

THAYANE GONDIM TIMBO

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO  
PAC URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS  
NA ROCINHA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EXECUÇÃO E  
DO IMPACTO SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Samuel Thomas Jaenisch

Rio de Janeiro

2024

## CIP - Catalogação na Publicação

T583d Timbo, Thayane Gondim  
Desafios e oportunidades na implementação do PAC  
urbanização de assentamentos precários na Rocinha:  
uma análise crítica da execução e do impacto social /  
Thayane Gondim Timbo. -- Rio de Janeiro, 2023.  
40 f.

Orientador: Samuel Thomas Jaenisch.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto  
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,  
Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento  
Econômico e Social, 2023.

1. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).  
2. Favela da Rocinha. 3. Urbanização de Favelas. I.  
Jaenisch, Samuel Thomas , orient. II. Título.

THAYANE GONDIM TIMBO

**Desafios e Oportunidades na Implementação do PAC  
Urbanização de Assentamentos Precários na Rocinha: uma  
análise crítica da execução e do impacto social**

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Apresentado em: 22/12/2023

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 **SAMUEL THOMAS JAENISCH**  
Data: 23/01/2024 10:54:42-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Samuel Thomas Jaenisch**

**Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ**

Documento assinado digitalmente  
 **GISELLE MEGUMI MARTINO TANAKA**  
Data: 23/01/2024 11:07:04-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Giselle Megumi Martino Tanaka**

**Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ**

## **RESUMO**

O presente artigo tem o objetivo de analisar a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na favela da Rocinha, localizada na zona sul da cidade do Rio de Janeiro. Em um primeiro momento, é apresentado os aspectos históricos do processo de urbanização desses territórios considerando a relação do Estado com os moradores através das políticas implementadas. A partir disso, é analisada a influência da configuração político-econômica na implementação do programa. Posteriormente é apresentado as ideias de governo do PAC na Rocinha contrapondo ao que de fato foi entregue à população. Por fim, é realizado uma reflexão analítica da relevância dessas entregas até os dias de hoje em relação às reais necessidades dos moradores e suas principais demandas.

**PALAVRAS-CHAVE:** PAC. Urbanização de Favelas. Rocinha.

## **ABSTRACT**

This article aims to analyze the implementation of the Growth Acceleration Program (PAC) in the Rocinha favela, located in the southern zone of Rio de Janeiro city. Initially, the historical aspects of the urbanization process in these territories are presented, considering the relationship between the State and the residents through implemented policies. Subsequently, the influence of the political-economic configuration on the program's implementation is analyzed. Then, the government's ideas regarding PAC in Rocinha are presented, contrasting with what was actually delivered to the population. Finally, there is an analytical reflection on the relevance of these deliveries up to the present day concerning the real needs of the residents and their main demands.

**Keywords:** PAC. Favela Urbanization. Rocinha.

## **SUMÁRIO**

### **1 INTRODUÇÃO**

### **2 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO**

### **3 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)**

### **4 A CONFIGURAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAC**

### **5 A FAVELA DA ROCINHA**

### **6 AS PROMESSAS DO PAC NA ROCINHA VERSUS O QUE FOI ENTREGUE**

#### **6.1 PAC 1 (2008-2012)**

##### **6.1.1 A passarela da Rocinha**

##### **6.1.2 Complexo Esportivo**

##### **6.1.3 Parque Ecológico**

##### **6.1.4 Abertura da Rua 4/ Rua Nova**

##### **6.1.5 Biblioteca C4**

#### **6.2 PAC 2 (2013)**

### **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

#### **REFERÊNCIAS**

## 1. INTRODUÇÃO

As favelas da cidade do Rio de Janeiro estão inseridas em um contexto urbano complexo e multifacetado, envolvendo dimensões sociais, econômicas e políticas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as favelas são definidas como aglomerados subnormais, isto é, são “ocupações irregulares de terrenos para fins de habitação em áreas urbanas e que, em geral, são caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos básicos e localização em áreas restritas à ocupação”. Contudo, essa definição precisa ser reavaliada, uma vez que o termo "aglomerado subnormal" sofre influência do modelo único de planejamento urbano ocidental, europeu, branco e patriarcal. Esse modelo, baseado na propriedade privada e na mercantilização da terra e imóveis, marginaliza outras formas de ocupação do território, relegando-as à irregularidade e carência. A denominação existente, ao longo de 43 anos, reforçou estigmas e limitou a compreensão das características dos territórios populares, desconsiderando encostas íngremes, beiras de córregos e periferias. A mudança do termo não é apenas uma troca superficial, mas uma revisão na economia política das cidades, desafiando normas discriminatórias e estabelecendo uma nova abordagem com base na mobilização política e intelectual das comunidades afetadas (ROLINK,2023).

Nesse sentido, um dos principais problemas enfrentados pelas favelas do Rio de Janeiro é a falta de saneamento básico. Muitas dessas comunidades carecem de sistemas adequados de água, esgoto e coleta de lixo, o que pode levar a problemas de saúde e qualidade de vida para os moradores. A falta de infraestrutura se estende também a outros serviços como transporte público, energia elétrica, saúde e educação de qualidade. Além disso, as favelas do Rio de Janeiro enfrentam também desafios na segurança pública. Algumas áreas são controladas por grupos criminosos, criando um ambiente de crime violento. É importante destacar que há uma estigmatização da população favelada por parte das classes dominantes da cidade (aqueles que possuem maior poder aquisitivo), com incentivo da grande mídia, em que os moradores desses locais são estereotipados como marginais, ou associados com crime de alguma forma, apenas por estarem inseridos em um ambiente dominado pela criminalidade. No entanto, as favelas também são lugares de resistência, criatividade e solidariedade. Muitos moradores organizam

espontaneamente associações comunitárias e grupos de ativismo social, buscando melhorar as condições de vida e lutar por direitos.

Para entender as raízes dessa condição, é preciso fazer uma análise histórica da formação desses territórios. Historicamente, o alto valor da terra urbanizada nas cidades brasileiras, associado à falta de recurso de parte da população e a falta de alternativas habitacionais acessíveis, têm proporcionado o surgimento das favelas, produzidas de forma informal, com riscos de erosão, alagamentos, enchentes e sem saneamento básico (M.Cidades, 2010). Para além das questões físicas do espaço, há questões políticas, sociais e econômicas que afetam a vida desses indivíduos.

A urbanização desses espaços enfrenta desafios há décadas. A formação de favelas no Rio de Janeiro pode ser rastreada até o início do século 20, quando migrantes rurais e moradores removidos de cortiços da área central da cidade, se estabeleceram em áreas desabitadas impróprias para moradia. Inicialmente, essas áreas de ocupação informal consistiam em barracos improvisados e moradias precárias, carentes de infraestrutura básica como água encanada, saneamento e energia elétrica. À medida que as populações de favelas crescem, elas se tornam mais densas e complexas.

Por muitos anos, o poder público em geral negligenciou as favelas, falhando em fornecer políticas de urbanização adequadas e investimentos substanciais nessas áreas. Com o tempo, no entanto, esse quadro começou a mudar. Nas décadas de 1960 e 1970, durante o regime militar, o governo implementou uma operação de demolição de favelas com o objetivo de "purificar" a imagem da cidade e "eliminar" a pobreza. Esses atos muitas vezes eram violentos e causavam grande sofrimento aos moradores das favelas. A partir da década de 1980, com a redemocratização do país, começam a ser formuladas políticas de urbanização das favelas de forma mais ampla. Reconhecendo a importância de integrar essas áreas à cidade formal, o poder público adotou uma abordagem mais inclusiva e participativa para a urbanização das mesmas.

Contudo, é possível notar que há uma grande desigualdade socioeconômica nas cidades brasileiras, e as favelas são um reflexo dessa desigualdade. O desafio de enfrentar e mudar o status quo das favelas requer uma abordagem abrangente que inclua políticas públicas eficazes, investimentos em infraestrutura, programas de inclusão social e engajamento ativo da comunidade.

Nesse sentido, o Estado é o principal agente responsável por sanar tais problemáticas. A constituição Federal de 1988 reconhece o Estado como principal provedor desses direitos sociais básicos com o objetivo de garantir o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos. Esses direitos incluem acesso à educação, saúde, alimentação, trabalho decente, moradia adequada, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção materno-infantil e assistência aos desabrigados:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, Art. 6)

Ou seja, o artigo 6º reflete a obrigação do governo brasileiro com a promoção da justiça social, buscando a redução da desigualdade e a construção de uma sociedade mais justa. Ele estabelece responsabilidades para o desenvolvimento de políticas públicas e ações governamentais voltadas para a realização desses direitos sociais. Principalmente nas favelas, onde temos maior carência dessas ações, é necessário implementar programas e políticas de urbanização para melhorar a infraestrutura e as condições de vida do local. Isso inclui regularizar a posse da terra, melhorar o acesso a serviços básicos como água, esgoto e eletricidade, construir moradias mais adequadas e desenvolver equipamentos comunitários, como escolas e clínicas.

