Universidade de São Paulo

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica?

**Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico
da Cidade do Rio de Janeiro.**

Izabel Cristina Reis Mendes

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Cristina da Silva Leme

São Paulo

2006

IZABEL CRISTINA REIS MENDES

Programa favela-bairro: uma inovação estratégica?
Estudo do programa favela-bairro no contexto do plano estratégico da
cidade do Rio de Janeiro.

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura
e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a
obtenção do título de Mestre em Arquitetura e
Urbanismo.

Área de Concentração: Projeto, Espaço e Cultura.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Cristina da Silva Leme.

São Paulo

2006

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Mendes, Izabel Cristina Reis

M538p Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica? Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro / Izabel Cristina Reis Mendes.- - São Paulo, 2006.
191 p. : il.

Dissertação (Mestrado – Área de Concentração: Projeto, Espaço e Cultura) – FAUUSP.

Orientadora: Maria Cristina da Silva Leme.

1. Urbanização – Rio de Janeiro (RJ) 2. Favelas – Rio de Janeiro (RJ) 3. Projeto urbano I. Título

CDU 711.585:301(815.31-21)

AGRADECIMENTOS

À Prof.^a Dra. Maria Cristina da Silva Leme pelo apoio e atenção durante o processo de orientação

Aos colegas do grupo de estudos Ana Beatriz Galvão, Célia Ferraz de Souza, Célia Rocha Paes, Denise Antonucci, Francisco Soares, Luiz Antônio Nunes, Sergio Abrahão e Rita Canutti, que tanto contribuíram para meu crescimento intelectual.

À Capes pela concessão de bolsa de mestrado.

Aos técnicos da Secretaria Municipal de Habitação da cidade do Rio de Janeiro por terem possibilitado o levantamento documental e as visitas a campo para a realização deste trabalho.

À Alexander Reis pelas discussões, compreensão e companheirismo.

À Eliana Miranda e Luciana Rodrigues por suas contribuições.

À minha família pelo apoio incondicional

RESUMO

O Programa Favela-Bairro foi difundido como modelo inovador de intervenção em favelas na cidade do Rio de Janeiro por tratar a problemática dessas áreas em seu conjunto, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população e de transformar o conceito e a imagem das favelas na cidade.

A metodologia desenvolvida pelo Programa parece representar o modelo de urbanismo em vigência na cidade, baseado nos conceitos do planejamento urbano estratégico, mas ao mesmo tempo traz em sua base uma metodologia de urbanização que foi desenvolvida durante o processo de consolidação das favelas na cidade, desde sua origem.

O propósito deste trabalho foi realizar uma análise comparativa entre as ações de urbanização de favelas anteriores, que colocam em cheque o caráter inovador do Programa para a população atendida e esclarecer as relações entre o modelo de urbanismo adotado pela administração municipal e o Favela-Bairro, buscando compreender de que forma os conceitos adotados na prática de projetos urbanos na cidade, dentro do modelo estratégico, influenciaram os projetos de urbanização em favelas.

ABSTRACT

The “Favela-Bairro” Program was spread as an innovative model of intervention in the slums of Rio de Janeiro because it deals with the problematic issues of those areas as a whole, and has the aim of improving the population quality of life and making a different impression of the city’s slums as well.

The methodology developed by the program seems to reflect the city’s current urbanism model based on concepts of strategic planning, however, it also has in its foundation a methodology of urbanization that was created during the setting of slums in the city.

The objective of this work was to make a comparative analysis of the prior urbanization programs which question the innovative purpose of the Program for the targeted population, and also shows the relations between the urbanism model adopted by the municipal administration and the “Favela-Bairro Program” aiming to understand how the concepts used in the implementation of the urban projects in the city (in the context of the strategic model) have influenced the urbanization programs of the slums.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	01
Objetivos da Pesquisa e Objeto de Estudo	05
Estrutura da Dissertação	08
CAPÍTULO 1	
A BUSCA DE UM LUGAR NO CIRCUITO DAS ECONOMIAS GLOBAIS ATRAVÉS DE UM PLANO ESTRATÉGICO.	14
1.1 A globalização e seus reflexos no espaço urbano	17
1.1.1 O impacto do processo da globalização para a população de baixa renda	26
1.2 A proposta de uma nova abordagem sobre cidades	31
1.2.1 O Planejamento Urbano Estratégico	34
1.3 A busca da transformação da cidade - os projetos urbanos estratégicos	36
1.3.1 Tratando áreas de exclusão social através de Projetos Urbanos Estratégicos	41
1.3.2 A atuação do BID	45
1.4 O caso do Rio de Janeiro – a apreensão do modelo empresarial.	47
1.4.1 Uma outra face da aplicação do modelo empresarial na cidade do Rio de Janeiro.	55
1.5 Os projetos urbanos estratégicos do Plano do Rio de Janeiro	60
CAPÍTULO 2	
A CONSOLIDAÇÃO DE UMA POSTURA DO PODER PÚBLICO PARA TRATAMENTO DAS FAVELAS: A “OPÇÃO” PELAS AÇÕES DE URBANIZAÇÃO.	63
2.1 Favelas na cidade do Rio de Janeiro: surgimento, consolidação e dimensão atual.	67
2.1.1 A emergência de uma ação pública	71
2.2 As primeiras ações – proibição e remoção	75
2.3 Os primeiros movimentos para urbanização	79
2.4 A coexistência de dois conceitos – remoção e urbanização	81
2.4.1 A atuação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (CODESCO): o projeto de Brás de Pina	86
2.4.2 A atuação da Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM): a continuidade da política de remoção.	91
2.5 Consolidação da mudança de postura do poder público: a opção pelas ações de urbanização	96
2.5.1 As favelas como problemática ambiental e de estruturação urbana	97
2.5.2 A busca por uma metodologia de urbanização	102
2.5.3 Pensando a favela como um todo	105
2.6 A urbanização integrada	114
2.7 O Programa Favela-Bairro	116
2.7.1 Objetivos e métodos	119
2.7.2 Características das intervenções	125
CAPÍTULO 3	

O CASO DE INTERVENÇÃO URBANA NAS COMUNIDADES DO JACAREZINHO E RIO DAS PEDRAS	128
3.1 Comunidade do Jacarezinho: origem, consolidação e características da área	131
3.1.1 As ações anteriores ao Programa Favela-Bairro	133
3.2 Programa Favela-Bairro: o Plano de Intervenção para a Comunidade do Jacarezinho	138
3.3 O Projeto Célula Urbana Jacarezinho	149
3.4 Complexo de Rio das Pedras: origem, consolidação e características da área.	154
3.5 Programa Favela-Bairro: o Plano de Intervenção para o Complexo de Rio das Pedras	159
CAPÍTULO 4	
CONCLUSÃO	167
BIBLIOGRAFIA	178
ANEXOS	187

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo – o Programa Favela Bairro - é uma das ações de intervenção urbana que compõem o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1995), adotado como instrumento de gestão e de adaptação espacial, econômica e social da cidade ao processo de reestruturação da economia mundial que ficou conhecido como globalização.

Esse processo é caracterizado por alguns autores como um divisor histórico tão importante quanto a revolução industrial devido à proporção das transformações, decorrentes da introdução de novas tecnologias. A partir do reconhecimento dessas mudanças é difundida a necessidade de renovação do “papel específico das cidades em um mundo de urbanização generalizada” (Sassen, 1998:13). A necessidade de construção de uma relação dinâmica e criativa entre o local e o global (Borja & Castells, 1997a) tornou-se o objetivo de grande parte das administrações públicas de cidades no mundo.

Essa demanda pela construção de novas relações está baseada na constatação de um novo tipo de sistema urbano que surge como consequência da globalização, e que opera em níveis regionais, globais e transnacionais. As cidades passam a ter que responder a novos desafios (nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade) para tomarem-se “competitivas e inserir-se nos espaços econômicos globais e, ao mesmo tempo, garantir à sua população o mínimo necessário de bem-estar para que a convivência democrática possa consolidar-se” (Borja & Castells, 1997:144-145)¹.

A partir do final da década de 80 diversas cidades elaboram e implantam um projeto de transformação urbana a fim de adequar-se às novas exigências e encontrar as respostas para esses desafios, utilizando como instrumento um plano estratégico para a gestão da cidade. Esse modelo, originado no meio militar e depois adotado pelo meio empresarial, aparece como ideal para administração das cidades no cenário da globalização por permitir agilidade na gestão,

¹ “podrán (...) ser competitivas al exterior e insertarse en los espacios económicos globales y, por otra, garantizar a su población los mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse.”

estabelecimento de metas e prazos, participação cidadã na construção da cidade, maior controle sobre os objetivos que se estabelece, flexibilidade para mudanças que se tornem necessárias e principalmente por se caracterizar como um plano de ações. Com base nos conceitos difundidos pelo modelo estratégico, a gestão municipal da cidade do Rio de Janeiro elabora um plano estratégico que utiliza essa metodologia na busca da reversão do seu quadro de estagnação econômica, do desenvolvimento social e urbano da cidade.

Esse método de planejamento gera um modelo espacial onde os projetos urbanos aparecem como elementos definidores dos objetivos e linhas de ação que compõem um plano estratégico. Considerando que o plano estratégico se converte em um processo legitimador dos grandes projetos urbanos (Borja & Castells, 1997), também na cidade do Rio de Janeiro estes irão configurar-se como âncoras do processo de construção de uma “nova cidade”, onde o espaço público é colocado como elemento central, o qual deve ser capaz de criar centralidade e potencializar uma mobilidade integradora.

O que o modelo adotado sugere é uma nova forma de projetar a cidade, em consonância com os princípios da “pós-modernidade”, onde o projeto deve ser “sensível às tradições vernáculas, às histórias locais, aos desejos, necessidades e fantasias particulares gerando formas especializadas, variando dos espaços íntimos e personalizados ao esplendor do espetáculo” (Harvey, 2000:69) e, ao mesmo tempo, atender aos anseios do mercado, cumprindo a função de promover transformações do meio urbano-regional e o aumento da atratividade e da coesão regional. As questões inerentes ao modelo espacial defendido por Borja e Castells (1997) são também analisadas por Harvey (1989; 2000) que se contrapõe a esse “novo” modelo, argumentando sobre seu aspecto inovador e os reais benefícios que propicia aos cidadãos.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, o Plano Estratégico é definido pela administração municipal como não sendo um plano extensivo ou um plano de governo, mas sim um conjunto de ações propostas que funcionam como estratégias para o desenvolvimento da cidade.

Dentro dessa ótica, é proposta a urbanização em favelas como uma ação desse Plano, trazendo os conceitos do planejamento estratégico para a base de uma metodologia de intervenção em favelas, sendo difundida a idéia da construção de um modelo inovador capaz de promover a transformação, tanto para o caso das favelas como para o caso de toda a cidade.

Segundo Sérgio Magalhães “a mudança essencial que se estabelece na década de noventa nas intervenções da Prefeitura, é contrapor-se à idéia de resolver somente o déficit habitacional existente, substituindo-a pela noção da superação do déficit urbano através da "produção de cidade"². Ou seja, substituir a ação isolada de construção de moradias pela organização de uma estrutura urbana, onde as camadas de população excluídas dos serviços públicos passem a se integrar na dinâmica funcional e vital da cidade "formal".

As principais ações propostas para integrar as áreas de favela ao tecido urbano da cidade compreendem: a complementação ou construção da estrutura urbana principal; a oferta de condições ambientais para a leitura da favela como um bairro da cidade; a introdução dos valores urbanísticos da cidade “formal” como signo de sua identificação como bairro (ruas, praças, mobiliário e serviços públicos); a inserção das favelas no processo de planejamento da cidade; a implementação de ações de caráter social (creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades esportivas, culturais e de lazer; e a regularização fundiária e urbanística.

A proposta de integração do Programa, está associada a uma nova prática, que busca o desenvolvimento da cidade via a requalificação do espaço urbano. Tem o ambicioso objetivo de mudar a imagem das favelas que passariam a ser lidas como novos bairros, assim como o Plano em que está contido que busca a construção de uma nova imagem para cidade. Nesse contexto, o Favela-Bairro parece simbolizar essa nova prática, e representaria uma nova forma de pensar as favelas e suas relações com a cidade. Segundo Bienestein (2000:226), o Favela-Bairro é compreendido, juntamente com outros programas de intervenção urbana na cidade, como “o retorno

² Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro & FAU/LAUD–UFRJ. Programa Favela-Bairro. Rio de Janeiro,s/d. Sérgio Magalhães foi secretário de habitação da primeira gestão do Prefeito César Maia (1993-1996), que implantou o Programa Favela-Bairro.

do urbanismo às ruas, uma vez que leva, efetivamente, ao cidadão, no seu cotidiano, as propostas de requalificação e remodelação da cidade”.

Porém, apesar de ser inegável o fato de que o Programa promove melhorias nas áreas atendidas, tem-se a percepção de que, a exemplo da grande maioria das intervenções promovidas em favelas que ocorreram na cidade ao longo de sua história, grande parte dos objetivos propostos não são alcançados, o que já foi constatado em estudos acadêmicos e avaliações do Programa. Dentre as principais deficiências apontadas podemos citar a escassez de práticas sociais e de políticas sócio-culturais, o que dificulta a promoção social dessas áreas e certo nível de padronização das intervenções, o que gera um modelo espacial característico de favelas, reflexo de uma homogeneização no olhar sobre essas áreas. Esses fatores contribuem para a permanência da leitura desses espaços como “diferentes” dos padrões estabelecidos na cidade. São ainda apontadas como deficiências do Programa a restrição da integração à implantação de redes de infra-estrutura; a expulsão da população mais pobre das áreas de intervenção – a chamada remoção branca; a falta de manutenção; a interferência pouco relevante na promoção da qualidade de vida dos residentes das favelas e nos aspectos econômicos dessas áreas. A regularização fundiária e a integração no âmbito legal são apontadas como as principais dificuldades enfrentadas pelo Favela-Bairro.

Ao mesmo tempo, a política pública adotada é apontada como “novo paradigma em relação ao tratamento do problema das ocupações irregulares, tornando-se referencial importante entre os projetos de reurbanização de favelas” (Campos Neto, s/d). É ainda considerada “best practice” pela ONU. O Programa, entendido por muitos como a mudança de uma ação excludente para uma ação integradora nas favelas, é considerado como inovador por pensar no conjunto de intervenções nessas áreas e por buscar sua integração física ao meio urbano, via incremento das redes de infra-estrutura, reconhecendo o esforço de uma comunidade consolidada. Segundo alguns autores sua importância reside no fato de institucionalizar as favelas. Esses fatores parecem fundamentar o ideário construído sobre o Favela-Bairro, difundido nacional e internacionalmente.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, a questão das favelas sempre esteve presente na evolução da cidade, ora sendo ignorada, ora recebendo tratamentos pouco eficazes por parte do poder público. A

cidade pode ser apontada como um laboratório de experiências neste campo, por apresentar uma diversidade de políticas de intervenção que sempre tiveram como objetivo solucionar o “problema” que persiste até os dias de hoje. A problemática das favelas, apresentam conotações diferenciadas ao longo de sua existência – ligadas às questões da higiene, da saúde, ambiental e social - onde as práticas de atuação foram moldadas de acordo com cada uma das visões sobre essas áreas e com objetivos políticos de cada época.

O Programa Favela-Bairro considera como um dos principais problemas das favelas a integração social dessas áreas com a cidade, e a promoção dessa integração, juntamente com a sua transformação em bairro, constitui-se no seu objetivo central. Essa busca se dá através de um conjunto de ações que deveria se traduzir na transformação da imagem das favelas e de suas características socioeconômicas, o que parece seguir os princípios do urbanismo estratégico, que traz no seu cerne visão empresarial e mercadológica da cidade e a importância da imagem e, logo, da representação das favelas para os processos de desenvolvimento e reestruturação urbana.

Nesse sentido, este estudo se propõe a realizar uma análise comparativa entre o atual modelo e os métodos já utilizados que permitirá reconhecer os objetivos dessa atual política de intervenção, suas relações com o urbanismo vigente e sua contribuição para a suposta transformação dessas áreas.

Objetivos da Pesquisa e Objeto de estudo

A motivação para este estudo surgiu do debate instalado na cidade do Rio de Janeiro no final da década de 90 sobre as intervenções urbanas objeto do Plano Estratégico e a eficácia dessas ações, que trazem em seu discurso o objetivo de reverter o quadro de decadência urbana instalado nas décadas anteriores, onde o Programa Favela-Bairro é apontado como uma das principais inovações.

Em trabalhos realizados durante a graduação³ foi possível o contato com a metodologia de projeto urbano difundida pelo Favela-Bairro e o questionamento sobre a influência dessas ações na transformação da “condição de favela”, das favelas da cidade. Soma-se a isso o fato das favelas serem apontadas como um grande problema que, mesmo depois de submetidas às intervenções urbanas, não deixam de configurar uma das questões urbanas mais complexas da cidade.

O Programa Favela-Bairro, utilizado como “instrumento” para a integração urbanística e social entre os cariocas e reversão do quadro de degradação urbana, fazendo desaparecer os condicionantes físicos e sociais que podem contribuir para apartar ou segregar as favelas, apresenta um discurso que traz pontos de acordo com os objetivos gerais do modelo estratégico. Mas também pode-se encontrar discurso semelhante ao apresentado, e que constitui a base do Programa Favela-Bairro, em outras experiências anteriores.

A semelhança entre as bases conceituais do atual Programa e as de propostas de intervenção de outras épocas pode até parecer óbvia, mas sugere a necessidade de um olhar mais aprofundado sobre a construção desse “novo” modelo de intervenção em favelas e de seus objetivos, e indica uma contrariedade no caráter de ruptura do conceito da favela na cidade do Rio de Janeiro, divulgado como característica do Favela-Bairro.

Por esses motivos foi proposta uma pesquisa que tem como objeto de estudo o Programa Favela-Bairro no contexto do planejamento estratégico e no contexto das intervenções em favelas no Rio de Janeiro.

O objetivo central está em analisar o Programa a fim de verificar as influências do modelo de planejamento estratégico e das práticas anteriores de intervenção em favelas na cidade do Rio de Janeiro na construção desse método de intervenção.

³ Projeto de urbanização do Morro do Sapo, realizado na disciplina de Projeto de Habitação Popular (2001) e o Trabalho Final de Graduação: Reestruturação Urbana do Parque Proletário Roquete Pinto e Praia de Ramos (2002).

Para a realização da pesquisa partiu-se de três hipóteses iniciais. A primeira considera que os objetivos do Plano Estratégico elaborado para a cidade do Rio de Janeiro, baseados na lógica de promoção econômica e de integração, e também presentes nas metas do Programa Favela-Bairro, sugerem um novo modelo atuação em favelas, onde se busca o desenvolvimento social, cultural e econômico dessas áreas através de intervenções urbanas, além de uma nova conceituação sobre essas áreas.

Considerando-se que a discussão sobre a solução dos problemas das áreas favelizadas no Rio de Janeiro não é inédita, levantamos uma segunda hipótese: a de que, dentro do histórico de urbanização dessas áreas o Programa Favela-Bairro representa um ponto na evolução da prática de intervenções em favelas, se configurando como a estratégia mais recente do poder público de uma prática tradicional de intervenções em favelas cariocas, por vezes clientelistas e compensatórias, trazendo objetivos maiores que a promoção da qualidade de vida de seus moradores.

Na terceira hipótese levantada, considerada como a hipótese central do trabalho, a metodologia do Programa Favela-Bairro caracteriza-se como um modelo híbrido no que se refere às suas bases conceituais. Traz a metodologia e ainda semelhanças com a postura do poder público identificadas nas experiências de urbanização realizadas anteriormente, caracterizadas por ações pontuais, baseadas em propostas de intervenção marcadas por uma visão tecnicista que propiciam melhorias mas pouco interferem na estrutura social, econômica e espacial dessas áreas, possibilitando resultados satisfatórios para manutenção das práticas sociais e políticas particulares das favelas.

Ao mesmo tempo traz novos elementos de intervenção, característicos do modelo de planejamento estratégico, condizentes com os objetivos da administração municipal de introduzir a cidade na lógica urbana das cidades globais, onde o projeto urbano passa a figurar como elemento propulsor da mudança da condição das favelas, introduzindo o desenho urbano e o espaço edificado como novos instrumentos de transformação e de desenvolvimento social e econômico dessas áreas.

O que pretende-se demonstrar neste trabalho é o processo de construção desse modelo de intervenção que caracteriza o Programa Favela-Bairro, difundido como um modelo inovador, através da desmontagem do histórico de urbanização dessas áreas e do caminho de implantação dos ideais do planejamento estratégico na cidade. Foram consideradas as diversas visões do poder público e

dos técnicos envolvidos nas atuações em favelas, as relações entre as favelas e o modelo de cidade proposto pela administração municipal, e os conceitos dos projetos urbanos estratégicos incorporados no Programa Favela-Bairro.

Em um âmbito geral, busca-se com este estudo compreender como é lido o problema das áreas de exclusão urbana e social dentro da chamada lógica de mercado das cidades, e, ao mesmo tempo, a forma como é vista a cidade dentro desse contexto, uma vez que o objetivo do Programa Favela-Bairro é a transformação das favelas, classificada por alguns como não-cidade, em espaços próximos ao que é entendido como cidade ideal.

Estrutura da dissertação

A pesquisa se apóia na revisão bibliográfica sobre temas que envolvem a compreensão das questões da globalização, do planejamento estratégico, das relações entre as favelas e a cidade e na análise de propostas e projetos realizados pelo poder público para as favelas cariocas ao longo de sua existência, buscando as diferenças e semelhanças entre os modelos de intervenção.

A dissertação foi estruturada em 4 capítulos. O Capítulo I – “A busca de um lugar no circuito das economias globais através de um Plano Estratégico” - constitui-se na fundamentação teórica e teve como objetivo esclarecer sobre o contexto de inserção do objeto. Sendo o objeto de estudo um produto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, que por sua vez segue o modelo metodológico de gestão urbana adotado para suprir as novas demandas das cidades globalizadas, fez-se necessário o conhecimento das relações da cidade objeto com os conceitos da globalização e do planejamento estratégico. Por ser um assunto já amplamente tratado, a intenção deste capítulo foi somente a de pontuar as questões que envolvem as relações citadas.

Como resultado para o estudo, esse capítulo fornece os princípios ideológicos em que se baseiam o projeto estratégico, no caso da cidade do Rio de Janeiro, permitindo a identificação das origens da

adoção do Programa Favela-Bairro e de seus objetivos para a população atendida e para o projeto de cidade estratégica.

Inicialmente foi pesquisado o conceito da cidade global e a condição em que a cidade do Rio de Janeiro se encontra perante a este modelo. Foram abordados os conceitos sobre as novas condições espaciais de uma cidade global e as novas formas de planejar e intervir sobre esta organização do espaço, que tem no modelo estratégico uma de suas principais ferramentas. Apresentamos o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro e particularmente a sua vertente destinada às favelas mostrando como o modelo em questão se articula com as intervenções do poder público nestas comunidades.

Foram evidenciados os objetivos e metas para a cidade do Rio de Janeiro com a implantação do Plano e as questões que baseiam a cultura das cidades estratégicas, dando-se enfoque ao tratamento das favelas, onde abordamos sobre a transformação de áreas com problemas socioeconômicos e espaciais através dos projetos urbanos estratégicos, procurando aprofundar a relação entre as favelas e o pensamento estratégico de cidade.

Buscamos esclarecer essas relações partindo do pressuposto de que a presença das favelas na cidade do Rio de Janeiro parece, em um primeiro momento, se contrapor ao ideal de cidade pregado pelo modelo estratégico, indicando a real condição da cidade num mundo globalizado; e de que, ao mesmo tempo, o processo de globalização fomenta a problemática das favelas.

Apresentamos a forma como é vista a favela na linha de pensamento estratégico adotada no Rio de Janeiro, abordando o lugar das favelas numa cidade que se pretende estratégica e global, e as relações entre os Projetos Estratégicos e áreas de exclusão.

Nesta primeira etapa a bibliografia utilizada pode ser dividida em três grupos principais. A primeira sobre a “globalização” e espaço urbano nesse contexto, baseada em Sassen (1994) e em Castells

(1996) que apresentam os conceitos que pautam o modelo de planejamento estratégico e, também, em Castells (1992), Borja e Castell (1997a), que definem esse modelo de gestão como o caminho natural e eficaz a ser adotado pelas cidades. Harvey (1989; 2000; 2003) e Canclini (2003) questionam as inovações da globalização enfatizando suas implicações negativas, principalmente para os que se localizam na periferia desse processo, e trazem uma análise crítica sobre a reestruturação urbana por que passam as cidades, contrapondo-se à ideologia instaurada de cidades globalizadas.

A segunda parte permitiu o aprofundamento sobre as relações entre a dinâmica da “globalização” e as populações de baixa renda, utilizando-se como base principal Aldrich e Sandhu (1995) e Sotto (2000).

A terceira parte permitiu o conhecimento sobre a metodologia do planejamento estratégico e seus exemplos práticos e o caso da cidade do Rio de Janeiro. Foi baseada em Borja e Castell (1997b), Güell (1997), que apresenta um manual de elaboração de um plano estratégico, Busquets Grau (1992), que traz uma análise sobre o modelo de Barcelona, utilizado como base do modelo carioca, Compans (2005) que realiza uma avaliação sobre o caso do Rio de Janeiro e Vainer (2000) que propicia o conhecimento dos problemas da adoção desse modelo no caso específico da cidade de estudo. Constam ainda nesse grupo documentos e relatórios do Plano Estratégico do Rio de Janeiro, teses e dissertações que tiveram o Plano como objeto de pesquisa.

No Capítulo II – “As favelas na cidade do Rio de Janeiro e a evolução das práticas de intervenção” - apresentamos a história da favela na cidade do Rio de Janeiro através de uma breve recapitulação, suas origens, seu processo de crescimento e evolução de 1893 até os dias atuais.

Foi realizada uma retrospectiva das ações do poder público para solucionar o “problema” favela na cidade do Rio de Janeiro, com o intuito de demonstrar que as soluções sempre oscilaram entre a remoção e a urbanização. Pôde-se observar as origens da discussão sobre urbanização e integração de favelas na cidade, buscando relacionar a evolução da metodologia de urbanização com o pensamento urbanístico vigente na cidade e com o momento político.

Como resultado para o estudo este capítulo fornece o instrumental necessário para identificar o real caráter inovador do Programa Favela-Bairro, e abre caminho para a reflexão sobre a pertinência dos tratamentos destas áreas, que, mesmo após de mais de meio século de tentativas de soluções, apresentaram apenas o crescimento de sua problemática na cidade.

O contexto histórico da origem das intervenções nas favelas foi realizado através do estabelecimento de uma linha cronológica da intervenção apresentando as primeiras ações realizadas (proibição e remoção), os primeiros movimentos para urbanização, a coexistência entre os dois conceitos (remoção e urbanização), a mudança de postura do poder público e a urbanização integrada.

