supracitadas, relacionadas à ausência ou insuficiência de saneamento básico e à precariedade de moradias e de infraestrutura reduzem a capacidade de resposta e enfrentamento dos moradores aos riscos sociais, urbanos e sanitários. Como também, intensificam os riscos sociais exógenos, devido à associação desses fatores com a topografia, a remoção da vegetação, a falta de planejamento urbano e a ocorrência de chuvas intensas e prolongadas. A materialização desses riscos está associada às ameaças naturais e externas que podem afetar a população como deslizamentos, inundações e epidemias.

As inundações e os deslizamentos são os principais eventos danosos relacionados aos riscos sociais exógenos, pois ocasionam em elevado número de mortes e de perdas econômicas, além de impactar negativamente na saúde pública. A favela da Rocinha está situada na convergência dos morros Dois Irmãos e Laboriaux, sendo caracterizada por encostas de alta declividade, o que implica em alto risco geotécnico.

No capítulo 4, pode-se observar que os sub-bairros com maiores suscetibilidades ao movimento de massa são Vila Verde, Cachopa, Cachopinha, Dionéia, Vila União, Faz Depressa, Portão Vermelho, Setor 199, Capado, Rua 1, Vila Cruzado, Roupas Sujas e Macega. E com suscetibilidades mais baixas: Bairro Barcelos e Largo do Boiadeiro.

Em relação à suscetibilidade à inundações, o risco está presente apenas na área mais baixa da favela, compreendendo os sub-bairros Bairro Barcelos, Largo do Boiadeiro, Campo da Esperança e uma parcela da Rua 2 e UPPMR. Logo, é possível constatar que os sub-bairros que apresentam maior risco de inundações estão localizados na parte baixa da favela e, por isso, possuem menor risco de deslizamento, assim como o caso contrário.

Como mencionado anteriormente, as chuvas fortes e prolongadas têm grande impacto na materialização desses riscos, de modo que a CPI das Enchentes elaborou um relatório que apurou episódios ocorridos em 2019, atestando que a Rocinha apresentou um dos maiores índices pluviométricos dentre as favelas do Rio de Janeiro. As fortes chuvas provocaram deslizamentos, enxurradas e inundações, que interromperam o tráfego, obstruíram bueiros, acumularam lixos e resultaram em perdas de bens e de vidas. O relatório também indicou a Rocinha como a favela com maior número de edificações em áreas de alto risco, contabilizando 1.665.

A vistoria do Grupo de Trabalho criado pela CPI em maio de 2019 averiguou que os deslizamentos ocorreram em áreas de alta e média declividade, bem como eram constituídos, além de solo, vegetações e rochas, por detritos, lixos e resíduos de construção civil. Isto demonstra a relação entre os riscos exógenos sociais com a precariedade de infraestrutura, serviços básicos e moradias.

A topografia, portanto, não é o único fator que agrava a vulnerabilidade da população da Rocinha aos riscos geotécnicos, deve-se considerar a associação daquela com a precariedade das condições de infraestrutura e moradia, relacionadas com a autoconstrução e a falta de conhecimento técnico e mão-de-obra especializada. Logo, esses riscos também são intensificados pela desigualdade social, sustentada pela negligência do poder público em elaborar políticas habitacionais e estratégias para mitigar ou reduzir os riscos em áreas de favelas.

Esses riscos, associados aos problemas ambientais, têm justificado políticas de remoções da população localizada em áreas suscetíveis a deslizamentos e inundações. No entanto, as remoções também ocorrem por interesses públicos e privados em valorizar a terra para novos empreendimentos, o que amplia o processo de segregação socioespacial e de gentrificação na cidade (Couto, 2017). As remoções se caracterizam, então, como um risco social para a população mais vulnerável, que não tem possibilidade de escolha de moradia, sendo reassentadas para locais distantes ou tendo que viver na insegurança do aluguel social.

A Rocinha passou por vários episódios de remoções ao longo de sua história. Na década de 1940, a política foi adotada como tentativa de desapropriação e de frear o crescimento populacional. A partir da década de 1960, as remoções e reassentamentos passaram a ser justificados pelas fortes chuvas e riscos de deslizamentos, bem como pelas obras de urbanização, como a abertura da Autoestrada Lagoa-Barra.

Pela localização da Rocinha, em área nobre da cidade do Rio de Janeiro, a remoção significava a valorização de novos terrenos para investimentos do mercado imobiliário. De acordo com Valladares (1978), as remoções também impulsionaram a construção civil com os projetos de unidades habitacionais para as famílias reassentadas.

A escolha da remoção à frente de políticas de melhorias habitacionais e urbanísticas atende, então, a interesses políticos e econômicos, o que representa a influência dos agentes dominantes na ocupação desigual do espaço urbano (Couto, 2017). Segundo Beck (2011), há um vácuo entre as competências políticas e as demandas, cada vez maiores, por políticas públicas de prevenção aos riscos (Beck, 2011). Assim como, há uma negligência do poder público em implementar políticas urbanas e habitacionais eficazes para a redução de vulnerabilidades e que assegurem o direito à cidade.