Um programa importante nesse sentido foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma iniciativa lançada pelo Governo Federal em 2007 para promover o crescimento econômico, o desenvolvimento social e melhorar a infraestrutura do país. O PAC foi formulado como uma estratégia de longo prazo que visava promover investimentos em diferentes setores e regiões do Brasil. O foco principal era o investimento em infraestrutura, abrangendo áreas como transporte, energia, saneamento básico, habitação, água e urbanização de favelas. O PAC era composto por uma série de programas temáticos que definiram metas e prazos para a execução dos trabalhos e planejamento das ações (M.Cidades, 2010).

No que se refere à habitação, tinha uma linha dentro do PAC que propunha a urbanização de favelas: o PAC-Urbanização de Assentamentos Precários. O intuito era reduzir o déficit habitacional e promover o acesso à moradia adequada para grupos de baixa renda. Os projetos do PAC contaram com recursos do governo

federal, orçamentos públicos dos poderes locais, parcerias com o setor privado e financiamento de instituições financeiras. O plano enfrentou desafios ao longo de sua implementação, como atrasos nas obras que viraram notícia em diversos canais de comunicação.

Vale ressaltar que o PAC representou o esforço do governo brasileiro em promover o desenvolvimento econômico e social do país por meio de investimentos em infraestrutura. Apesar dos desafios, o presente artigo mostra que o programa impulsionou o crescimento de diversos setores e deixou um legado de trabalho e aperfeiçoamento em diversas áreas como lazer, educação e infraestrutura.

O presente artigo tem como objetivo analisar a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na favela da Rocinha, localizada na zona sul da cidade do Rio de Janeiro. Para isso, o trabalho contará com uma breve contextualização cronológica do histórico das políticas de urbanização de favela na cidade do Rio de Janeiro. Em seguida, será abordado a implementação do programa nessa comunidade, discutindo seus resultados a partir da percepção dos moradores. Será apresentado também o contexto político e econômico do momento, os interesses por trás das tomadas de decisão sobre os projetos e as polêmicas dos esquemas envolvendo desvio de dinheiro e superfaturamento das obras. Para isso, a metodologia utilizada foi a qualitativa, através de entrevistas e conversas com quatro moradores diferentes (realizadas no mês de junho de 2023), uma vez que eles são os indivíduos que usufruem da política pública no seu cotidiano. A ideia é entender o cenário social o qual está sendo estudado, as condições sociais e econômicas desses indivíduos, visando analisar se o programa atendeu aos principais anseios e demandas desses cidadãos.

## **2. BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO**

Durante as décadas de 1960 e 1970, houve um processo violento de erradicação de favelas com remoções forçadas sendo realizadas como parte de políticas habitacionais implementadas pelo governo (Burgos, 2006; Brum, 2013). Com o apoio do programa norte-americano Aliança para o Progresso, Carlos Lacerda (governador do estado da Guanabara eleito em 1960) construiu a Vila Aliança e a Vila Kennedy, dois grandes conjuntos habitacionais para reassentar a

população removida na zona oeste da cidade. Ainda em sua gestão, foi estabelecida a Companhia de Habitação Popular da Guanabara (Cohab-GB), criada para administrar a política habitacional, sendo coordenada pela Secretaria de Serviços Sociais, a qual participaria ativamente na formulação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Após o golpe militar de 1964 e a criação do BNH, o governo federal passou a centralizar a gestão da política voltada às favelas. Nesse sentido, em 1968, foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), com objetivo de atuar de maneira unificada nas favelas nos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Tal atuação tinha como intuito eliminar as favelas do Rio de Janeiro, em um contexto que reforçava o estigma de favelado, realocando-os em conjuntos habitacionais, com discurso de se tornarem proprietários de suas moradias (Burgos, 2006; Brum, 2013). Cabe destacar que os movimentos de resistência popular enfrentaram forte oposição durante aquele período, incluindo a recém-formada Federação de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), marcado por forte repressão política. Por outro lado, a Corporação de Desenvolvimento Comunitário (CODESCO) atuou como exceção nesse cenário, elaborando planos de urbanização e regularização fundiária de três favelas com a participação da comunidade, com destaque importante à Brás de Pina (Machado e Figueiredo, 1981). Mesmo com limitações, tal experiência serve como um contraponto importante para a atuação do BNH.

Na década de 1980, houve uma mudança na abordagem, com experiências expressivas de urbanização e regularização de favelas, integrando esses espaços ao planejamento urbano (Davidovich, 2000). A integração dessa política na agenda de governo se deu no processo de redemocratização e como parte de um movimento mais amplo que lutava pelo direito à cidade e por políticas públicas que fornecessem moradia digna (Machado da Silva e Figueiredo, [ano]). Tais resultados foram frutos de uma forte resistência das periferias e favelas brasileiras que buscavam melhorias, valorização e uma redefinição dos espaços habitacionais (Rolnik, 2019). Dentre essas experiências, cabe destacar os programas de regularização fundiária que foram desenvolvidos e implementados no Rio de Janeiro pelo governador Leonel Brizola (1983-1987). Ele se destacou por sua atuação nas favelas com a ampliação de serviços nessas áreas e uma abordagem inovadora na

política de segurança pública ao fortalecer a posse dos habitantes. Nesse contexto foi lançado o Cada Família Um Lote (Cful).

Além disso, a prefeitura, apesar das suas limitações devido ao cenário de fusão entre o Rio de Janeiro e da Guanabara que ocasionou um esvaziamento institucional, interviu nas favelas implementando projetos de urbanização. Criou o Projeto Mutirão, administrado pela Secretaria de Desenvolvimento Social, com objetivo de melhorar as favelas com a participação dos moradores. Criou também a Fundação Municipal de Planejamento (RioPlan), responsável por elaborar cadastros e mapear as favelas (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.997).

Nesse sentido, a década de 1980 ficou marcada por momentos cruciais para o desenvolvimento das políticas habitacionais no município. Um desses momentos foi a instituição da Zona Especial 10 (ZE-10), primeira iniciativa de flexibilização do zoneamento visando promover habitação popular como parte do Promorar, proposto para viabilizar a regularização fundiária do Morro do Timbau, na Maré. Outro destaque é a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL), com participação dos moradores de loteamentos populares na zona oeste e com um caráter de colaboração interinstitucional. Essas ações foram responsáveis por solidificar a colaboração entre os setores técnicos da prefeitura e do Estado, contribuindo para a criação de políticas abrangentes e mais robustas para a urbanização de favelas (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.997).

Assim, foi concebida a proposta da Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano, que serviria como base para o Plano Diretor de 1992 (PD92), uma iniciativa de membros da equipe técnica da Superintendência de Planejamento, que estavam envolvidos no Projeto Mutirão e profissionais transferidos do Estado para a prefeitura, como também representantes da sociedade civil através do Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor. A aprovação do Plano Diretor em 1992 foi um marco importante, refletindo as pautas dos movimentos sociais urbanos. Esse plano incorporou propostas progressistas de política fundiária. O Plano respondeu à Constituição Federal de 1988, a qual determinou que os municípios eram responsáveis por promover o desenvolvimento urbano, com base nos princípios da função social da propriedade e da cidade. Cabe destacar também a importância da Lei Orgânica Municipal de 1990 para garantir a segurança de posse nas favelas ao incluir o princípio da “não remoção” (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.998).

O Plano Diretor de 1992 promoveu diversas propostas progressistas de política fundiária, incluindo ferramentas como parcelamento compulsório, IPTU progressivo e aquisição de interesse social. Contudo, tais ferramentas não possuíam uma regulamentação eficaz (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.998). A parte dedicada à habitação propõe uma política abrangente com foco na urbanização de favelas e na regularização do zoneamento, com a introdução de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Em 1992, o cenário político sofreu algumas mudanças significativas, as eleições municipais deram uma guinada importante, marcada pela derrota do PDT e pela eleição de César Maia pelo PMDB.