A bibliografia principal desta etapa traz obras que descrevem o histórico das favelas e analisam a dinâmica dessas áreas e sua relação com a cidade. Constam nessa base Valladares (1978, 2005, 2006), Santos (1979a; 1979b), Abreu (1987;1994), Silva (2005), Zaluar e Alvito (1998) e Burgos (1998;2002). Além desses autores foi consultada a documentação de órgãos que elaboram programas de intervenção nessas áreas - CEDAE, Light, Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, Governo do Estado do Rio de Janeiro, Unicef, BID, dentre outros.

A compreensão da questão da favela como um dos principais problemas urbanos da cidade do Rio de Janeiro foi baseada em Souza (2000) e em publicações da imprensa.

Sobre o Programa Favela-Bairro foi utilizada a documentação oficial da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, BID e BIRD e teses e dissertações que tiveram o Programa ou seus projetos como objeto de pesquisa.

No Capítulo III – “O caso de intervenção urbana nas comunidades do Jacarezinho e Rio das Pedras” – realizamos o estudo de caso onde foram analisados os projetos urbanos instituídos pelo Programa Favela-Bairro no Jacarezinho e em Rio das Pedras, a fim de se verificar as características projetuais desse modelo de intervenção.

A seleção da comunidade do Jacarezinho foi realizada por apresentar a grande maioria dos problemas que estigmatizam as favelas cariocas como, por exemplo, altos índices de violência, segregação espacial e problemas de acessibilidade. Além disso está inserida em uma área em processo de decadência econômica e urbana (antiga área industrial da cidade) e é objeto de intervenção do Projeto Célula Urbana, realizado pela Prefeitura juntamente com o Favela-Bairro que traz para a favela conceitos relacionados ao modelo de urbanismo do planejamento estratégico que não foram contemplados pelo Favela-Bairro, se configurando como um ponto de avanço na introdução desse modelo de urbanismo nas favelas. É uma das favelas mais antigas da cidade.

O segundo caso – o de Rio da Pedras - foi selecionado por apresentar um número significativo características opostas ao Jacarezinho, como por exemplo o fato de não estar sob domínio do narcotráfico. É integrada ao sistema viário oficial e está inserida na área atual de expansão urbana, de valorização imobiliária e de investimentos econômicos da cidade. É uma das favelas de formação mais recente.

Esses projetos foram contextualizados através de dados referentes à origem, consolidação, características da área e Plano de Intervenção. Foi estabelecida uma síntese comparativa com as práticas anteriores buscando semelhanças e diferenças entre os modelos de intervenção.

A base para este capítulo foi constituída de documentação oficial dos programas estudados, composta por relatórios de intervenções, avaliações, planos de diretrizes e projetos urbanos; documentos das intervenções anteriores nessas áreas como os Projeto Rio, do Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas e do PROFACE, além de entrevistas com os técnicos envolvidos e visitas a campo.

No Capítulo IV – Conclusão - foram apresentadas as questões que parecem ter estruturado a consolidação do modelo de intervenção do Programa Favela-Bairro. As considerações finais tratam das demais questões colocadas no decorrer da pesquisa: o projeto urbano como agente promotor e

transformador do espaço, no caso da favela, agente integrador e transformador de uma condição social e da própria imagem da favela; a instauração de um modelo de intervenção urbana em favelas que pode indicar um novo pensamento urbano na cidade, e a forma de apropriação de conceitos que embasam um discurso ideológico de projeto de cidade competitiva na economia global; onde conclui-se que a principal diferença entre o modelo do Programa Favela-Bairro e as ações antecessoras está apenas na introdução de instrumentos que permitem a adequação dessas áreas a uma nova lógica urbana e à uma nova condição das favelas no contexto da cidade.

A BUSCA DE UM LUGAR NO CIRCUITO DAS ECONOMIAS GLOBAIS ATRAVÉS DE UM PLANO ESTRATÉGICO.

O Programa Favela-Bairro é uma das ações de intervenção urbana que compõem o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. O Plano, implementado desde 1996 e em vigência até os dias atuais, tem como principal objetivo promover o desenvolvimento econômico da cidade, dando a ela a competitividade requerida pelo processo de globalização da economia mundial, e melhorar a qualidade de vida de sua população. Nesse contexto, a urbanização de favelas constitui-se em um dos pontos de um conjunto de ações que prometem a ocorrência de um processo de valorização econômica, social e do espaço urbano da cidade.

Ao elaborar o Plano Estratégico, a cidade do Rio de Janeiro se insere no debate sobre a utilização de uma metodologia de planejamento e de prática de intervenções que deveria permitir a adequação do espaço urbano às novas funções atribuídas às cidades. Trata-se de um modelo baseado em ações estratégicas com metas e prazos determinados e que preconiza um consenso, entre seus mentores e seu público alvo, na especificação dessas metas e das ações a serem adotadas. O modelo surgiu nos Estados Unidos, no meio militar, foi posteriormente adaptado para o meio empresarial a fim otimizar os processos de trabalho, de onde migrou com o propósito de melhorar a eficiência e agilizar a administração pública, para que esta pudesse reverter o quadro de decadência e de estagnação econômica provocadas pela crise do capitalismo, principalmente entre as décadas de 60 e 80. Foi na Europa que se fortaleceu como modelo de gestão urbana, com exemplos emblemáticos de transformação de cidades e de criação de pólos de desenvolvimento, sendo o exemplo de Barcelona a referência utilizada na cidade do Rio de Janeiro.

A metodologia difundida por urbanistas catalães⁴ na cidade do Rio de Janeiro foi adotada com a justifica oficial de superar uma crise econômica que se refletia em diversas áreas, tornando a cidade inadequada não só a seus moradores, mas principalmente aos interesses do capital - inclusive do internacional - que não se via estimulado em nela investir. Nesse momento se inicia a busca da inserção no universo das cidades globais pela administração pública da cidade do Rio de Janeiro, o que acaba por coincidir com outros interesses locais, onde a metodologia de um planejamento estratégico parece adequar-se aos objetivos da gestão municipal. O modelo estratégico é difundido e adotado como sendo um caminho inovador de transformação da cidade e suas bases conceituais podem ser identificadas no discurso dos projetos urbanos que são objeto do Plano Estratégico, sugerindo o surgimento de uma nova prática de intervenção no espaço urbano, incluindo-se as intervenções em áreas favelizadas.

Para que se possa compreender as influências do modelo estratégico na produção do espaço da cidade do Rio de Janeiro, torna-se necessário o conhecimento da trajetória histórica da adoção deste método para dela extrair as interferências nos projetos urbanos elaborados dentro desse plano de “ascensão” da cidade. Neste capítulo iremos apresentar o conceito de globalização e de cidades globais, onde iremos discutir sobre o modelo perseguido na adoção de um plano estratégico de cidade, a definição e a metodologia de elaboração de um plano conforme seus precursores, e o plano elaborado para a cidade do Rio de Janeiro, sempre buscando o prisma pelo qual esses conceitos foram apreendidos pelos técnicos e gestores envolvidos nesse processo, no caso específico da cidade do Rio de Janeiro. Para isso baseamos nosso estudo sobre o conceito da globalização nas obras de Sassen (1994) que apresenta uma definição dos conceitos sobre o local e o global e sobre cidades globais e suas características; de Castells (1992, 1996) que nos relata sobre dinâmica econômica e social da era da informação e as transformações conseqüentes desse processo, de Borja e Castells (1997a) que analisam a relação entre economia global, de gestão local e regional, e políticas urbanas; e de Harvey (1989; 2000) que nos apresenta uma visão crítica de

⁴ A modelo de Planejamento Urbano adotado em Barcelona foi trazido para o Rio de Janeiro pela empresa Tubsu/Tecnologies Urbanes Barcelona S.A. que prestou consultoria para a Prefeitura na realização de seu plano estratégico. A equipe era composta por Javier Creus, Jordi Borja, Manuel de Forn y Foxá e Maria Garcia.

como as mudanças político-econômicas contribuem para mudanças nas práticas culturais da sociedade contemporânea, incluindo-se arquitetura e desenho urbano⁵.

Nesse universo nos parece que a presença das favelas na cidade do Rio de Janeiro, em uma primeira análise, se contrapõe ao ideal de cidade pregado pelo modelo estratégico e indica de forma clara a condição periférica da cidade no chamado mundo “globalizado”. Ao mesmo tempo há, também, indicações de que o processo de “globalização” fomenta a problemática das favelas, uma vez que o agravamento da pobreza influencia no crescimento e na consolidação das áreas favelizadas. Dentro do vocabulário da globalização trata-se do fenômeno da polarização, no caso da renda e da riqueza, que como coloca Harvey (2004:232) “tem suas formas geográficas de expressão: uma espiral de desigualdades inter-regionais, bem como a escalada dos contrastes entre zonas residenciais opulentas e empobrecidas favelas, ou (...) entre centros empobrecidos das cidades e os subúrbios opulentos e excludentes”, e que numa segunda análise pode ser entendida como pertinente à consolidação e funcionamento do modelo econômico vigente.

Essa relação também é demonstrada por Aldrich e Sandhu (1995), em “The Global Context of Housing Poverty”, ao estudarem a crise da habitação nos países periféricos em que a população busca sua própria solução para abrigar-se, onde investigam as ações governamentais para lidar com essa crise, os processos sociais e políticos que a exacerba e demonstram que a problemática da moradia é um problema global.

Sotto (2000) também contribui para a compreensão da relação entre a dinâmica do que chama de “capitalismo global” e as populações de baixa renda das cidades dos países periféricos e demonstra que a exclusão desse grupo do sistema econômico resulta em prejuízo para toda a sociedade. Segundo o autor o maior empecilho para inclusão dessa população na economia formal está na estrutura legal e burocrática adotada pelos países periféricos, que impede que essas populações se capitalizem oficialmente constituindo-se em um dos principais fatores para o crescimento das áreas ocupadas por essa população – e aí se incluem as favelas - onde a moradia “ilegal”, além de

⁵ As datas citadas correspondem ao ano de publicação da 1ª edição na língua original dos títulos estudados. No decorrer do capítulo informaremos as datas das edições consultadas.

solução para uma problemática habitacional, se torna a principal forma de acumulação de capital dessas populações.

Temos ainda que considerar que, da mesma forma, o instrumento utilizado para minimizar as consequências do processo de “globalização” no espaço urbano - o modelo de planejamento urbano estratégico - traz consequências, apontadas por seus críticos, que promovem ou pioram a fragmentação e a segregação espacial e ainda o acirramento das disparidades sociais, o que pode também contribuir para a condição de “problema” das áreas de favelas. Na contramão o que observamos é a adoção de práticas que dizem estar de acordo com os conceitos desse modelo de gestão e intervenção urbana, justamente para se obter o cenário oposto nas favelas cariocas – o de integração e o de inclusão social. Estabelece-se assim um paradoxo interessante e que nos instiga a refletir sobre a condição estratégica do tratamento dispensado a essas áreas no caso do Rio de Janeiro. É o que veremos adiante.

1.1 A globalização e seus reflexos no espaço urbano

A primeira questão que pretendemos observar está relacionada ao grau de interferência do processo de globalização na configuração espacial das cidades, na forma de produção do espaço urbano e, mais especificamente, na consolidação, expansão e nos caminhos adotados para intervenção nas áreas de exclusão social. A análise dos conceitos sobre globalização, cidades globais e economias globais, que apontam para um “novo” contexto mundial e para as “novas” relações que ocorrem em nossa sociedade, nos permite verificar os pontos que influenciam ou até determinam a atual configuração do espaço construído de nossas cidades e sua dinâmica, ainda que o aspecto inovador desse evento seja questionável.

Iniciamos pelo conhecimento de teorias que nos falam sobre “novas” relações sociais e econômicas, para depois descrever sobre as implicações dessas relações no espaço da cidade, conforme as análises apresentadas. Castells (1999) em “A sociedade em rede” teoriza sobre o surgimento de uma nova estrutura social em consequência de uma revolução tecnológica e examina os efeitos

dessa transformação na mídia, na vida urbana, na política global e na natureza do tempo. O autor nos fala sobre as consequências da revolução nas tecnologias da informação que “começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado” (Castells, 1999:39). As principais transformações identificadas estão alocadas no campo econômico⁶, com o surgimento de uma “nova economia” caracterizada como informacional, global e em rede⁷, e que traz como uma de suas características centrais o aumento significativo das transações financeiras transnacionais, constituídas através de políticas de desregulamentação, privatização e liberalização do comércio e dos investimentos; ações decididas e implantadas pelos governos ao redor do mundo e por instituições econômicas internacionais.

De acordo com o colocado por Castells, esse aumento da mobilidade dá origem a formas específicas de articulação entre diferentes áreas geográficas, e as transformações no papel desempenhado por tais áreas na economia mundial, trazendo, como principais consequências, mudanças na organização geográfica da produção das manufaturas; mudanças nas redes dos mercados financeiros; demanda por tipos de produção necessários para garantir o gerenciamento, o controle e a prestação de serviços dessa nova organização das finanças e da manufatura (telecomunicações e serviços especializados).

As mudanças descritas estão na base de formação de uma economia global e informacional e da modificação das relações de trabalho e da estrutura de emprego em todas as sociedades (Borja & Castells, 1997a:25) e afetam, da mesma forma, a cultura, a comunicação e as instituições políticas, onde o fluxo de troca de informação em tempo quase instantâneo regula e condiciona, em um só tempo, o consumo e a produção. Surge assim o que Castells (1999) chama de “sociedade de

⁶ Cita como exemplos dessa transformação: a integração global dos mercados financeiros; o desenvolvimento de novos centros industriais globais dominantes (Pacífico Asiático); a unificação econômica da Europa; o surgimento de uma economia regional na América do Norte; a diversificação, depois desintegração do terceiro mundo; a transformação gradual da Rússia em economia de mercado; a incorporação de preciosos segmentos de economias do mundo inteiro em um sistema interdependente, que funciona como uma unidade em tempo real.

⁷ Informacional porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes dependem de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos. Global porque as principais atividades produtivas, o consumo e seus componentes estão organizados em escala global. É em rede porque a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais.

fluxos”, onde o poder e a riqueza estão organizados em redes globais por onde circulam os “fluxos de informações”, que constituem a base material dessa sociedade. Essa dinâmica da informação suscita, segundo o autor, a importância das grandes cidades como locais destinados a certos tipos de atividades e funções.

A importância das cidades nesse cenário já havia sido apontada por Sassen (1998) em “As cidades na economia mundial”. A autora desenvolve um estudo da cidade como um local determinado onde estão ocorrendo processos globais e chama a atenção para “novas formas de centralização territorial, relativas ao gerenciamento no nível dos altos escalões e ao controle de operações” (Sassen, 1998:13). Demonstra que algumas cidades desenvolveram a capacidade de desempenhar um papel estratégico na economia mundial, fato que ocorre devido à combinação entre a dispersão global das atividades econômicas e a integração global, mediante uma concentração contínua do controle econômico e da propriedade. São as chamadas cidades globais, definidas pela autora como “lugares-chaves” para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais.

Ao constatar a cidade global, Sassen aponta para uma incompatibilidade do modelo da cidade industrial com a “nova” economia mundial, sua demanda espacial e de infra-estrutura, e para a necessidade de novas abordagens sobre a cidade, onde se possa identificar novas relações e novas funções. Na visão apresentada pela autora o que difere a cidade global do modelo de cidade industrial são dois aspectos inerentes ao “novo” sistema econômico: a formação de espaços transnacionais, onde se desenvolve a atividade econômica e onde os governos exercem um papel mínimo, muito diferente daquele que desempenham no comércio internacional; e o fato de esses espaços estarem localizados em territórios nacionais e controlados por Estados-Nação soberanos. As cidades, além de centros de comércio mundial e da atividade bancária, passam a se apresentar como pontos de comando na organização da economia mundial, lugares e mercados fundamentais para as indústrias de destaque – finanças e serviços especializados destinados às empresas, e lugares de produção fundamentais para essas indústrias, incluindo produção e inovação.

Para Sassen o que ocorre é a instauração de uma nova economia urbana, trazendo vários problemas como o aumento da polarização da capacitação dos diferentes setores da economia quanto à obtenção de lucros e gerando imensas distorções nas operações de vários mercados. A mudança da composição das transações internacionais⁸ passa a influenciar o papel das cidades na economia global e contribuem para a formação de novos lugares estratégicos na economia mundial, que são classificados em 3 tipos: zonas de processamento das exportações – zonas situadas em países em que os salários são baixos; centros bancários offshore - paraísos fiscais para operações contábeis que têm por objetivo evitar o pagamento de impostos ou minimizá-los, e que representam uma localização altamente especializada para certos tipos de transações financeiras internacionais; e, finalmente, cidades globais – como definida anteriormente - centros que abrigam toda a estrutura necessária para o comando dos processos. Surge assim um sistema urbano, que opera em níveis regionais, globais e transnacionais, que coexistem com os Estados-Nação e que apresentam dois exemplos distintos: os sistemas urbanos equilibrados, como por exemplo, as nações da Europa Ocidental e os sistemas urbanos primaciais que concentram desordenadamente a população e as grandes atividades econômicas em uma única cidade, como, por exemplo, a América Latina⁹.

Devemos observar que nas teorias apresentadas por Castells e Sassen, as chamadas “transformações” nas relações do mundo contemporâneo estão focadas principalmente na otimização das transações financeiras – em termos de fluxo e rapidez, e que a materialização dessas mudanças nas cidades está ligada à viabilidade estrutural para que todo esse processo ocorra de forma eficaz. Castells (1999) sintetiza bem essa idéia quando observa um novo modelo

⁸ Segundo a autora, essa mudança se difere sob os seguintes aspectos:

- geografia – hoje, apenas um número limitado de cidades desempenham um papel estratégico;
- composição – a maior parte das transações é representada pelo crescimento das exportações e dos fluxos financeiros; e
- quadro institucional – as corporações multinacionais tornaram-se ainda mais fundamentais para a organização da economia mundial, com os novos mercados globais constituindo-se em importantes elementos do quadro institucional. Criaram-se blocos internacionais de comércio (Nafta e UE).

⁹ No caso América Latina a globalização econômica promoveu diferentes impactos nas cidades:

- contribuiu para o desenvolvimento de novos pólos de crescimento fora das aglomerações urbanas;
- aumentou o peso das aglomerações urbanas primaciais devido ao desenvolvimento de novos pólos de crescimento nessas áreas;
- fortaleceu as ligações dos centros financeiros e comerciais da região com os mercados globais e com os grandes centros de comércio internacional.

espacial, caracterizado principalmente pela dispersão e concentração simultâneas de serviços avançados, e vai um pouco mais além ao dizer que a cidade global é um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidades diferentes e em diferentes escalas, e que não pode ser reduzido a alguns núcleos urbanos no topo da hierarquia. As regiões estruturam-se para competir na economia global e estabelecer redes de cooperação, promovendo, assim, a sua integração nas redes internacionais, e apresentam agora dependência e vulnerabilidade em relação aos fluxos globais em transformação. Dentre as principais características sobre esse processo apontadas por Castells (1999), podemos destacar: o novo espaço industrial que é organizado em torno de fluxos da informação que, ao mesmo tempo, reúnem e separam seus componentes territoriais; o desenvolvimento da comunicação eletrônica e dos sistemas de informação que propiciam uma crescente dissociação entre a proximidade espacial e o desempenho das funções rotineiras gerando uma interatividade entre os lugares, fazendo surgir um novo tipo de espaço, o espaço de fluxos; a introdução de uma nova forma urbana - a cidade informacional é definida como um processo caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos e que apresenta diferentes formas urbanas emergentes¹⁰.

O espaço de fluxos a que Castells (1999) se refere é definido como a nova forma espacial na sociedade em rede que está construída em torno de fluxos, que são a expressão dos processos que dominam a vida econômica, política e simbólica(Castells, 1999:501)¹¹.

¹⁰ As diferentes formas urbanas emergentes a que se refere são as seguintes:

1. perfil da cidade informacional norte-americana - é representado pela relação entre o desenvolvimento rápido das áreas metropolitanas, decadência dos centros das cidades e obsolescência do ambiente construído nos subúrbios.
2. novos processos urbanos, na Europa e em outros lugares - o espaço urbano é cada vez mais diferenciado em termos sociais, embora esteja funcionalmente inter-relacionado .
3. nova economia global e a sociedade informacional emergente - nova forma espacial que se desenvolve em vários contextos geográficos e sociais: as megacidades que são aglomerados enormes com mais de 10 milhões de habitantes e nós da economia global, concentrando as funções direcionais, produtivas e administrativas de todo o planeta. Tratam-se de unidades econômica, funcional e socialmente interdependentes, e centros de poder da nova forma/processo espacial da era da informação - o espaço de fluxos.

¹¹ Segundo o autor o espaço de fluxos é constituído por três camadas de suportes materiais:

1. circuito de impulsos eletrônicos (microeletrônica, telecomunicações, processamento computacional, sistemas de transmissão e transporte em alta velocidade),
2. os nós (centros de funções estratégicas) e centros de comunicação,

Diante dessas mudanças, o autor apresenta como tendência a criação de estilo de vida e de formas espaciais que unificam o ambiente simbólico das elites em todo o mundo, as quais constituem comunidades simbolicamente segregadas, definidas, pela própria elite, como uma “subcultura da rede interpessoal ligada ao espaço” (Castells, 1999:505). Nesse contexto surge a construção de “um espaço (relativamente) segregado no mundo ao longo das linhas conectoras do espaço de fluxos: hotéis internacionais, salas vips de aeroportos, acesso móvel pessoal e on-line às redes de telecomunicações e um sistema de procedimento de viagens, serviços secretariais e hospitalidade recíproca que mantém um círculo fechado da elite empresarial por meio de cultos de ritos similares em todos os países” (Castells, 1999:506). Acrescenta-se a isso um estilo de vida que “transcende as fronteiras culturais de todas as sociedades” (Idem) onde são ditadas regras que vão de práticas esportivas específicas à gastronomia e modo de vestir.

As visões apresentadas por Castells e Sassen sobre do fenômeno da globalização e a transformação da dinâmica do espaço urbano não são as únicas nem as mais recentes sobre o tema, porém elas representam a linha conceitual que norteou a elaboração da metodologia de gestão e intervenção urbana que propomos estudar e que colocou a necessidade de uma nova abordagem sobre as cidades para que elas possam sobreviver às transformações das relações que ocorrem no espaço urbano e se beneficiem economicamente dessas transformações.

Em consonância com o que foi exposto, Borja e Castells (1997a) apresentam algumas características resultantes da reestruturação do espaço urbano em função da “globalização”. Os autores já haviam colocado que, em todo esse processo descrito, “o global condiciona o local e os fluxos eletrônicos estruturam a economia a partir de relações entre unidades espacialmente distantes”(Borja & Castells, 1997a:12)¹² e identificam três macro-processos distintos nas cidades: a globalização, a informatização e a dispersão urbana.

3. organização espacial das elites gerenciais dominantes: funções direcionais.

¹² Tradução do autor: “... lo global condiciona lo local y los flujos electrónicos estructuran la economía a partir de relaciones entre unidades espacialmente distantes.”

Entendem que a cidade global é “uma rede de nós urbanos de diferentes níveis e com funções distintas que se estende por todo o planeta e que funciona como centro nervoso da nova economia, em um sistema interativo de geometria variável ao qual devem constantemente adaptar-se de forma flexível empresas e cidades. O sistema urbano global é uma rede, não uma pirâmide” (Borja & Castells, 1997a:43)¹³.

Segundo essa concepção é a variação dessa rede que determina a sorte das cidades e seus habitantes, o seu posicionamento na hierarquia das economias globais. Para Borja e Castells (1997a) as modificações da estrutura espacial e social das cidades, em consequência do processo de globalização, ocorrem sob três aspectos principais. O primeiro se refere à articulação do local e do global nos novos processos produtivos estrategicamente dominantes, representados pelos serviços avançados e pela indústria de alta tecnologia. Se constitui na principal característica das tecnópolis¹⁴. O segundo está relacionado ao surgimento de novos padrões de assentamento espaciais onde são identificados três fenômenos distintos: as megacidades¹⁵, as cidades dispersas e

¹³ Tradução do autor: “La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades. El sistema urbano global es una red, no una pirámide.”

¹⁴ Segundo os autores o que caracteriza a nova lógica de localização industrial é sua descontinuidade geográfica sobre a base de complexos territoriais de produção espacialmente distantes. O novo espaço industrial se organiza em torno de fluxos de informação que, desta vez, separam e reúnem seus distintos componentes territoriais, segundo os ciclos e segundo as empresas. E esta lógica espacial das indústrias das tecnologias de informação se difunde no conjunto da indústria na medida em que a produção e a gestão se organizam sobre a base dessas tecnologias. “O resultado é o surgimento de um novo espaço industrial caracterizado por uma multiplicidade de redes industriais globais cujas interseções, inclusões e exclusões transformam o conceito de localização industrial: passamos de zonas fabris a fluxos de manufaturas”. (Borja & Castells, 1997a:49)

¹⁵ “O que faz das megacidades uma nova forma urbana é o fato de constituir-se em torno de sua conexão uma rede global, da qual são nós fundamentais, ao mesmo tempo em que estão internamente segmentadas e desconectadas social e espacialmente. As megacidades são uma forma espacial caracterizada por vínculos funcionais estabelecidos em um amplo território, ao tempo que mostram uma grande descontinuidade em seu padrão de ocupação do solo. Suas hierarquias sociais e funcionais são confusas, organizadas em unidades territoriais segregadas e repletas de fragmentos territoriais de usos sociais não reconhecidos pelo sistema”. (Borja & Castells, 1997a:52)

a articulação entre antigas e novas formas de urbanização. O terceiro aspecto está na constituição de uma qualidade urbana em torno de processos de polarização espacial intrametropolitana.

Os “novos” modelos de cidades – as tecnópolis e as megacidades – geram, segundo Borja & Castells, uma dualidade característica que se manifesta em escala global e regional, como demonstrado pelos autores no caso do nordeste e do sudeste brasileiros. E essa dualidade é apresentada como a principal diferença desses modelos, se comparado aos anteriores.

“Os processos de exclusão social mais profundos se manifestam em uma dualidade intrametropolitana, particularmente nas grandes cidades de quase todos os países, onde diferentes espaços do mesmo sistema metropolitano existem, sem se articularem e às vezes sem se verem, as funções mais valorizadas e as mais degradadas, os grupos sociais produtores de informações e detentores de riqueza em contraste com grupos sociais excluídos e com a população marginalizada” (Borja & Castells, 1997a: 60).

Os autores demonstram que nesse processo podem ser identificados quatro “subprocessos” diferentes. A crise de habitação e serviços urbanos, característica dos países em vias de desenvolvimento, incluindo setores com emprego fixo e salários médios, constitui um desses subprocessos e tem nas áreas definidas como cidade informal e cidade marginal sua representação máxima. Soma-se a esse fator a persistente e crescente desigualdade social nas grandes cidades, a pobreza urbana, e os fenômenos de exclusão social propriamente ditos que têm como consequência a redução de importantes segmentos da sociedade metropolitana a das condições de sobrevivência.

