

Memória das políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro e de seu impacto sobre as formas de segregação socioespaciais

Neiva Vieira da Cunha¹

Resumo

De uma perspectiva sócio-antropológica, este trabalho toma como objeto de análise o processo de construção social da memória coletiva das políticas públicas implementadas nas favelas do Rio de Janeiro durante o período das ditaduras militares e de seus efeitos em termos da produção de processos de segregação socioespacial, considerando as narrativas de seus habitantes. Busca-se assim chamar atenção para a recorrência da ameaça de expulsão que marcou as experiências de vida nas favelas enquanto forma de habitar a cidade, e como esse modo de habitar foi sendo socialmente representado, justificando sempre a sua expulsão. A partir da reconstituição do processo de construção social dessa memória coletiva, buscarei evidenciar a lógica que orientou as políticas públicas nesses espaços e seus impactos sobre a experiência vivida por seus moradores, buscando colocar em questão as formas de representação e classificação social historicamente construídas sobre as favelas, que se tornaram hegemônicas no imaginário urbano do Rio de Janeiro. Neste sentido, este trabalho tem por objetivo evidenciar a importância da memória coletiva como narrativa de resistência nos territórios de favelas e mostrar o papel desempenhado pelos movimentos sociais e pelas formas de ação coletiva nos processos de construção social dessa memória coletiva.

¹ Antropóloga, Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro/UERJ e do Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas/PPGECC-UERJ, Pesquisadora do Laboratório de Etnografia Metropolitana/LeMetro/IFCS-UFRJ, Coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Periferias/NEsPE/UERJ, Pesquisadora Associada ao Centre d'Etudes des Mouvements Sociaux/CEMS-EHESS. - neivavieiradacunha@gmail.com

Memória das políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro e de seu impacto sobre as formas de segregação socioespaciais

A memória coletiva é um elemento fundamental tanto para a reprodução como para a continuidade da vida social, na medida em que possibilita a reconstrução do passado, visando à interpretação do presente e à projeção do futuro. Está diretamente vinculada aos contextos vividos pelos atores sociais, revelando a importância do lugar que se ocupa no presente na construção dessa memória coletiva. Assim, o passado será sempre reconstruído a partir do presente, tomando como referência os *quadros sociais da memória*, a partir dos quais a memória individual é construída (HALBWACHS, 1952).

Dessa forma, esta apresentação toma como objeto de análise o processo de construção social da memória das políticas públicas implementadas nas favelas do Rio de Janeiro e de seus efeitos em termos de processos de segregação socioespacial. Essa análise foi construída considerando as narrativas de seus habitantes, no presente, em diálogo com as análises sócio-históricas produzidas sobre esse tema. Busca-se assim chamar atenção para a recorrência da ameaça de expulsão que marcou as experiências de vida nas favelas enquanto forma de habitar a cidade, e como esse modo de habitar foi sendo representado e classificado ao longo dos anos, justificando sempre a sua expulsão. A partir da reconstituição do processo de construção social dessa memória coletiva, buscarei evidenciar a lógica que orientou as políticas públicas nesses espaços e seus impactos sobre a experiência vivida por seus moradores.

A análise do processo de construção dessa memória nos oferece a possibilidade de colocar em questão as formas de representação e classificação social historicamente construídas sobre as favelas, que se tornaram hegemônicas no imaginário urbano do Rio de Janeiro. Com esse objetivo, ela toma como referência as primeiras descrições e imagens construídas sobre as formas de habitação popular, ainda no início do século XX, porque foi nessa época que a favela começou a ser “descoberta” e reconhecida, não só pelo poder público como pela elite carioca, e passou a ser identificada como um “problema social” (Valladares, 2005).

Através de uma *etnografia retrospectiva* (Burke, 1987; Cunha, 2005; Bezerra, 2015), buscarei analisar os processos de implementação dessas políticas públicas em favelas em suas diversas formas e contextos, bem como suas consequências, em termos de produção de desigualdades urbanas e formas de segregação socioespaciais na cidade do Rio de Janeiro. O trabalho aqui

apresentado foi elaborado a partir de uma pesquisa etnográfica realizada em favelas do Rio de Janeiro, em particular nas favelas da Grande Tijuca e nas favelas Santa Marta e Chapéu Mangueira-Babilônia, onde eu realizava trabalho de campo no momento de implementação das políticas de "pacificação" de favelas, em 2008, no contexto de preparação da cidade para a realização dos megaeventos esportivos internacionais como a Copa do Mundo, em 2014 e os Jogos Olímpicos, em 2016 (Cunha e Mello, 2011; Cunha e Mello, 2013). No entanto, para compreender a profundidade histórica e a densidade simbólica do significado das narrativas dos habitantes e das categorias que eles utilizavam, no momento presente, para falar de suas experiências vividas em termos das políticas públicas de "remoção", foi necessário recorrer a personagens, eventos e cenários passados. Entendendo a etnografia como um trabalho de construção textual complexa, essa perspectiva busca restaurar o diálogo entre a Antropologia e a História, inscrevendo a diacronia e a sincronia como dimensões complementares do empreendimento socioantropológico (Cunha, 2005; Bezerra, 2015).