O governo, especialmente durante a "Era Maia" (Cesar Maia), apesar de possuir um viés mais neoliberal e empreendedor, destinou recursos consideráveis à urbanização de favelas. Criou a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e através do Grupo Executivo de Programas Especiais de Trabalho de Assentamentos Populares (GEAP) formulou programas para urbanização de favelas e regularização de loteamentos (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.998). Implementou também o Programa Favela Bairro na década de 1990. Além disso, estabeleceu uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), proporcionando recursos significativos para projetos de urbanização de favelas, como o Programa Favela Bairro, que depois passou a contar com recursos do Proap-RIO, ampliando as intervenções. O Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (Proap-RIO) e outros programas, financiados pelo BID, ampliaram as intervenções em favelas nas décadas seguintes (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.999)

Cabe destacar ainda que durante o mandato de Cesar Maia houve a ascensão de Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), ao tornar-se presidente em 2003. A postura adotada por Maia foi de oposição ao governo federal, distanciando a prefeitura dos programas implementados pelo Ministério das Cidades. Apesar dos avanços significativos da política de urbanização de favelas, com a expansão do arcabouço normativo e da capacidade institucional (Cardoso, 2007), a atenção permaneceu centrada nas intervenções fiscais para urbanização e dessa forma a regularização fundiária e a titulação dos moradores dessa área sofreram limitações quanto ao seu progresso. Contudo, é importante ressaltar que a regularização fundiária foi central para atuação do NRL nos loteamentos populares, os quais foram

alvos de obras de urbanização durante a década de 1980 (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.1001).

Em 1996, a SMH estabeleceu unidades administrativas para a regularização urbanística das favelas, com objetivo de realizar melhorias urbanísticas e manutenção de equipamentos implantados pelo Programa Favela Bairro. Para implementação dessa política, o governo contou com o papel crucial dos Postos de Orientação Urbanística e Social (Pousos), com equipes multidisciplinares, sendo fundamentais também para a regulamentação das AEIS (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.1001). No entanto, com a expansão do tráfico de drogas e do “crime organizado”, o trabalho dos Pousos ficou cada vez mais desafiador devido à necessidade de estabelecer negociações para a realização de trabalho de campo. Tal situação ficou ainda mais alarmante como o fortalecimento de facções, guerras concorrenciais entre facções diferentes, consolidação de milícias que controlavam e dominavam o território (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.1002).

No período entre 2009 e 2016 o Rio de Janeiro passava por uma conjuntura política e econômica singular de uma forma positiva devido a um momento de inflexão, impulsionando avanços na indústria petroquímica e pelos investimentos associados ao “ciclo olímpico”. Com a eleição de Sérgio Cabral Filho para governador em 2007, houve a criação da aliança entre governo estadual e federal por conta da articulação política entre PT e PMDB, com isso rompendo aquele ciclo de oposição que existia até então. Em 2008, com Eduardo Paes eleito, as eleições municipais seguiram a mesma tendência, o período foi marcado por uma forte demanda por políticas habitacionais, realização de grandes eventos esportivos e uma aliança entre os representantes dos três níveis de governo, resultando em consideráveis investimentos federais na cidade carioca, através do Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.1002).

Apesar dos progressos na aceitação das favelas como locais legítimos de habitação, as remoções promovidas pelas autoridades tornaram-se mais acentuadas, intensificando a incerteza em relação à posse, especialmente com a justificativa reforçada do perigo geológico. A problemática da violência urbana e as estratégias de segurança pública permanecem como temas cruciais, com o aumento das milícias na zona oeste e a implementação de medidas militarizadas por meio

das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) em regiões mais valorizadas da metrópole (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.1003).

Com Eduardo Paes, a prefeitura lançou o Programa Morar Carioca, buscando aprimorar o Programa Favela Bairro, renovando o financiamento do BID e promessas de recursos para um “legado social” das Olimpíadas, ou seja, Paes tinha a intenção de urbanizar apenas as favelas consideradas “urbanizáveis”. Contudo, o programa perdeu suas características inovadoras. Esse período contou ainda com mudanças significativas no governo no âmbito da prefeitura com grande rotatividade de gestores, ocasionando um enfraquecimento institucional e assim refreando os programas. Ainda nesse momento houve a revisão do plano diretor da cidade na Câmara dos Vereadores, sendo aprovada a lei complementar n.111/2011 (XIMENES; CARDOSO; LUFT, 2023, p.1003).

Após essa síntese da linha do tempo sobre as políticas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, é possível destacar a relação do poder público com esses territórios. Recentemente, as favelas assumiram uma centralidade diferenciada nas políticas urbanas do Rio de Janeiro, principalmente no contexto de organização da cidade para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 com o discurso de integração. De acordo com Cavalcanti (2013), o próprio PAC-Favelas, que veremos melhor em seguida, foi pensado de forma estratégica a partir de um marketing urbano com um tom político de uma cidade apta para sediar esses dois megaeventos.

### **3. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)**

Em 2007, no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva à frente da Presidência da República foi anunciado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contava com investimentos destinados à execução de uma política nacional de urbanização de favelas com ações integradas em habitação, inclusão social e saneamento. Os projetos inseridos no PAC seguem a diretriz de atendimento à população de baixa renda com habitações adequadas ao perfil da família e suas peculiaridades como os idosos, deficientes e mulheres chefes de família. A partir disso, foi possível alcançar um tratamento minimamente adequado para as favelas de maior porte situadas nas principais cidades do Brasil. Segundo o

documento oficial de lançamento do PAC, o programa tinha como objetivo “acelerar o crescimento econômico do Brasil para gerar mais emprego e renda e reduzir as desigualdades regionais”. Para isso, anunciou investimentos em infraestrutura juntamente com medidas econômicas para estimular a produtividade e fornecer melhorias sociais para todo o país.

Apesar de ser concebida no âmbito nacional, essa política pública possui uma orientação local visando atender as especificidades das diferentes demandas de cada região atuando como uma política semifocada. Ou seja, vai ser financiado pelo Governo Federal, enquanto os governos Estadual e Municipal estariam encarregados de planejar e executar o programa. No Rio de Janeiro, o PAC-favelas teve destaque pois interveio em grandes complexos de favela. Em resumo, os seus projetos “tinham como característica comum a inscrição das favelas na paisagem urbana, por meio de intervenções monumentais simbolizando a “chegada” do Estado e a integração das favelas à cidade.” (CAVALCANTI 2017, p.216), iniciando obras nas maiores favelas e depois se estendendo às outras menores.

Totalizando aproximadamente 3 bilhões de reais aplicados em uma série de intervenções de grande escala, o Rio de Janeiro foi o local que mais atraiu investimentos do PAC para urbanização de favelas no Brasil. Cerca de um quinto dos domicílios na cidade está situado nessas áreas. Esse dado ressalta a importância de avaliar a condução do programa no município e discutir sua eficácia em atender às necessidades habitacionais existentes (CARDOSO et al.,2018, p.108).

Entretanto, é crucial compreender o contexto político e econômico que permeou a implantação do programa. Este período foi caracterizado por um cenário de estabilidade econômica e uma sólida colaboração entre os três níveis de governo. A cidade do Rio de Janeiro recebeu um volume considerável de recursos do Governo Federal entre as décadas de 2000 e 2010, tornando-se referência para muitos dos grandes programas de investimento criados pelo governo federal nesse período. Esse cenário influenciou as direções tomadas pelo programa e, conseqüentemente, seus efeitos no território (CARDOSO et al.,2018, p.108).

Para realizar uma melhor gestão e planejamento do território da cidade do Rio de Janeiro, a prefeitura divide em 5 Áreas de Planejamento. A área de Planejamento

1 (AP1) corresponde ao Centro e Região Portuária, a qual equivale a 7% da população em favela da cidade e segundo o IBGE<sup>1</sup> com crescimento da população em favela (2000 a 2010) de 28% no período de 2000 a 2010. Nessa região, foi investido 8% do recurso do PAC na cidade, atendendo as favelas de São Carlos, Azevedo Lima, Santos Rodrigues, Turano, Parque Alegria, Morro da Coroa e Morro da Providência (CAVALIERI; VAL, 2012; MCidades, 2018). Já a AP2 abrange a Zona Sul e a Grande Tijuca, com 12% da população favelada da cidade, com crescimento da população de 15% no mesmo período citado anteriormente. Nessa área, o PAC destinou 20% do recurso investido na cidade, atendendo as favelas do Cantagalo, Pavão-Pavãozinho, Babilônia, Chapéu-Mangueira, Borel, Morro da Formiga, Tijuca, Mata Machado, Parque João Paulo II e Rocinha (CAVALIERI; VAL, 2012; MCidades,2018).

A AP3 é a Zona Norte, correspondendo a maior concentração da população em favelas cariocas com 45% do total da cidade, com crescimento da população em favela de 11% no período citado. O Programa investiu 64% do recurso nas favelas Manguinhos, Alemão, Chico Mendes, Fernão Cardim, Guarabu, Vila Rica de Irajá, Vila Esperança e na construção do conjunto habitacional SOEICON (CAVALIERI; VAL, 2012; MCidades,2018). Com 16% da população em favela do Rio de Janeiro, a AP4 abrange a Barra da Tijuca e Jacarepaguá, e no período de 2000 a 2010 cresceu 53% a população em favela. O PAC investiu 7% do seu recurso na região, atendendo a Colônia Juliano Moreira e Jardim do Amanhã 2 (CAVALIERI; VAL, 2012; MCidades, 2018).