É interessante notar que Borja e Castells apresentam a questão da dualidade sócio-espacial como uma característica particular dos novos modelos de cidades gerados pelo processo de “globalização”, o que não se aplica ao caso das cidades brasileiras que sempre conviveram com as questões que constituem a base da dualidade e da polarização do espaço urbano. Na análise

apresentada por Harvey (2004) essa dualidade compõe uma das consequências contraditórias ou problemas “aparentes”¹⁶ da “globalização” como veremos mais adiante.

O que pode ser constatado é que os reflexos da “globalização” na configuração espacial das cidades reforçam a idéia de polarização e de fragmentação espacial. Segundo Castells (1999), esses reflexos se apresentam sob duas formas principais: a que representa a “nova” lógica espacial constituída que se caracteriza pela dominação do espaço de fluxos, estruturado em circuitos eletrônicos interligados globalmente, pelos nós estratégicos de produção e gestão e pela organização assimétrica da sociedade em torno de interesses específicos, e que se constitui na forma dominante; e o espaço de lugares que segue existindo como forma territorial de organização, sendo que este se apresenta “localmente fragmentado”.

Diante do que vimos, parece haver um consenso sobre a ocorrência de uma reestruturação do espaço urbano em decorrência do modelo econômico atual. Até mesmo os que discordam do caráter inovador do processo de globalização, como é o caso de Harvey (2000) em “A condição Pós-Moderna”, apontam para a transformação de algumas relações desses espaços. Harvey (2000) nos permite compreender a condição do espaço no processo que ele inicialmente apresenta como a transição do fordismo para a acumulação flexível, e posteriormente classifica como desenvolvimento geográfico desigual (Harvey, 2004)¹⁷. Segundo o autor, o espaço, que sempre esteve no centro da dinâmica capitalista, passa por um processo de aniquilação¹⁸, onde há

¹⁶ Segundo Harvey (2004:96) aparentes “porque não está inteiramente claro se esses problemas são novos ou se trata em vez disso do fato de nos termos dado cada vez mais conta deles devido à própria globalização”.

¹⁷ Em “Espaços de Esperança” (publicado originalmente em 2000, com o título “Spaces of Hope”), Harvey elabora a teoria do desenvolvimento geográfico desigual, para explicar as transformações das relações que ocorrem no espaço urbano que conhecemos como globalização. Na concepção do autor trata-se de uma fusão entre dois elementos: mudança das escalas (trata-se da produção de uma hierarquia acomodada de escalas espaciais para organizar as atividades humanas e compreender seu mundo) e a produção de diferenças geográficas (produção de um “mosaico geográfico” de ambientes e modos de vida socioecológicos, composto de acréscimos históricos de legados parciais sobrepostos em múltiplas camadas uns sobre os outros, umas mais salientes que as outras). Sobre o assunto ver Harvey, 2004:107-118.

¹⁸ Harvey coloca que “o capital constrói uma paisagem geográfica à sua própria imagem, num dado momento no tempo, simplesmente para ter de destruí-la adiante a fim de acomodar sua própria dinâmica de interminável acumulação do capital, amplas mudanças tecnológicas e implacáveis formas de luta de classes. A história da destruição criativa e do desenvolvimento geográfico desigual na era burguesa é simplesmente de estarrecer. Grande parcela da extraordinária transformação da superfície da terra nos últimos duzentos anos

a queda de barreiras espaciais, o que aumenta muito mais a nossa sensibilidade aos espaços que o mundo contém.

Harvey (2000) atesta sobre as transformações decorrentes da “globalização” ao alertar para o fato de que vários aspectos assumiram uma nova proeminência nesse processo¹⁹ (como, por exemplo, as modalidades e condições de controle do trabalho, a disponibilidade local de recursos materiais de qualidades especiais, custos marginalmente inferiores, capacidade de empreendimento, capital para as associações, conhecimento técnico e científico e de atitudes sociais, redes locais de influência e de poder e as estratégias de acumulação das elites dirigentes locais), que tem como uma de suas principais consequências²⁰ o fenômeno da hiperurbanização, onde “os centros urbanos e suas regiões metropolitanas tornaram-se entidades competitivas bem mais importantes na economia mundial, com todo tipo de consequências políticas e econômicas” (Harvey, 2004:94).

Na análise do autor as principais consequências se referem à adoção da parceria público-privada, na submissão às regras mercadológicas na reestruturação urbana da cidade, na fragmentação e no colapso institucionais, no aumento e perpetuação da pobreza e das disparidades geográficas em termos de riqueza e poder, que dão à cidade “o perfil de um universo metropolitano de crônico desenvolvimento geográfico desigual” (Harvey, 2004:201).

reflete precisamente a materialização da forma de utopismo do processo fundada no livre mercado e suas incansáveis e perpétuas reorganizações espaciais.” (Harvey, 2004:233)

¹⁹ Por descordar do termo globalização, Harvey inicialmente define o “fenômeno” como um processo, uma condição ou um tipo específico de projeto político, para depois defini-lo como “desenvolvimento geográfico desigual” (Harvey, 2004:80)

²⁰ As consequências apontadas pelo autor são as seguintes: alteração das formas de produção e de organização (em particular do capital multinacional), seguido da dispersão e da fragmentação geográficas dos sistemas de produção, das divisões do trabalho e da especialização de tarefas; a duplicação da força de trabalho assalariada global; maior número de imigrantes na composição dos contingentes populacionais das nações; aceleração do ritmo de urbanização (hiperurbanização) que originou uma grande revolução ecológica, política, econômica e social na organização espacial da população mundial; mudança do papel do Estado que “passaram a ser disciplinadas pelo capital monetário e financeiro num grau inaudito”; aumento da dificuldade do exercício de um poder disciplinador de uma potencia central sobre as outras e aumento das facilidades para que potências periféricas se insiram na concorrência capitalista; desequilíbrio entre população e recursos; e, por fim, o problema da preservação e produção de diversidades culturais e de modos de vida distintos. (Harvey, 2004:92-97)

Diante das consequências apresentadas por Harvey, é importante estabelecer um paralelo com Borja & Castells (1997a) que, como vimos anteriormente, demonstram acreditar na reversibilidade dos problemas consequentes da “globalização” através de políticas urbanas inseridas numa nova abordagem das cidades – concretizada na utilização de um modelo de gestão urbana que visa dar competitividade e promover o desenvolvimento econômico no contexto desse processo. Devemos lembrar que alguns dos principais problemas a serem combatidos através desse modelo são as disparidades internas e o aumento da pobreza.

A análise de Harvey (2004) vem justamente demonstrar que essa reversibilidade não é tão simples assim, e que, ao contrário, a implantação do modelo empresarial de gestão e intervenção na cidade pode agravar o quadro de disparidades econômicas e sociais internas e contribuir para o aumento da pobreza de grande parte da população, desencadeado pelo processo de “globalização”. Vejamos de uma forma mais detalhada como se dá o agravamento da pobreza e das disparidades intra-urbanas diante das mudanças das relações que ocorrem no espaço urbano relacionadas neste tópico.

1.1.1 O impacto do processo da globalização para a população de baixa renda

Está claro que a reestruturação do sistema econômico que ocorreu nas últimas décadas favoreceu alguns grupos dominantes em detrimento de uma maioria que não obteve benefícios com esse processo, como sempre ocorreu em toda a vigência do sistema capitalista. Porém, o fato que temos de considerar é que todos grupos da sociedade são atingidos por esse processo e cada qual exerce uma função que garante o funcionamento desse sistema, como nos demonstra Harvey (2000;2003;2004).

A revisão sobre o tema elaborada para este trabalho permitiu compreender que os grupos apontados como desintegrados ou excluídos do capitalismo “global” na verdade constituem uma parte importante da base de sustentação do sistema. Nessa linha cabe mais considerar que esses grupos se adaptam da forma como podem para sobreviver dentro do atual contexto da economia, como já vinham fazendo muito antes das questionáveis transformações apresentadas por diversos

autores, e que esses mecanismos de adaptação se apresentam, pelo menos em um primeiro momento, convenientes para os grupos de fato favorecidos pelo processo da “globalização”.

Nesse contexto as favelas podem ser lidas sob uma ótica que já parece ser consensual entre grande maioria dos estudiosos sobre a problemática – a de que se constituem parte da solução para o sistema econômico vigente. As favelas não só contribuem para o crescimento econômico da sociedade como é a base para este crescimento. Como demonstram Aldric & Sandhu (1995), subsidiam a economia formal, e até mesmo a economia mundial, sem que para isso sejam necessários grandes investimentos do capital para a habitação e serviços co-relacionados, fato esse que possibilita a aplicação do capital em outras áreas de maior interesse.

Mas a busca da população de baixa renda por sua própria solução para abrigar-se, na maioria das vezes em áreas com falta de serviços essenciais, constitui também o retrato de uma crise habitacional de longa data nos países classificados como periféricos. É importante observar que o problema da favelização, ou de outras formas de moradia precária, não constitui um problema isolado e nem com origens unicamente internas, como alertam Aldric & Sandhu (1995:18):

A provisão de moradia no terceiro mundo, ou a falta dela, não é somente um problema nacional, mas também a consequência de estruturas e processos transnacionais que vinculam todas as sociedades do mundo, em um grau ou em outro.

O problema tende a crescer segundo as previsões da ONU, uma grave constatação já que o crescimento dessas ocupações indica o aumento da pobreza mundial. A presença de assentamentos precários numa sociedade não é só é um claro indicador da incapacidade da sociedade e do governo de prover habitação adequada para o desenvolvimento humano, mas também funciona como um indicador da extensão da pobreza numa sociedade.

Todas estas questões acenam para o fato de que o problema das favelas está centrado na questão econômica, tanto quando se refere à origem do problema como quando se trata de sua solução.

Como, observam Aldric & Sandhu (1995), na melhor das circunstâncias, nada pode ser feito se a economia não está trabalhando, ainda que a relação entre níveis de desenvolvimento econômico e níveis de desenvolvimento humano não seja direta e nem semelhante.

Outros fatores ainda devem ser considerados quando tentamos compreender de forma mais aprofundada a questão da habitação nos países periféricos. Um primeiro fator está relacionado a uma possível origem da crise habitacional. Para Aldric & Sandhu (1995) as posturas adotadas pelas elites sociais e pelos governos contribuíram para a exacerbação do problema. De um lado a dos países socialistas que se apoiaram numa ideologia, de princípio Marxista, onde a habitação era vista como uma despesa de capital não produtivo e assim não era uma prioridade, gerando uma escassez habitacional. A outra realidade, na qual nos enquadramos, revela que as sociedades de elite permitiram uma política que deixou o mercado da habitação “nas mãos invisíveis do capitalismo ou de agências não-governamentais independentes” (Aldric & Sandhu, 1995: 21). A movimentação da população para as cidades em busca de trabalho resultou num alto nível de urbanização e num baixo nível de provisão de serviços habitacionais. Soma-se a isso os diversos modelos dos processos de urbanização²¹ que podem também estar relacionados ao desenvolvimento das favelas; a competição entre as elites políticas, que muitas vezes intensificam o poder das favelas e demais ocupações irregulares e o problema burocrático do controle formal do solo – de seu uso e de sua distribuição. Os estudos demonstram que onde o controle oficial exercido não condiz com a cultura tradicional e onde a burocracia se torna um empecilho, não há solução a ser adotada que apresente eficácia.

²¹ Aldric & Sandhu (1995) relacionaram quatro modelos de urbanização distintos e que contribuem, de forma isolada ou combinados entre si, para a questão das favelas. O primeiro modelo – o modelo demográfico ou populacional - enfatiza as condições que contribuem para o deslocamento da população das áreas rurais para os centros urbanos. Em sociedades dominadas por grandes centros administrativos coloniais com poucas cidades de tamanho intermediário, as forças do mercado não criaram uma hierarquia das cidades que suportasse o crescimento das economias locais e um compromisso com a área local. Se a população rural desejava ir para onde as coisas aconteciam tinham que ir para as grandes cidades. Não existia outra alternativa. O segundo modelo apresenta uma posição de hegemonia global dos países capitalistas que escoam os recursos dos países de terceiro mundo, num processo de troca de uma única via. Há a contribuição para o empobrecimento da população explorada, dependente da economia global que gera seus empregos. O terceiro modelo enfatiza a interação entre a economia nacional e a dinâmica de um mercado internacional. O quarto modelo, desenvolvido pelo programa de desenvolvimento da ONU, enfatiza a necessidade do desenvolvimento econômico, e também aponta para o papel significativo das elites políticas ativas em um compromisso com o desenvolvimento humano.

É importante ressaltar que as questões burocráticas podem reforçar o quadro de desigualdade e ter um peso muito maior do que se costuma supor quando nos debruçamos sobre os problemas das favelas e das moradias informais como um todo. É o que demonstra Soto (2001) ao apontar os empecilhos burocráticos e legais que estimulam a condição de ilegalidade habitacional nos países periféricos.

O estudo realizado pelo autor nos revela uma outra dimensão sobre dificuldade das populações faveladas mudarem sua condição de vida ao apontar porque os mais pobres não podem também se beneficiar do capitalismo²². O primeiro ponto considerado nessa visão é que os pobres favelados não são tão pobres como é difundido. É claro que situações de extrema miséria, sempre existiram, existem e infelizmente continuarão existindo nessas áreas, mas o ponto colocado pelo autor é que uma grande parcela dessas populações, mesmo que economicamente excluída, possui fonte de rendimento, sabe poupar e quase sempre aloca seus recursos em suas moradias, passando assim a possuir um bem material.²³ Porém, Soto coloca que como este bem não pode ser formalizado, devido principalmente aos procedimentos burocráticos arcaicos e a existência de uma legislação incompatível às necessidades da população, torna-se um bem inativo, definido como “capital morto”, impedido de circular na economia formal e de gerar capital para seus proprietários.

Os habitantes pobres dessas nações – a grande maioria - possuem bens, mas falta-lhes o processo de representar suas propriedades e gerar capital. Possuem casas, mas não suas escrituras; colheitas, mas não os documentos de posse da terra; empresas, mas não os estatutos de incorporação. É a indisponibilidade dessas representações essenciais que explica porque esses povos que adaptaram todas as outras invenções

²² Afirma que “o maior obstáculo para que o resto do mundo se beneficie do capitalismo é a sua incapacidade de gerar capital. O capital é a força que aumenta a produtividade do trabalho e gera a riqueza das nações. É o sangue vital do sistema capitalista, a base do progresso e a única coisa que os países pobres do mundo parecem não conseguir produzir para si mesmos, não importa o quão avidamente sua gente se dedique a todas as outras atividades características de uma economia capitalista.” (Soto, 2001:19)

²³ Uma prova concreta dessa realidade está no próprio processo de consolidação das favelas cariocas, por exemplo. As áreas favelizadas que até mais ou menos meados da década de 80 apresentavam grande parte das construções a base de madeira e outros materiais extremamente frágeis, melhoraram as condições de suas moradias com o financiamento e esforço de seus próprios moradores. Diversos autores também já desmistificaram a condição social hegemônica de pobreza nas favelas. Valladares (2005), por exemplo, demonstra em sua mais recente publicação os hábitos refinados de consumo dos moradores da Rocinha, que são assinantes de TV a cabo e que possuem a sua disposição dentro da comunidade uma loja da rede McDonald's e uma loja de vinhos. Agências de turismo e até instalações de uma universidade privada foram por mim constatadas em visita a área em 2000.

ocidentais (...) [e] não foram capazes de produzir o capital suficiente para fazer funcionar seu capitalismo doméstico. (Soto, 2001:21-22)

Dessa forma, a população residente nas áreas mais pobres forma o que chama de “setores subcapitalizados” e cria uma estrutura própria de movimentação de recursos, à margem do sistema legal²⁴, que, apesar de funcionar em um primeiro momento, impõe uma série de restrições que os impede de integrar o sistema econômico formal.

“Os novos pobres urbanos criaram indústrias e bairros inteiros que operam conexões clandestinas de água e luz. Há até dentistas fazendo obturações sem licença.

Mas essa não é só uma história de pobres servindo a pobres. Esses novos empresários igualmente preenchem as lacunas da economia legal.” (Soto, 2001:40)

Mais uma vez se volta ao ponto da conveniência que essa estrutura informal proporciona ao sistema vigente. Todavia, Soto questiona a legitimidade destes efeitos benéficos para a elite, uma vez que uma grande massa de capital e um mercado consumidor potencial se perde²⁵. Não é difícil concordar com autor se considerarmos que alguns dos princípios do sistema capitalista estão baseados na acumulação de riquezas e na otimização de lucros e que parece ilógico desprezar esta quantidade enorme de capital potencialmente ativo, porém, inativo. Esse capital ilegal já representa uma grande parcela da produção mundial e expressa a necessidade de uma readequação do modelo dominante de produção à realidade dos países periféricos.

“Na verdade, marginal é a legalidade; a extralegalidade tornou-se norma. Os pobres já tomaram o controle de vastas quantidades de imóveis e de produção. As agências internacionais despachando seus consultores às reluzentes torres de vidro nos quadrantes elegantes das cidades para reuniões com o “setor privado” estão falando tão-só com uma fração do mundo empresarial. Os poderes econômicos emergentes do Terceiro Mundo e das nações do extinto bloco

²⁵ Buscando medir os valores das posses dos que são mantidos fora da economia capitalizada o autor e seus pesquisadores constataram que “o valor total dos imóveis de posse extralegal dos pobres no Terceiro mundo e nas nações do extinto bloco comunista é pelo menos US\$9,3 trilhões”, o que equivale a “cerca do dobro do total do suprimento da moeda norte-americana em circulação. É aproximadamente o valor total de todas as empresas listadas nas principais bolsas de valores dos vinte países mais desenvolvidos no mundo (...) mais de vinte vezes o total de investimentos estrangeiros diretos em todo o terceiro mundo (...), 46 vezes mais do que todos os empréstimos do Banco mundial nas últimas três décadas e 93 vezes mais do que todo o auxílio para o desenvolvimento concedido por todos os países desenvolvidos ao terceiro mundo ao mesmo tempo.” (Soto, 2001:49)

comunista são os coletores de lixo, os fabricantes de eletrodomésticos e as companhias ilegais de construção, todos situados nas ruas bem abaixo dessas torres. A única verdadeira escolha dos governos dessas nações é se vão integrar esses recursos em uma estrutura legal ordenada e coerente ou continuarão a viver em anarquia." (Soto, 2001:42)

Diante das questões apresentadas aqui, o que devemos guardar é que a conexão entre os modelos de desenvolvimento urbano, os modelos econômicos vigentes e a questão do crescimento das favelas em todo o mundo aponta para o fato de que a busca por uma possível solução para estas áreas deve ir muito além da elaboração de políticas habitacionais. Já é sabido que se tem que promover o desenvolvimento econômico e, principalmente a redistribuição de renda como apontaram Aldric & Sandhu (1995) e como repetem todos os dias nos noticiários econômicos que temos à disposição; que temos que nos empenhar em uma reforma concisa da legislação e dos procedimentos burocráticos nos países periféricos como alertou Soto; e que uma série de outros projetos, como, por exemplo, os de cunho educacional devem de fazer parte do pacote. O problema é como fazer, porém a receita de como tirar os pobres da marginalidade e, por conseguinte, os países que os abrigam da condição periférica também já nos foi passada. O problema é que, como nos alerta Soto (2001:18):

essas prescrições [investimentos estrangeiros, moedas estáveis, práticas bancárias transparentes, privatização das estatais, e demais ações que visam tornar os mais pobres em economias competitivas e mais igualitárias internamente] claramente não bastam. Na verdade deixam tanto a desejar a ponto de serem quase irrelevantes.

As prescrições a que Soto se refere constituem as regras gerais de reversão da crise enfrentada pelos países decorrente da "globalização" e se configuram no passaporte para ingressar nesse modelo, com desdobramentos na escala urbana, como veremos a seguir.

1.2 A proposta de uma nova abordagem sobre cidades

A possibilidade tomar as cidades mais atraentes para o investimento de capitais, implementando estratégias em diversos segmentos com o objetivo de promover o desenvolvimento para esse espaço em particular, reflete a adoção, por parte do poder público e de alguns segmentos da sociedade, da lógica descrita por Borja, Castells e Sassen a respeito das “novas” relações que ocorrem nas cidades contemporâneas. As qualidades do lugar passam a ser enfatizadas em meio às crescentes abstrações do espaço, onde a produção ativa de lugares dotados de qualidades especiais se torna um importante trunfo na competição espacial entre localidades, cidades regiões e nações.

As qualidades, ou atrativos que as cidades devem apresentar mediante a lógica citada, podem ser sintetizadas nos seguintes pontos: nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade, e são, na visão de Borja e Castells, novos desafios a serem enfrentados pelas cidades. Para os autores, somente gerando uma capacidade de respostas a estes desafios, as cidades poderão, em parte, “se tornarem competitivas e inserir-se nos espaços econômicos globais e, ao mesmo tempo, garantir à sua população o mínimo necessário de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar” (Borja & Castells, 1997:144). Afirmam que essas repostas vêm requisitar um projeto de cidade que possa ser apoiado em elementos distintos como o desejo de superação de uma crise ou a prevenção da mesma, através da transformação da infra-estrutura e da imagem da cidade a fim de adequá-la aos novos parâmetros da economia global e da competitividade internacional – a integração das cidades à economia global se daria através de um projeto de transformação urbana.

Surgem, assim, diversos exemplos de cidades que elaboram e implantam um projeto de transformação urbana a fim de adequar-se às novas exigências e utilizam como caminho a implementação de um plano urbano estratégico, que segue a linha dos planos empresariais. A busca, segundo seus precursores, deveria ser no sentido de, ao mesmo tempo, integrar e estruturar a sua sociedade local, pois somente através de uma sólida “ancoragem nos cidadãos” os governos poderiam obter a força necessária para “navegar nos circuitos globais”, tornando assim “o local e o global complementares e não antagônicos” (Borja & Castells, 1997a:33).

A integração social a que se referem exige mecanismos políticos democratizados, baseados na descentralização administrativa e na participação popular na administração municipal; e numa política econômica local, independente da competência global. Para isso é necessário que a administração municipal venha a abraçar novas competências em diversas áreas distintas de atuação, como, por exemplo, economia; urbanismo, moradia e meio-ambiente; segurança e justiça; área social e cultural; infra-estruturas de serviços urbanos, transportes e comunicações. Essa nova política requer uma transformação das velhas estruturas organizacionais e procedimentos pensados mais para controlar que para atuar (Borja & Castells, 1997a:161), já que agora a competição entre cidades torna-se um elemento crucial de sobrevivência no cenário internacional.

Os autores colocam então que “o objetivo principal da política urbana hoje é “fazer cidade”. Este objetivo tem sua expressão concreta e formal mais forte na concepção dos grandes projetos urbanos” (Borja & Castells, 1997a:185)²⁶. A realização desses projetos só se torna possível se

a cidade dota-se de um projeto de desenvolvimento econômico que combine a competitividade e a sustentabilidade no que diz respeito aos recursos não renováveis e ao meio-ambiente, com coesão social, ou seja, emprego, moradia, acesso aos serviços, a participação cívica e a integração cultural (Idem, 1997a:186).

A cidade metropolitana ou âmbito urbano-regional é hoje o “meio natural” em que se desenvolve a atividade econômica. “As grandes cidades são as multinacionais do século XXI. São lugares de encontro e de superação das políticas estatais e das iniciativas empresariais” (Idem, 1997a:190)²⁷.

Para desempenhar esse papel as cidades devem ser objeto de forte intervenção pública baseado na parceria público-privada e no estabelecimento de compromissos contraditórios, a saber: competitividade econômica e desenvolvimento sustentável; investimentos em atividades imediatamente produtivas e competitivas e investimento de capital fixo e em apoio a atividades rentáveis em longo prazo ou de caráter social; produção de infra-estrutura destinada ao processo de

²⁶ Tradução do autor: “...el objetivo principal de la política urbana hoy es “hacer ciudad”. Este objetivo tiene su expresión concreta y formal más fuerte en la concepción de los grandes proyectos urbanos”.

²⁷ Tradução do autor: “Las grandes ciudades son las multinacionales del siglo XXI. Son un lugar de encuentro y superación de las políticas estatales y de las iniciativas empresariales”.

globalização e produção de infra-estruturas destinadas à coesão territorial e social; desregulamentação que permita agilizar as relações entre atores e favorecer as iniciativas privadas e o estabelecimento de regras para garantir o êxito dos objetivos de interesse público e proporcionem uma margem maior de certezas; promoção de iniciativas inovadoras e da imagem moderna da cidade e a ação urbanística orientada por objetivos de redistribuição e coesão do conjunto de populações urbanas.

1.2.1 O Planejamento Urbano Estratégico

O planejamento estratégico aparece, então, como uma forma sistemática de trabalhar com as mudanças e de criar o melhor futuro possível para uma cidade. Castells (1992), ao considerar o planejamento urbano como uma maneira de olhar a sociedade e o espaço e de atuar sobre esses dois elementos, defende uma revisão dos fundamentos tradicionais do planejamento urbano que eram baseados na reforma social via setor público, na regulação de uso do solo, na busca da qualidade de vida através da qualidade do espaço construído (ligado à tradição da monumentalidade no tratamento do espaço), na busca da transformação da sociedade através da manipulação de formas espaciais e de novos modelos normativos e na elaboração de planos utópicos. As novas orientações para o planejamento urbano defendidas por Castells (1992:77) são as seguintes: desenvolvimento de um plano estratégico capaz de introduzir uma metodologia coerente e adaptável à multiplicidade de significados e signos da nova estrutura de produção e de gestão; uma nova postura do setor público com relação à promoção do bem-estar comum; a redefinição do estado de bem-estar, que deve ser considerado como um investimento em capital humano; renovação dos esforços de planejamento para lidar com as consequências territoriais, ecológicas e sociais do rápido crescimento econômico causado pela nova onda de industrialização do terceiro mundo e o controle social do desenvolvimento desigual, principalmente no que se refere às áreas favelizadas dos novos países em desenvolvimento; uma nova concepção de uso do solo, considerando um planejamento ambiental; flexibilidade e persuasão dos governos locais sobre os fluxos de informações e as tomadas dos processos de decisão.

Os defensores do planejamento estratégico apontam diversas vantagens na adoção do modelo como instrumento de gestão das cidades, dentre as principais o fato de ser um plano de ações que garantiria à administração pública a agilidade requerida pelo atual sistema, tanto no que se refere ao processo de transformação e adaptação da cidade aos novos requisitos quanto no que se refere ao seu funcionamento como centro econômico.

Güell (1997)²⁸, que propõe um roteiro metodológico para a elaboração de um plano estratégico, o coloca como um processo criativo que tem como base uma atuação integrada em longo prazo, e que é capaz de estabelecer um sistema contínuo de tomada de decisões que comporta riscos, identifica cursos de ação específicos, formula indicadores de avaliação sobre os resultados e envolve os agentes sociais e econômicos locais durante todo o processo. O autor demonstra que a principal novidade desse modelo de planejamento está relacionada principalmente ao enfoque metodológico. As principais características, apresentadas por Güell (1997), são: o predomínio do processo – o Plano não é tido mais só como produto, mas também, como instrumento de gestão; a proposição de um planejamento integrado e coordenado, possibilitando uma visão global da problemática; a apresentação de conceitos e técnicas baseados na reflexão e na gestão estratégica; é orientado pelo custo-benefício e pela demanda urbana, e não pelos objetivos e oferta urbana; tende a superar os limites administrativos e preconiza uma participação focalizada.