Antes mesmo do surgimento das favelas no Rio de Janeiro, no final do século XIX, existiam os "cortiços", que eram a forma predominante de habitação das classes populares. Esta forma de habitação popular desenvolveu-se no centro histórico do Rio de Janeiro desde a segunda metade do século XIX e os "cortiços" sempre foram classificados como lugares "insalubres, fontes de doenças e vícios, refúgio da criminalidade" e identificados, pelo poder público, como uma ameaça constante à ordem social (Chalhoub, 1996). Esta situação foi reforçada no final do século XIX com o surgimento das favelas, onde os trabalhadores pobres e os escravos libertos foram se estabelecer², particularmente após a destruição dos "cortiços". Esta população era considerada como pertencente às *classes perigosas*³ e, como tal, deveria ficar longe das áreas centrais e mais nobres da cidade (Cunha e Mello, 2011). Do ponto de vista do poder público, esta forma de classificação dizia respeito não apenas às ameaças sanitárias, mas, sobretudo, aos perigos que esta população representava à ordem pública. Tal como os "cortiços", as favelas passaram a representar, ao mesmo tempo, um risco de contágio e proliferação de doenças e epidemias, devido suas condições precárias e insalubres de habitação, mas sobretudo um risco de contágio moral. Assim, as medidas adotadas pelo Estado neste período para combater os

² Com o fim da escravidão, em 1888, além da proliferação de favelas, os cortiços aumentaram consideravelmente. De acordo com os números oficiais, em 1869, a população vivendo em cortiços era de 21.929 pessoas e, em 1888, de 46.680 pessoas (Lobo e Stanley, 1989; Gonçalves, 2010).

³ Expressão consagrada por Louis Chevalier em seu livro *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX* (Plon, Paris, 1958).

"cortiços" e as primeiras favelas basearam-se então em uma *ideologia higienista* e visavam, sobretudo, controlar o espaço central da cidade, expulsando as classes pobres e trabalhadoras e liberando terrenos para o mercado imobiliário (Benchimol, 1990; Chalhoub, 1996; Cunha, 2005).

Nesse contexto, no início do século XX o primeiro grande projeto de renovação urbana foi implementado no Rio de Janeiro. As chamadas políticas de renovação urbana são caracterizadas pela "demolição-reconstrução" de habitações em bairros populares e foram implementadas em diversos contextos nacionais, em diferentes períodos da história (Déboulet e Lelévrier, 2014). No caso da cidade do Rio de Janeiro, esta iniciativa foi do prefeito Pereira Passos que, em 1902, implementou um vasto programa de obras públicas de renovação urbana e de saneamento da cidade, então capital da República do Brasil⁴. Pereira Passos, apelidado de "*Hausmann tropical*"⁵, concentrou vigorosamente suas ações na destruição dos "cortiços", dando início a uma campanha chamada "bota-abaixo", cujo objetivo era "sanear" e "civilizar" a cidade, erradicando esse tipo de habitação e tudo o que elas representavam (Benchimol, 1990). Para além da importância das questões sanitárias, este conjunto de políticas públicas buscou legitimar um conjunto de decisões extremamente autoritárias de reestruturação urbana do Rio de Janeiro, produzindo uma significativa segregação socioespacial. Essa primeira grande reforma urbana no Rio de Janeiro levou à destruição de 1.681 edifícios e ao despejo de cerca de 20.000 pessoas, provocando uma dinâmica de demolição-reconstrução que esteve na origem do desenvolvimento do mercado imobiliário (Vaz, 1988; Rocha e Carvalho, 1995).

Como resultado dessas ações, a ocupação dos morros e a expansão das favelas tornou-se um *problema público* (Dewey, 2010). Sob a influência de representantes da elite política carioca, que desempenharam o papel de *empreendedores morais* (Becker, 1985) do higienismo, o diagnóstico inicialmente formulado para os "cortiços" foi estendido às favelas e suas formas de classificação retomaram a idéia de "mal contagioso" e de "patologia social" a ser combatida (Valladares, 2005). Desta perspectiva, as favelas eram sempre caracterizadas pela idéia de

⁴ Visando associar a reforma urbana à reforma sanitária, Pereira Passos convidou Oswaldo Cruz, médico bacteriologista e epidemiologista, formado no Instituto Pasteur, em Paris.