Apesar de recente, há pouco mais de 20 anos, o direito à cidade foi incluído no debate do planejamento urbano com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), quando houve uma tentativa de colocar os instrumentos e diretrizes para o desenvolvimento urbano, previstos na Constituição Federal, em prática. Esses avanços deveriam incluir a participação da sociedade civil e ser contrários aos processos que consideravam apenas os interesses econômicos e políticos.

No entanto, há um distanciamento entre essas leis e as tentativas de prática, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas que garantam a regularização fundiária, a função social da propriedade e o direito à cidade. Nesse contexto, foram analisadas as políticas urbanas implementadas na Rocinha de 2006 a 2014, com foco na atuação sobre os riscos e vulnerabilidades sociais, sendo essas: Projeto Rocinha Mais Legal, Plano Diretor Socioespacial da Rocinha, Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários e Unidade de Polícia Pacificadora.

O Projeto Rocinha Mais Legal não cumpriu toda a regularização fundiária dos sub-bairros elencados, focando apenas no Bairro Barcelos. Para este, o impacto foi positivo por garantir o direito à moradia e, consequentemente, reduzir o risco da remoção e ampliar o processo emancipatório dos moradores em vulnerabilidade. Entretanto, os outros sub-bairros da Rocinha, não regularizados, ainda estão vulneráveis às políticas de remoções e mais distantes do direito à cidade.

O Plano Diretor Socioespacial da Rocinha não chegou a ser implementado como tal, embora tenha sido o mais promissor em relação à participação dos moradores no processo de desenvolvimento e à atuação sobre as demandas da população, através de projetos de melhoria de infraestrutura urbana, de mobilidade, de urbanismo e de habitação. Tais intervenções teriam impacto na redução de riscos sanitários, habitacionais, geotécnicos e de remoção, a fim de garantir a permanência dos moradores e a garantia de seus direitos. No entanto, sua implementação se deu por meio do PAC-UAP, que selecionou e modificou alguns projetos para serem construídos.

O PAC-UAP representou um avanço para a Rocinha, sendo muito elogiado pelas lideranças comunitárias. Esse programa atuou sobre a redução dos riscos sanitários e urbanos com as obras de urbanização da rua 4, que diminuíram os indicadores de tuberculose na região. Além de atuar minimamente na redução das vulnerabilidades com a instalação de equipamentos públicos que não existiam no território da favela, como a UPA, a creche, o complexo esportivo, o conjunto habitacional e o Centro de Convivência, Comunicação e Cultura (C4).

Por outro lado, o programa não cumpriu com todas as promessas de investir em melhorias de mobilidade, urbanização e infraestrutura, principalmente de saneamento básico. Dessa forma, a vulnerabilidade dos moradores só foi reduzida, minimamente, em uma parte específica da Rocinha, principalmente com o impacto positivo da abertura da rua 4. As lideranças comunitárias criticaram principalmente a falta de investimentos em coleta de lixo, abastecimento de água e sistema de esgoto e drenagem de qualidade. Assim como a construção de equipamentos que não eram prioridade, como a passarela, e a falta de manutenção das edificações instaladas.

Em relação à UPP, o impacto foi negativo sobre a redução da insegurança urbana, que manteve o risco mesmo após a instalação da unidade da Rocinha. Essa política gerou uma falsa sensação de segurança aos moradores, mantendo a

realidade dominadora, baseada na repressão. O programa não cumpriu com seus objetivos de aproximar o Estado da favela e atrair investimentos públicos e privados em serviços básicos e infraestrutura. Além de ter provocado um movimento de gentrificação, devido ao aumento dos valores de venda e aluguel dentro da Rocinha, o que impacta na ampliação da segregação socioespacial e da desigualdade social.

Em análise da espacialização dessas políticas, pode-se perceber que as atuações se restringiram a sub-bairros adjacentes e próximos das principais vias de acesso da Rocinha. A UPP foi instalada em um local alto e estratégico da Rocinha, enquanto as outras intervenções ocorreram na parte baixa do território, priorizando sub-bairros que já tem uma localização privilegiada, pelo baixo risco geotécnico e fácil acesso, do que os sub-bairros mais precários e vulneráveis a riscos de deslizamentos, inundações e remoções.

A inserção dos projetos seguiu interesses externos, que não consideraram as principais demandas dos moradores. Somente o Projeto Rocinha Mais Legal e o PAC-UAP conseguiram atuar sobre algum risco e vulnerabilidade social na favela da Rocinha. Todavia, embora o Bairro Barcelos tenha sido contemplado, ele não recebeu investimentos na redução da vulnerabilidade dos moradores sobre o risco de inundações.