A última Área de Planejamento, a AP 5, corresponde a Zona Oeste, a qual equivale a 19% da população em favela carioca, cresceu 15% no período, ganhando investimento de 1% atendendo as favelas de Vila Catiri, Areal e Vila João Lopes (CAVALIERI; VAL, 2012; MCidades,2018).

#### **4. A CONFIGURAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAC**

O município fluminense tem um volume expressivo de seus habitantes residindo em favelas e esses dados de caráter quantitativo são primordiais para

---

<sup>1</sup> Os dados populacionais deste artigo foram retirados do Censo Demográfico IBGE 2010.

avaliar a eficácia das políticas implementadas pelo PAC, colocando em xeque a relação das entregas frente às demandas existentes. No entanto, é essencial olhar a partir do contexto político e econômico no qual o programa estava inserido.

No momento de lançamento do PAC, além do Rio de Janeiro estar em um contexto de expectativas favoráveis na economia devido a descoberta de novas áreas de exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos, tal cenário foi intensificado com a realização dos grandes eventos esportivos no país, concretizado com a cidade sendo escolhida para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 como também diversos jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014 (CARDOSO et al.,2018, p.112).

Além disso, a conjuntura política local também acabou tendo grande influência para tal crescimento econômico. Com Sérgio Cabral Filho do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) sendo eleito para governador, romperia um período de oposição ao Governo Federal que havia antes do seu governo. Com Lula na presidência, no âmbito nacional havia uma aliança entre os dois partidos, Partido dos Trabalhadores (PT) e o PMDB. Já a Prefeitura só começou a fazer parte desse arranjo político a partir de 2009 com a eleição do Eduardo Paes, também do PMDB. Assim, o cenário político estava formado por uma aliança sólida entre os três representantes: Eduardo Paes/PMDB, Sérgio Cabral/PMDB, Luiz Inácio Lula da Silva/PT (CARDOSO et al.,2018, p.113).

É crucial entender esse contexto, pois explica o grande volume de recursos federais investidos, além do marcante uso midiático em relação a diversas intervenções a fim de garantir uma valorização para o programa. “O caráter “espetacular” de muitas das intervenções feitas pelo PAC na cidade do Rio de Janeiro pode ser tomado como uma expressão desse arranjo político” (CARDOSO et al.,2018, p.114).

No contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo estadual desempenhou um papel na urbanização de três dos maiores complexos de favelas no Rio de Janeiro: Rocinha, Alemão e Manguinhos. No entanto, essa intervenção foi caracterizada por uma série de decisões e arranjos que estavam diretamente relacionados aos interesses de agentes públicos e privados envolvidos

no processo. Esses elementos influenciaram a definição do escopo do projeto e a elaboração do edital de licitação, conforme apontado por Patrício (2017), com base em informações divulgadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) após um acordo de leniência com uma construtora associada ao projeto. Assim, desde o início, estabeleceu-se uma colaboração específica entre as construtoras e o Governo Estadual, resultando em uma autonomia relativa para as empresas. Isso proporcionou a elas uma considerável capacidade de ajustar os projetos de acordo com interesses particulares de lucratividade.

Essa articulação político-institucional possibilitou a incorporação do que ficou conhecido como "obras emblemáticas" nos projetos, incluindo o teleférico do Morro do Alemão, a elevação da via férrea em Manguinhos e a construção da passarela em frente à Rocinha. Em relação aos projetos, naquele momento, apenas a Rocinha tinha um estudo desenvolvido pelo escritório MT Arquitetura, vencedor do concurso de ideias proposto na gestão anterior. Nas outras, embora algumas soluções urbanas tenham origem em planos de desenvolvimento urbano previamente elaborados pelas prefeituras, os projetos básicos propostos são principalmente para o escopo específico do PAC e, dentro dos arranjos mencionados anteriormente, desenhados internamente. Isto mostra que, com exceção do caso da Rocinha, as construtoras exerceram desde o início um controle substancial sobre a definição do projeto (CARDOSO et al., 2018, p.118).

O Governo Estadual era responsável pela gestão dos contratos e a sua subordinação às construtoras ficou ainda mais evidente ao colocar em um único processo licitatório três grandes obras de diferentes favelas - Alemão, Manguinhos e Rocinha - divididas em três lotes. Tal comportamento trouxe consequências e mudanças no projeto, contribuindo principalmente para uma maior rentabilidade das empreiteiras, uma vez que essas ações acarretam uma redução do custo das obras, além de comprometer a qualidade do projeto urbanístico (CARDOSO et al., 2018, p.119).

Com o objetivo de centralizar e agilizar a gestão do PAC, foi estabelecido em agosto de 2007 o Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP-RIO), incorporado à Secretaria da Casa Civil. Essa estrutura tinha a intenção de ser abrangente, abrangendo todas as secretarias de governo, desempenhando um papel destacado

no monitoramento dos contratos de obra e nas intervenções sociais (CARDOSO et al.,2018, p.119).

O arranjo entre o Governo Estadual e as empreiteiras tiveram um papel fundamental nas tomadas de decisão, pois seus interesses passaram a sobressair em detrimento das soluções encontradas para sanar as demandas da sociedade através dos projetos. Ou seja, começaram a investir em obras “emblemáticas” como prioridades e não as necessidades básicas como infraestrutura e saneamento básico. Isso se deu por pressão política para inaugurar obras midiáticas e por oferecer um retorno rentável maior às construtoras. Na Rocinha, o grande elemento emblemático foi a passarela Niemeyer, construída sobre a autoestrada Lagoa-Barra.

Contudo, há uma significativa disparidade entre o investimento financeiro destinado à realização da obra e a sua funcionalidade efetiva, sendo considerada uma intervenção parcial de caráter emblemático ou seja, “Apesar de esse contrato ter recebido um grande volume de investimentos em uma sequência de aditivos, as obras de urbanização da Rocinha detiveram-se apenas a um setor específico da favela e à edificação de equipamentos de grande porte.” (CARDOSO et al.,2018, p.125).

Dessa forma, é possível perceber que embora tais obras tenham sido inovações para a cidade do Rio de Janeiro, assumem um forte interesse econômico e político, uma vez que o governo utilizava dessas intervenções emblemáticas nas favelas para implementar modelos ligados a megaeventos. As intervenções emblemáticas consumiram 75% dos investimentos feitos pelo PAC na cidade” (CARDOSO et al.,2018, p.128).

Já no âmbito da Prefeitura, houve dois momentos distintos: intervenções iniciadas no governo de César Maia e posteriormente continuada por Eduardo Paes. Inicialmente, o governo de Cesar Maia, apesar de estar em oposição ao Governo Federal, participou do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), assumindo uma participação secundária nas obras de urbanização do Alemão, Mangueiras e Rocinha; contratos para o Complexo da Tijuca e para a Colônia Juliano Moreira; e onze contratos de financiamento via Pró-Moradia para complementar obras de

urbanização em territórios que já haviam passado por intervenções do programa Favela-Bairro (CARDOSO et al.,2018, p.120).

Em resumo, coube à Prefeitura intervir dentro das favelas e em conjuntos habitacionais já estabelecidos, fornecendo serviços de saneamento, infraestrutura e pequenos equipamentos locais, como creches e postos de saúde. Cabe destacar que a Prefeitura agia de forma independente das obras sob a responsabilidade do governo estadual, o que também resultou na falta de coordenação entre as intervenções:

A atuação da Prefeitura do Rio de Janeiro na gestão de César Maia seguiu, de forma geral, a mesma linha que já vinha sendo adotada em sua experiência anterior. Como um novo contrato de financiamento com o BID para dar seguimento ao Favela-Bairro (o Proap III) havia sido aprovado, embora não tenha tido os recursos liberados, o PAC acabou servindo como fonte de recursos para a Prefeitura seguir atuando na urbanização de favelas. (CARDOSO et al.,2018, p.120).

Com Eduardo Paes eleito, houve um novo contrato com o BID e assim o governo passou a ter mais recursos para urbanização das favelas, na ordem de US\$ 300 milhões. Conforme mencionado anteriormente, o Rio de Janeiro foi escolhido como sede das Olimpíadas de 2016 e com base nas ambições que estavam por trás desse megaevento, o governo apostou no Programa de Integração de Assentamentos Precários Informais - Morar Carioca, com a pretensão de urbanizar todas as favelas que de alguma forma julgavam ter potencial. Contando com os recursos tanto do BID quanto do PAC, ele visava inovar de uma forma mais abrangente, incluindo as áreas no entorno dos assentamentos e integralizando em maior grau as favelas. Segundo a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), o programa tinha como objetivo “promover a inclusão social, através da integração urbana e social completa e definitiva de todas as favelas do Rio até o ano de 2020”. (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Conheça o Programa. Disponível em:<<http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/conheca-o-programa>> . Acesso em: Agosto de 2023).