⁵ Haussmann, nomeado Prefeito por Napoleão III em 1853, foi o responsável pela grande reforma urbana visando à "modernização" da cidade de Paris que se tornou uma referência histórica em termos de modelo urbanístico.

"falta" ou "ausência", tanto do ponto de vista da infraestrutura e serviços urbanos como, por exemplo, o acesso à água, à eletricidade, aos serviços de esgoto, de coleta de lixo, etc., quanto do ponto de vista moral, sendo concebidos pelo poder público como "territórios sem ordem, sem regras e plenos de promiscuidade" (Chalhoub, 1996; Silva, 2004). Assim, desde as primeiras décadas do século XX, foram regularmente formuladas propostas de políticas públicas de "erradicação" de favelas.

Ao longo da década de 1920, as favelas se expandiram consideravelmente. Neste momento, uma nova concepção de urbanismo já começava a tomar forma, para além das políticas inspiradas pela ideologia higienista. Assim, as favelas passaram também a ser identificadas como um espaço desviante com relação às noções de "modernidade", "eficiência" e "estética" que, de acordo com essa nova concepção do urbanismo, deveriam prevalecer na produção do espaço urbano. Esta forma de classificação das favelas tinha como pressuposto fundamental a idéia de que esse modo de habitar constituía uma forma de ocupação do espaço urbano contrária aos princípios racionalistas de organização e desenvolvimento da cidade, reivindicados pelo poder público (Rocha & Carvalho, 1995; Cunha e Mello, 2012). Orientado por este novo paradigma de planejamento e modernização urbana, o "Plano de Extensão, Renovação e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro", elaborado pelo arquiteto e urbanista francês Alfred Agache na administração do Prefeito Prado Junior, visava a reestruturação da cidade com base em critérios funcionais e de hierarquização do espaço (Agache, 1930). Esse Plano previa a construção de moradias populares nas periferias da cidade e, neste sentido, considerava que a "erradicação" das favelas era totalmente justificada.

Embora a idéia de "erradicação" das formas de habitação popular tenha surgido ainda no início do século XX, com a reforma urbana de Pereira Passos, em relação às favelas essas políticas públicas só seriam efetivamente implementadas a partir da década de 1960 (Valladares, 2005). Mas as primeiras tentativas se iniciaram sob o modelo dos chamados Parques Proletários e se desenvolveram através da construção de Centros de Habitação Provisória (CHP). Os Parques Proletários eram uma forma de habitação destinada a alojar temporariamente a população removida de algumas favelas, com a justificativa de que estes espaços de habitação seriam reabilitados (Burgos, 1998; Valladares, 2005). Entre 1942 e 1944, quatro favelas da Zona Sul do Rio foram destruídas e 8.000 pessoas foram realojadas em três Parques Proletários. No entanto, a reabilitação das favelas destruídas, como havia sido prometido, nunca se realizou e

esses Parques Proletários acabaram se transformando, por sua vez, em novas favelas⁶ (Burgos, 1998; Gonçalves, 2010). Esta política pública tinha também um caráter "civilizador" e visava converter os favelados a um novo modo de vida, com o objetivo de integra-los à "cidade formal", a partir de sua segregação socioespacial. Ela exerceu um controle social extremamente autoritário dessa população, tanto no que diz respeito às formas de uso e manutenção das habitações, quanto das formas de sociabilidade local e de circulação dos moradores (Burgos, 1998; Brum, 2012).

No início da década 1950, os *empreendedores morais* intensificaram a campanha pública contra as favelas⁷. Esta campanha foi denominada "A Batalha do Rio" e defendia, já naquele momento, a implementação de parcerias entre instituições públicas e privadas, visando enfrentar definitivamente o "problema das favelas" (Silva, 2005). Nesse contexto, ocorre uma conjunção entre os interesses econômicos dos promotores imobiliários e do poder público para promover uma reestruturação do espaço urbano do Rio de Janeiro. Em 1948, a Prefeitura do Rio havia realizado o primeiro recenseamento demográfico de favelas, que mostrou que os favelados já representavam 7% da população total da cidade. Esses dados, mais uma vez, legitimaram a proposta de políticas públicas destinadas a "erradicar as favelas" (Prefeitura do Distrito Federal, 1949).