O planejamento estratégico é apresentado como uma metodologia eficaz para a gestão de cidade por, além de oferecer uma visão global e intersetorial do sistema urbano em longo prazo, ser capaz de considerar o entorno; identificar tendências e antecipar oportunidades (vantagens competitivas); formular objetivos prioritários e concentrar recursos limitados em temas críticos; estimular o diálogo e o debate interno; promover o consenso e compromisso comunitário para as ações - é orientado para a ação, fomento e coordenação da participação de todos os agentes sociais; fortalecer o tecido social e favorecer a mobilização social; promover a coordenação entre as administrações e favorecer a modernização da administração pública; ampliar a perspectiva política e social e propiciar uma visão integral da realidade urbana e flexibilidade nas tomadas de decisões. Güell

²⁸ O autor apresenta a metodologia do planejamento estratégico de cidades extraindo de Planos elaborados e de obras sobre o assunto os conceitos básicos que norteiam a aplicação desse método adotado recentemente nas principais cidades do mundo, descrevendo todas as etapas de elaboração de um Plano.

(1997) enfatiza, porém, que o objetivo do planejamento estratégico é complementar e não suplantando o que ele denomina de planejamento tradicional associado ao urbanismo tecnocrata de enfoque normativo. A utilização conjunta dos dois modos de planejamento, em sua visão, seria capaz de integrar diferentes atividades e assegurar um propósito e uma direção comum.

Com base no roteiro e elaboração de um Plano Estratégico elaborado por Güell, podemos observar que as recomendações gerais de elaboração de um Plano dentro dos princípios de um modelo estratégico são bastante flexíveis, principalmente no que se refere à determinação dos objetivos, ações e metas e na adoção dos caminhos adotados para a elaboração e implementação de um Plano Estratégico. Talvez por isso Planos elaborados com base num mesmo discurso metodológico tenham resultados tão diferentes se compararmos as diversas cidades que adotaram. E ainda talvez por isso esse método tenha se apresentado tão pertinente para a administração municipal da cidade do Rio de Janeiro – ele permite ser moldado segundo a ideologia política local, não se trata de um modelo rígido, depende da interpretação dos envolvidos em sua elaboração do que seria, por exemplo, o cenário futuro ideal a ser buscado, do que seria prioridade para alocação de recursos, etc. Iremos retomar esse ponto mais adiante, ao analisar qual a interpretação dada ao modelo estratégico pela cidade do Rio de Janeiro.

Um outro ponto característico que nos pareceu bem claro, ao analisar o “passo-a-passo” apresentado por Güell para elaboração de um Plano Estratégico, está no seu aspecto promocional. O Plano tem como um de seus objetivos promover e vender a cidade, e nesse contexto as ações de reconstrução e requalificação do espaço urbano tornam-se peças chave nesse processo.

1.3 A busca da transformação da cidade - os projetos urbanos estratégicos

No cenário da globalização e do planejamento estratégico de cidades, os projetos urbanos ganham importância e têm sua função ampliada. Segundo Borja e Castells, “os planos estratégicos mais recentes tendem a estabelecer uma relação dialética entre elementos básicos do diagnóstico e

grandes objetivos apontados na primeira fase de elaboração e os grandes projetos que estão sobre a mesa dos principais atores urbanos públicos e privados” (Borja & Castells, 1997a:244)²⁹. Os planos tendem a estabelecer prioridades e relações entre os projetos. Os projetos urbanos por sua vez, apresentam um papel decisivo para definir os objetivos e as linhas de ação do plano estratégico. Assim sendo “o plano estratégico se converte em um processo legitimador dos grandes projetos urbanos” (Idem)³⁰.

Borja e Castells (1997a) demonstram de que forma pode se dar a contribuição dos planos estratégicos aos projetos urbanos. Segundo os autores, os planos estratégicos devem dar coerência territorial e econômica aos projetos, que devem possuir um caráter multidimensional, a fim de garantir que tenham como efeitos a articulação do conjunto do espaço urbano-regional e a promoção da competitividade econômica aliada a sustentabilidade ambiental e a coesão social.

Para isso, os projetos urbanos devem ser frutos de “uma grande operação de comunicação” e assim, de um “consenso social”, garantindo o equilíbrio das negociações entre os agentes “mais fortes e mais fracos” e devem possuir um tempo próprio de execução, independentes dos tempos políticos, eleitorais e administrativos. Na concepção dos autores a dialética plano estratégico/projeto urbano pode se converter em um processo de mobilização e de educação cívicas.

Observam ainda que os grandes projetos devem contar com alguns aspectos para atingirem seus objetivos e que a ausência de alguma dessas características pode gerar um obstáculo a mais a ser vencido, na realização de um grande projeto urbano. Os aspectos a que se referem são os seguintes: existência de um plano nacional ou regional, de uma lei ou de um programa de governo que lhe proporcione uma base política ou jurídica; possibilidade de acordo entre os principais atores responsáveis por sua aprovação; oportunidade financeira, política e física; existência de um líder promotor; e consenso social.

²⁹ Tradução do autor: “Los planes estratégicos más modernos tienden a establecer una relación dialéctica entre elementos básicos del diagnóstico y grandes objetivos que se apuntan ya en la primera fase de elaboración y los grandes proyectos que están sobre a mesa de los principales actores urbanos públicos y privados”.

³⁰ Tradução do autor: “El plan estratégico deviene un proceso legitimador de los grandes proyectos urbanos.”

Os grandes projetos urbanos são as principais âncoras do processo de construção das “novas” cidades. Essas cidades (entendidas, como já visto, como resultado dos processos de globalização, centralização e comunicação) no âmbito urbano-regional, são objeto das grandes intervenções resultantes das ações de planejamento do setor público por funcionarem como “marco natural” das atividades econômicas. “O espaço estratégico metropolitano é também o novo espaço de integração sócio-cultural” (Borja & Castells, 1997a:250)³¹.

No novo espaço definido pelos autores coexistem duas dinâmicas contraditórias que se refletem nos programas e projetos urbanos: a urbanização e a produção de cidade. Essas dinâmicas trazem as questões da mobilidade/acessibilidade (que irão garantir a articulação do sistema urbano, a competitividade da cidade como meio econômico e a integração social) e da concepção da centralidade como elementos chave.

A criação ou recuperação de centros urbanos tem como principal objetivo, além de amenizar o congestionamento típico desses locais e recuperar as funções de antigos centros degradados, aumentar a escala da cidade, articular e qualificar as periferias urbanas e proporcionar uma imagem de modernidade. Por esses motivos o espaço público é colocado como elemento central da construção da “nova cidade” pois é capaz de criar centralidade e potencializar uma mobilidade integradora.

“Somente a existência de espaços e equipamentos públicos, seguros, acessíveis, polivalentes, dotados de qualidade estética e de carga simbólica, ou seja, culturalmente significativos, cria centralidade. Porque a centralidade urbana, entendida como condensação da cidade, não é somente o nó donde confluem os fluxos de espaço metropolitano, mas também o lugar dos encontros e das identidades, a expressão do civismo e o substrato do marketing e do patriotismo da cidade” (Idem, 1997a:252).

³¹ Tradução do autor: “El espacio estratégico es también el nuevo espacio de integración socio-cultural”.

Dentro dessa visão, os projetos urbanos terão um valor estratégico se tiverem capacidade de promover transformações do meio urbano-regional, o aumento da atratividade e a coesão da região. Para isso, é necessário que atendam a alguns aspectos. Devem fazer parte de um projeto de cidade, estabelecendo sempre um vínculo entre o projeto global (no sentido de maior amplitude) e as intervenções físicas. Devem, ainda, se configurar em uma oportunidade, que pode ser preexistente ao projeto, identificada e explorada ou criada.

Para que produzam um “efeito urbano” os projetos estratégicos têm que promover um desenvolvimento diversificado, apresentando uma concepção multifuncional e polivalente, onde, segundo Borja e Castells, três funções devem ser especialmente abordadas: criação de espaços públicos, equipamentos e monumentos; o impacto sobre o emprego e o desenvolvimento urbano do entorno.

Um outro ponto importante para garantir a eficácia desses projetos está na sua capacidade de promover a integração e transformação do tecido urbano. Neste caso distinguem-se três processos: integração com o entorno imediato e efeitos de “contaminação transformadora” (Idem, 1997a:256); equilíbrio entre a transformação das atividades, usos e populações e a manutenção de tecidos e população originais da área; efeito dinamizador sobre uma parte da cidade tanto nos aspectos físicos, como econômicos e sociais. Devem ainda permitir a mudança da escala da estrutura urbana através da criação de novas centralidades capazes de ‘ampliar’ o território estruturado no âmbito urbano-regional, e garantindo a acessibilidade a um maior número de usuários, propiciando um desenvolvimento mais sustentável na medida em que reduz a congestão, o custo e o desperdício.

Como vimos o projeto urbano ganha funções que não lhe eram até então atribuídas. Assim como muda a forma de administrar e planejar a cidade, a forma como nela se estabelecem as relações, há mudanças também na forma como se projeta a cidade, que, segundo Castells (1999) expressa a “nova ideologia dominante: o fim da história e a suplantação de lugares no espaço de fluxos”. Nessa nova forma de projetar a cidade o desenho urbano se constitui em elemento do conteúdo material e da viabilidade econômica dos projetos metropolitanos.

Essa mudança já havia sido observada por Harvey (2000), em “A condição pós-moderna”, onde observa que o que é chamado de pós-modernismo caracteriza-se como o movimento cultural dessa “nova” sociedade (que, na verdade, se caracteriza mais como uma evolução do modernismo). Na área da arquitetura e do projeto urbano, o autor considera o pós-modernismo no sentido amplo

como uma ruptura com a idéia modernista de que o planejamento e o desenvolvimento devem concentrar-se em planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes, sustentados por uma arquitetura absolutamente despojada (as superfícies “funcionalistas” austeras do modernismo de “estilo internacional”). O pós-modernismo cultiva, em vez disso, um “palimpsesto” de formas passadas superpostas umas às outras e uma “colagem” de usos correntes, muitos dos quais podem ser efêmeros. Como é impossível comandar a metrópole exceto aos pedaços, o projeto urbano (e observe-se que os pós-modernistas antes projetam do que planejam) deseja somente ser sensível às tradições vernáculas, às histórias locais, aos desejos, necessidades e fantasias particulares, gerando formas arquitetônicas especializadas, e até altamente sob medida, que podem variar dos espaços íntimos e personalizados ao esplendor do espetáculo, passando pela monumentalidade tradicional (Harvey, 2000:69).

Para Harvey a principal razão dessas mudanças está no fato de o ambiente construído constituir um elemento de um complexo de experiência urbana vital para se forjarem novas sensibilidades culturais – a aparência de uma cidade e o modo como seus espaços se organizam formam uma base material a partir da qual é possível pensar, avaliar e realizar uma gama de possíveis sensações e práticas sociais, onde a arquitetura e o projeto urbano têm sido foco de um considerável debate sobre as maneiras pelas quais os juízos estéticos podem ou devem ser incorporados a uma forma espacialmente fixada e com que efeitos na vida diária. Nesse universo, o pós-modernismo, no campo da prática urbana projetual, traz como principal inovação o projeto urbano orientado para o mercado, e ainda podemos acrescentar, o projeto urbano como bem de consumo e instrumento de promoção econômica e social.

O projeto urbano “pós-moderno” é entendido por alguns como solução aos problemas decorrentes da cidade industrial e como solução para as demandas que surgiram com a transformação do papel das cidades, e, ainda, como resposta eficaz às aspirações de um novo perfil cultural e de

comportamento da sociedade atual e suas especificidades, congregando todas as funções requeridas por um projeto urbano estratégico e imprimindo uma nova identidade à sociedade pós-industrial.

Podemos observar um paradoxo estabelecido em torno dos projetos urbanos estratégicos, que em sua maioria estão dentro de um conceito de urbanismo pós-moderno. Conforme as colocações de Borja e Castells, que como já visto ressaltam sua importância na eficácia de implantação de um Plano estratégico, podemos considerar que esses projetos trazem uma forte carga simbólica com capacidade de transformação não só do espaço urbano, mas da cultura urbana de uma forma geral, configurando-se como uma solução aos problemas urbanos decorrentes do processo de transição do modelo econômico. Já, segundo a visão apresentada por Harvey, que coloca em cheque a instauração de uma nova sociedade, de um novo modelo econômico, podemos entender que esses projetos retratam justamente essa ausência de inovação – não trazem elementos novos e nem consistência conceitual capaz de promover um processo de transformação ou ruptura, e representam na verdade um vazio no campo de soluções para os problemas apontados para a crise do capitalismo industrial. Para afirmarmos qual das duas posições é a correta seria necessário uma análise aprofundada de exemplos práticos que não está no objetivo central deste trabalho. Portanto o que nos parece claro e relevante para esta pesquisa é que os projetos urbanos estratégicos se configuraram na solução adotada pelas administrações públicas de forma geral, para enfrentar os problemas das cidades decorrentes da “globalização”, seja por serem eficazes quanto ao que se propõem – mesmo que os objetivos implícitos nesses projetos sejam questionáveis, seja por essas administrações não terem enxergado uma outra solução que de fato fosse capaz de dar conta da problemática das cidades (caracterizando um vazio ideológico) e que ao mesmo tempo proporcionasse a mesma visibilidade e receptividade por parte da sociedade. Ou seja, por um lado ou por outro, o projeto urbano estratégico foi consagrado como o caminho para as cidades enfrentarem suas “crises”, seja ela em que campo for.

Na cidade do Rio de Janeiro não foi diferente, como veremos de forma mais aprofundada no decorrer deste trabalho, onde poderemos identificar a execução de projetos urbanos com uma conceituação bem próxima da que expomos aqui, inclusive em áreas favelizadas (através do

Programa Favela-Bairro), que, a princípio, não se pretendem atrativas e nem estariam voltadas para o mercado. O dado parece configurar uma peculiaridade, se analisarmos o contexto de aplicação original de projetos urbanos estratégicos elaborados para uma realidade oposta a da de áreas favelizadas, e nos sugere uma postura diferente por parte do poder público no olhar sobre essas áreas, no mesmo momento em que é adotada a interpretação da cidade como sendo uma empresa.

Uma primeira inquietação que surge é porque esse modelo foi aplicado no tratamento específico dessas áreas? Parece-nos que dois fatores contribuíram para esse tratamento nas favelas do Rio de Janeiro: a adoção de um modelo empresarial de gestão na cidade e a necessidade do tratamento dessas áreas imposta pelas agências internacionais responsáveis por programas de desenvolvimento econômico dos países periféricos, combinando a introdução de um modelo de urbanismo que se pretendia novo, e a imposição e disponibilização de recursos financeiros por parte de órgãos internacionais. Vejamos esses dois casos a seguir.

1.3.1 Tratando áreas de exclusão social através de Projetos Urbanos Estratégicos.

Apesar de considerarmos a inclusão do tratamento de áreas favelizadas dentro de um Plano de intervenção urbana que adota o modelo empresarial, um fato, a princípio, particular da administração pública da cidade do Rio de Janeiro, não podemos desconsiderar a existência de um Plano macro, implementado por agências internacionais e que parece ter tido uma influência decisiva na priorização da intervenção urbana nessas áreas ao mesmo tempo em que outras partes da cidade formal eram tratadas segundo requisitos das cidades “globais”.

Desde os anos 80 o Banco Mundial coloca a questão da pobreza no centro de sua agenda, nos objetivos de desenvolvimento estabelecidos pela instituição. Mas, devido à intensa desestabilização

macroeconômica e os problemas com a dívida externa presentes nos países da América Latina e da África, o foco sobre a questão da pobreza foi relocado (Pugh, 1995)³².

O 13º relatório anual do Banco Mundial (World Bank, 1990), voltado para a revisão e a análise da pobreza nos países em desenvolvimento, demonstra que a pobreza nesses locais afeta mais de 1 bilhão de crianças, mulheres e homens. Mesmo com a implementação dos programas de austeridade econômica, que apresentaram uma melhora dos indicadores sociais nestes países, como educação, saúde e nutrição, observou-se o aumento da pobreza entre alguns grupos mais vulneráveis e da desigualdade sócioeconômica.³³

Nessa mesma exposição do Banco Mundial, a questão habitacional dessas populações ganha importância de várias formas indiretas, que incluem políticas do Banco favoráveis à estabilização econômica, ao uso dos mercados e reforma do papel dos estados, à melhora dos resultados da pobreza, e à tomada de medidas que assegurem que as políticas sociais sejam formuladas e desenhadas para se tomarem mais efetivas. Esse documento serviu de base para o relatório específico sobre urbanização nos países em desenvolvimento (1991) que precedeu a revisão das estratégias do Banco para a política habitacional (1992).

O Banco Mundial apresenta uma visão teórica e de política de ação de como a pobreza estrutural nos países em desenvolvimento pode ser reduzida progressivamente no decorrer do tempo, e esse aspecto se tornou uma base importante das economias de desenvolvimento do período pós-1989. Nos anos 80, o Banco e o FMI implementaram os programas de estabilização econômica e de ajuste estrutural na América Latina, África, e outros países. Empréstimos financeiros foram realizados para possibilitar aos governos a introdução das reformas econômicas e reduzir o saldo de pagamentos de déficits, restringir a deficiência excessiva no setor de orçamento público, e colocar a economia numa

³² Ver Pugh, Cedrich. The Role of the World Bank in Housing, in Aldric, B. e Sandhu, R. Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries, Zed Books, New Jersey, 1995.

³³ Pugh alerta para as diferenças entre pobreza e desigualdade. Coloca que a desigualdade pode aumentar enquanto a pobreza diminui. Demonstra que, desde 1960, os 20 países mais ricos aumentaram sua participação nos resultados da economia global de 70.2% para 82.7%, se tornando 60 vezes melhores do que os 20 países mais pobres, e que estes dados suscitam questões relevantes sobre justiça social e as causas da desigualdade – que influenciam na questão do acesso à moradia, especialmente na população situada na faixa de resultados abaixo dos níveis médios. Sobre isso ver Pugh, Cedrich. The Role of the World Bank in Housing, in Aldric, B. e Sandhu, R. Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries, Zed Books, New Jersey, 1995, págs. 35 e 36.

reforma de meio termo para proteger melhores performances em exportação e crescimento econômico.

A nova ortodoxia em desenvolvimento econômico estava baseada na integração das economias nacionais com o comércio e o sistema financeiro internacionais e sobre o estabelecimento de novos papéis a serem exercidos pelo Estado e pelo mercado. Os defensores da nova ortodoxia discutiam as virtudes do livre mercado para a eficiência econômica e para o dinamismo em um crescimento seguro. O papel do Estado era considerado como apropriadamente construído quando assegurava direitos sólidos de propriedade privada, desregulava mercados onde a regulamentação era inibidora, atingindo a estabilidade macroeconômica, realçava o desenvolvimento dos mercados de capitais financeiros, e supria estruturas de setores políticos e institucionais com condições que permitiram o setor privado e não governamental (ONGs) em ter uma performance efetiva no setor de desenvolvimento. (Pugh, 1995:40)

A principal meta da política macroeconômica descrita acima era promover o crescimento nos países em desenvolvimento a fim de reduzir a pobreza, o que significaria aumentar os níveis de renda e diminuir o número de moradias abaixo da linha da pobreza, o que em termos habitacionais significaria uma menor população em habitações precárias. Mas para que isso ocorresse de fato eram necessárias transformações complementares nos mercados habitacionais urbanos, além de outras medidas características dessa política macroeconômica onde os governos centrais deveriam prover uma base estável para a economia e onde o papel dos Estados deveria incluir investimentos na população (formação de capital humano) em educação, treinamento, saúde, nutrição, planejamento familiar, e amenização da pobreza (um dos aspectos deste papel é aumentar a precisão dos destinos dos benefícios e subsídios necessários para assegurar que eles cheguem aos pobres, ocasionalmente utilizando ONGs em programas de direcionamento/distribuição). Outro papel do Estado deveria incluir responsabilidades para assegurar que a competição dos livres mercados aflorasse: dentro dessa agenda isso é considerado como benéfico tanto para os mais pobres quanto para os mais ricos, porque poderia aumentar a produtividade e os níveis de rendimentos do setor formal.

As recomendações descritas têm um significado geral e indireto para a questão da habitação. No entanto devemos observar que elas possuem relevância para essa problemática em alguns países, porque sumariza experiências recentes e em outros constitui a base de empréstimos apoiados pelas reformas econômicas promovidas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Os elementos dessa reforma, que têm especial significado para a habitação, incluem o desenvolvimento dos mercados de capital financeiros, a desregulamentação de taxas de interesse, e a restrição no crescimento de gastos públicos, o que algumas vezes significa cortar gastos com infra-estrutura, e retirar dos Estados a responsabilidade direta da produção de determinados setores (incluindo habitação), delegando-as ao setor privado e às ONGs.

No caso da realidade brasileira, esse fato agrava a problemática de moradia para as populações de baixa renda, já que esses setores acabam por não dar conta dessa produção, fomentando assim a consolidação de áreas urbanas estruturalmente inadequadas para a população.

Os programas de ajuste financeiro e estabilização econômica, promovidos na América Latina pelo Banco Mundial e pelo FMI na década de 90, tiveram conseqüências diretas sobre a questão da habitação. Os problemas são intensificados quando há a seguinte combinação: redução dos níveis de rendimento, particularmente da população situada nos níveis mais baixos, aumento do custo da habitação e das taxas de juros, especialmente quando este aumento é maior que o crescimento dos rendimentos e dos índices geral de preços, e quando os serviços públicos e de infra-estrutura são sub-mantidos e os programas de investimento são cortados, principalmente nas áreas de baixa renda, onde muitas vezes há um aumento da população.

Os programas de ajustamento são estabelecidos para aumentar, a médio e longo prazo, o crescimento econômico. Direccionam mudanças setoriais enfatizando perspectivas de crescimento naqueles setores que são internacionalmente eficientes e em exportação, integrando economias nacionais com a economia global. Em contraste, os programas de estabilização direccionam as condições causais imediatas da inflação excessiva e do déficit da balança de pagamentos que se encontram fora de controle – estão focados em resultados em curto prazo. Ambos estão relacionados e podem reduzir o crescimento econômico e intensificar a pobreza entre alguns grupos.

O Brasil é um claro exemplo da interdependência entre política macroeconômica, crise da dívida externa, ajustamento estrutural e declínio do padrão de vida entre os mais pobres (e grupos de renda mais alta) e habitação. A austeridade dos programas de estabilização e ajustamento tem efeitos severos sobre os níveis de rendimento e a pobreza, e repercussão sobre o sistema habitacional brasileiro e o acesso a moradia. Os impactos sociais são ainda mais intensos no Brasil devido à desigualdade na distribuição de renda, uma das mais desequilibradas do mundo. O padrão de vida, o acesso a moradia e a pobreza são atingidos pelas altas taxas de inflação, altos níveis de taxas de juros, pela recessão econômica, pelo colapso econômico dos mercados imobiliários e perturbações no financiamento da habitação. O efeito sobre a habitação foi exacerbado com a extinção, em 1986, do BNH, o que deixou um lapso institucional na questão da habitação.

1.3.2 A atuação do BID

O Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID, apesar de também se dedicar ao financiamento de projetos de infra-estrutura econômica, dá um maior enfoque aos projetos sociais como os da área de habitação³⁴. Mas apesar do enfoque mais direcionado, elabora também na década de 90, um documento que traça estratégias para o Brasil nas questões relativas à modernização do estado, à infra-estrutura produtiva, aos setores sociais, ao meio ambiente e recursos naturais, ao financiamento do setor privado, às microempresas e à cooperação técnica e sociedade civil. As ações prioritárias determinadas pelo documento para o governo brasileiro são: reforma do setor público e modernização do Estado com maior definição das responsabilidades e prestação de contas em todos os níveis de governo; abertura econômica e modernização dos setores produtivos com redução de tarifas, maior participação no Mercosul e fomento à desregulamentação visando melhorar as condições de exportação e importação; e redução das desigualdades e erradicação da pobreza, com descentralização e reforma administrativa e maior colaboração com as comunidades locais e sociedade civil na prestação de serviços.

³⁴ Para um maior aprofundamento das diferenças de enfoque entre BID e BIRD, ver Le Cocq d'Oliveira, 1999, p. 108, onde a autora relata o estudo de Hayter (1971) sobre as agências multilaterais de crédito.

O BID assim como o Banco Mundial partem da premissa de que os programas de estabilização econômica são um pré-requisito fundamental para a erradicação da pobreza, e por sua vez para o sucesso dos programas direcionados a este fim.

“O BID, (...) opera em dois eixos. O primeiro, de caráter estrutural (...) o segundo, ao qual se destina a maior parte de seus empréstimos, visando mitigar ou reverter aspectos relacionados à pobreza da população ao crescimento econômico.” (Le Cocq d’oliveira, 1999:111)

É nesse contexto de busca da reversão de um quadro social e econômico colocado pelas agências internacionais que a Prefeitura da Cidade do Rio Janeiro implementa um programa de intervenções em favelas, utilizando como principal instrumento a transformação espacial dessas áreas, dentro de uma agenda nacional que procura seguir a “receita” de estabilização e desenvolvimento pregada. Trata-se da busca da transformação condição da favela via transformação e integração urbana, o que em tese deveria acarretar uma série de outras transformações para seus moradores. São elaborados projetos urbanos apresentados como estratégicos para as áreas de exclusão da cidade que se tornam práticas premiadas, apoiadas e financiadas pelos organismos internacionais e que ganham muitos simpatizantes que passam a adotar a metodologia Favela-Bairro, talvez por identificarem nesse método uma série de outros resultados que vão além da promoção da qualidade de vida da população atendida, o que será aprofundado mais a frente.

O Programa Favela-Bairro é visto pelo BID como uma iniciativa para o setor urbano e, ao mesmo tempo, como um esforço de redução da pobreza. Sua implementação correspondeu aos objetivos das estratégias do Banco traçadas para o país e para os setores da habitação e do combate a pobreza.

O Programa é congruente com as recomendações do Banco (...) que determina que deve-se atribuir prioridade aos setores sociais e às iniciativas de redução da pobreza. Devido ao fato do Programa ser orientado aos assentamentos de baixa renda e [desencadear] efeitos urbanos e ambientais positivos e amplos, combina as metas de desenvolvimento urbano e de redução da pobreza. O Programa é uma iniciativa municipal que melhora em muito a maneira como se planejam e se prestam os serviços sociais e urbanos. Portanto cumpre com as prioridades fixadas pela (...) programação [do Banco para o] Brasil que se realizou em 1995, a qual foi baseada em projetos destinados à

redução da pobreza, à descentralização e ao melhoramento da gestão dos gastos sociais. (BID, 1995:04)³⁵.