O Programa Morar Carioca, concebido durante a gestão de Jorge Bittar na Secretaria de Habitação, tinha o objetivo de aprimorar as intervenções em favelas, originalmente implementadas pelo Favela-Bairro. Propôs inovações, como uma abordagem mais ampla dos projetos, englobando áreas próximas aos

assentamentos e favelas adjacentes, mesmo que não fossem contíguas. Por meio de um concurso do IAB-RJ, 40 escritórios de arquitetura foram escolhidos para intervir em conjuntos de favelas designados, começando em junho de 2012. Contudo, ao longo da implementação do Morar Carioca, muitos objetivos amplos foram deixados de lado, e em janeiro de 2013, a prefeitura rompeu o contrato com a Ibase<sup>2</sup>, modificando significativamente o programa (CARDOSO et al.,2018, p.122).

No segundo mandato de Eduardo Paes, o programa tornou-se uma denominação para todas as intervenções em favelas, incluindo aquelas financiadas pelo PAC, sendo simultaneamente denominadas de PAC e Morar Carioca. As intervenções abandonaram a metodologia original, interrompendo o processo de contratação dos escritórios de arquitetura selecionados. O Morro da Providência foi urbanizado sob o Morar Carioca, associado ao Projeto Porto Maravilha. Além disso, a favela da Babilônia recebeu a chancela "Morar Carioca Verde" para servir como mostra da atuação da SMH na Conferência das Nações Unidas Rio+20, destacando-se como exemplo de "legado sustentável-social" dos Jogos Olímpicos (CARDOSO et al.,2018, p.122).

Uma mudança significativa na política da prefeitura em relação às favelas ocorreu após as chuvas de 2010, quando foi divulgada uma lista de favelas a serem completamente removidas, alegando riscos. Em resposta às comunidades e organizações, ficou evidente que era uma tentativa de iniciar um programa de remoções em áreas valorizadas da cidade, contradizendo a promessa de urbanização universal das favelas (CARDOSO et al.,2018, p.123).

Contudo, é importante destacar que desde o anúncio que sediaría grandes eventos com repercussão mundial, é possível perceber uma reconstrução espacial da cidade, passando por diversas transformações urbanas almeçadas por diversos

---

<sup>2</sup> Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) é uma organização não governamental brasileira que atua na área de análise social e econômica. O Ibase e a Prefeitura estabeleceram um acordo para o programa "Morar Carioca", destinado às favelas do Rio de Janeiro. Chamada de "Morar Carioca. Cidadania Ativa", a iniciativa visava promover a participação comunitária e o controle social na definição de projetos e obras. O Ibase, encarregado da ação, era responsável por envolver os moradores no planejamento das intervenções, em colaboração com os arquitetos contratados pela Prefeitura. A parceria destaca valores como justiça social, reconhecimento da favela como cidade, controle social pelos moradores, e concede autonomia ao Ibase. Esta não é a primeira incursão do Ibase na área, já que, em 2008, lançou a campanha "Pacto pela Cidadania" durante as obras do PAC das favelas, e também criou o Observatório da Cidadania do PAC e realizou seminários sobre favelas sob o lema "favela é cidade". (<https://ibase.br/ibase-lanca-morar-carioca-cidadania-ativa/>)

grupos de interesses. Isto é, tais megaeventos atraíram enormes investimentos e promoveram intervenções urbanas causando profundas modificações no dinamismo e cotidiano de parte da população carioca, Romeiro e Frota definem bem como se deu essa relação:

O uso dos chamados megaeventos e megaprojetos para impulsionar o crescimento econômico é um fenômeno relativamente recente considerando-se que, somente depois da Segunda Guerra Mundial, o movimento olímpico incluiu a pauta da construção de infraestrutura pública para a realização dos eventos de esportes. Após os anos setenta do século passado ficou mais evidente a combinação da organização de eventos esportivos internacionais com os processos de transformação urbana, acompanhados de uma política de construção de infraestrutura esportiva como estratégia de renovação urbana. E, com a crise econômica mundial, as organizações internacionais responsáveis pelos megaeventos e as corporações que os patrocinam têm deslocado seus interesses para países emergentes, associando-se a agentes nacionais, sob o argumento de que promoverão impactos positivos para as cidades que os receberem, gerando empregos, novas oportunidades e benefícios para a população. (ROMEIRO; FROTA, 2015, p.15).

Como mencionam os autores, este surto de crescimento econômico associado aos megaeventos traz enormes lucros às grandes incorporadoras, à indústria da construção e às grandes organizações do mercado imobiliário. Por outro lado, contribui para violações dos direitos de grupos e comunidades social e economicamente vulneráveis.

Tais eventos são meramente usados como justificativa para a demolição de bairros populares inteiros, exacerbando assim a recorrente segregação socioespacial no Rio de Janeiro. Porém, essas oportunidades de investimentos têm sido aproveitadas levando em consideração os interesses daqueles que Milton Santos define como “atores hegemônicos da economia, da cultura e da política” (SANTOS, 1996, p.51), implantando projetos excludentes, em outras palavras:

A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria para aqueles com dinheiro, assim como a própria cidade, num mundo onde o turismo, o consumismo, o marketing de nicho, as indústrias culturais e de conhecimento, e também a perpétua dependência em relação à economia

do espetáculo, tornaram-se principais aspectos da economia política do desenvolvimento urbano. (HARVEY; 2001, p.143).

## **5. A FAVELA DA ROCINHA**

O presente trabalho tem como ponto focal a análise da implementação do PAC na favela da Rocinha, presente na Área de Planejamento 2 (AP2). Para isso, é preciso entender primeiro o contexto de formação dessa favela. A Rocinha surgiu no final da década de 20, com a formação de um “subúrbio” na Lagoa Rodrigo de Freitas e Gávea, com indústrias e bairros operários contrastando esses bairros burgueses no entorno. Recebeu esse nome por se tratar de uma enorme fazenda de café, que foi dividida em grandes chácaras para o consumo agrícola de hortaliças, uma “roça”, que abastecia a região da zona sul.

O poder público começou a ser pressionado pelo capital imobiliário e financeiro e, através das obras de saneamento, abertura de acessos e leis de zoneamento, a população operária foi sendo expulsa da Gávea e Jardim Botânico e se instalaram nos terrenos da fazenda de gado. Eles se juntaram à população vinda de zonas rurais, e passaram a cultivar produtos hortícolas para abastecer a recém-criada feira da Gávea (1922). Segundo relatos, o nome “Rocinha” se deu justamente nesta feira, quando os compradores questionavam a origem dos produtos e eles respondiam que vinham da sua “rocinha” (CARDOSO, M., 2010; SETH,1985).

Em 1938, com o asfaltamento da Estrada da Gávea, o processo de ocupação desse morro se intensificou, principalmente, durante os anos de 1950 a 1970, quando houve um período de migração nordestina que era atraída pela localização, integração com diversas áreas, e com as oportunidades de trabalho que eram ofertadas na cidade. Desde 1993, o local passou a ser definido como um bairro e segundo o último censo do IBGE, realizado em 2010, cerca de 70.000 pessoas vivem na Rocinha, se tornando a maior favela da América do Sul, embora a associação de moradores considere que esse número ultrapassa a casa dos 100.000 moradores.

## **6. AS PROMESSAS DO PAC NA ROCINHA VERSUS O QUE FOI ENTREGUE**

As intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Rocinha aconteceram baseadas no PEU (Plano de estudo Urbano ou Plano Diretor da Rocinha), um trabalho que o professor e arquiteto Luiz Carlos Toledo realizou

com participação de moradores para a Ideia de Urbanização do Complexo da Rocinha. Tal Plano Diretor resumia as necessidades e demandas por direitos básicos dos indivíduos que moram na Rocinha. Contudo, apesar de ter como base um trabalho sólido e aparentar estar sendo consolidado, o Programa não foi concluído. A primeira fase do PAC tinha como objetivo entregar um Complexo Esportivo, uma Unidade de Pronto-Atendimento (UPA) 24H, trocar a passarela, uma Biblioteca Parque, urbanizar e ampliar as Ruas 1, 2 e 4, reformular o mercado popular e cobrir o esgoto a céu aberto. De acordo com relatos dos moradores, dentro das promessas havia o discurso de que os valões voltariam a ter sua função como córregos, os conjuntos habitacionais construídos seriam feitos em números maior que o total possível de realocação (SILVA, 2023).