Mas foi entre a década de 1960 e 1970, durante a ditadura militar, que as chamadas "políticas de remoção" de favelas ganharam forma definitiva e foram implementadas. Durante as sucessivas administrações dos governadores Carlos Lacerda, Negrão de Lima e Chagas Freitas, a cidade do Rio de Janeiro suprimiu 80 favelas e cerca de 140 mil habitantes foram expulsos de suas residências e forçados a morar em Conjuntos Habitacionais nas periferias da cidade. Segundo Lícia Valladares, essa foi, "a mais importante intervenção pública contra as favelas que o Rio de Janeiro já conheceu" (Valladares, 2005, p. 133). Nesse contexto, os setores de construção imobiliária foram os que mais se beneficiaram com essas medidas.

Assim, os transtornos impostos por um modelo de planejamento urbano de caráter racionalista e autoritário, apoiado pelas ações violentas do aparato estatal, marcariam profundamente as

⁶ Essas novas favelas foram finalmente erradicadas na década de 1960.

⁷ Esta campanha foi lançada pelo jornalista Carlos Lacerda através de uma série de artigos sobre as favelas do Rio publicados em 1948 pelo jornal Correio da Manhã. Para mais informações, ver Silva, M.L. (2005).

condições de vida de grande parte das classes populares do Rio de Janeiro. Essas políticas impuseram uma mobilidade residencial forçada a alguns dos habitantes de uma cidade já profundamente marcada pelas desigualdades urbanas (Cunha e Mello, 2011). O postulado permanente dessas ações era de que o lugar dos pobres deveria ser às margens ou nas periferias da cidade. Não importava que essas fossem áreas onde a infraestrutura, no que diz respeito aos serviços públicos urbanos, era praticamente inexistente. Desse modo, essas políticas públicas não visavam melhorar as condições de vida dessas populações, nem projetar um espaço urbano menos desigual e injusto. Ao contrário, elas se constituíram como políticas de segregação socioespacial, resultando sempre na expulsão dos habitantes das áreas mais valorizadas da cidade (Cunha e Mello, 2012; Cunha, Carmam, Segura, 2013).

Todas estas operações, em termos de políticas públicas, acabaram por reforçar a resistência dos moradores de favelas, que continuaram a se opor a essas políticas de remoção forçada. Foi neste contexto que as Associações de Moradores de inúmeras favelas se reuniram, em 1963, e criaram a Federação das Favelas do Estado de Guanabara (FAFEG)⁸, que reivindicava o reconhecimento legal desses espaços de habitação popular e o acesso aos serviços públicos urbanos. Durante os anos 1960-1970, as propostas dessa Associação buscavam defender a permanência dos habitantes nas favelas e sua participação ativa na realização das obras de infraestrutura através de formas de ação cooperativa (Bisilliat, 1995; Valladares, 2005). Mas a resposta do Regime Militar a essas formas de resistência e às propostas de urbanização das favelas foram imediatas. Com a Ditadura Militar, o Governo Federal retomou as políticas de "erradicação" e decidiu coordenar diretamente as ações nas favelas do Rio, com o objetivo de liberar espaços cada vez mais valorizados e cobiçados pelo mercado imobiliário (Valladares, 2005; Gonçalves, 2010).

Essas "políticas de remoção" deixaram marcas profundas na memória dos habitantes desses territórios e suas consequências se perpetuaram e ainda são muito evidentes. A partir da década de 1980, com o fim das chamadas "políticas de remoção", que caracterizaram os anos 1960-1970, constata-se uma relativa diminuição das intervenções do Estado nas favelas. Nesse momento, a expansão do tráfico de drogas tornou ainda mais complexas as formas de intervenção do poder público nesses espaços, que passaram a ser então identificados como

⁸ Em 1974, com a incorporação do Estado da Guanabara no Estado do Rio de Janeiro, a FAFEG tornou-se FAFERJ.

"territórios da violência e da criminalidade".⁹ Particularmente no final da década de 1980, a política de "guerra às drogas" que orientava as ações do poder público nas favelas aumentou significativamente a violência nesses territórios. O resultado dessa "guerra" foi a produção de um ambiente de insegurança e de medo, que acabou por se generalizar atingindo a cidade como um todo. Foi nesse contexto que, em 1993, foi implementado o Programa Favela-Bairro. Esse programa propunha, de algum modo, uma mudança de perspectiva em relação às políticas públicas nas favelas e, segundo seus formuladores, pretendia prover esses espaços de infraestrutura e serviços urbanos (LEITÃO; DELECAVE, 2015). A ideia de "remoção" dos moradores estava, pela primeira vez na história das políticas públicas em favelas, excluída, e o programa tinha como proposta reduzir a distância social entre a favela e a "cidade formal" ao tratar esses espaços de habitação popular como bairros da cidade. No entanto, o aumento da violência devido às políticas de "guerra às drogas" tornou-se um obstáculo à realização dos objetivos previstos pelo Programa Favela-Bairro (CUNHA; MELLO, 2012; LEITÃO; DELECAVE, 2015).