As intervenções não abrangeram, portanto, todo o território da favela, o que representa uma negligência ainda maior sobre os sub-bairros mais precários e vulnerabilizados. Assim, as políticas públicas urbanas não reduziram a desigualdade social, não garantiram o direito à cidade e não responderam às principais vulnerabilidades dos moradores da Rocinha. Logo, apesar dos esforços em incluir essas políticas na favela, foi mantida a condição de vulnerabilidade e desproteção social, sanitária, política e econômica, que reflete na capacidade de resposta e de enfrentamento dos moradores aos riscos.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Adilson. O programa de unidade de polícia pacificadora como instrumento do projeto de cidade competitiva. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, nº 15, p. 5-29, 2018.

ALMEIDA, L. Q. de. Por que as cidades são vulneráveis? **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, v.13, n.1, p. 70-82, 2011.

ANDRADE, L. S.; VALVERDE, R. R. A dimensão cultural do espaço edificado na Rocinha. **Geosul**, v.18, n.35, p. 55-70, 2003.

BARBOSA, K.; RIBEIRO, D.; BRAGA, A.; TEIXEIRA, L.; BARBOSA, J.; LAURBAM. Mapa social do corona. 5 ed. Rio de Janeiro: Observatório de favelas, 2020.

BATTAUS, D. M. A.; OLIVEIRA, E. A. B. O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira. **Lua Nova**, v. 97, p. 81-106, 2016.

BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BORGES, D.; RIBEIRO, E.; CANO, I. **Os donos do morro**: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.

BRASIL. Lei 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: Senado Federal, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2009.

CMRJ - Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela resolução nº 1.450/2019 – CPI das enchentes. Rio de Janeiro: CMRJ, 2019.

COMELLI, T. **Participação como jogo de cartas: uma análise dos espaços coletivos de planejamento urbano na favela da Rocinha, Rio de Janeiro, Brasil.** 2021. 360f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

COUTO, J. B. **As remoções de favelas na cidade do Rio de Janeiro: a influência do discurso do risco.** 2017. 129f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Geografia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

CORRÊA, R. L.A. **O espaço urbano.** 4. ed. São Paulo: Editora Ática, 2004.

CORREIA, A. F. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. **Geo UERJ**, n. 31, p. 177-218, 2017.

CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais. **Cartas de Suscetibilidade a Movimentos Gravitacionais de Massa e Inundações.** Brasília: CPRM, 2015.

CUNICO, C.; OKA-FIORI, C. O estado de normalidade e o estado de exceção diante da importância das categorias de “vulnerabilidade”, “risco” e “resiliência”. **Caminhos de Geografia**, v.15, n.52, p. 01-20, 2014.

DUROVINI, P. B. P. **Tuberculose na Rocinha: análise de indicadores epidemiológicos e operacionais após a cobertura de 100% da estratégia de saúde da família.** 2013. 139f. Dissertação (Mestrado em Atenção Primária à Saúde) – Faculdade de Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

FARIAS, J. S. **A forma da informalidade: uma análise da morfologia urbana da Rocinha.** 2009. 112f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

GOUVÊA, R.; SOARES, P. Regularização fundiária da favela da Rocinha. **Direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro**, n.1, p.07-13, 2010.

GIRÃO, I. R. F.; RABELO, D. R.; ZANELLA, M. E. Análise teórica dos conceitos: riscos socioambientais, vulnerabilidade e suscetibilidade. **REGNE**, v.4, n. especial, 2018.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: Heidrich, Álvaro; Costa, Benhur; Pires, Cláudia e Ueda, Vanda. (Org.). **A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço.** Canoas e Porto Alegre: Editora da ULBRA e Editora da UFRGS, 2008.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n.53, p. 73-89, 2008.

IBGE. **Censo Demográfico.** Brasil, 2010.

JACOBI, P. R. Dilemas socioambientais na gestão metropolitana: do risco à busca da sustentabilidade urbana. **Revista de Ciências Sociais**, n. 25. p. 115-134, 2006.

KONDROWSKA, A. M. Planejamento participativo em favelas no caso da elaboração do Plano Diretor da Rocinha. 2017. 157f. Dissertação (Mestrado em

Arquitetuta) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017

KUNZ, M.; LUZ, B.; ALCINDO, N.; FAUSTITONI, L. Modelagem matemática em análises de riscos geomorfológicos: um estudo de caso da Rocinha/RJ – Brasil. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental Santa Maria**, v. 20, n. 1, p. 32-39, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LEFEBVRE, H. **Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LIMA, B. A. A.; ZANIRATO, S. H. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. In: BARBOSA, A.; SILVA, H.; GRACIOLI, M.; MARTINHO, V. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Social: Horizontes e Experiências**. 1ed. Curitiba: Editora CRV, 2015.