Em meados de 2008, as obras do PAC foram iniciadas com o orçamento de R\$259 milhões para a reestruturação de diferentes pontos da Rocinha. As ações foram elaboradas visando desenvolver diversas áreas da comunidade: econômica, cultural, educacional, lazer e entre tantos outros. Contudo, ao longo desses quase 15 anos desde o seu início, algumas obras seguem paralisadas sem indício de retorno (SILVA, 2023).

### **6.1 PAC 1 (2008-2012)**

O projeto da primeira fase do PAC teve início com a construção de um espaço para esportes, o Complexo Esportivo, e a renovação da passarela com acesso a um dos lados da Autoestrada Lagoa-Barra, local com um ponto de ônibus em direção à Zona Sul. Ao longo da Estrada da Gávea haveria a abertura e ampliação de ruas para melhorar a mobilidade e o tráfego da região. Além disso, um dos planos era a construção de um espaço cultural, a Biblioteca C4. Havia também a promessa de construir uma creche e um centro de saúde (UPA), a cobertura do valão a céu aberto, um plano inclinado que possibilitaria o acesso da área de baixo ao ponto mais alto do morro e por fim a construção de conjuntos habitacionais para aquelas famílias que iriam precisar perder suas casas para que determinadas obras fossem realizadas (SILVA, 2023).

### 6.1.1 A passarela da Rocinha

A primeira grande obra de impacto foi a construção da passarela projetada por Oscar Niemeyer. Cavalcanti (2013) ressalta que esse é um grande exemplo do principal diferencial em relação às políticas de urbanização de favelas-anteriores, ou seja, a forma como o PAC insere as favelas na paisagem da cidade e como esses símbolos são utilizados para fortalecer o discurso de integração entre favela e asfalto. Nesse sentido, a autora defende que os projetos do PAC “produzem um regime ambíguo de (in)visibilidade desse espaço, na medida em que não é a favela, como tal, que sobressai na paisagem, mas o espetáculo de sua ‘integração’ à cidade” (Cavalcanti, 2013, p. 206). A figura 1 apresenta a passarela da Rocinha. Figura

Figura 1 - Passarela da Rocinha



Fonte: autoria própria.

Trazendo um modelo arquitetado por Oscar Niemeyer e fazendo referência às curvas da “mulher carioca”, a Passarela da Rocinha foi um dos projetos de maior visibilidade do programa. Além de dar à fachada da favela um novo visual, sua função era de integrar a favela com o “asfalto”, facilitando a locomoção dos moradores. Contudo, toda essa aparência é cercada de polêmicas e nesse caso, uma suspeita de superfaturamento. De acordo com Zoe Roller, para o site Rio On Watch, para construção da passarela foram gastos cerca de R\$15 milhões. Segundo moradores, a passarela possui uma enorme funcionalidade no dia a dia:

“A passarela da Rocinha é bem útil para diversos moradores, tanto para aqueles que utilizam das linhas de ônibus que passam na autoestrada quanto para os usuários do complexo esportivo. A estrutura parece boa, mas não se vê manutenção frequente na área, além de ter algumas pequenas rachaduras.” (Elvis, 23 anos, morador da Rocinha).

Figura 2 - Passarela rachada.



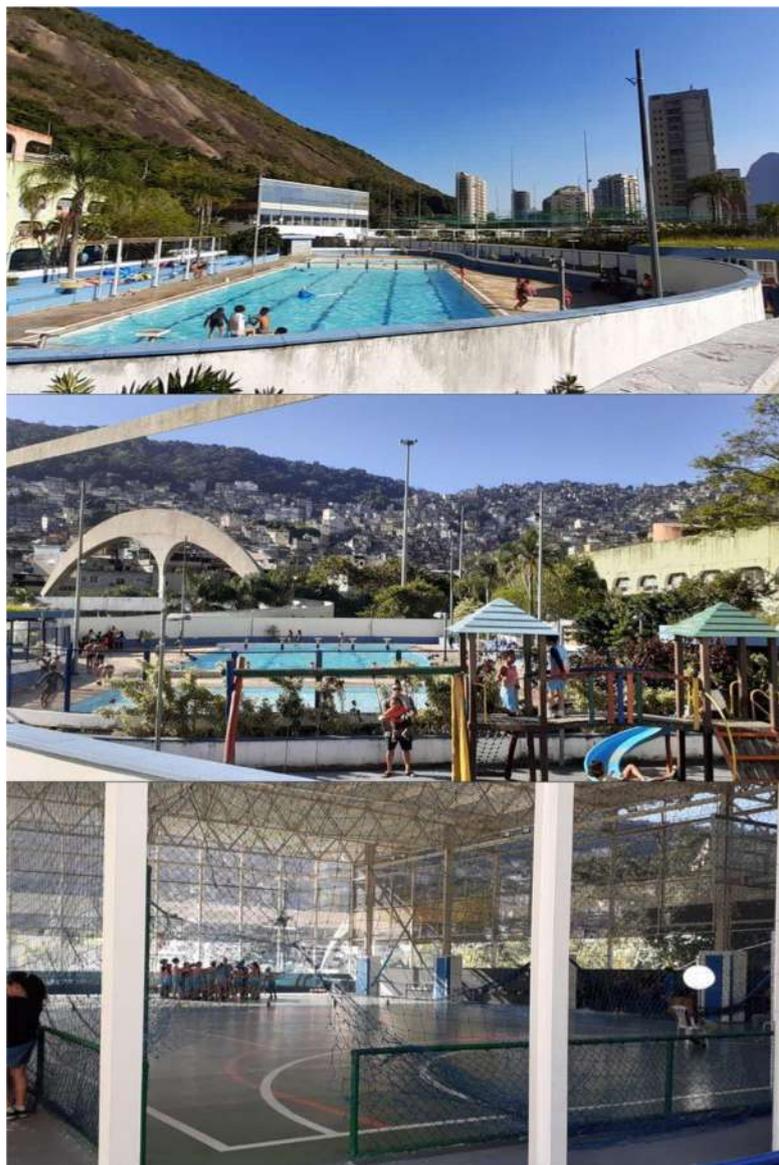
Fonte: autoria própria.

Além disso, há uma forte crítica, dentre os moradores entrevistados, em relação a quantia exorbitante investida na obra, uma vez que as questões mais problemáticas da favela não foram priorizadas. Com isso, alegam a falta de escuta por parte do poder público em relação àqueles que residem no local e irão usufruir de tais políticas. A figura 5 representa a falta de manutenção necessária na passarela.

#### 6.1.2 Complexo Esportivo

O Complexo Esportivo foi inaugurado em 2010 com o objetivo de integração esportiva e social desde as crianças até os idosos. O espaço totalmente novo é um dos grandes pontos positivos do PAC na Rocinha, sendo até os dias de hoje um dos principais meios de integração dos jovens aos esportes, fornecendo atividades que antes não eram ofertadas dentro da favela. Figura 3 representa o Complexo Esportivo da Rocinha.

Figura 3 - Complexo Esportivo da Rocinha.



Fonte: autoria própria.

Conforme o tempo passou, o local foi deixado de lado por parte do poder público, a falta de manutenções e consertos de equipamentos já desgastados e/ou impróprios para uso fazem parte das queixas daqueles que frequentam o Complexo (Figura 4). Com a falta de manutenção e assistência, os moradores passaram a se organizar para conseguir manter o local. Muitos consertos ficaram por conta de ações organizadas por eles, mas não possuíam as ferramentas adequadas e suficientes para suprir todos os problemas.

“O Complexo Esportivo é um ótimo espaço para lazer e atividade físicas para nós moradores, principalmente para as crianças. Oferece uma

variedade muito boa de esportes, como futebol, futsal, natação, basquete e judô. Porém, a falta de agilidade na manutenção da área e na solução de problemas demoram bastante, tanto para iniciar a obra quanto para finalizar depois de ser iniciada, levam muitos meses para ser concluída, isso faz com que uma boa parte das crianças e adolescentes fiquem sem a prática por um longo período de tempo. Como por exemplo a quadra de futsal/basquete/vôlei demorou cerca de 8 meses para ficar pronta. Além das últimas obras não terem solucionado alguns problemas antigos existentes no local, como por exemplo a falta de escoamento da água na quadra poliesportiva em épocas de chuva.” (Elson, 23 anos, morador da Rocinha).

Figura 4 - Problemas no Complexo Esportivo da Rocinha.



Fonte: autoria própria.

Os professores dos projetos precisavam se desdobrar para conseguir manter o interesse dos alunos por conta da falta de equipamentos. Além disso, muitos moradores relatam que por um tempo a região foi tomada por um mal cheiro de um valão próximo deixando as crianças com mal-estar e deixando o odor na roupa das mesmas.