Mais recentemente, a escolha da cidade do Rio de Janeiro para a realização da Copa do Mundo de Futebol (2014) e dos Jogos Olímpicos (2016), teve como consequência imediata uma série de propostas de políticas públicas visando à preparação da cidade para a realização desses megaeventos esportivos internacionais. Grande parte dessas intervenções se concentrava em espaços de habitação popular, particularmente as favelas. Nas complexas negociações entre o poder público e o setor privado, buscando assegurar os investimentos necessários à implantação dos projetos de renovação urbana, a questão da segurança pública tornou-se fundamental. O índice de violência registrado no Rio de Janeiro nas últimas décadas, considerado um dos mais altos do mundo, tornou essa questão uma prioridade. Desse modo, a segurança tornou-se o pré-requisito para a transformação dessas áreas urbanas (CUNHA; MELLO, 2011).

Assim, em dezembro de 2008, a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro iniciou a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) em algumas favelas da cidade. Tratava-se de uma forma de ocupação desses espaços por um contingente policial permanente que, de acordo com a própria secretaria, tinha por objetivo "conter a criminalidade

⁹. No final da década de 1970, formou-se o Comando Vermelho, o primeiro grupo de traficantes do Rio de Janeiro. Durante a década de 1990, ele se dividiu em dois grupos dissidentes: Amigos dos Amigos e Terceiro Comando. Esses grupos passaram a controlar o comércio de drogas no Rio e disputavam entre si, contribuindo fortemente para o aumento da violência nas favelas (SOUZA, 1996).

violenta" e "recuperar territórios empobrecidos e dominados pelos traficantes de drogas".¹⁰ As UPPs tiveram um impacto imediato na mídia, que se apressou em fazer o elogio da “pacificação” das favelas, chamando atenção, particularmente, para a suposta ambiência de "segurança" e "tranquilidade" que teria passado a existir nesses espaços (CUNHA; MELLO, 2011).

No entanto, na prática, essa política pública e a presença policial ostensiva nas favelas foram rapidamente questionadas pelos moradores e observadores locais, na medida em que ela recorria, mais uma vez, à violência e ao abuso de autoridade. Essas práticas violentas por parte dos policiais das UPPs não provocaram qualquer reação do poder público e a elas se somava a corrupção praticada pela polícia, expressa nas relações de extorsão e de "venda de proteção" aos traficantes, sob a forma de "mercadoria política" (MISSE, 2002). Todas essas ações acabaram por reforçar o sentimento de desconfiança e medo que sempre existiu, por parte dos moradores de favelas, em relação à ação da polícia militar nesses territórios (OLIVEIRA; CARVALHO, 1993).

A favela Santa Marta foi escolhida para o projeto-piloto da UPP.¹¹ Essa favela está localizada nos contrafortes dos morros situados entre os bairros de Botafogo e Laranjeiras, no coração da Zona Sul da cidade.¹² Assim, no dia 19 de dezembro de 2008, foi instaurada a primeira UPP da cidade, sob o comando da então capitã Priscila Azevedo (CUNHA; MELLO, 2011). Desde a instalação da UPP, a favela Santa Marta tornou-se modelo e laboratório para as políticas de segurança pública. A política adotada foi acompanhada por várias ações de substituição gradual de práticas "informais" de acesso aos serviços urbanos, que foram então sendo regularizadas, afetando significativamente o sistema de "gatos" (instalações clandestinas), que caracterizava os espaços de favelas.

¹⁰. Mais informações disponíveis em: http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp.

¹¹. Entre 2008 e 2014, novas UPPs foram criadas em favelas como Cidade de Deus, Batam, Chapéu Mangueira/Babilônia, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, Tabajaras, Cabritos, Providência, Borel, Formiga, Andaraí, Turano, Macacos, entre outros. Um total de 38 UPPs foram instaladas até 2014.

¹². Segundo os dados da Secretaria de Segurança Pública, essa favela contava naquele momento com 6 mil habitantes, distribuídos em um espaço de 54.692 m². Para obter dados atualizados da Secretaria de Segurança Pública em favelas com UPP, consulte: <http://www.upprj.com>. No entanto, notamos que existem diferenças entre os órgãos públicos em relação aos dados das populações e áreas das favelas.