Pode-se verificar que a questão do tratamento em favelas na cidade do Rio de Janeiro torna-se, a esta altura, estratégica para a Prefeitura da cidade onde há uma convergência de interesses sobre essas áreas em decorrência do processo de reestruturação do espaço urbano das cidades, da necessidade de amenizar os efeitos da “globalização”, das normas de habitação e das ações de combate a pobreza impostas as pelas organizações internacionais e pelos próprios interesses da gestão municipal que implementa a busca por um novo modelo de cidade.

1.4 O caso do Rio de Janeiro – a apreensão do modelo empresarial.

Verificamos algumas linhas conceituais gerais que nos esclarecem sobre o modelo de intervenção urbana e sobre o ideal de cidade perseguido com a utilização do planejamento estratégico e dos projetos urbanos estratégicos, difundidos, principalmente, entre as décadas de 80 e 90. Para dar seguimento à discussão proposta neste capítulo vamos verificar como se deu a interpretação desses conceitos nas práticas de intervenção urbana na cidade do Rio de Janeiro.

A iniciativa de elaborar um plano estratégico para a cidade surge na administração do prefeito César Maia (1993-1996)³⁶, ao mesmo tempo em que repercute no cenário internacional o sucesso da

³⁵ Tradução do autor: “El programa es congruente con el mandato del Banco (...) que señala que debe atribuírsele prioridad a los sectores sociales y a las iniciativas de reducción de la pobreza. Debido a que el programa se orienta hacia los asentamientos de bajos ingresos, y a efectos urbanos y ambientales positivos y extensos, combina las metas de desarrollo urbano y de reducción de la pobreza. El programa es una iniciativa municipal que mejora en gran medida la manera en que se planifican y prestan los servicios sociales y urbanos. Por lo tanto, cumple con las prioridades fijadas por la misión de programación al Brasil que se realizó en 1995, la cual hizo hincapié en proyectos destinados a la reducción de la pobreza, la descentralización y el mejoramiento de la gestión de los gastos sociales”.

³⁶ O Prefeito relata ter começado a estudar a cidade, sob o ponto de vista estratégico, em 1987: “Eu me lembro que quando comecei a estudar a cidade, que foi em 1987, por indução da Fundação Freinchebert, que é uma fundação do partido social-democrata alemão, com o qual eu participei de muitos estudos durante vários anos, a cidade foi colocada no centro das preocupações com a pós-modernidade. Os países deixariam de ter importância exclusiva e, no mundo globalizado, as cidades passariam a ter uma importância crescente. Buscando seguir esta tendência o prefeito relata ter se aproximado dos urbanistas – dentre eles Luiz Paulo

cidade de Barcelona, logo após a realização dos jogos olímpicos de 1992. Este fato é que parece ter impulsionado a prefeitura a adotar tal metodologia, com o intuito de seguir os passos da fórmula de cidade elaborada pelos catalães. Para isso busca junto aos autores do “bem sucedido” plano a consultoria para a realização de um plano estratégico para a cidade do Rio de Janeiro.

O Plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro é implantado num cenário econômico que segue a agenda neo-liberal no Brasil definitivamente implementada pelo governo FHC, que traz como base a privatização das empresas públicas, a desregulamentação pelo Estado das atividades econômicas e sociais e a reversão dos padrões universais de proteção social (Amendola, 2002), e como conseqüências o controle da inflação e, de contrapartida, a recessão econômica que gera o aumento do desemprego, a queda de salários, o crescimento da desigualdade social, a polarização e a exclusão social (Ferreira, 2000).

Os principais reflexos no campo da questão urbana são: a passagem da infra-estrutura urbana do domínio público para o privado; a flexibilização da legislação urbanística e a internacionalização da economia (Estados Nacionais e governos locais dependentes dos interesses das empresas), resultado do processo de desregulamentação pelo Estado; competitividade entre as cidades (guerra fiscal); preocupação nos governos locais com a imagem e o marketing da cidade; reversão dos padrões universais de proteção social com a conseqüente pauperização da população (Idem).

Diante desse cenário, ocorre uma mudança nos rumos da discussão sobre planejamento nas cidades, os governos locais passam a desempenhar um papel maior no desenvolvimento econômico local. As principais alterações que ocorrem, e isso se aplica à cidade do Rio de Janeiro, estão na mudança do “foco do debate sobre a cidade” (Idem), que estava sobre a função social da cidade e da propriedade e se volta para o desenvolvimento econômico local e a introdução de técnicas de administração de empresas na administração pública, onde se aplica o planejamento estratégico que, como já vimos, está fundamentado em outros conceitos, não necessariamente ligados à técnica - globalização, cidades globais e empreendedorismo urbano.

Conde que viria a ser o secretário de urbanismo da sua primeira gestão e seu sucessor na prefeitura – para “discutir sobre cidade em cima da metodologia que havia aprendido”(Amendola, 2000: 188-208).

Os principais benefícios da adoção do planejamento estratégico, segundo os técnicos da prefeitura, são os seguintes: possibilidade de “clarear o futuro”, de ajudar na tomada de decisões do presente em função das conseqüências futuras, de acompanhar as transformações do entorno com maior eficácia, de evitar problemas organizacionais e de melhorar o funcionamento das instituições. Além disso, o método introduz o pensamento estratégico nas diversas instituições da cidade, estimula o desenvolvimento de estratégias efetivas em cada uma dessas instituições e otimiza seus resultados globais. Segundo consta no Relatório Final do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro de 1995, “diferentemente de muitas cidades, o planejamento estratégico do Rio de Janeiro não é um plano extensivo ou um plano de governo. O conjunto de ações propostas constitui estratégias para o desenvolvimento da cidade, mas não englobam todas as ações que deverão ser realizadas pelos governos e pela cidadania.” Segundo a assessoria da prefeitura³⁷ o Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro tem a condição de “pacto entre a prefeitura e a sociedade”. Não se caracteriza como uma legislação e a garantia de sua continuidade está delegada à “pressão da sociedade” que ao verificar os benefícios do método iria exigir a adoção de Plano pelas futuras sucessões municipais. Até o momento sua implantação se deu de forma quase ininterrupta, já que não houve alternância partidária na gestão municipal desde então.³⁸

O primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio - nasceu do acordo de cooperação assinado em novembro de 1993 entre Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). As três entidades reuniam as condições para mobilizar os recursos junto aos agentes econômicos e sociais da cidade: a Prefeitura, como representante dos cidadãos, e a ACRJ e a Firjan, como representantes dos empresários. Em fevereiro de 1994 é oficializado o Consórcio Mantenedor, com a adesão de empresas públicas e privadas. A decisão de buscar o financiamento junto ao setor privado é apontada como inédita na história do planejamento estratégico de cidades. Nessa ocasião é efetivada a contratação dos serviços de consultoria da Inter B/ Consultoria Internacional de Negócios S/C e da Tubsá/Tecnologies Urbanes de Barcelona S.A. Atualmente está

³⁷ Em entrevista realizada com o assessor do Plano Estratégico, Arquiteto Reginaldo Sá, concedida em 06/03/2006.

³⁸ O Plano foi idealizado, realizado e implantado na gestão do prefeito César Maia iniciada em 1993. A gestão seguinte foi assumida por seu sucessor Luiz Paulo Conde (1997-2000). No período de 2001 a 2004 César Maia assume novamente a prefeitura, e se reelege para a gestão seguinte (2005-2008).

em vigência na cidade o segundo Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – As Cidades da Cidade – apresentado como um desdobramento do primeiro plano e que traz como principal inovação o foco nas regiões da cidade.

O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro apresenta uma idéia geral das aspirações da cidade – ou dos que dizem representá-la - com relação ao seu futuro, pelo menos em termos de discurso. O primeiro plano - Rio Sempre Rio de 1995 ano foi apresentado como resultado do consenso da sociedade – fato amplamente contestado³⁹ - e apresentava três significados-chave: participação que segundo o Plano, por ter envolvido diversos níveis da administração pública, organizações públicas e privadas, empresas e especialistas; projeto de cidade, apontado como característica capaz de conferir garantia para a execução do plano onde a cooperação entre os setores público e privado é colocada como “instrumento de atuação adequado para a solução dos problemas de uma cidade inserida na modernidade”; exequibilidade, que se apoiada no próprio conteúdo do plano e constitui uma das garantias de êxito do plano.

Sua finalidade era “reverter a crise e buscar a consolidação do crescimento equilibrado da cidade e da qualidade de vida de seus cidadãos. Dessa forma o Plano amplia as perspectivas atuais das instituições, das empresas e dos cidadãos do Rio de Janeiro.” Seu objetivo central foi assim definido:

“Tomar o Rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o País e a sua conexão privilegiada com o exterior.”

Ao analisar as estratégias elaboradas no primeiro Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro, podemos observar os principais pontos que o discurso apresentado coloca como inovadores em termos da visão dos técnicos envolvidos sobre as soluções para os problemas diagnosticados na cidade. É importante salientar que a leitura do Plano que iremos apresentar se refere ao seu

³⁹ Ver Vainer in Arantes; Vairner; Maricato (2000).

discurso, a seus objetivos estratégicos publicados oficialmente, e não necessariamente a real forma de implantação e conseqüências dessas estratégias (algumas delas, aliás, nunca foram implantadas). O que nos interessa aqui é tentar compreender o que foi assimilado do discurso estratégico nos projetos urbanos empreendidos na cidade.

Um dos primeiros pontos que podemos notar está na tentativa de ampliação do escopo de atuação da administração municipal, que “assume novas competências” na busca de uma “integração social” de toda a cidade, como colocado por Borja & Castells (1997) ao descrever sobre a nova forma de abordagem sobre as cidades. Nesse sentido são elaboradas estratégias que visam, por exemplo, a criação de emprego e renda, como consta na Estratégia 1: O Carioca do século XXI, que tem como objetivo oferecer à população oportunidades e facilidades de emprego. É importante ressaltar que as propostas para geração de emprego e renda contemplam também a qualificação do sistema educativo para uma formação que “atenda às necessidades da sociedade”, provavelmente com o intuito de atender – pelo menos no campo do discurso - a uma das características das cidades globais, que se refere à disponibilidade de mão de obra qualificada. A estratégia prevê a criação de um sistema integrado de emprego e renda capaz de promover a inserção do cidadão no mercado de trabalho através de ações conjuntas entre os setores públicos e privados.

A Estratégia 3: Rio Participativo nos traz outro exemplo da ampliação das competências da gestão municipal: a construção de uma consciência de cidadania na população através de cursos e associações que permitam à população conhecimento e o exercício de seus direitos e a preocupação com as questões de segurança pública, inclusive com propostas de ações que visam o combate ao crime organizado e a atualização do sistema jurídico e penitenciário.

Uma outra competência abraçada pela gestão municipal está na promoção e divulgação da cidade entendida como produto a ser consumido, e também na busca da competitividade econômica implantando a infra-estrutura necessária ao bom funcionamento das empresas privadas e criando mecanismos de incentivos (legais, fiscais e de estrutura urbana) para sua permanência e crescimento na cidade. A elaboração de um projeto de marketing, uma atividade genuinamente empresarial, passa a ser parte de uma atividade do governo local que vê no tratamento da imagem da cidade uma fonte de captação de recursos financeiros.

A Estratégia 7: Rio 2004, pólo regional, nacional e internacional é a que apresenta uma série de projetos para tratar da imagem interna e externa da cidade para aumentar sua “atratividade” regional, nacional e internacional no campo da cultura, do esporte e de eventos.

A Estratégia 6: Rio Competitivo é a responsável por “recuperar a competitividade do Rio, no contexto da economia globalizada” (PECRJ, 1995:90). Além da implantação da rede de infraestrutura de telecomunicações e de informática a estratégia prevê outras intervenções no espaço urbano: construção do World Trade Center, do Trade Point no Teleporto, de centros de convenções, hotéis e espaços para feiras, do Pólo Cine Vídeo, do centro de Promoção de Design, do Palácio Internacional da Moda além da criação do Parque Tecnológico na Ilha do Fundão.⁴⁰

A questão da participação popular no processo de elaboração e implementação do Plano e na execução de suas ações apresenta-se como um outro ponto que aparece de forma freqüente nas estratégias elaboradas. A discussão sobre a necessidade da participação popular não é inédita no campo da gestão urbana, mas no discurso estratégico ela aparece como ponto central para a viabilização do Plano. São as ações - tanto as de elaboração como as de execução do Plano - que dizem estar baseadas na participação da população, que parecem legitimar a condição de consenso público sobre a qual se apoia o Plano Estratégico.

O exemplo mais enfático, como o próprio título já indica, está na Estratégia 3: Rio Participativo que tem com objetivo central mudanças na estrutura do governo local, reorganização da vida comunitária, incremento da participação coletiva na construção da cidade, novas formas de

⁴⁰ É importante observar que a estratégia voltada para o estímulo ao desenvolvimento das atividades econômicas no primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro tem suas ações voltadas principalmente para o desenvolvimento do terciário avançado. Grande parte das intervenções são propostas no sentido de estruturar a cidade dentro dos moldes das cidades globais que verificamos na descrição de Sassen, Borja e Castells e do próprio Harvey que critica a reprodução desse modelo espacial. É interessante traçar um paralelo com o Plano diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, elaborado em 1993, época em que a discussão sobre as cidades globais já havia sido colocada. O Plano Diretor também contempla medidas para o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico para a cidade (ver PDDCRJ, Capítulo V- da política de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, 1993:84), porém com o foco voltado para o desenvolvimento de programas de apoio a atividades agrícolas e pesqueiras, à indústria, ao turismo e à pesquisa científica, e ao estímulo a micro, pequenas e médias empresas do município e à integração dos setores formal e informal, em uma escala de ações muito mais voltadas ao local, ao contrário das propostas do Plano Estratégico, claramente voltadas para o mercado global.

cidadania e convivência, e uma administração pública eficaz e eficiente, que estabeleça novas formas de relação e comunicação com o cidadão. A ênfase está na participação da população nesse processo de construção de uma nova postura cidadã e no aprimoramento dos canais de comunicação entre a população e a administração pública que permitam o envolvimento da população nessas ações. A referência à participação da população aparece também nos projetos urbanos voltados para a recuperação e reurbanização de áreas da cidade como o Rio Cidade (Projeto da Estratégia 2: Rio Acolhedor) e Favela-Bairro (Projeto da Estratégia 4: Rio Integrado), por exemplo. Porém o formato como se deu essa participação, o grau de envolvimento da população nas decisões, foi amplamente questionada por críticos e pela própria população.

Um terceiro ponto que nos parece relevante, e também alvo de polêmica em torno do Plano Estratégico, está na sua proposta de integração. A questão da integração social e econômica aparece nos objetivos centrais do Plano, e as ações que visam garantir essa integração estão presentes em quase todas as estratégias, com caminhos propostos em vários campos de ação. Na Estratégia 1: O carioca do século XXI, além das ações para a geração de emprego e renda que já vimos, e que deveriam permitir a integração econômica do cidadão, há também ações que visam a integração social através do acesso às atividades culturais, de lazer, esportivas, de produção e consumo de arte, de educação profissional e do acesso à saúde, como colocado na ação que visa promover a integração social dos jovens de baixa renda. Uma outra modalidade de integração que podemos verificar no Plano está na integração econômica e social através dos espaços de uso público, de equipamentos urbanos e de grandes obras de arquitetura.

A Estratégia 2: Rio Acolhedor, por exemplo, propõe a ação que visa “fomentar a criação de espaços nos bairros para a integração da comunidade” através de projetos de resgate e valorização da memória dos bairros, a criação de Casas de Cultura que retratem a história dos bairros e a criação de áreas de lazer e espaços para o turismo popular.

A estratégia que mais enfatiza a busca da integração social e do espaço urbano é a Estratégia 4: Rio Integrado, que tem como objetivo o processo de integração crescente que “será alcançado através da melhor vertebração da cidade, do equilíbrio territorial e de novas centralidades que facilitem a difusão da qualidade urbana por toda a Cidade, a normalização da habitação, o fortalecimento do

Centro e a melhor mobilidade aos cidadãos.” (PECRJ, 1995:66). A integração é buscada através de projetos de intervenção urbana que têm como objetivo a recuperação do tecido urbano, a revitalização de bairros através da melhoria de logradouros públicos, reestruturação das atividades dos bairros, desenvolvimento de centralidades e criação de identidade nos bairros, além da melhoria dos sistemas de circulação (malha viária) e de transportes. É proposta dessa estratégia a incorporação das “áreas faveladas ao tecido urbanizado oferecendo condições ambientais de identificação da favela como bairro”, através do Programa Favela-Bairro, que em sua descrição prevê a integração via implantação de serviços básicos, requalificação de acessos e a regularização fundiária. Esses três pontos é que permitiriam a caracterização das favelas como bairros, promovendo sua integração física com a cidade, e posteriormente a integração social e econômica da população.

Um outro prisma da integração está na Estratégia 5: Portas do Rio, que prevê a integração, principalmente econômica, da cidade com sua região metropolitana, onde a cidade do Rio de Janeiro assumiria um caráter de pólo integrador e centro articulador da Região Metropolitana. A busca dessa integração se dá através de ações que visam a qualificação das “portas internas” (portas de entrada da cidade) com projetos referentes à melhoria de toda rede transportes e de telecomunicações.

Outros pontos precisam ser considerados como influências importantes na visão do poder público sobre a cidade com a adoção do modelo empresarial de gestão. A importância atribuída aos espaços públicos, a consideração do entorno e a crença no “efeito contaminante” das ações empreendidas e a parceria público-privada para a implementação das ações.

Os espaços públicos, além de serem considerados um importante instrumento de integração social, têm a função, dentro do Plano Estratégico, de promover a melhoria e valorização do espaço urbano, não só através de implantação de infra-estrutura, mas também da estética, com “obras de embelezamento arquitetônico”, tendo como consequência a melhoria da qualidade de vida do local. A importância dos espaços públicos pode ser observada na estratégia 2: Rio Acolhedor, que além da criação de espaços, como já vimos, para integrar, dinamizar e otimizar as atividades econômicas, tem como proposta a recuperação e “dignificação” dos espaços públicos existentes. Devemos

ressaltar que a criação de espaços públicos se constitui num importante instrumento de “modelagem” da imagem da cidade, segundo o ideal estabelecido pelo poder local contribuindo na construção da cidade como bem de consumo, como produto a ser vendido, conforme colocado na Estratégia 7: Rio 2004, pólo regional, nacional e internacional. Na estratégia 4: Rio Integrado a questão do tratamento dos espaços públicos também aparece, porém de forma indireta, mas não menos importante: em conjunto com outras ações, se constitui em importante elemento dos projetos de recuperação, reurbanização e revitalização de bairros e da área central da cidade. É importante salientar que na ação que determina a urbanização de favelas esse item não aparece na descrição das ações de urbanização. É fato, portanto, que essa questão é incorporada posteriormente nos projetos elaborados para as favelas e se torna um dos elementos mais representativos da intervenção pública nessas áreas. Tanto nas favelas como na cidade formal, o tratamento dos espaços públicos parece ter-se tornado uma importante vitrine das ações públicas na cidade, dando a esse item uma função de divulgação política bem interessante para a administração local, contribuindo para a construção da imagem carismática do poder municipal que, conforme frisado por Borja & Castells (1997) e Güell (1997), é de grande importância para o bom desempenho do modelo estratégico.

O outro ponto que assinalamos – a consideração do entorno e sua forma de tratamento: intervenções como “efeito contaminante” - parece ganhar uma dimensão diferente no Plano Estratégico. As intervenções urbanas propostas no plano, mesmo que pontuais, apresentam uma preocupação em seu discurso com as articulações que devem e que se poderão estabelecer entre as áreas de intervenção e seu entorno imediato. Nesse contexto, são apresentados os projetos âncoras, que são grandes projetos de arquitetura que tem como objetivo alavancar o desenvolvimento de uma determinada área, a exemplo do Pier Mauá, parte do projeto de revitalização da área Portuária, componente da Estratégia 4: Rio Integrado, e os projetos de revitalização urbana e de urbanização de favelas, integrantes da mesma estratégia, que apresentam uma pequena área de intervenção circunscrita numa área maior que seria beneficiada com a atuação. Com a introdução de melhorias em uma pequena área, os técnicos esperam uma recuperação “espontânea” da área de entorno, que seria “contaminada” com os efeitos positivos da área inicialmente recuperada.

Por fim, a parceria público-privada constitui-se em um dos pontos mais característicos e de maior polêmica do Plano Estratégico - muitos entendem o Plano como voltado exclusivamente para os interesses do mercado⁴¹. O caráter mercadológico do Plano não pode ser negado ao analisarmos as ações empreendidas pela Prefeitura, porém, não nos podemos esquecer que, no histórico de intervenções na cidade, o capital privado sempre apresentou uma influência decisiva sobre as ações do poder público. A diferença agora é que a metodologia do modelo empresarial de gestão urbana permite legitimar essa prática. A parceria entre o poder público e o capital privado está prevista em todas as estratégias que constituem o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, em ações pertencentes aos mais variados campos de atuação – inclusive em ações sociais e intervenções urbanas – ora como responsáveis pela elaboração e implementação das ações, ora como fonte de financiamento para a execução das ações.

1.4.1 – Uma outra face da aplicação do modelo empresarial na cidade do Rio de Janeiro.

O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro fez ressurgir na cidade o debate sobre a gestão e formas de intervenção urbana, gerando muita polêmica acerca da pertinência do caminho adotado pela administração pública. Foram elaborados diversos estudos e avaliações sobre a implantação do modelo estratégico na cidade⁴², e com base nos títulos selecionados pudemos identificar três principais questões que envolvem a adoção do modelo empresarial na cidade: a questão do tratamento da cidade como se esta fosse uma empresa e a coexistência de dois modelos distintos de gestão urbana – o chamado modelo empresarial e o chamado modelo democrático, e a distância entre os resultados alcançados e os objetivos traçados pelo Plano. O posicionamento crítico de parte dos trabalhos pesquisados nos leva a crer que, além dos problemas próprios da aplicação de um modelo empresarial na gestão de uma cidade, existe, no caso do Rio de Janeiro, a apropriação dessa metodologia para justificar objetivos maiores de seus gestores. Apesar do otimismo impresso

⁴¹ A crítica se estende ao modelo empresarial de gestão urbana como um todo, não exclusivamente ao caso do Rio de Janeiro. Harvey apresenta uma crítica a este ponto onde afirma que “a parceria entre o poder público e a iniciativa privada significa que o poder público entra com os riscos e a iniciativa privada fica com os lucros. Os cidadãos ficam à espera dos benefícios que nunca chegam. (Harvey, 2004:190)”

⁴² Foram levantados estudos (dissertações, teses, relatórios e avaliações) elaborados pelo IPPUR/UFRJ, PROURB/UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFRJ, Programa de Pós-Graduação Sociologia e Antropologia/UFRJ e no Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFF.

na conceituação das estratégias do plano, a adoção dessa metodologia parece não ter tido o caráter benéfico que o discurso oficial da redação do Plano nos passa.

Um dos primeiros a se lançar no debate sobre o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro foi Carlos Vainer, que participa do processo de elaboração do Plano e observa uma incoerência ao se empregar na gestão da cidade a mesma postura de gestão de uma empresa privada que tem suas ações voltadas para a otimização operacional e obtenção de lucro:

...ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que se encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações. (Vainer, 2000:86)

Segundo sua visão, o planejamento estratégico urbano apresenta um discurso estruturado “basicamente sobre a paradoxal articulação de três analogias construtivas: a cidade é uma **mercadoria**, a cidade é uma **empresa**, a cidade é uma **pátria**” (Vainer, 2000:14, grifos do autor). Ao analisar o sentido e a eficácia de cada uma dessas analogias na construção de um projeto de cidade o autor evidencia que esse projeto implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento e da política de eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania”(Idem). Vainer abre um espaço de reflexão para a necessidade de uma busca de caminhos alternativos na gestão da cidade, quando faz a seguinte colocação:

“Até que ponto é aceitável a postulação dos propugnadores do planejamento estratégico urbano de que sua adoção seria o único meio eficaz para fazer frente às novas condições impostas pela globalização às cidades e aos poderes locais; ou se, ao contrário esta proposta estará, nos próximos anos, obrigada a disputar o mercado de modelos com alternativas capazes de oferecer outros valores e projetos ideais de cidade” (Vainer, 2000:14)

O questionamento sobre a adequação do modelo estratégico é seguido de uma reflexão sobre qual seria então o melhor instrumento para a gestão da cidade. O Plano Diretor, elaborado na mesma época e com o objetivo geral muito similar de melhorar a qualidade da população, passa a ser olhado como possível alternativa, e dessa forma se instaura um outro debate em torno dos dois Planos, visto como antagônicos por alguns e complementares entre si, por outros.

Le Cocq d'Oliveira (1999) chama a atenção para a coexistência dos dois modelos de planejamento na cidade: o modelo de gestão democrática, que tem como instrumento o Plano Diretor Decenal, e o modelo empresarial que tem como instrumento o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Em seu entendimento o Plano Diretor é colocado como plano que objetiva a promoção do desenvolvimento físico territorial-equilibrado, onde o cidadão possui direitos e deveres em relação ao espaço físico da cidade e o Plano Estratégico como um trabalho coletivo da cidade em busca de sua nova identidade e de seu futuro, onde o conceito de cidadão constrói-se na esfera do mercado. Para a autora, a coexistência das duas linhas de planejamento gera “uma teoria de concepções gestadas em diferentes contextos, múltiplas arenas, num contexto que, hipoteticamente, estaria atendendo a diversos interesses não necessariamente convergentes” (Le Cocq d'Oliveira, 1999:78), e que configura uma possível mudança do modelo de urbanismo que vem sendo implantado no Rio de Janeiro.⁴³

Ferreira (2000) também observa a coexistência entre os dois modelos na cidade. Caracteriza as duas vertentes da seguinte forma: o planejamento baseado na gestão do uso do solo e na participação democrática do cidadão na gestão da cidade – remete ao processo de redemocratização do país, por ela denominado de gestão democrática da cidade; o planejamento estratégico baseado na gestão por projetos na parceria público-privada – reflete os efeitos da globalização econômica, chamada de gestão estratégica.

A autora afirma que estes dois modelos dialogam entre si e estão presentes hoje no planejamento das principais cidades brasileiras e que o Rio de Janeiro é colocado como o exemplo mais significativo, dentro do cenário brasileiro, desses dois modelos de gestão já que os Planos vigentes na cidade foram elaborados na mesma época. Esse diálogo é atestado pelos técnicos da prefeitura que asseguram não se contrapor ao Plano Diretor Decenal da Cidade. Mas um olhar mais cuidadoso

⁴³ A autora demonstra que o modelo de urbanismo hoje vigente na cidade o Rio de Janeiro compõe-se de três vertentes conceituais:

1ª- corresponde ao planejamento modernista que tem como base o modelo progressista de cidade,

2ª - a segunda vertente origina-se do plano estratégico por meio das estratégias urbanas,

3ª - situa-se na apreensão da cidade real como objeto de planejamento e gestão por parte do poder público que hoje se expressa pelas ações do PROAP-RIO, que tem como marco fundador o Plano diretor, o qual rompeu com a “modelagem totalizante, principalmente quando introduz a figura jurídica” Área de Especial Interesse Social (AEIS).

sobre o debate instaurado na cidade nos leva a crer que a relação conflituosa entre os diferentes objetivos das duas formas de gestão vigentes se sobrepõe às tentativas de diálogo e comprometem o caráter de complementação que deveria existir, segundo os idealizadores no planejamento estratégico, entre um modelo e outro.