LIMA NETO, N. F. **As recentes intervenções urbanas na Rocinha e a participação dos moradores nesse processo**: a experiência do grupo Rocinha sem fronteiras. 2015. 119 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

M&T – Mayerhofer & Toledo. **Projeto conhecendo a Rocinha**: Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha. Produto 23 – Plano de Intervenção Urbanístico Geral. Rio de Janeiro: Instituto Locus, 2008.

MALTA, F.; COSTA, E.; MAGRINI, A. Análise da vulnerabilidade social e risco ambiental no município do Rio de Janeiro. **Geo UERJ**, n. 30, p. 19-34, 2017.

MANCINI, E. L. A. R. O percurso das políticas urbana e habitacional brasileiras e seus “novos” rumos. **Rev. Pol. Públ.**, v. 12, n. 2, p. 35-43, jul./dez. 2008.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, V; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensus. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v.14, n.4, p. 21-33, 2000.

MEDEIROS, M. C. S.; BARBOSA, M. P. Vulnerabilidade social, percepções de riscos e desastres: conceitos e abordagens no/do urbano. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v.9, p. 144-162, 2016.

NERI, M. C. (Org.). **UPP² e a economia da Rocinha e do Alemão**: do choque de ordem ao de progresso (UPP * Upgrades Produtivos Populares = UPP²). Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2011.

PAC. Censo Domiciliar. Brasil, 2009.

PAC. Rocinha: plano de desenvolvimento sustentável. Brasil, 2011.

PASTORINI, A.; PERDIGAO, A. C. C.; LIMA, S. I. M. Particularidades da segurança pública no rio de janeiro: o Programa Unidade de Polícia Pacificadora. In: 4º Encontro Internacional de Política Social 11º Encontro Nacional de Política Social, 2016, Vitória. **Anais...** Vitória: UFES, v. 1. p. 200-220, 2016.

PORTO, M.; CUNHA, M.; PIVETTA, F.; ZANCAN, L.; FREITAS, J. Saúde e ambiente na favela: reflexões para uma promoção emancipatória da saúde. **Serviço Social & Sociedade**, n.123, p. 523-543, 2015.

ROLNIK, R. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P.. (Orgs.). **Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**. São Paulo: Vozes, 1979.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova**. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SCHVASBERG, Benny. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. In: FARIA, Rodrigo de; SCHVARSBERG, Benny (org.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. A. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Bertrand Brasil, 2000.

TOLEDO, L. C. Folhetim da Rocinha, a cada mês um novo capítulo. **Casa De Estudos Urbanos**, Rio de Janeiro, out. 2018. Disponível em: <<http://casadeestudosurbanos.com.br/folhetim.html>>. Acesso em: 15 nov. 2021

VALLADARES, L. **Passa-se uma casa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VIGARIO, S.; SOZINHO, J.; PINTO, P.; SOUZA, H.; SANTOS, A.; DIAS, D. Direito à cidade e ao direito da favela: relações mútuas de formação e adaptação. **Revista CESUMAR**, v. 25, n. 2, p. 307-327, 2020.

VEYRET, Y. (Org.). **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2019.

VIEIRA, Alexandre Bergamin; MELAZZO, E. S. Introdução ao conceito de segregação socioespacial. **Formação**, v. 1, n. 10, p. 161-173, 2003.

Anexo I - Entrevistas semiestruturadas

Observação: As entrevistas podem ser adaptadas de acordo com o depoimento de cada indivíduo a ser entrevistado.

Parte I: Apresentação

- Apresentação da pesquisadora e da pesquisa com breve resumo sobre o objeto de estudo e os objetivos.

Parte II: Considerações para o entrevistado

- Esclarecer que o entrevistado é livre para conceder a entrevista ou não, assim como para responder as perguntas que preferir e disponibilizar as informações que achar relevantes;

- Os dados, informações e identidade estarão protegidos;

- A gravação da entrevista só será realizada mediante autorização prévia.

Parte III: Perguntas base (adaptar conforme necessidade)

1. Conte um pouco sobre sua trajetória como morador da Rocinha. Há quanto tempo você mora na favela?

2. Como iniciou sua trajetória como liderança comunitária?

3. Quais riscos e vulnerabilidades sociais você identifica como mais críticos na Rocinha?

4. Você considera que as políticas públicas do Projeto Rocinha Mais Legal, do Plano Diretor Socioespacial da Rocinha, do PAC-UAP e da UPP atuaram para minimizar os riscos e vulnerabilidades sociais? Como foi essa atuação?

5. Qual dessas políticas teve maior impacto sobre os riscos e vulnerabilidades sociais? E como você classificaria esse impacto?

6. Quais sub-bairros você considera que foram mais contemplados e os menos contemplados?

7. Você teria mais alguma consideração para acrescentar?