No início do processo de regularização dos serviços urbanos nas favelas, previu-se a criação de uma "tarifa social", que permitia uma redução do valor das tarifas daqueles moradores que possuíam um Número de Inscrição Social (NIS), como beneficiários de programas como o Bolsa-família, por exemplo. Porém, a partir de 2011, as tarifas foram padronizadas, e todos os habitantes da favela passaram a pagar o mesmo valor fixado para os bairros formais da cidade (LORETTI; CUNHA, 2015; CUNHA; MELLO, 2012). Também o controle nas obras de manutenção das habitações e a exigência de sua adequação às normas estabelecidas tiveram como consequência o aumento considerável dos custos das construções, a ponto de torná-las muitas vezes inacessíveis aos moradores da favela.

Essa tentativa de controle mais sistemático das estratégias informais de acesso à moradia e aos serviços urbanos provocou inúmeros conflitos entre os habitantes de favelas e o poder público (CUNHA; MELLO, 2012). De acordo com os habitantes, ela resultou em um aumento significativo no custo de vida nas favelas. Eles reconheciam que era importante pagar pelos serviços urbanos, mas argumentavam que os critérios de definição dos valores cobrados não eram claros e, sobretudo, não eram justos. Alegavam que os habitantes de favelas, que continuavam a sofrer as deficiências no que concerne aos serviços e infraestrutura básica, como esgoto a céu aberto e ruas sem calçamento e mal iluminadas, não podiam pagar o mesmo valor cobrado nas áreas mais nobres da cidade, já que a qualidade dos serviços era muito diferente (LORETTI; CUNHA, 2015). Além disso, a criação da UPP resultou em uma valorização de até 400% dos preços dos terrenos e imóveis na favela e seus arredores, tanto para o aluguel como para compra e venda (CUNHA; MELLO, 2011). Finalmente, os habitantes falavam de uma espécie de "expulsão branca", em função do aumento do custo da vida e da especulação imobiliária.

Conclusão

Nas últimas décadas, testemunhamos em todo o mundo o desenvolvimento de novas dinâmicas econômicas que intensificaram os efeitos mais perversos dos processos de globalização. A economia global tem produzido, cada vez mais, uma forte vulnerabilidade social e provocado a expulsão de um grande número de pessoas do centro da ordem econômica e social. Esse modelo econômico responde a uma lógica de financiarização de todos os domínios da vida social, imposta por diferentes escolhas e decisões políticas. Como nos chama atenção Saskia Sassen (2016), em um sentido mais amplo, essa lógica de financiarização e de produção de formas de segregação em curso no mundo contemporâneo pode ser vista como uma "tendência

sistemática subterrânea" mais profunda que, ao longo das últimas décadas, articula realidades que nos parecem, muitas vezes, desconectadas e cujos modos de ação podem ser caracterizados por sua complexidade, podendo incluir diferentes dinâmicas e até mesmo coexistir com o crescimento econômico (SASSEN, 2016).

Os Estados nacionais estão diretamente envolvidos nesses processos e, na maioria dos casos, estão mesmo na origem dessas novas dinâmicas de expulsão. O desenvolvimento da economia global e sua capacidade de criação de capital poderiam ter sido utilizados para integrar os grupos sociais mais vulneráveis e aumentar o bem-estar da sociedade. Mas, ao contrário, na medida em que as políticas públicas passaram a ser orientadas pelos imperativos do sistema financeiro, a ação dos Estados tem servido, antes de tudo, para esgarçar o tecido social pela produção de formas de desigualdades e de governo de populações cada vez mais complexas (HARVEY, 1985; ROLNIK, 2015). E uma das áreas que mais evidenciam a variedade dessas novas dinâmicas, em vários contextos nacionais, é a de políticas públicas de renovação urbana e habitação popular.

Dessa perspectiva, o Rio de Janeiro pode ser considerado um caso emblemático para pensar as relações que podem existir entre as políticas públicas e a produção de formas de segregação socioespaciais. A memória social de seu desenvolvimento urbano ao longo dos últimos cem anos, aproximadamente, pode assim revelar algumas peculiaridades sobre os modos de governo das populações mais pobres e os processos de segregação, na medida em que a produção do seu espaço sempre reafirmou a ideia de uma cidade orientada para o mercado em detrimento dos direitos dos cidadãos (CUNHA, 2018). Se as políticas de renovação urbana implementadas no Rio de Janeiro ao longo de sua história, particularmente as chamadas políticas de "remoção" ou "erradicação" de favelas, implementadas nas décadas de 1960 e 1970, deixaram marcas profundas na memória e na morfologia urbana do Rio de Janeiro, bem como um número alto em termos de remoção de moradores de favelas, os resultados das "políticas de pacificação" e dos projetos de renovação urbana implementados no contexto de preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 são ainda mais dramáticos. De acordo com Faulhaber e Azevedo (2016), enquanto 20 mil pessoas foram deslocadas durante a gestão de Pereira Passos e 30 mil durante a gestão de Carlos Lacerda, que entraram para a história como prefeitos que haviam "arrasado" a cidade, as políticas de "remoção forçada" implementadas por Eduardo Paes expulsaram 67 mil pessoas, na maioria dos casos para locais distante cerca de 70 km de seus espaços de habitação iniciais. Assim, ao longo da história urbana do Rio de Janeiro, podemos dizer que o processo de produção de espaço por meio das