Apesar de todos os problemas que precisam enfrentar, o espaço é ainda uma das poucas oportunidades encontradas por esses cidadãos para a prática de esportes. Assim, viabilizando que crianças e jovens ocupem seu tempo livre com práticas saudáveis e fiquem longe das ruas tendo contato com a criminalidade. Além

disso, oferece aos moradores mais idosos uma via mais saudável de forma acessível.

### 6.1.3 Parque Ecológico

Em 2012, com o orçamento de cerca de R\$24 milhões, na parte mais alta da favela foi inaugurado uma extensão do Complexo Esportivo: o Parque Ecológico da Rocinha. Essa construção gerou grandes expectativas por conta das suas particularidades naturais ligadas ao meio ambiente, com uma parte ampla e com vista de uma parte da comunidade e do bairro de São Conrado. O espaço é considerado multiuso, criado para cultura, esporte e lazer, mas também para preservação da área verde.

Contudo, com atrasos de obras e paralisações na qual impediram o andamento completo do Parque, a promessa é que seria finalizado em uma fase dois do PAC. No entanto, até o momento atual permanece sem ser utilizado pelos moradores por falta das restaurações que precisam ser feitas. De acordo com relatos levantados durante essa pesquisa, apesar de bonito e arborizado, com grande potencial de uso para eventos e confraternizações, por exemplo, há um descaso público para manter o que foi entregue há anos.

“O parque ecológico é a maior decepção das obras do PAC, um projeto que não foi pra frente, além da área ser de risco por conta dos deslizamentos de terra quando há chuva intensa, a rua de acesso também não é asfaltada, o que dificulta ainda mais.” (Elvis, 23 anos, morador da Rocinha).

### 6.1.4 Abertura da Rua 4/ Rua Nova

A abertura da Rua 4 tinha como objetivo melhorar a mobilidade não só dos pedestres e dos transportes, mas também a circulação do ar, uma vez que essas ruas estreitas colaboraram para a proliferação de doenças como tuberculose. Com essa abertura, a favela ganhou mais uma via de locomoção para além da estrada da Gávea, permitindo até que caminhões pequenos passassem ali.

“A rua nova é boa por ser mais uma alternativa de acesso tanto para a parte baixa quanto a parte alta da Rocinha, principalmente nos horários de

trânsito intenso na Estrada da Gávea, mesmo só passando de moto nessa área.” (Marcia, 32 anos, moradora da Rocinha)

Contudo, apesar de ter beneficiado a população nesse sentido de locomoção, para viabilizar a obra muitas famílias tiveram suas casas demolidas e em troca o governo ofereceu um conjunto habitacional com cerca de 144 apartamentos. Aqueles que não foram beneficiados receberam uma quantia para buscar um novo lar.

Outra crítica em relação aos apartamentos, para além da quantidade, o espaço desagradou os moradores, pois aqueles que residiam em uma casa de maior porte receberam algo desproporcional ao que estava habituado. Para além disso, aqueles que receberam o dinheiro encontraram dificuldade para encontrar uma casa na mesma localidade, muitas vezes precisando se locomover até o ponto mais alto do morro onde era mais acessível ou até mesmo precisando deixar a Rocinha.

Já os moradores que permaneceram em suas casas próximo ao local da obra, foi necessário arcar com os custos para reparos e danos causados pelas ações da abertura da Rua. De arranhões a rachaduras maiores, ou até mesmo a falta de água, não houve nenhum suporte dos órgãos públicos, com isso prejudicando ainda mais famílias.

#### 6.1.5 Biblioteca C4

Nessa mesma Rua Nova, foi construída a Biblioteca C4 (figura 5) com o intuito de criar um espaço que desse acesso à cultura e educação para os moradores. Para além de uma biblioteca convencional, o local contava com uma videoteca, cdteca e um auditório. Com o tempo o local foi repaginado e com exemplares sendo atualizado, mas atualmente, funciona principalmente como um espaço para aulas de música, teatro e algumas atividades corporais. A figura 6 mostra as aulas disponíveis na Biblioteca da Rocinha.

“A Biblioteca é um espaço que proporciona oportunidade de ter contato com a cultura de perto, para pessoas de diversas idades. Eu faço aula de teatro, minha avó faz aula de yoga. Então consegue abraçar diversas pessoas” (Jhennifer, 25 anos, moradora da Rocinha).

Figura 5 - Biblioteca da Rocinha.



Fonte: autoria própria.

Figura 6 - Aulas disponíveis na Biblioteca da Rocinha.



Fonte: autoria própria.

## 6.2 PAC 2 (2013)

Sob o Governo de Dilma Rousseff em 2013, surgiu o discurso do retorno das obras do PAC, configurando a segunda fase do programa, resgatando o plano de produção da primeira fase e apresentando novos investimentos. Sem ter finalizado

de fato o PAC 1, com uma enorme lista de trabalhos inacabados, a promessa principal era a questão do saneamento básico, além do retorno da construção do plano inclinado e do polêmico teleférico.

A ideia do teleférico sofreu diversas críticas. Conhecido também como o “elefante branco” do PAC 2, era motivo de preocupação para diversos agentes comunitários e moradores. O projeto foi anunciado como uma intervenção bilionária para integrar diferentes pontos da Rocinha com um só transporte, assim como no Complexo do Alemão.

Contudo, a proposta sofreu resistência da população da favela. Sem ao menos terem sido consultados acerca de tal construção, os moradores se reuniram e realizaram protestos reivindicando por assuntos que julgavam mais essenciais no momento e que mereciam mais investimentos como educação, saúde e principalmente o saneamento básico que até hoje segue sendo um dos principais problemas da Rocinha. Em entrevista para o jornal Fala Roça, o morador Fernando Ermiro declara:

“Sou contra a construção de um teleférico na Rocinha porque não dialoga com a favela, custa uma fortuna e a manutenção é cara, além de ser importada e que não desenvolve e nem transfere tecnologia para gente”

Com isso, apesar de inúmeras conversas, não só o projeto não foi para frente, mas qualquer outra ideia de implementar o programa persistiu. Isso ocorreu muito devido a polêmica divulgada acerca dos desvios de verbas do ex-governador da época Luiz Fernando Pezão e da empreiteira responsável pelas obras. Em 2019 Pezão, a construtora Andrade Gutierrez e mais sete réus tiveram seus bens bloqueados por superfaturamento em obras do PAC nas favelas da cidade, sendo assim acusados de improbidade administrativa. Isto é, de acordo com o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, foram identificados valores pagos por serviços acima do padrão nas tabelas oficiais em três contratos firmados entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro e a União. Segundo o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), apenas na urbanização da Rocinha foram utilizados cerca de R\$12.247.096,79 (Obras do PAC em favelas do Rio foram superfaturadas, diz TCE-RJ. G1 Rio: online. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio->

[de-janeiro/noticia/obras-do-pac-em-favelas-do-rio-foram-superfaturadas-diz-tce-rj.ghtml](#). Acesso em 10/07/2023).

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Entre os anos de 2007 e 2018, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) esteve em curso pelo governo federal. Seu principal objetivo era impulsionar o avanço econômico e social do país. Ao alocar recursos para diversos setores, como infraestrutura, saneamento, habitação, energia e transporte, o PAC visava promover o progresso sustentável e diminuir as disparidades regionais.

Ao longo de sua existência, o PAC alcançou resultados notáveis que impulsionaram diversas obras e iniciativas em várias regiões do Brasil. Investimentos consideráveis foram feitos no desenvolvimento de infraestrutura, abrangendo estradas, portos, aeroportos, saneamento básico, energia renovável e habitação popular. Esses investimentos levaram à melhoria das condições de vida da população e estimularam o crescimento econômico em diversos setores.

A implementação do programa na favela da Rocinha, localizada na Zona Sul do Rio de Janeiro foi crucial para tentar melhorar as condições urbanas e de moradia no local, oferecendo aos seus moradores acesso às políticas públicas na área da educação, esporte, lazer e de infraestrutura básica, assegurando direitos básicos desses indivíduos que quase não tinham contato com esses serviços dentro da comunidade.

Cabe ressaltar que o PAC criou espaços que servem como canal de socialização positiva aos jovens dessa favela, uma medida importante para os afastar da criminalidade que permeia aquele local. Assim como para todos os indivíduos conseguirem ter tempo livre de qualidade dentro da própria comunidade, com esportes para melhorar a qualidade de vida, saúde e lazer para entretenimento.