Compans (2005) também aponta para a dualidade que ocorre no campo da gestão urbana e identifica a “existência de distintas concepções de gestão urbana fundadas na atribuição de diferentes papéis e relações entre os atores públicos locais” (Compans, 2005:17, grifo da autora.), e observa “no caso do Rio de Janeiro, (...), a partir de 1993, forte coerência entre escolhas de investimentos, redefinição do papel do poder público municipal e de sua relação com a sociedade local, e o objetivo da ampliação de vantagens competitivas que garantam a atratividade econômica da cidade” (Idem, 2005:19), o que significa a priorização do modelo estratégico em detrimento do modelo democrático.

Esse fato foi constatado no estudo realizado por Compans (2005), onde a autora trabalha a partir da hipótese de que, “longe de ser um instrumento meramente “técnico”, o modelo do empreendedorismo competitivo consiste em uma estratégia político-argumentativa destinada a viabilizar certo projeto de modernização capitalista” (Compans, 2005:27), no “intuito de desvendar a “falsa aparência” do empreendedorismo competitivo como modelo técnico.”(Idem, 2005:30). A autora chama a atenção para a “tecnificação” dos processos de tomada de decisão governamental” (Idem, 2005:24) e para a “mercadificação” desse modelo de gestão urbana, e demonstra fatores que poderiam estar por trás dos objetivos reais da elaboração do Plano na cidade.

O primeiro deles diz respeito à impopularidade do prefeito do Rio de Janeiro nos seus três primeiros anos de governo. Seu discurso conservador de direita (negado por ele como conservador) contra a desordem e o caos urbano, contra os camelôs e contra a população de assentamentos irregulares – o discurso contra a informalidade da economia e da moradia – tornou sua imagem desgastada e impopular perante a população carioca.⁴⁴

⁴⁴ Sobre o assunto ver Compans, 2005, p. 186-193.

“Além da necessidade flagrante de ampliar o apoio social e político ao seu governo – em face de sua considerável impopularidade –, a intenção de firmar-se como uma liderança que representava os anseios de uma classe média urbana ameaçada pelo crescimento da violência, porém numa cidade de tradição progressista e oposicionista como o Rio, exigia esforços de construção de imagem pública do prefeito como um político moderno, um economista e administrador competente... e “realizador”. A articulação com segmentos empresariais para a elaboração de um plano estratégico que, contando com ampla participação da sociedade, definiria ações de grande impacto e curto prazo, a exemplo do que ocorrera em Barcelona, oferecia portanto, uma excelente oportunidade para satisfazer a ambas as motivações políticas do governo municipal.”(Compans, 2005:190-191)

Compans classifica o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro como “uma adaptação do “modelo” de empreendedorismo público urbano na cidade, na qual apenas alguns de seus aspectos são postos em marcha com relativo êxito, em particular àqueles relativos à política urbana no seu sentido mais estrito, ou seja, na organização espacial do território.” (Idem, 2005: 276-277).

O êxito relativo do plano também foi apontado por Amendola (2002) que após realizar uma análise sobre o desempenho de dois projetos componentes do Plano – os projetos Teleporto e Porto do Rio - e compará-los ao caso de Barcelona conclui que a administração da cidade lança mão do planejamento estratégico

“de forma a promover uma imagem positiva da Cidade para os grandes investidores e agentes da economia mundial sem, contudo, obter resultados satisfatórios. A administração utiliza os projetos de intervenção, mas não consegue exercer o papel de cidade atraente aos grandes negócios e, muito menos, reverter seu quadro de decadência econômica e deterioração das condições sociais e urbanísticas” (Amendola, 2002:165-166).

Podemos observar que a utilização do modelo estratégico parece não ter sido tão eficiente como instrumento de gestão e nem como instrumento promotor da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e do desenvolvimento econômico local na escala que se propõe. Porém, funcionou como legitimador de grandes projetos urbanos na materialização dos interesses da administração pública, que talvez nem fossem tão ambiciosos como propõe o discurso em termos de reconstrução de uma nova cidade.

1.5 Os projetos urbanos estratégicos do Plano do Rio de Janeiro

O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro traz o projeto urbano como modalidade de intervenção em todas as estratégias elaboradas. Dentre os que mais se destacam temos O Projeto Porto do Rio e Pier de Mauá e o Projeto Teleporto, O Programa Rio Cidade, O Programa Favela Bairro.

O Projeto Porto do Rio tem como objetivo revitalizar as áreas degradadas da área central da cidade, transformando a área dos armazéns em pólo cultural e de entretenimento da cidade. É considerado pela Prefeitura um elemento central para o desenvolvimento local e para as relações com o mercado externo. A idéia consiste em

adotar um programa operacional para revitalizar esse espaço, que não oferece condições para as operações portuárias de carga e descarga de containerizadas pela falta de espaço e devido ao calado raso. (...) Considerando a potencialidade estratégica da zona portuária do Rio, o programa de recuperação e revitalização compreende o cais do porto e adjacências. As intervenções previstas estão no campo da habitação, circulação e articulação, pavimentação, drenagem, reforma paisagística das principais ruas da Rodoviária, Central do Brasil e da Praça Mauá, além da criação de órgão gestor com as participações do governo federal, governo municipal e setor privado (Amendola, 2002:136).

O projeto Teleporto, criado em 1995, tinha como objetivo dotar a cidade de infra-estrutura de telecomunicações que permitisse o desenvolvimento empresarial de serviços avançados no bairro da Cidade Nova. “Surgiu como um empreendimento que buscava inserir a cidade do Rio de Janeiro no contexto do capitalismo mundial. (...) Tinha como mola propulsora a aceitação pelos empresários e, com isso, a viabilização das intervenções previstas no projeto.”⁴⁵ Amendola em seu estudo demonstra que o projeto não atingiu seus objetivos.

Significou um grande projeto para a época, mas por questões políticas e fundiárias não foi adotado pelo empresariado. (...) O objetivo principal do Teleporto no início era que as empresas que necessitassem de usufruir da infra-estrutura tecnológica do prédio da CECN (Centro Empresarial Cidade Nova) poderiam alugar salas para se instalar. Atualmente outros prédios surgem em outros bairros da cidade, oferecendo as infra-estruturas modernas para abrigar atividades do terciário superior, o que descarta o papel pioneiro do Teleporto como instrumento de recuperação econômica da cidade do Rio de Janeiro.” (Idem, 2002:22)

Dentre os projetos urbanos propostos no Plano os que tiveram maior impacto tanto na mídia, e na opinião pública como nos debates sobre a cidade foram os projetos dos programas Rio Cidade e Favela-Bairro. O programa Rio-Cidade foi iniciado em 1993, e tem como meta “o resgate das principais artérias da cidade, através de intervenções urbanísticas voltadas para as melhorias sociais, econômicas e culturais de cada bairro” (Idem,2002:188). Trata-se de uma proposta de recuperação de vias e espaços públicos de relevância para a vida da cidade. Ao todo já foram implantados 35 projetos em diversas áreas da cidade. Segundo Bienenstein (2002:130) “o programa Rio-Cidade enquanto uma iniciativa traz uma ‘mudança de paradigma’ no que diz respeito a forma de pensar a cidade, não somente se remetendo à tentativa de responder ao ‘esvaziamento das ruas das cidade’ como também instaurando um diálogo entre diversos departamentos da administração municipal”.

Como exemplo de ações previstas no Rio Cidade estão: instalação de nova rede de drenagem e esgoto, e conversão das redes aéreas em subterrâneas, requalificação dos espaços públicos, dentre outros. Segundo o Prefeito César Maia o programa é um vetor de intervenção “que prevê a reconstrução da dimensão pública dos espaços urbanos” (Amendola, 2002:210). Ainda relatando sobre os conceitos do Rio Cidade o prefeito dá a seguinte declaração:

O conceito [do Rio Cidade] inclusive se estende à favela. O Favela-Bairro é um aspecto do Rio-Cidade. O Favela Bairro procura reconstruir a dimensão pública dos espaços urbanos. Nós dizemos assim – “Favela não é uma cidade!”. O Bohigas que diz: “A cidade tem seus conceitos, seus equipamentos”. A favela é um aglomerado de residências que não tem nenhuma orientação e preocupação com a criação do espaço público, com a facilidade de veículos, de rabeção, de corpo de bombeiros, onde o único objetivo é o de ocupar o espaço, da forma que for possível. Assim, vai se desenhando um espaço urbano novo chamado favela. Favela não são casas de pobre, não! Você pode ter na cidade casas de pessoas tão pobres ou mais que uma favela. Favela é um desenho urbano. O Favela-Bairro é a transformação da favela em cidade. Favela à bairro; portanto aplicando conceitos de cidade à favela. Favela-Bairro não mexe com habitação, as pessoas fazem seus próprios investimento nas suas habitações quando você redesenha aquele espaço urbano como cidade, não mais como favela.” (Idem, 2002:204-204)

Uma primeira aproximação aos projetos urbanos do Programa Favela-Bairro, nos permite observar, além da postura diferenciada do poder público diante das favelas dentro do planejamento urbano, se comparada as gestões anteriores, a introdução dos conceitos dos projetos urbanos estratégicos para as cidades que se pretendem “globais” nos projetos de intervenção de favelas, agora colocadas como elementos estratégicos dentro de um plano para a cidade e que foram difundidos em áreas privilegiadas da cidade formal, eleitas para reproduzirem a imagem que remete ao desenvolvimento econômico e tecnológico das cidades centrais do circuito das cidade globais. O que nos interessa compreender é como ocorre esse processo e se a adoção de um modelo empresarial de gestão e intervenção urbana, ancorados em projetos urbanos estratégicos, traz alguma influência, diferença, ou inovação na forma de intervir em favelas e por que tratá-las de forma estratégica. É o que será aprofundado nos capítulos subseqüentes.

A CONSOLIDAÇÃO DE UMA POSTURA DO PODER PÚBLICO PARA TRATAMENTO DAS FAVELAS: A “OPÇÃO” PELAS AÇÕES DE URBANIZAÇÃO.

Neste capítulo pretendemos compreender a favela na cidade do Rio de Janeiro, sua dimensão e as diferentes posturas por parte da administração pública, ao longo de sua existência. O intuito é conhecer as origens da discussão sobre urbanização de favelas e sua integração espacial à cidade, buscando a relação entre o pensamento urbanístico vigente, o momento político e as mudanças que ocorreram na metodologia de intervenção dessas áreas no caso da cidade do Rio de Janeiro.

Como resultado para o estudo este capítulo fornecerá o instrumental necessário para identificar as diferenças da metodologia de intervenção do Programa Favela-Bairro em relação às ações de urbanização antecessoras empreendidas pelo poder público em favelas, refletindo não só sobre a pertinência dos tratamentos destas áreas, mas, também, sobre a instauração de uma suposta nova prática projetual, que traduz a leitura do poder público e da sociedade sobre as favelas nos dias de hoje e que pode assinalar a adoção de um novo modelo de urbanismo na cidade do Rio de Janeiro.

No caminho que iremos percorrer vamos abordar o conceito de favela, sua dimensão na cidade e as políticas e práticas de intervenção anteriores ao Programa Favela-Bairro. A bibliografia utilizada está baseada em obras publicadas em diferentes épocas. As mais antigas, publicadas a partir da segunda metade da década de 70, nos fornecem uma visão descritiva das favelas cariocas, não só no que diz respeito a sua origem, formação, conceito e imagem, como também no que se refere às políticas públicas e práticas de intervenção aplicadas até então. Seu caráter analítico tem uma maior ênfase nas consequências imediatas das ações empreendidas pelo poder público.

Compõem este primeiro grupo as obras de Valladares (1978) e Santos (1979a; 1979b). Valladares (1978), em “Passa-se uma casa”, traz a descrição e a análise dos processos de remoção que ocorrem na cidade entre as décadas de 60 e 70, onde demonstra o estabelecimento do que chama

de “práticas de distorção do sistema” em que moradores de favelas e políticos atuam em um jogo de interesses, consolidando a prática do clientelismo, o que acaba se constituindo em um processo de politização da população dessas áreas, apresentando uma importante influência nas ações de intervenção urbana. Com base nessa constatação pode-se estabelecer a relação entre as ações de urbanização e a “alimentação” da prática clientelista.

Santos traz duas importantes fontes para este capítulo. A primeira (1979a), “Três movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro”, o autor apresenta o relato das experiências de urbanização de Brás de Pina, onde pode-se notar uma outra interpretação de um discurso metodológico muito semelhante ao utilizado pelo Programa Favela-Bairro. A comparação entre os dois exemplos permite delimitar com mais precisão os objetivos deste último, onde é possível notar que, apesar da semelhança conceitual, tratam-se de duas propostas distintas. Traz ainda a discussão sobre a ideologia da integração das favelas à cidade.

Na segunda obra (1979b), “Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros”, o autor, além de apresentar uma descrição das políticas de intervenção em áreas de baixa renda, analisa a estruturação espacial das cidades brasileiras e demonstra a correlação entre as desigualdades territoriais (e aí se inclui a consolidação das favelas) e o desenvolvimento do capitalismo no país, onde a presença das favelas e as práticas de distorção apontadas por Valladares (1978) representariam vantagens para o Estado.

Além desses autores, a base bibliográfica desta primeira parte é composta pela documentação (relatórios e avaliações) de órgãos que elaboram programas de intervenção nessas áreas - CEDAE, Light, Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, Governo do Estado do Rio de Janeiro, Unicef, BID, dentre outros que atuaram entre as décadas de 70 e 80 nas favelas do Rio de Janeiro, que além de trazer a descrição e a conceituação oficial dos programas estudados, possibilitam a compreensão da visão técnica sobre as favelas nesse período, onde percebe-se uma distância entre os conceitos elaborados e as ações práticas implementadas.

Uma segunda parte da bibliografia, publicada recentemente, além de uma revisão e ampliação das informações descritivas sobre as favelas cariocas, nos apresenta uma visão analítica mais

aprofundada, estabelecendo relações entre as causas de sua formação, os métodos de intervenção adotados e os fatores políticos, econômicos, sociais e culturais a que estão ligados à dinâmica espacial dessas áreas, permitindo compreender como esses fatores interferem nas favelas e também como as favelas interferem sobre esses fatores, num âmbito mais global.

Valladares, em “A Invenção da Favela: do mito de origem a favela.com” (2005) e em “The Favela is neither a slum nor a ghetto: three dogmas of academic representations” (2006), discorre sobre a representação social das favelas na cidade do Rio de Janeiro ao longo de sua existência e seus conceitos, construídos segundo os vários contextos históricos e políticos. A autora questiona as definições “inventadas” sobre as favelas e analisa a pertinência da permanência desses dogmas para os diversos atores, inclusive para poder público ao legitimar as soluções elaboradas para essas áreas, permitindo compreender a co-relação entre os interesses da sociedade e a consolidação das favelas e seus estigmas na cidade.

Zaluar & Alvito (1998), no artigo introdutório de “Um século de favela”, nos apresenta uma retrospectiva da representação das favelas e de seus moradores no imaginário da sociedade, da luta de suas populações pela permanência dessas áreas. Nesta mesma obra, Burgos (1998), apresenta o artigo “Dos parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”, e traz como contribuição o debate sobre os déficits de direitos civis e políticos das populações de favelas, que, em sua visão, são maiores que o déficit social, e se constituem nos principais obstáculos para a integração dessas áreas à cidade. O autor caracteriza o nexo entre as representações da favela e as ações do poder público e instituições sociais nessas áreas, identificando o regime militar como responsável pelos déficits de direitos, ao dismantelar as organizações de favelas e seu curso de luta pela democratização e aponta para a ausência de medidas capazes de reverter esse quadro.

Souza (2000), que coloca um debate sobre a “crise urbana” nas metrópoles brasileiras ao diagnosticar a problemática sócio-espacial das cidades, apresenta uma visão sobre a questão do tráfico de drogas nas favelas que tem como consequência o “bloqueio de desenvolvimento sócio-espacial autêntico”, interferindo no processo de urbanização dessas áreas e tomando-se um empecilho para um “processo genuíno de reforma democrática”.

Abreu (1994) aborda questões sobre a origem das primeiras favelas cariocas e seu processo de evolução e consolidação, trazendo elementos que contradizem as informações difundidas sobre a origem das favelas na cidade. Silva (2005), apresenta uma retrospectiva histórica das favelas entre a década de 30 até o regime militar e verifica os fatores que contribuíram para a permanência dessas áreas e das condições estruturais que sustentaram sua origem e o seu desenvolvimento, e que estão na base da construção da imagem difundida das favelas. Apresenta como um dos principais fatores de influência desse processo de consolidação, as relações internas entre os moradores das favelas e entre moradores e agentes públicos.

Para compreender como ocorreu o processo de construção das metodologias de intervenção, que parecem inscritas em um processo fragmentado de amadurecimento do olhar sobre as favelas por parte do poder público, utilizaremos algumas variáveis que permitirão delinear as diferenças de cada ação oficial analisada. Os pontos observados serão: o espaço físico, a presença de equipamentos, os caminhos para a busca da integração - o tratamento da questão social como ambiente físico, as ações que visem a sustentabilidade das comunidades como a previsão de geração de emprego e renda, e a participação popular. As questões referentes à violência e segurança foram analisadas apenas com relação a sua influência no processo político da intervenção urbana já que foram poucas as medidas propostas identificadas que visem sua prevenção, quase sempre associadas à reestruturação viária dessas áreas e à introdução de programas sociais.

Ao observar os aspectos da configuração do espaço urbano resultante das práticas reconhecidas nessa linha cronológica de intervenção em favelas, temos como objetivo reconhecer as diferenças entre cada ação empreendida pelo poder público, e em paralelo as ações não oficiais realizadas pelos moradores dessas áreas, freqüentemente associadas à uma cultura vernacular que deveria ser preservada como reconhecimento da criatividade dessa população e respeito ao seu modo de vida.

2.1 Favelas na cidade do Rio de Janeiro: surgimento, consolidação e dimensão atual.

A dimensão atual da favela na cidade do Rio de Janeiro é uma consequência de processos que geraram essa forma de habitação, originados há mais de um século. Esse modelo de ocupação se deu inicialmente, ainda no século XIX, em consequência de uma crise habitacional que já vinha se agravando e das crises políticas na República como a Revolta Armada (1893-1894) e campanha militar de Canudos (1896-1897). Essas crises políticas geraram uma demanda de alojamentos para os soldados. Como solução desse déficit foram dadas autorizações para ocupação de alguns morros. Assim, as primeiras habitações foram construídas¹.

Já no início do século XX, as grandes intervenções a que foi submetida a cidade do Rio de Janeiro expulsaram a população favelada que se fixava nos morros e cortiços da área central, fazendo com que esta passasse a se fixar na área urbanizada da zona norte da cidade e nos morros da zona sul.

Num período de dez anos surgem dezenas de favelas e como característica comum elas apresentam não só o mesmo tipo de implantação, mas também a proximidade das principais fontes de emprego. Não há a identificação das datas exatas das primeiras favelas. Abreu (1994) apresenta registros que apontam a existência das primeiras favelas cariocas: sobre o morro da Providência em 1902, sobre o Salgueiro em 1907, Mangueira em 1910, Andaraí em 1912, Cabritos e Pasmado em 1915, por exemplo.

Na década de 20 as favelas se firmaram definitivamente na paisagem carioca. Há registros de que a população favelada em meados desta década já ultrapassa os 100.000 habitantes². As favelas se multiplicaram e se adensaram, apesar de iniciada algumas remoções. Segundo Silva (2005:88):

¹ Abreu (1994:36-37) observa que a informação difundida de que as favelas cariocas teriam surgido com os soldados retornados de Canudos, em fins de 1897, não procede. O que ocorreu de fato foi que a partir desta ocupação foi difundido o tema favela, mas documentos comprovam que as ocupações em morros cariocas para fins de moradia já ocorriam em 1893, no morro Santo Antônio, por soldados que apresentavam problemas de habitação desde a Revolta Armada. Em 1897 a prefeitura já tentava resolver esta irregularidade e contabilizou 41 unidades de habitação alocadas no morro. Vaz (citada por Abreu, 1994:36) também apresenta em seu estudo indícios de ocupação do morro da Providencia, entre 1893 e 1894, por moradores do Cabeça de Porco no sopé do morro que foi destruído. Os soldados de Canudos, de fato ocuparam o morro da Providencia em 1897, mas não foram os pioneiros deste tipo de ocupação na cidade.

² Abreu (1994:34) cita dados de Mattos Pimenta, publicados no O Globo de 15/08/1927.

Entre 1928 e 1933, pode-se observar que em quase todo o espaço urbano da cidade já existiam favelas consolidadas (no morro ou na planície). Em áreas semi-rurais e nas frentes pioneiras urbanas – seja de desenvolvimento de elites, seja de loteamentos proletários e de áreas industriais (zonas Norte, Sul e Suburbana) e de litoral – percebem-se nucleações de casebres onde depois se desenvolveram áreas favelizadas.

Em 1940, são contabilizadas 63.317 habitações em favelas na cidade³. Considerada como solução habitacional provisória e ilegal, somente a partir de 1948 a prefeitura do então Distrito Federal realiza os primeiros levantamentos dessas áreas com o objetivo de resolver problemas de higienização. Surgem as primeiras estatísticas oficiais da prefeitura a respeito das favelas na cidade, e a partir daí percebeu-se que a favela não era um problema tão simples. Nesse período foi registrado um aumento das favelas, principalmente nas que se localizavam nas zonas Norte e Suburbana. Em 1949, o número de habitações levantadas era de 89.635 (Silva, 2005:89).

Rotulada pelos veículos de comunicação da época como “reservatório de germes” e “trampolins da morte” as favelas se tornam alvo de programas de erradicação como a “Batalha do Rio de Janeiro” ou “Batalha das Favelas” (Zaluar & Alvito, 2004:14), desencadeada no final da década de 40.

Na década de 50, o processo de expansão industrial atrai migrantes da região nordeste para a cidade. As favelas, lugares tidos como reduto de negros malandros, passam a abrigar “migrantes de origem rural mal adaptados às excelências da vida urbana” (Zaluar & Alvito, 2004:15), o que desencadeia um processo de adensamento dessas áreas. No ano de 1959 tem-se o registro do levantamento do SERPHA onde foram contabilizadas 172 favelas no Rio de Janeiro, e no ano de 1960 o censo assinalava 147 favelas na cidade (Silva, 2005:92). É importante notar, como nos alerta Abreu (1994), que nos período entre as décadas 1930 e de 1960 – que inclui esse período de adensamento provocado pela migração - as favelas passam a funcionar como base política, a exemplo do que ocorreu no governo de Getúlio Vargas, onde o presidente utilizava as favelas para forjar sua imagem “como pai dos pobres” (Abreu, 1994:43). Esse fato condiciona uma relativa

³ Trata-se de um levantamento realizado pelo Serviço Nacional da Febre Amarela e que se repete no ano de 1949. Guimarães e Parisse citados por Silva (2005:89).

estabilização nas tentativas de remoção das favelas, e conseqüentemente, se torna um importante elemento de contribuição para a consolidação dessas áreas na cidade.

Na década de 1970, a favela passa a ser vista como “um complexo coesivo, extremamente forte em todos os níveis: família, associação voluntária e vizinhança” (Boschi citado por Zaluar & Alvito, 2004:15), o que justificava sociologicamente “as demandas para sua inclusão no campo da política e da economia nacionais” (Zaluar & Alvito, 2004:15). Ao mesmo tempo, como coloca Santos, é iniciada uma “reação à permissividade urbana” (Santos, 1979b:18) que ocorreu principalmente entre 1930 e 1950 com o crescimento das favelas nos grandes centros. Essa reação se dá através de um processo que objetivava a erradicação das favelas, primeiramente com ações dos governos locais, e num segundo momento através do governo federal.

Nesse período, pode-se observar uma mudança na composição da população brasileira, antes predominantemente rural e que passa a predominantemente urbana. No ano de 1980, 68% dos brasileiros já viviam em cidades (Taschner, 1997a). A maior concentração da população se deu em cidades com mais de 500 mil habitantes. Na cidade do Rio de Janeiro em 1970 a população era de cerca de 235 mil habitantes, e em 1980 passa para 522mil, o que representa uma taxa de crescimento de 4,07% ao ano. (Idem, 1997a:05) O crescimento mais expressivo foi justamente nas favelas.

Na década de 90, 93% da população favelada do Rio de Janeiro se concentrava na região metropolitana do estado. Pode-se observar o “crescimento considerável no número de unidades faveladas entre 1980 e 1991, onde em 1980 1,89% dos domicílios brasileiros se situavam em favelas, porcentagem que em 1991 sobe para 3,28%” (Taschner, 1997a).

Segundo dados do IBGE (2000), existe no município do Rio de Janeiro 1.092.783 habitantes que vivem em favelas, de um total de 5.851.914 habitantes na cidade. É a solução de habitação utilizada por 18,7% da população carioca, e seus números expressivos soam como problema para parte da sociedade, governantes e técnicos. Por outro lado, as regiões consolidadas da cidade formal crescem pouco, ou até registram decréscimo populacional, fenômeno que ocorre inclusive em

algumas favelas cariocas, o que não significa a estagnação do crescimento dessa forma de ocupação.

O registro maior de despovoamento ocorreu em regiões centrais, como São Cristóvão, Rio Comprido e Santa Teresa. Apenas a região Portuária registrou crescimento demográfico em áreas favelizadas.⁴ A população residente nesses setores também diminuiu em boa parte da zona norte da cidade. De acordo com Cezar (2002), várias são as hipóteses para justificar esses resultados: podem decorrer de uma diminuição do número de filhos das famílias, de menor migração (ou mobilidade entre bairros) em direção a essas favelas, ou de uma combinação das tendências.

Fenômeno semelhante ocorreu em parte da AP- 3⁵, que reúne os subúrbios da Central e da Leopoldina, nas regiões de Ramos, Inhaúma e Méier e Jacarezinho. Em outras regiões da AP-3 a população residente em favelas continuou crescendo. Em Anchieta a taxa foi de 6% ao ano, e na Penha, quase 5% ao ano. Na AP-3 como um todo, as “favelas” cresceram a uma taxa anual média de 1,43%, enquanto que a população nos setores normais diminuiu 0,22% ao ano.

Já as favelas da Zona Sul continuaram se expandindo na década de 90, onde ocorreu um adensamento das favelas antigas, mais do que expansão horizontal ou novos assentamentos. No caso da Lagoa, a taxa de crescimento (2,71% ao ano) foi superior à média da cidade (2,40%). Em média, a população das favelas da Zona Sul cresceu quase 2% ao ano, enquanto a população das demais áreas da cidade registrou um encolhimento de 0,6% ao ano.

⁴Essa área central da cidade passou por uma mudança nos padrões de uso do solo, com retração do uso residencial, e teve alguns setores inteiramente reciclados como a Cidade Nova. Muitas cidades perdem moradores em suas áreas mais centrais. Cezar (2002:2-3) coloca que o curioso é que isso tenha ocorrido também em setores subnormais, geralmente associados a uma tendência inexorável de crescimento populacional.