políticas públicas nas favelas teve sempre como resultado a expulsão dos grupos sociais mais vulneráveis da urbe e sua exclusão da *civitas* (CUNHA; MELLO, 2012).

A análise retrospectiva dessas políticas públicas mostra que a lógica por trás dessas formas de expulsão assumiu formas distintas ao longo do tempo. Podemos dizer que, inicialmente, ela foi orientada pela *ideologia higienista* que, para além do aspecto sanitário, visava controlar o espaço central da cidade, afastando as classes populares e liberando terrenos para a promoção do mercado imobiliário. Tais medidas visavam principalmente liberar a cidade de sua má reputação como "porto sujo" ou "porto da morte" e lidar com as epidemias frequentes que assolavam o Rio de Janeiro e desestabilizavam a economia local, impedindo o projeto desenvolvimentista das elites governamentais da época (CHALHOUB, 1996; CUNHA, 2005). Em seguida, elas se basearam no argumento da necessidade de reorganizar a cidade com base em critérios funcionais de estratificação do espaço urbano, a partir de uma concepção racionalista do urbanismo e do planejamento urbano. Essa nova concepção consolidou e fortaleceu o mercado imobiliário, levando a uma divisão espacial hierárquica que contribuiu ainda mais fortemente para a acumulação de capital. Finalmente, quando as favelas passaram a ser vistas como a grande ameaça à segurança pública e à imagem da cidade, as "políticas de pacificação" tornaram possível, no contexto das cidades concebidas como mercadorias (cidades *commodities*), novos projetos de reestruturação do espaço pela valorização do solo urbano como uma forma de "ativo financeiro" (ROLNIK, 2015; CUNHA, 2018). Nesse sentido, essa política intensificou ainda mais as condições de reapropriação dos espaços dos assentamentos urbanos de favelas pelo mercado.

Assim, vemos que, no passado como no presente, as políticas públicas postas em prática nas favelas do Rio, em suas distintas formas e contextos, se inscrevem em uma lógica de expulsão e segregação socioespacial das classes populares dos territórios que foram sendo valorizados pela ação combinada entre o Estado e o capital, sob a forma da especulação imobiliária. Esses efeitos têm se tornando cada vez mais violentos, na medida em que as políticas públicas estão agora submetidas à rentabilidade financeira. Assim, podemos considerar, como Saskia Sassen (2016), que existe uma "tendência sistemática subterrânea" que faz com que a economia global nos confronte à formas de expulsão e segregação socioespacial das populações mais pobres ainda mais complexas, intensas e agressivas, como consequência de um novo ciclo da economia global em termos de acumulação do capital, que inclui o processo de financiarização urbana. E, apesar da resistência dos habitantes de algumas favelas que ainda lutam para permanecer nas

áreas mais valorizadas e disputadas da cidade do Rio de Janeiro, a ameaça de “remoção forçada” continua a ser um espectro que os assombra permanentemente, desde a grande “diáspora urbana forçada” das décadas de 1960 e 1970 do século passado, período da ditadura militar (MELLO, 2010)

Referências Bibliográficas

Agache, Alfred, 1930. Cidade do Rio de Janeiro: remodelação, extensão e embelezamento (Paris: Foyer Brésilien).

Becker, Howard, 1985. Outsiders: études de sociologie de la déviance (Paris: Éditions Métailié).

Benchimol, Jaime, 1990. Pereira Passos: um Haussmann tropical (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes).

Brum, Mário, 2012. Cidade Alta: histórias, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro: Ponteio).

Burgos, Marcelo, 1998. “Dos parques proletários ao Favela-Bairro, as políticas públicas nas favelas de Rio de Janeiro” em Zaluar, Alba; Alvito, Marcos (org.). Um século de favela (Rio de Janeiro: FGV).

Carvalho, Lia de Aquino, 1986. Contribuição aos estudos das habitações populares (1886-1906). (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes).

Chalhoub, Sidney, 1996. Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial (São Paulo: Companhia das Letras).