Apesar de avanços significativos, o PAC encontrou obstáculos e recebeu críticas. A implementação dos projetos frequentemente enfrentava atrasos, ultrapassando os cronogramas originalmente definidos. Além disso, alguns casos revelaram problemas de gestão, corrupção e falta de transparência, o que prejudicou a eficiência e eficácia do programa. É fundamental destacar que o PAC começou a ser implementado em um cenário político e econômico mais estável, mas sua continuidade foi influenciada pelas mudanças subsequentes ocorridas nas

circunstâncias nacionais. As implicações da recessão econômica, agitação política e limitações fiscais tiveram um impacto direto na execução do programa em suas fases finais e sua continuidade.

Para além disso, cabe mencionar ainda a ineficácia das ações de provisão de moradia. Ao analisar todo o processo de remoção e remanejamento dos moradores, é possível notar que a quantidade de habitações oferecidas em relação a quantidade de moradores é discrepante, ou seja, a política habitacional não teve eficácia. Em outras palavras, o número de pessoas impactadas positivamente foi extremamente pequeno com relação a quantidade de habitantes da comunidade.

De fato, o PAC na favela da Rocinha possui grande relevância e impacto até hoje na vida dos moradores, concedendo a eles oportunidades significativas na área da educação, esporte, lazer e infraestrutura básica. Contudo, a continuidade do programa enfrenta problemas principalmente no que tange a manutenção dos serviços para manter os espaços. Ademais, os problemas da época de implementação continuam não sendo atendidos, ou seja, as principais demandas da época não foram escutadas. A questão do saneamento básico e esgoto a céu aberto persiste até os dias de hoje, deixando a população local suscetível a doenças e expostas a um ambiente insalubre.

Cabe ressaltar que o jogo das alianças políticas ajuda a compreender os diversos caminhos percorridos e mostra que os objetivos destes investimentos, em muitos casos, não se limitam aos objetivos operacionais dos planos iniciais. Este artigo apresenta dados que demonstram que as intervenções do governo estadual na cidade do Rio de Janeiro estavam alinhados nesse período com interesses mais amplos em promover a ação do governo federal e criar marcos na paisagem urbana, como o caso da Passarela da Rocinha, cuja funcionalidade é mais visual do que relacionada com as reais necessidades e prioridades dos moradores. Isto contrapõe a adequação do investimento relacionado com o objetivo original do programa e realça a sobreposição de interesses das diferentes ordens.

Dessa forma, apesar de investimentos substanciais apresentarem resultados aquém do esperado, necessidades cruciais da população continuam sem ser atendidas, como é evidenciado pela ausência de saneamento na favela da Rocinha, tornando-se uma demanda central da comunidade em oposição ao projeto do teleférico. Por outro lado, é relevante salientar que certos equipamentos propostos,

como a biblioteca, operam de maneira eficaz, proporcionando benefícios significativos para a população.

Outro ponto que merece destaque é que além do Poder Público, ONGs e movimentos sociais têm desempenhado um papel importante na luta contra as remoções de favelas, exigindo políticas mais efetivas e defendendo os direitos dos moradores. A urbanização de favelas continua sendo um desafio em muitas áreas do Rio de Janeiro. A escassez de recursos, a violência urbana e a complexidade das questões envolvidas exigem esforços contínuos para melhorar as condições de vida das favelas e integrá-las plenamente à cidade.

Devemos ressaltar que, não só no caso da Rocinha, mas para a urbanização das favelas em geral, é necessário políticas mais efetivas que olhem para os moradores como parte essencial na construção das políticas públicas. Isto é, que eles sejam membros responsáveis por planejar aquilo que vai ser entregue indicando a real necessidade desses indivíduos para além de um olhar tecnicista e político dos governantes. Por fim, conclui-se com esse trabalho que, apesar do progresso, a urbanização de favelas continua sendo um desafio em muitas áreas do Rio de Janeiro. A escassez de recursos, a violência urbana e a complexidade das questões envolvidas exigem esforços contínuos para melhorar as condições de vida das favelas e integrá-las plenamente à cidade.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).
- BRUM, M. S. I. (2013). **Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos**. O Social em Questão, ano XVI, n. 29, pp. 179-208.
- BURGOS, M. B. (2006). “**Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro**”. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. Um século de favela. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- CARDOSO, A. L. (2005). “**O Programa Favela-Bairro – Uma avaliação**”. In: ZENHA, R; FREITAS, C. **Seminário de Avaliação de Projetos IPT em Habitação e Meio Ambiente: assentamentos urbanos precários. Anais. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia**.
- \_\_\_\_\_ (2007). Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos MetrÓpole**. São Paulo, n. 17, pp. 219-240.
- CARDOSO, M. **Como morre um projeto de policiamento comunitário: O caso do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho**. 2010. Tese (Doutorado em Antropologia Social), PPGAS, Universidade de Brasília, 2010.
- CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. A.; JAENISCH, S. T (2018). “O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: caracterização das intervenções e arranjos institucionais”. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro, Letra Capital, v. 1, pp. 107-138.
- CAVALIERI, F.; VIAL, A. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010**. Coleção Estudo Cariocas. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. 2012.
- CAVALCANTI, M. (2013). À espera, em ruínas: urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da “PACificação”. **DILEMAS – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 6, n. 2, pp. 191-228.
- CAVALCANTI, M. Vida e Morte do “Agrupamento 26” (2011-2013): breve etnografia do Morar Carioca na “Barra Olímpica”. **Revista de Antropologia da USP**. Vol. 60 (3), 2017.
- CORREA, Douglas. **TCERJ aponta superfaturamentos em obras do PAC na Rocinha, Manguinhos e Alemão**. Agência Brasil, 24 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-01/tce-rj-aponta-superfaturamento-em-obras-do-pac-na-rocinha-manguinhos-e-alemao>. Acesso em: 07/06/2023.

DAVIDOVICH, F. (2000). Um repensar da favela: tendências e questões. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, n. 4, pp. 119-133.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. Tradução: Carlos Szlak. 2ª Edição. São Paulo: Annablume, 2006.

IBGE. Aglomerados subnormais. Primeiros resultados. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

**LANÇAMENTO do PAC 2 Rocinha**. Rio de Janeiro: Ascom Seobras Rj, 2013. P&B

MACHADO DA SILVA, L. A.; FIGUEIREDO, A. (1981). Urbanização x remoção: uma polarização recente. In: **V ANPOCS**. Anais. Friburgo, pp. 19-21.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Contratos ativos de obras do PAC**. Posição 31/12/2017. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Urbanização de favelas: a experiência do PAC**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Brasília, 2010.

MOREIRA, Martha. **Ibase lança 'Morar Carioca. Cidadania Ativa'**. 2012. Disponível em: <https://ibase.br/ibase-lanca-morar-carioca-cidadania-ativa/>. Acesso em: 10 out. 2023.

**Obras do PAC em favelas do Rio foram superfaturadas, diz TCE-RJ**. Rio de Janeiro, 24 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/obras-do-pac-em-favelas-do-rio-foram-superfaturadas-diz-tce-rj.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ROLINK, Raquel. **A abolição do termo aglomerados subnormais e passo importante para o rompimento de uma economia política das cidades cimentada na exclusão**. Labcidade, São Paulo, 11 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/a-abolicao-do-termo-aglomerados-subnormais-e-passo-importante-para-o-rompimento-de-uma-economia-politica-das-cidades-cimentada-na-exclusao/>. Acesso em: 01/12/2023.

\_\_\_\_\_ (2019). Paisagens para a renda, paisagens para a vida. **Revista Interdisciplinar**. Belo Horizonte, v. 5, pp. 20-43.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho (Org.). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas**. Colaboração de Nelson Saule Junior e Stacy Natalie Torres da Silva. São Paulo: IBDU, 2015.

ROLLER, Zoe. **Programa de Aceleração do Crescimento Freado na Rocinha**. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=2191>>.. Acesso em: 10 out. 2011.

SANTOS, Milton. **METAMORFOSES DO ESPAÇO HABITADO: fundamentos Teórico e metodológico da geografia**. Hucitec: São Paulo, 1988.

SETH, M. **Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, o Povo Sobe no Governo Brizola**. Secretaria de Estado do Trabalho e da Habitação, Rio de Janeiro, 1985.

SILVA, Michele. **Sem a conclusão do PAC 1, Governo do Rio quer iniciar o PAC 2 na Rocinha**. Fala Roça, Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2018. Disponível em: <https://falaroca.com/sem-a-conclusao-do-pac-1-governo-do-rio-quer-iniciar-o-pac-2-na-rocinha/>. Acesso em: 10/07/2023.

XIMENES, Luciana Alencar; CARDOSO, Adauto Lúcio; LUFT, Rosângela Marina. Política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro: dimensões institucionais e normativas. **Cadernos MetrÓpole**, v. 25, p. 993-1015, 2023.