⁵ As APs (Áreas de Planejamento) compõem a divisão territorial instituída na cidade, em 1981, baseada em estudos da Comissão do Plano da Cidade – COPLAN (Alem, 2006:02). Trata-se de uma estrutura organizacional, que obedece a seguinte hierarquia, em ordem crescente: Bairro – Região Administrativa (RA)- Área de Planejamento (AP). Atualmente são cinco as Áreas de Planejamento, com a seguinte divisão: AP1, que engloba as RAs da região Portuária, Centro, Rio Comprido, São Cristóvão, Paqueta e Santa Teresa; AP2, com as RAs de Botafogo, Copacabana, Lagoa, Tijuca, Vila Isabel e Rocinha; AP3 com as RAs de Ramos, Inhaúma, Penha, Méier, Irajá, Madureira, Ilha do Governador, Anchieta, Pavuna, Jacarezinho, Complexo do Alemão, Maré e Vigário Geral; AP4, com as RAs de Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Cidade de Deus e, por último, a AP5 com as RAs de Bangu, Campo Grande, Santa Cruz, Guaratiba e Realengo.

Entre os dois últimos censos, a cidade do Rio de Janeiro ganhou 210 mil novos moradores em favelas. “Desses, uma terça parte se instalou nas regiões da Barra da Tijuca e Jacarepaguá (que tem apenas 12% da população total). O cadastro de favelas indica que combinou-se ali o crescimento horizontal e vertical das favelas antigas (com destaque para o Rio das Pedras) com o surgimento de novas comunidades, especialmente à custa de áreas de preservação ambiental.” (Cezar, 2002:7)

É importante frisar que nessas regiões, as taxas de crescimento foram altas também para a cidade formal: 1,7% e 6% ao ano, respectivamente, para Jacarepaguá e Barra. Nas favelas o crescimento foi bem mais rápido, com taxas de 7,5% ao ano em Jacarepaguá e quase 10% ao ano na Barra da Tijuca, o que indica que, mantido esse ritmo, Jacarepaguá será uma região majoritariamente favelizada em poucos anos. Este fator pode ser explicado devido ao fato desta região se constituir na área de expansão da cidade, principalmente a Barra da Tijuca que se configura como nova área de negócios da cidade, além de alocar grande parte da população de classes mais altas da cidade, o que acaba por atrair a população de renda mais baixa.

Em outras áreas da zona oeste o ritmo de crescimento foi um pouco mais lento que na região de Jacarepaguá, registrando crescimento de 2,1% ao ano. As taxas de crescimento mais elevadas, de até 12,8% ao ano, ocorreram nas áreas favelizadas das zonas periféricas, como Guaratiba, escassamente povoadas até a década de 80, e onde se concentram atualmente os maiores bolsões de pobreza da cidade, segundo indicadores IDH.

2.1.2 A emergência de uma ação pública

Os dados estatísticos das favelas, que superam em termos quantitativos o de muitas cidades de médio porte, demonstram não só a extensão, mas também a complexidade da problemática das favelas cariocas que podem ser entendidas como “expressões espaciais de uma pobreza urbana” (Souza, 2000:193). Para Souza, a presença das favelas na cidade está “articulada ao funcionamento do centro dinâmico da economia brasileira, espelho das transformações dos setores mais dinâmicos da economia nacional e seus impactos negativos sobre o mercado de trabalho” (Idem, 2000:192). É

importante lembrar que os impactos a que se refere o autor contribuem não só para a consolidação dessas áreas, uma vez que impedem a mobilidade social dos moradores que acabam nelas permanecendo por várias gerações, mas também estimulam “um afluxo de migrantes intra-urbanos constituído por elementos de uma classe média baixa empobrecida pela crise” (Idem, 2000:193) e não mais por migrantes de outros estados que visavam o ingresso no mercado de trabalho, transformando a composição social dessas áreas.

Os números impressionam por sua magnitude, mas não são os únicos responsáveis pela intensidade com que o tema vem sendo abordado nas duas últimas décadas, em todas as esferas da sociedade. É verdade que no caso específico da cidade do Rio de Janeiro as favelas sempre estiveram à frente de nossos olhos, naturalmente expostas por sua localização geográfica. A questão do tráfico de drogas que domina não só essas áreas, mas atualmente toda a cidade e que tem as favelas como seus centros de comando, também as coloca no cume da discussão da mídia, da academia, da população em geral, e conseqüentemente, também do poder público. Porém, no caso do Rio de Janeiro, o “problema” favela já é centenário e por que neste momento todos querem uma solução?

As favelas cariocas hoje são objeto de intervenção do poder público, tanto municipal, com o Programa Favela-Bairro que é parte de seu Plano Estratégico, como estadual que realiza programas de urbanização utilizando uma metodologia semelhante a do Favela-Bairro. Recebem o financiamento de agências internacionais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financiam o Programa Favela-Bairro, e a União Européia, que financia o Programa Bairrinho em parceria com a Prefeitura e a CEF. São ainda objeto de reivindicação da sociedade que solicita providências para a contenção de seu crescimento e da violência urbana que transborda de seus limites para a cidade formal; e estão no centro dos debates políticos e da imprensa⁶.

⁶ No final de 2005 alguns veículos de comunicação retomaram o debate sobre a questão das favelas na cidade. Entre setembro e dezembro de 2005 identificamos que o Jornal O Globo publicou uma série de reportagens sob o título “Illegal. E Daí?” em que demonstrou o processo de crescimento e verticalização dessas áreas; o problema da falta de controle do Estado, em diversos aspectos; e a ineficácia das medidas de intervenção que vem sendo adotadas; além do ponto de vista de estudiosos sobre a problemática das favelas na cidade do Rio de Janeiro. Na edição do dia 09/10/2005 foi publicado um prognóstico para 2010, baseado em projeções elaboradas pelo Engenheiro e Arquiteto Edgard Amaral, que através de fotomontagem mostra o provável cenário dessas áreas, caso a taxa de crescimento atual seja mantida, onde foi previsto o surgimento

Algumas hipóteses são levantadas por Davidovich (1997) e podem nos dar pistas sobre o interesse em torno das favelas cariocas para uma posterior reflexão. A primeira se refere à transformação das funções das cidades onde “na agenda do Banco Mundial (...), a metrópole deixa de ser estigmatizada como expressão de patologia urbana, ganhando postos numa rede internacional de cidades” (Davidovich, 1997:1475). Como foi demonstrado no capítulo anterior, essa visão compõem a base de modelo de cidade adotada pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Um segundo ponto apresentado diz respeito a especificidade da questão da pobreza e seu caráter metropolitano na nova visão de cidade difundida com a “globalização”. “A expansão da favela no Rio de Janeiro representa um expoente dessa situação. (...) [e] passou a ocupar uma posição especial na política da cidade” (Idem, 1997:1476). A autora alerta para o papel das redes mundiais de solidariedade, de defesa dos direitos humanos e da cidadania, que promovem programas e campanhas para a erradicação da pobreza, como a ONU⁷, por exemplo, e que também influenciam as iniciativas de intervenções em favelas. Da mesma forma o mercado pode apresentar interesse nas atuações em favelas, uma vez que essas populações podem representar um novo mercado consumidor a ser explorado. Ao mesmo tempo “a presença de redutos de pobreza na metrópole, (...) constitui condição negativa para a valorização do solo urbano; políticas de urbanização daquelas áreas implicam na expansão do ambiente construído e significam, de certo, nova fronteira para o capital imobiliário.” (Idem, 1997:1476). Relembra ainda o fato da problemática “sustentar a idéia da politização” e ser alvo de disputa de diferentes agentes, o que pode se tornar um bom trunfo político.

do Complexo do Dois Irmãos, com a fusão espacial entre áreas que hoje ocupam vertentes opostas do mesmo morro: a primeira ocupada pela Rocinha e pelo Parque da Cidade, a segunda ocupada pelo Vidigal e pela Chácara do Céu. As fotos mostram uma única favela, totalmente verticalizada, com edifícios que ultrapassam os 10 andares. Neste mesmo período as favelas aparecem como foco de uma outra série de reportagens, publicadas no mesmo jornal sob o título Guerra do Rio, com artigos sobre os atos de violência na cidade.

Em outubro do mesmo ano, período em que identificamos um número maior de reportagens publicadas e numa frequência de periodicidade também maior, o noticiário de TV local, RJTV, da TV Globo, veicula uma série de reportagens com a mesma temática, onde a alternativa de remoção novamente surge como solução apontada para essas áreas. Foi realizada uma enquete, sem valor científico, no site do Programa, onde a população respondia se era a favor ou contra a remoção das favelas da cidade. A maioria dos internautas se mostrou favorável a esta ação.

⁷ Apresenta como exemplo de atuação da organização a reunião de Copenhague (1995) e O Programa da Aliança Mundial das Cidades contra a Pobreza.

Dentre outros fatores que podem estar por trás do interesse pelas favelas coloca que políticas de intervenção podem ainda ser um instrumento de controle sobre o poder do crime organizado; servem de mediação para coibir a proliferação de atividades clandestinas e informais que tem representado prejuízo aos cofres públicos; e ainda o fato de que obras de infra-estrutura podem constituir elementos de salário indireto. Por fim coloca que o modelo de planejamento vigente na cidade “implica, em tese, descartar entraves ou tudo aquilo que não se ajusta às normas e regras do interesse produtivo, seja população, seja partes da cidade.” (Idem, 1997:1480).

Os pontos assinalados por Davidovich parecem compor a base da iniciativa de intervenção em favelas na cidade do Rio de Janeiro e nos deixa claro que as ações estão inseridas em um contexto maior de objetivos, tanto nas escalas local e nacional como global e que são mais do que ações isoladas de combate à pobreza, onde o foco principal está além do suprimento de necessidades básicas dos moradores.

Porém devemos lembrar que a influência desses fatores ocorre, com algumas diferenças devido ao cenário de cada época, nos diversos episódios de intervenção em favelas que identificamos no histórico da cidade do Rio de Janeiro e determinam não só a iniciativa, mas principalmente a forma de atuação nessas áreas, e denunciam semelhanças entre o olhar dispensado pelo poder público sobre essas áreas em outras épocas e no momento mais recente de intervenção, representado pelo Programa Favela-Bairro.

Esse fato coloca em cheque o caráter inovador da postura do poder público no contexto do Favela-Bairro e indica a consolidação de uma visão difundida quando descoberta as vantagens do clientelismo em favelas pelas instituições pública, com alguns pontos de diferenças, que nos parecem baseados nos aspectos ideológicos trazidos pelo discurso da globalização e do planejamento estratégico instituído na cidade, se aproximando mais a uma adaptação dessa visão a um contexto histórico mais recente do que a uma nova prática de intervenção, como vem sendo difundido. É o que veremos a seguir.

2.2 As primeiras ações – proibição e remoção

Os primeiros registros de ações sobre as favelas cariocas apontam a remoção como a linha adotada de solução para essas ocupações. Foi o que ocorreu com o morro de Santo Antônio (1901, 1910 e 1916), o morro da Babilônia (1917), e a favela do morro Dois Irmãos (1920) (Abreu, 1994).

No início do século XX, época em que a formação das favelas já se consolidava na cidade, as propostas de remoção traduziam a lógica urbana que imperava entre técnicos – engenheiros e médicos em sua maioria - e políticos, caracterizada pela racionalidade técnica que priorizava as questões de higiene, do bom funcionamento e de embelezamento da cidade. Conforme nos demonstra Valladares (2005)⁸ as favelas se opunham a essa lógica e “acabar com elas seria, então, uma consequência natural”. Porém, o que pode ser observado é que as primeiras ações oficiais de remoção não tinham a preocupação em solucionar problema da moradia para as populações expulsas das favelas, o que configura o distanciamento dos técnicos e políticos envolvidos nessas ações com a questão da habitação popular e a preocupação prioritária com a imagem da cidade e com a busca de uma paisagem urbana ideal – sem pobres e sem favelas.

A compreensão sobre a necessidade de se apresentar uma solução para as populações removidas parece ter em Mattos Pimenta⁹ um de seus precursores. Caracterizado por Valladares (2005) como importante figura na consolidação da imagem das favelas cariocas como um problema, Mattos Pimenta atuou entre 1926 e 1927 com a questão das favelas, “combinando o discurso médico-higienista com o reformismo progressista e os princípios de um urbanismo ainda mais ambicioso que o de Pereira Passos” (Valladares, 2005:42) na busca de uma solução não só para a cidade como também para as áreas favelizadas. Conforme observa a autora, Pimenta introduz uma nova visão quando “projeta sobre a favela as suas preocupações reformistas e sanitárias” e “também manifesta cuidados estéticos e preocupações arquitetônicas” introduzindo a estética e a preocupação com a beleza da cidade em seu conjunto como um todo como um novo tema de discussão. Desenvolve e

⁸ A autora demonstra a trajetória da transformação da condição de problema urbano das favelas cariocas. (Valladares, 2005:40 – 41)

⁹ Segundo a autora, Augusto de Mattos Pimenta era grande viajante, ora apresentado como médico sanitário, ora como engenheiro e jornalista, e também construtor imobiliário. Foi fundador da Bolsa Imobiliária do Rio de Janeiro e diretor da Companhia Construtora do Brasil (Valladares, 2005).

divulga uma proposta de Programa de Casas Populares, onde concebe um plano com prédios de seis andares e um total de 120 apartamentos que substituíram as favelas. As unidades seriam vendidas aos moradores que pagariam mensalmente o equivalente a um aluguel, com juros de 9% ao ano. A substituição estaria completa em 15 anos.

Dois pontos importantes podem ser apreendidos dos ideais de Mattos Pimenta, apresentados por Valladares (2005). Quando ele coloca a necessidade de um projeto habitacional direcionado para as camadas populares pode-se considerar que está identificando a formação das favelas como reflexos de um problema habitacional na cidade que seria solucionado com um programa de acesso a moradias pela população mais pobre¹⁰. Pode-se entender também que coloca a favela como fator que interfere na valorização da cidade e, por conseguinte, do mercado imobiliário. Ao enxergar interferências da favela na dinâmica da cidade, podemos interpretar ainda que Mattos Pimenta entende a favela como parte integrante desta cidade. Segundo Abreu (1994), o olhar de Pimenta pode ter influenciado Agache ao elaborar o primeiro plano urbano para a cidade do Rio de Janeiro que contempla uma solução para a problemática das favelas, em 1927, relação também apontada por Valladares (2005).

¹⁰ É importante colocar dois fatores que podem ter contribuído para a proposta de solução de Pimenta para a problemática das favelas no Rio:

1. Valladares (2005) enfatiza a significativa atuação do Mattos Pimenta no mercado imobiliário como construtor particular. Podemos assim interpretar sua preocupação em ofertar moradias populares para os moradores de favelas como uma tentativa de ampliação de um mercado imobiliário, o que portanto acreditamos não invalidar sua contribuição para a constatação de uma falha no mercado habitacional àquela época. Para Valladares “...sua ação não deve ser interpretada apenas como fruto de comprometimento moral e do desejo de modernizar dos reformadores sociais. Serve também como testemunho da mobilização desses novos atores econômicos [capital imobiliário] em favor de uma nova maneira de ver o desenvolvimento da cidade, em que valorizar o seu capital equivaleria a valorizar a cidade em seu conjunto e não apenas construir novos bairros modernos” (Valladares, 2005:45).
2. Um outro ponto está na política habitacional nacional em vigência nesse período que viabilizou o que, segundo Taschner, seria “a primeira ação concreta do poder público no campo da habitação popular”: a construção, em 1906, de 120 unidades habitacionais em 3 conjuntos na cidade do Rio de Janeiro. (Taschner, 1997:12). Segundo a autora, “as camadas dominantes, ideologicamente ligadas ao estado liberal, responderam ao desafio do habitat popular com medidas de incentivo à construção da habitação operária pelos capitalistas, tanto através de vilas operárias como autorizando o Poder Executivo a edificar casas para serem alugadas a proletários (Decreto nº 4.209, de Eptácio Pessoa, em 1920)” (Idem).

Podemos supor que a atuação de Mattos Pimenta como construtor e um cenário de fundo que estimulava e legitimava a atuação tanto da iniciativa pública como privada no mercado da habitação popular, se não foi impulsionada por interesses, digamos, “corporativos”, foi ao menos claramente influenciada por uma visão que já estava em vigência quando lançou seus ideais.

“Por um lado Mattos Pimenta dá continuidade à sua campanha de erradicação das favelas, mas não consegue convencer o governo a adotar uma política habitacional. Alfred Agache, por outro lado, que agora coordenava a elaboração do Plano da cidade, tenta impor no espaço urbano todos os ideais estéticos e funcionais pelos quais batalhava Mattos Pimenta, mas reconhece que sem a construção de “novos bairros operários” nos subúrbios, não será possível extirpar as favelas da cidade” (Abreu, 1994:43).

Embora não implementado, o Plano de “remodelação, extensão e embelezamento” de Alfred Agache suscita o debate na cidade sobre formas de solucionar as favelas, e é colocado por Silva (2005:25) como um “marco político-institucional importante”. O Plano nos indica o que pode ser uma primeira proposta de solução oficial para essas áreas: a construção de bairros operários em outras áreas da cidade. Em seu Plano, Agache sugere a construção de moradias populares a preços baixos ou subvencionadas pelo Estado para abrigar a população das favelas e a posterior destruição das habitações precárias, se aproximando muito do caminho sugerido por Mattos Pimenta.

“No capítulo referente às favelas, ele propõe a transferência da população ali residente, até então desfrutando de uma “liberdade individual ilimitada” que criava sérios problemas “sob o ponto de vista da ordem social e da segurança, como sob o ponto de vista da higiene geral da cidade, sem falar da estética” (Valladares, 2005:45).

Vários autores, considerando a extensão e o grau de detalhamento do Plano Agache, chamam a atenção para a pequena abordagem dada ao tema favelas (Silva, 2005 e Valladares, 2005), ou para o tratamento paternalista e subestimado dado à questão (Rezende, 2002). Apesar disso, O Plano Agache parece não deixar de contribuir para o processo de construção de uma prática de intervenção. Valladares aponta para o aspecto inovador que o Plano traz em termos de solução para essas áreas: “revela uma preocupação em compreender a causa do fenômeno” (2005:47), que tem como origem fatores que vão além da pobreza dessas populações, como, por exemplo as dificuldades burocráticas de acesso a moradia, inovando “através de seu olhar sociológico dirigido às causas da formação das favelas, e ao desenvolvimento de laços sociais e atividades econômicas nos referidos bairros” (Idem, 2005:49).

Porém, apesar do problema da favela ter sido colocado no primeiro plano diretor elaborado para a cidade, a questão é ignorada pelo poder público. Até o início da década de 30,

“a única política habitacional então existente para a população de baixa renda, organizada em 1933, beneficiava exclusivamente empregados de ramos de atividades cobertas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). A restrição do direito de voto dos analfabetos e aos direitos sociais dos que estavam fora do mercado de trabalho formal explica a invisibilidade política das favelas até então.” (Burgos, 2004:27)

No ano de 1937, o problema da favela é novamente abordado oficialmente. Até aqui a questão central atribuída à problemática das favelas está na viabilização do acesso à moradia para a população de renda mais baixa. Esse conceito segue como base das ações públicas que visavam solucionar a questão das favelas durante as décadas seguintes, sendo incluído no Código de Obras da cidade do Rio de Janeiro, de 1937. O Código de Obras prevê a eliminação das favelas e interdita a construção de novas, bem como a introdução de qualquer melhoria nas já existentes (artigo 347 e 349). “Sugere a construção de casa proletárias” (Burgos, 2004:27), e é desta orientação que surgirá a experiência dos parques proletários, efetivada no início dos anos 40. Antes da implementação do Código de Obras, Pedro Ernesto, Prefeito da cidade, atua entre 1932 e 1936 nas favelas cariocas, em caráter clientelista, reivindicando a construção de equipamentos e serviços públicos nas favelas, como escolas, por exemplo. Apesar do cunho populista de suas ações, acaba por trazer o reconhecimento da necessidade de melhoria das condições de vida dos favelados “contrariando a solução única de destruição anteriormente proposta”(Valladares, 2005:52).

Entre 1941 e 1943 a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (Henrique Dodsworth) elaborou um projeto de higienização das favelas. “O objetivo era transferir suas populações para alojamentos temporários, enquanto se construíam nos locais das favelas as casas definitivas, de alvenaria.”(Valladares, 1978:23). Foram destruídas 4 favelas e construídos três parques proletários (na Gávea, no Leblon, e no Caju), para onde foram transferidas cerca de 4 mil pessoas. Eram áreas provisórias, que se tornaram definitivas que existiram até a valorização imobiliária dos respectivos bairros. Com o decorrer do tempo essas áreas sofriam adaptações realizadas pela população que

não seguia a racionalidade espacial proposta, criando um cenário de desordem que contrariava a lógica formal imposta para esses parques, se aproximando à morfologia das favelas¹¹.

É importante notar que o conceito da melhoria da qualidade de vida dos habitantes aparecia como justificativa para a construção dos parques proletários da década de 40, demonstrando a influência dos ideais de Agache e Mattos Pimenta. Essa justificativa poderá ser notada em muitos outros momentos de intervenções em favelas na cidade. Um outro ponto conceitual que está na base dos projetos dos Parques proletários se refere à questão da integração social.

“A favela era vista como espaço segregado e de exclusão social, mas, de outro lado, necessário para que o favelado (sempre um migrante, segundo essa concepção) se integrasse à vida urbana. Dessa forma, a função do “Parque Proletário Provisório” seria de encurtar a estada e minimizar a “aprendizagem urbana” do favelado.” (Taschner, 1997b:19)

As ações de remoção acabaram por transformar os moradores de favelas em atores políticos como coloca Burgos (2004). Entretanto, “a preservação, pela Constituição de 1946, da restrição ao voto de analfabetos ainda mantinha fora da competição política a grande maioria de seus moradores, inibindo sua participação até mesmo em engrenagens de tipo clientelista” (Burgos, 2004:29). Talvez por este motivo, as primeiras ações de intervenção em favelas, alternativas à remoção, tenham sido realizadas por outras instituições, que não o poder público.

2.3 Os primeiros movimentos para urbanização

Apesar de a idéia dos Parques Proletários seguir em muitas das ações públicas sobre favelas durante as três próximas décadas, ainda no final da década de quarenta se iniciam algumas práticas de urbanização dessas áreas, apesar de serem ainda muito pontuais. Nos parece que estas ações

¹¹ É importante lembrar, que essas áreas eram tidas como provisórias e eram entregues à população com um certo grau de precariedade. Esse fato pôde ser constatado no Trabalho Final de Graduação, por mim realizado em 2001, sobre o Parque Proletário Roquete Pinto, construído posteriormente. A área provisória se transformou em favela, e hoje é uma das comunidades que compõem o Complexo de favelas da Maré.

extrapolam o entendimento da melhoria da qualidade de vida das populações faveladas exclusivamente através da provisão de moradias que seguem a racionalidade técnica como os modelos apresentados de parques proletários e conjuntos habitacionais, começando a delinear um outro conceito onde se estabelece um padrão mínimo de habitabilidade, via implantação de serviços básicos, para que essas comunidades tivessem uma transformação significativa em sua qualidade de vida nas próprias áreas onde moravam. Se inicia um lento processo de transformação do espaço físico e das relações sociais dentro das favelas cariocas.

A Igreja Católica tem um importante papel na construção de um modelo de intervenção em favelas, através da Fundação Leão XIII e da Cruzada São Sebastião. A Fundação Leão XIII é criada em 1946, a partir do entendimento entre a arquidiocese e a Prefeitura do Rio de Janeiro. Propunha a recuperação das favelas intervindo com a criação de Centros de Ação Social, fornecendo serviços básicos (água, luz, esgoto, rede viária), precedendo a urbanização das mesmas. Tinha por finalidade principal “oferecer uma alternativa à pedagogia populista estado-novista. No lugar da idéia de Estado-nação e do apelo às lideranças carismáticas, a Igreja oferece a cristianização das massas; no lugar da coerção, oferece a persuasão, motivo pelo qual não se exime de incentivar a vida associativa nas favelas” (Burgos, 2004:29). Atuava influenciando nas associações de moradores e na formação de lideranças.

Entre 1947 e 1954, a fundação atua em 34 favelas, mantendo os Centros de Ação Social em oito das maiores delas: Jacarezinho, Rocinha, Telégrafos, Barreira do Vasco, São Carlos, Salgueiro, Praia do Pinto e Cantagalo. “Ao que tudo indica, a escala e o modelo do trabalho realizado pela Fundação não foram capazes de inibir uma articulação maior entre os moradores das favelas e outros segmentos da sociedade carioca” (Idem).

A atuação da Fundação Leão XIII, traz um avanço ao introduzir uma postura que tem como marca a assistência social a essas populações, e “se inscreve na nova perspectiva aberta por Pedro Ernesto, que abandona a atitude repressiva e a condenação moral para pregar a educação social e a integração” (Valladares, 2005:76). Sua principal ação está na criação de equipamentos públicos para a prestação desses serviços assistenciais, geralmente voltados para serviços de educação, saúde e ações sociais.

Já a Cruzada São Sebastião, criada posteriormente, em 1955, apresenta uma atuação mais voltada para a implantação de infra-estrutura básica e para a construção de moradias. As obras de implantação de redes de infra-estrutura são realizadas com a participação da população local, trazendo para o universo das favelas o princípio do desenvolvimento comunitário¹²(Idem, 2005:77). No que tange a construção de habitações para a população favelada a atuação da Cruzada traz um outro ponto inovador: construções permanentes para a população removida em terrenos bem próximos as favelas.

Apesar de estar claro na bibliografia consultada que as ações empreendidas pela Igreja apresentam uma característica paternalista, não se pode negar que uma nova visão se estabelecia através destas ações, uma visão bem próxima ao entendimento da favela como um bairro, como parte integrante da cidade, já que reconhecia seu caráter de permanência – a construção de unidades habitacionais definitivas, de provisão de infra-estrutura e de construção de equipamentos de uso público comprova esse entendimento, e ao mesmo tempo podem ser lidas como o reconhecimento do direito dos moradores aos serviços públicos e ao exercício da cidadania.

2.4 A coexistência de dois conceitos – remoção e urbanização

Neste período, entre 1947 e 1953, são criadas duas Comissões para Extinção das Favelas pela prefeitura do Distrito Federal. A primeira realiza um recenseamento dessas áreas, a segunda não chega a ter qualquer tipo de atuação. Nesse entremeio, mais precisamente no ano de 1948, é elaborado o plano da “Batalha do Rio” para solucionar o problema das favelas, plano que não sai do papel. É nesse momento que começa a se observar a tendência de uma ação oficial ambígua sobre as favelas cariocas.