Corrêa, Claudia Franco, 2012. Controvérsias: entre o “direito à moradia” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro: Topbooks).

Cunha, Neiva Vieira da, 2021 (2005). Viagem, experiência e memória: narrativas de profissionais da saúde pública dos anos 30. Rio de Janeiro: EDUSC; ANPOCS,.

Cunha, Neiva Vieira da; Mello, Marco Antonio da Silva, 2011. “Novos conflitos na cidade: a UPP e o processo de urbanização na favela” em Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social (Rio de Janeiro) v. 4, n. 3.

Cunha, Neiva Vieira da; Mello, Marco Antonio da Silva, 2012. “A UPP e o processo de urbanização na favela Santa Marta: notas de campo” em Mello, M. A.; Silva, Luis Antonio Machado da; Freire, Leticia de Luna; Simões, Soraya (orgs.). Favelas cariocas: ontem e hoje. (Rio de Janeiro: Garamond).

Cunha, Neiva Vieira da, 2018. “L'expulsion comme mode de gouvernement. Les politiques des favelas à Rio”. L'Année sociologique (Paris) v. 68, n. 1.

Déboulet, Agnès; Lelévrier, C, 2014. Rénovations urbaines en Europe (Rennes: PUR).

Dewey, John, 2010. Le publiques et ses problèmes (Paris: Gallimard).

Faulhaber Lucas; Azevedo Lena 2016. Remoções no Rio de Janeiro olímpico (Rio de Janeiro: Mórula; SMH).

Gonçalves, Rafael, 2010. Les favelas de Rio de Janeiro: histoire et droit XIXe et XXe siècles (Paris: L'Harmattan).

Guanabara (Estado), 1949. Prefeitura do Distrito Federal. Censo das favelas: aspectos gerais. (Rio de Janeiro: Departamento de Geografia e Estatística).

Halbwachs, Maurice, 1952. Les cadres sociaux de la mémoire (Paris: Les Presses Universitaires de France).

Harvey, David, 1985. The urbanization of capital (Oxford: Blackwell).

Lefèbvre, Henri, 2000 (1974). La production de l'espace (Paris: Éditions Anthropos).

Leitão, Gerônimo; Delecave, J, 2015. “Favela-Bairro e Morar Carioca: reflexões sobre o que muda e o que permanece na política de urbanização das favelas da cidade do Rio de Janeiro ao longo dos últimos 20 anos” en Lima, Kant; Mello, Marco Antonio; Freire, Leticia de Luna (orgs). Pensando o Rio: políticas públicas, conflitos urbanos e modos de habitar (Niterói: EdUFF).

Loretti, Pricila; Cunha, Neiva Vieira da, 2015. “A eficiência energética na favela Santa Marta: usos e conflitos no espaço urbano” en Lima, Kant; Mello, Marco Antonio; Freire, Leticia de Luna. Pensando o Rio: políticas públicas, conflitos urbanos e modos de habitar (Niterói: EdUFF).

Mello, Marco Antonio da Silva, 2010. “Cidades: *commodities* para consumo?” Jornal da UFRJ, ano VI, n. 53. [Entrevista]

Misse, Michel, 2002. “O Rio como bazar. A conversão da ilegalidade em mercadoria política”. (Rio de Janeiro) Inteligência, v. 3, n. 5.

Oliveira, Anazir Maria; Carvalho Cyntia Paes, 1993. Favelas e as organizações comunitárias. (Petrópolis: Vozes-Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião).

Rocha, Oswaldo Porto; Carvalho, Lia de Aquino, 1995. A era das demolições: habitações populares (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura).

Rolnik, Raquel, 2015. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças (São Paulo: Boitempo).

Sassen, Saskia, 2016. Expulsions: brutalité et complexité dans l'économie globale (Paris: Gallimard).

Silva, Jailson, 2004. "Favelas: além dos estereótipos". (Rio de Janeiro) Democracia Viva, n. 22.

Silva, Maria Laís Pereira da, 2005. Favelas cariocas (1930-1964) (Rio de Janeiro: Garamond).

Souza, Marcelo José Lopes de, 1996. "As drogas e a "questão urbana" no Brasil: a dinâmica socioespacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos" en Elias de Castro, Iná *et al.* (orgs.). Brasil: questões atuais da reorganização do território (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).

Valladares, Lícia, 2005. Do mito de origem à favela.com (Rio de Janeiro: FGV Editora).

Vaz, Lilian Fessler, 1988. "Do cortiço à favela, um lado obscuro da modernização do Rio de Janeiro" en SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de (org.). Habitação e cidade. São Paulo: FAU; USP-FABESP.