¹² A autora relata que o princípio do desenvolvimento comunitário fundamenta-se “na certeza de que, sem a participação dos principais interessados, nada poderia dar certo” e que foi difundida no Brasil entre as décadas de 40 e 50 pela Igreja Progressista Francesa, pelos organismos internacionais como ONU, UNESCO e OEA, pelas escolas de assistência social e pelas ações públicas para a formação de adultos, principalmente em comunidades rurais. Se tornou a base de inspiração das ações da Cruzada São Sebastião empreendidas por Dom Helder Câmara.

A partir dos anos 50, “nota-se o estabelecimento de ligações mais consistentes entre a favela e a política, inclusive com o surgimento de lideranças que estabelecem vínculos orgânicos com os partidos” (Burgos, 2004:29). O capital cultural da favela passa a ser valorizado, contribuindo para a aproximação com a classe média, estabelecendo contatos com a cidade fora do controle do Estado e da Igreja. É identificado um processo de politização da intervenção em favela, que segundo Burgos, “exige da Igreja e do Poder público um aprofundamento do seu trabalho”(Idem, 2004:30), o que foi solucionado com a criação da Cruzada São Sebastião (1955) e do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas - SERFHA (1956), buscando “articular o controle político a uma pauta mínima de direitos sociais referente a problemas de infra-estrutura” (Idem).

A criação da Cruzada São Sebastião pela Arquidiocese do Rio de Janeiro mobilizou recursos para a urbanização de favelas. Entre 1955 e 1960 foram realizadas melhorias básicas em 12 favelas, 51 projetos de rede de luz, uma favela foi totalmente urbanizada – Parque Alegria, e outra parcialmente urbanizada – Morro Azul. “À diferença da Fundação Leão XIII, buscava reunir de forma mais concreta urbanização e pedagogia cristã”(Burgos, 2004:30). Algumas vezes posicionava-se como interlocutor dos moradores das favelas junto ao Estado, quando, por exemplo, erigiu a cruzada na Praia do Pinto¹³ e quando interferiu junto à Administração contra o despejo de três favelas: Borel (1958), Esqueleto e Dona Marta (1959).

O SERFHA atuou de forma modesta até 1960, apoiando as duas instituições da Igreja. A partir desta data passa por uma reestruturação e torna-se o primeiro órgão criado especificamente para a urbanização de favelas. O governo investe na revitalização deste órgão, que com a criação do Estado da Guanabara, passou a fazer parte da Coordenação de Serviços Sociais do Estado, entre 1961 e 1962, sob o comando de José Arthur Rios,¹⁴ que parece consolidar a visão da favela como um bairro. Apoiado nos resultados de uma pesquisa sobre favelas realizada pela Sociedade de

¹³ A favela da Praia do Pinto foi a primeira experiência de alojamento nas proximidades da própria favela. Valladares, L. Passa-se uma casa. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978, p.23.

¹⁴ Segundo Valladares (2005:103) José Arthur Rios foi convidado em 1960 para dirigir o SERPHA e em seguida assume o cargo de secretário de Serviços Social do governo Lacerda. Publicou vários artigos sobre favelas e tornou-se “o professor das favelas” dos anos 60 e lecionou na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS)¹⁵, elaborou propostas que consideravam as favelas bairros pobres a serem urbanizados, equipando-as com os mesmos serviços municipais já oferecidos aos outros bairros da cidade.

“A nova perspectiva política introduzida por Arthur Rios concretizou-se através de um decreto de 1961 que pedia às favelas se organizassem em associações de moradores, para permitir um diálogo melhor com as instâncias de administração e as agências de serviços, levando a um acordo formal assinado entre essas associações e o SERFHA, com a finalidade de contratar as práticas clientelistas anteriores.” (Valladares, 2005:103).

É feita uma tentativa de aproximação das favelas onde foram criadas 75 associações de moradores até maio de 1962, dependentes da Coordenação de Serviços Sociais. Porém, na visão de Burgos, “o que prevaleceu foi a tendência a subordinar politicamente os moradores das favelas. Na prática, a ação do poder público apenas acenava com a substituição da Igreja pelo Estado” (Burgos, 1998:31), instalando-se desta forma, na relação entre Estado e favelas, a “moeda de troca da promessa da urbanização” como controle político das associações pelo poder público (Idem, 1998:32).

É importante colocar que, antes da criação das Associações de Moradores pelo SERFHA, é criada, no ano de 1957, uma entidade autônoma pelos moradores de favelas para negociar seus interesses: a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal. Tinha como objetivo a luta por “melhores condições de vida para os moradores das favelas” (Idem, 1998:30). A respeito desta organização, que significou “a chegada dos próprios moradores das favelas à arena política”, Burgos observa que a reformulação do Estado se faz necessária, pois fica claro que “o véu do discurso

¹⁵ A pesquisa realizada pela SAGMACS foi encomendada e publicada como suplemento pelo jornal O Estado de São Paulo em 13 e 15 de abril de 1960. A pesquisa foi orientada pelo Padre Louis Joseph Lebreton e tinha como diretor técnico José Arthur Rios, como coordenador Carlos Alberto Medina e como colaborador o arquiteto Hélio Modesto. Segundo Valladares (2005) o trabalho “definiu uma agenda de pesquisa sobre as favelas do Rio, impondo-se às subseqüentes gerações de sociólogos e pesquisadores” (Valladares., 2005:102), onde difundiu uma metodologia de pesquisa e uma variedade de recortes temáticos para análise da problemática das favelas utilizada até hoje. Os temas abordados no relatório foram: o perfil sócio-demográfico da população local, a vida cotidiana na favela, a vizinhança, a vida religiosa, a medicina popular, a escola na favela, a delinquência e a criminalidade (Idem). Para a autora o trabalho da SAGMACS inovou por descrever as favelas “como realidades heterogêneas e uma população igualmente heterogênea” e que apresentam inclusive diferenças sociais e espaciais internas, e também por enquadrar sua população na mesma realidade dos pobres da cidade formal, e não num mundo a parte, além de “indicar a emergência de uma nova representação das favelas” (Idem, 2005:103).

religioso devia ser retirado para que a negociação pudesse ocorrer no terreno próprio da política moderna, com sua crua linguagem de interesses” (Idem, 1998:31). A atuação do SERFHA, é interrompida quando Lacerda assume a prefeitura, seguindo a mesma linha de atuação do governo anterior. Ao mesmo tempo é criada a COHAB.

Este último episódio vem reforçar o conflito que gira em torno das tendências de ação em favelas na cidade na década de 60 – tentativa de extinção ou introdução de melhorias nas favelas. Valladares observa que, “com exceção dos Parques Proletários, projeto bastante importante na época, todas as outras operações tiveram pequeno alcance. Nenhuma delas, porém, realizou plenamente suas proposições, não se havendo chegado a uma solução de melhoramento ou de extinção definitiva das favelas” (Valladares, 1978:24). Ou seja, as favelas não foram solucionadas nem via introdução de melhorias – que buscava o incremento da qualidade de vida da população e alteração do status de favela, nem via construção de aglomerados populares e remoção da população - que visava a destruição das áreas favelizadas.

A tendência da remoção é reforçada no período da administração Lacerda (1960-1965). Foram lançados programas para eliminar as favelas, executados pela COHAB (1962), com fundos do USAID – United States Agency for International Development, que previam a construção de moradias para a população removida de favelas, o que indica que, até este momento, a transformação da visão sobre formas de intervenção em favelas não era ainda definitiva. Foi construída a Vila Kenedy em Senador Câmara, a Vila Aliança em Bangu e a Vila Esperança em Vigário Geral, removendo moradores de 12 favelas da cidade.

Porém a USAID destinava verba também para a urbanização de favelas. Durante esta década foi realizado em acordo intragovernamental de cooperação internacional para o desenvolvimento de estudos e propostas para as favelas cariocas com o Peace Corps¹⁶, uma instituição americana de voluntários da paz, que realizam trabalhos em diversas favelas da cidade e financiam a implantação do projeto piloto de urbanização de favela em Brás de Pina, experiência que tomou-se emblemática pelos resultados alcançados, como veremos a seguir.

¹⁶ Sobre o Peace Corps ver Valladares, (2005:104-118).

Observa-se ao mesmo tempo, na estrutura administrativa da Prefeitura do Rio de Janeiro, a coexistência de dois órgãos “com objetivos (..) diametralmente opostos com relação a uma única questão – a favela, (...) exemplo evidente da enorme contradição que até então sempre se verificava na prática de uma política de favela” (Valladares, 1978:25).

No ano de 1967, a COHAB, que passava por um período de inatividade, é retomada com a criação do BNH¹⁷. Paralelamente, é criada em 1968, na administração de Negrão de Lima, a CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidade – que tinha como proposta a urbanização das áreas favelizadas e previa: permanência dos moradores na área, participação dos moradores nos trabalhos e utilização dos investimentos já existentes, implantação de infra-estrutura básica, financiamentos individuais para a melhoria ou reconstrução das casas e loteamento da área de venda de lotes individuais.

Este órgão foi criado a partir do Grupo de Trabalho, o GT 3881, instituído pelo governo e que tinha a atribuição de “coordenar a elaboração de programa preliminar conjunto para o Estado da Guanabara nos setores de planejamento, habitação, urbanismo e industrialização e conduzir as negociações para o financiamento do mesmo junto a entidades financeiras nacionais e internacionais” (CODESCO, citado por Santos, 1979:68). Segundo Burgos (1998), a CODESCO tinha por filosofia “ênfasis a importância da posse legal de terra, a necessidade de deixar que os favelados permanecessem próximos aos lugares de trabalho, e a valorização da participação dos favelados na

¹⁷ A partir de 1964 é adotado no país um novo modelo de política habitacional com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). O Banco passa a cumprir “funções econômicas e políticas, aplicando recursos da poupança pública obrigatória e da poupança particular e voluntária em atividades (...) lucrativas, enquanto cria oportunidades de absorção maciça de mão de obra e auxilia os planos de controle da inflação.” (Santos, 1979:19). A sua função social estava na ação de “fornecer aos brasileiros condições de aquisição da casa própria” considerando “atender a uma aspiração generalizada” (Idem). Para Santos (1979), como a propriedade representaria segurança e sentimento de pertinência, ela passaria a ser um importante instrumento de manutenção do equilíbrio social e controlar o seu acesso se prestaria a propósitos políticos.

O enfoque das políticas habitacionais do período de 1964-1984, centrou-se na produção intensiva de casas para venda. Foi criado SFH (Sistema Financeiro de Habitação) que visou estimular a indústria da construção civil, mudando o foco da moradia – sua produção tinha como objetivo a provisão de empregos. A criação do SFH e a do BNH, “foi um poderoso e importante instrumento da política econômica do regime, tanto pela criação de empregos na indústria da construção civil, quanto pelo fortalecimento e modernização deste setor do capital, que tem grande participação do capital nacional” (Bueno, 2000:28). Esse período, que compreende meados da década de 1960 até o início da década de 1980, é caracterizado por uma distinção entre as políticas e programas habitacionais municipais e federais. Esse fato deve se dar pela transferência da capital federal do país, e, principalmente, pela criação do BNH que acaba por se constituir em um marco divisório na postura federal sobre a questão da habitação.

melhoria de serviços públicos comunitários e nos desenhos da construção das próprias casas.” Três foram selecionadas como projeto piloto: Brás de Pina, Morro União e Mata Machado que não teve seu projeto concretizado.

Neste mesmo ano, 1968, foi criada a CHISAM – Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio, para dar seguimento à via “remocionista”, como chama Burgos(1998). Tinha como objetivo impor uma política única para as favelas nos estados do Rio e da Guanabara, e “representava uma intervenção branca do BNH nas políticas habitacionais da Guanabara” (Santos, 1979a:70). Definia as favelas como um “espaço urbano deformado” e habitado por uma “população alienada da sociedade por causa da habitação; que não tem os benefícios de serviços porque não paga impostos”. Devido a esta visão apostava na erradicação como única solução, tendo como missão declarada “exterminar as favelas do Rio de Janeiro”.

2.4.1 A atuação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (CODESCO): o projeto de Brás de Pina

No final da década de 60 a CODESCO realiza uma experiência de urbanização inovadora e que se torna emblemática: a urbanização de Brás de Pina, que tinha como proposta a permanência dos moradores nas áreas favelizadas, através da implantação de infra-estrutura básica e da melhoria das habitações com a participação da população local nas obras e na utilização dos investimentos¹⁸.

Seu objetivo era “promover a integração dos aglomerados subnormais na comunidade normal adjacente, intervindo nos aspectos urbanísticos, habitacionais e outros necessários” (CODESCO apud Santos, 1979a:79)¹⁹, trabalhando sobre dois conceitos principais que fundamentaram toda a

¹⁸ A equipe responsável pela elaboração do projeto de urbanização era composta por Carlos Nelson dos Santos, Rogério Aroeira Neves, Sylvia Lavenère-Wanderley, Sueli de Azevedo, e Fernando Casério de Almeida.

¹⁹ É importante observar que a criação da CODESCO e a elaboração do projeto piloto para Brás de Pina atendiam a interesses que iam além de uma sensibilização por parte do poder público sobre a necessidade de melhoria da qualidade de vida dos moradores de favela. Santos (1979:70) chama a atenção para a conveniência da urbanização de Brás de Pina: sua notoriedade fazia um belo caso de demonstração política;

ação em Brás de Pina: o trabalho com a comunidade e a integração ao bairro onde se inseria, ou como define Santos (1979a), o espírito comunitário e a identificação comunitária. A integração proposta pela CODESCO “era vista como um conjunto de intervenções de caráter físico que promovesse uma espécie de nivelamento entre a favela e o bairro.” (Idem, 1979a:70). Na opinião de Santos

“esta proposta de integrar sempre ficou meio nebulosa: por um lado era afirmado que a mera mudança das condições materiais não resolvia nada; por outro lado, havia uma expectativa de que a melhoria física promovesse uma ascensão social dos favelados. Desta forma, ainda que se declarasse a não aceitação das teorias de marginalidade que orientaram os outros programas oficiais, não se deixava de admitir que os habitantes da favela estavam abaixo do nível urbano desejável e que era preciso que se lhes desse um empurrão para que pudessem alcançá-lo.” (Idem)

As bases conceituais que apoiavam a metodologia de intervenção adotada pela CODESCO em Brás de Pina, ampliam mais ainda os objetivos perseguidos em uma proposta de intervenção urbana em favelas. Além de reconhecer a favela como um bairro e buscar transformá-la em uma área com acesso a serviços públicos básicos como em um bairro formal, como defendia Arthur Rios, outras metas são perseguidas nesta intervenção: a busca da integração com o entorno; a transformação do espaço físico da favela, e a conseqüente transformação de sua imagem através da introdução de elementos gramaticais extraídos da linguagem estabelecida na cidade formal²⁰; o efeito multiplicador

era um lugar onde a população havia revelado uma capacidade de organização comunitária; tratava-se de uma “batata-quente” que conviria controlar enquanto houvesse tempo. Outros fatores são ainda determinantes para esta iniciativa de urbanização: a pressão exercida pelos técnicos progressistas sobre o então governador Negrão de Lima que havia se comprometido em tratar a questão das favelas cariocas e concordou em fazer estudos para recuperar quatro favelas, na opinião de Santos (1979:70) “um magro esforço para quem tinha se comprometido a muito mais”, mas ao mesmo tempo uma forma de “dar uma satisfação aos seus antigos compromissos como os favelados, como uma saída honrosa para as imposições da política habitacional federal (Idem, 1979:79); a promoção do desenvolvimento industrial na região, onde a Companhia do Progresso do Estado da Guanabara (COPEG), ligada ao Grupo de Trabalho da CODESCO, precisa solucionar o problema de liberação de espaço para a expansão das indústrias cercadas por favelas, sem causar prejuízos para nenhum dos lados, “obedecendo a uma linha de capitalismo esclarecido” (Idem, 1979:71); e, finalmente, sua atuação serviria como prova de que “a existência de um órgão como este era inviável e sua atuação impossível” (Idem, 1979:124), permitindo que a prática oficial de remoção de favelas fosse sedimentada como solução ideal.

²⁰ Como lembra Santos (1979:93-94), a “ideologia da integração”, no caso de Brás de Pina, significava fornecer algum “status” de cidadania através de símbolos urbanos como acesso à infra-estrutura e propriedade

ou contaminante exercido pela reformulação do espaço público e/ou por novas obras de arquitetura (no caso as próprias unidades habitacionais), promovendo a valorização do conjunto urbano; e, principalmente a busca da “ascensão social dos favelados”(que implicaria também em sua promoção econômica) através da tratamento do ambiente físico (a questão social como ambiente físico). As características descritas remetem aos objetivos gerais do modelo de urbanismo atualmente adotado na cidade do Rio de Janeiro, e, principalmente, à base conceitual do Programa Favela-Bairro, como veremos mais a frente.

Podemos colocar a urbanização de Brás de Pina como um avanço dentro de toda a cronologia de intervenção em favelas no Rio de Janeiro, em termos conceituais e também de metodologia de projeto. O projeto compreendia onze etapas desde sua concepção até sua execução. A primeira fase compreendia a fase de pesquisas e de levantamento de campo, que era seguido de ante-projeto de urbanização; projeto de urbanização, onde era definido o traçado viário e era elaborado o projeto de loteamento e de urbanização; projetos específicos - rede de distribuição de água, rede de esgoto sanitário, rede de drenagem pluvial, rede de distribuição de energia elétrica, projetos especiais (castelos de água, elevatórias de esgotos, etc.); projetos financeiros – orçamento, cronograma físico-financeiro, estimativa de custos; aprovação pelo BNH – apresentação de projetos ao órgão para análise técnica e financeira; concorrência (escolha da firma para executar a obra); contrato com a firma executora; execução da obra; melhoria habitacional (plano do BNH para financiamento direto de materiais de construção – RECON SOCIAL); e por fim, ação do serviço social – conscientização da população “de suas possibilidades e capacidade de organizar-se para solucionar seus problemas” (Santos, 1979:83).

O projeto de Brás de Pina trazia como pressuposto básico a permanência da população na área da favela, apontada como opção mais acertada para se alcançar os objetivos propostos. Foi considerado o tempo de permanência da população no local, que estava vivendo lá por trinta anos e havia feito vários investimentos por sua conta, inclusive o próprio terreno, através de aterros. Consideravam a preservação destes investimentos que “mereciam ser preservados em um país onde há escassez geral de recursos” (Santos, 1979). A equipe acreditava que as soluções de remoção quebravam todas as possibilidades de evolução da favela visando a sua integração com a

de um lote. E os símbolos urbanos, “não seriam mais do que fórmulas expressivas do capitalismo em suas versões espaciais”. (Castells citado por Santos, 1979:93-94)

cidade, onde a evolução seria um processo natural através do tempo se houvesse segurança de posse da terra, além de serem muito mais caras que a urbanização dessas áreas. A proposta tinha como objetivo o respeito à estrutura urbanística da favela e sua integração ao bairro circunvizinho.

O projeto previa o fornecimento de infra-estrutura - uma obrigação do Estado e um serviço pelo qual os moradores da área tinham recursos para pagar; a reconstrução das casas, onde seriam aceitos padrões não convencionais para os materiais e os espaços de moradia; financiamento para a compra de materiais; treinamento profissional para geração de renda.

A previsão era de que as obras urbanísticas necessárias seriam executadas lentamente, usando o trabalho dos moradores, que seriam informados, através da Associação, sobre os planos de intervenção e seriam consultados sobre as decisões a tomar.

Com o andamento dos trabalhos, alguns pressupostos tiveram que ser revistos: o trabalho foi feito por empresas com pequena participação dos moradores, foi necessário o deslocamento da maioria dos barracos de sua localização original; houve abandono de planos em longo prazo, tais como o de treinamento profissional e o de produção artesanal e proposição de restrições às atividades construtivas. Por outro lado,

“a velocidade na transformação das moradias de Brás de Pina foi uma surpresa para todos. A previsão era que as mudanças se dessem lentamente e que as casas novas demorassem a aparecer. Dois anos depois da iniciada a obra, mais da metade da favela já estava irreconhecível, toda construída em alvenaria. Esta rapidez não foi induzida. Ela aconteceu através de efeitos multiplicadores deflagrados espontaneamente. Quando os vizinhos começam a construir, os que permaneciam em barracos TINHAM de fazer alguma coisa. Começavam a ser pressionados, por que “por causa deles, aquilo ali continuava com cara de favela” e “aqueles que não podem construir deviam passar seus direitos para outros”. Esta pressão quotidiana parece ter sido muito mais eficaz do que as vantagens de financiamento oferecidas pela CODESCO, do que as palavras de

ordem da Associação ou do que os estímulos à “organização da comunidade” inventados pelo padre e pelo serviço social da CODESCO.”²¹ (Santos, 1979:106)

O projeto urbano realizado, aprovado pelos moradores e executado assemelha-se muito a um loteamento padrão da cidade formal. Segundo Santos (1979), essa foi uma reivindicação dos moradores que não aceitaram qualquer desenho que os diferenciasse espacialmente do resto da cidade. O projeto, que não apresenta um desenho inovador, foi capaz de transformar de forma definitiva a estrutura física e a imagem da área da favela, dando a ela as mesmas características de um bairro, com lotes regulares, sistema viário idêntico ao da cidade e espaços de uso coletivo, com clara definição entre espaço público e espaço privado. Acaba por conjugar objetivos dos processos de remoção – que era o de eliminar as áreas favelizadas - sem seus efeitos colaterais, aos princípios dos movimentos pela urbanização: permanência da população na área da favela, melhora factível da qualidade de vida dos moradores com promoção econômica e social da população atendida, e respeito aos investimentos realizados pela população e às suas referências culturais sobre o espaço construído, que como pode ser verificado através do projeto de Brás de Pina está muito mais próxima de uma interpretação dos moradores dos símbolos urbanos capitalistas impressos na cidade “formal” do que na irregularidade e no despojamento da forma característica das áreas favelizadas.

Projeto de Urbanização de Brás de Pina.

Fonte: Santos, C. N. Três movimentos sociais e urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Museu Nacional/UFRJ, 1979, p.88. (Tese de Mestrado)

²¹ O autor observa que no caso de Brás de Pina a “pressão informal para construir casas novas é a soma dos interesses individualizados que tenta, por um efeito de acumulação, anular a fronteira que estigmatiza a todos. Afinal, a identidade de favelado é atribuída a quem MORA em uma favela. A favela é identificável porque se opõe às áreas urbanizadas normais. Se para deixar de ser favelado é preciso acabar com o aspecto físico da favela através de “operações cosméticas” individualizadas, é lógica a ocorrência dos mecanismos de pressão disponíveis, que aliás se revelaram muito eficientes”.

A experiência de Brás de Pina possui uma amplitude de ações, até então não identificadas, nesta pesquisa, em experiências anteriores ao Favela-Bairro. A intervenção abrangeu a reestruturação do espaço físico da área de projeto em sua totalidade, a implantação dos serviços de infra-estrutura urbana, solucionou o problema da precariedade das habitações, regularizou a posse da terra e, por conseguinte, capitalizou a população atendida, além de ter mobilizado a população numa participação efetiva no processo de urbanização e na luta por seus direitos. Nenhuma outra intervenção que se sucedeu parece ter conseguido conjugar tantos pontos em um plano de ação. Observa-se uma volta das ações pontuais.

2.4.2 A atuação da Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM): a continuidade da política de remoção

Na segunda metade da década de 60 a prática das remoções também é adotada como linha de solução das favelas, e traz interesses camuflados: o interesse imobiliário – a remoção significava a liberação de terrenos bem localizados para o mercado imobiliário; e os “interesses da cidade” – quando a favela era removida para alargamento de vias, abertura de túneis, etc., onde “exigia-se (...), em nome dos ‘interesses de utilidade pública’, a ‘integração’ das populações faveladas, ou seja, sua remoção.” (Valladares, 1978:32)

A prática era de agrado sociedade em geral, como foi observado por Valladares (1978:33) em trechos de jornais que “ilustram a postura da classe média e da imprensa do Rio de Janeiro diante da questão favela: parte-se de uma conceituação estigmatizada do favelado, qualificado como parasita do Estado, marginal, que precisa ser eliminado do espaço em que se encontra e replantado em outras áreas distantes, não visíveis. Enfatiza-se a favela enquanto aglomerado que “atrapalha” o dia a dia da classe média, cuja permanência é incompatível com o desenvolvimento imobiliário da cidade e cujo espaço caberia “por direito” aos estratos médios”. Soma-se a isso o fato da remoção significar um incremento da construção civil, que estava estagnada, com a construção das unidades habitacionais.

Santos (1979a) também demonstra a ambigüidade das visões sobre as favelas que pairavam na cidade. Relatórios elaborados por professores universitários americanos que avaliaram os projetos das “vilas” construídas para as remoções, financiadas pela USAID, recomendaram a mudança de postura desta instituição e do governo do estado sobre a questão. A opinião pública, “estava muito sensibilizada pelas favelas e pela sua posição ambígua no contexto urbano” (Santos, 1979a:69). Por outro lado, o IAB tentava demonstrar “que era a cidade que merecia atenção e planos e não as favelas” (Idem). Para a Universidade do Brasil “os favelados eram marginais e as favelas teriam de ser exterminadas, por ameaçarem a cidade” (Idem). O então governador Negrão de Lima, que havia prometido não utilizar a remoção, foi obrigado pelo Governo Federal a não fazer nada.

Nesse contexto, a CHISAM, que acabou dominando totalmente o processo de remoção²²,

“propunha-se remover 92.000 favelados por ano, a partir de junho de 1971. Assim, contava alcançar em 1976 as metas do programa, ou seja, a remoção completa de todas as favelas do Rio de Janeiro. Porém, apenas logrou realizar parcialmente esses objetivos na primeira etapa dos trabalhos, conforme se lê no balanço de atividades apresentado para o período de junho/1968 a junho/1971, quando moradores de 49 favelas foram removidos para 35.157 unidades em conjuntos habitacionais” (Valladares, 1978:38)

O processo de “desfavelamento” desenvolveu-se sob três administrações, atingindo 80 favelas e 139.218 habitantes no período de 1962-1974. A continuidade do programa foi interrompida apenas no período das enchentes (1966-1967) para que fosse prestado atendimento aos flagelados. Como reação ocorreu a resistência dos grupos de moradores, quase sempre através da Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), que expressava o desejo das

²² Valladares demonstra que a CHISAM, criada inicialmente para coordenar o programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro, passou a canalizar a ação dos diversos órgãos envolvidos no processo (a Secretaria de Serviços Sociais, a COHAB-GB e a Fundação Leão XIII, subordinadas ao Governo do Estado da Guanabara; e o BNH que, assim como a CHISAM, estava subordinada ao Ministério do Interior), bem como a ditar as relações entre eles, provocando uma mudança de atribuições destas instituições. Neste quadro a CHISAM decidia e comandava, a COHAB construía e comercializava, a Secretaria de Serviços Sociais removia os moradores e o BNH garantia os recursos. (Sobre as relações entre as instituições ver Valladares, 1978:36-38.)

comunidades pela urbanização das áreas que ocupavam, no lugar da remoção. Esse processo de resistência “tomou o programa de remoções bastante custoso politicamente” (Burgos, 1998:31) o que contribui para o enfraquecimento desta política, a partir de 1975.

Apesar do grande impacto causado na cidade pelo programa de remoção que erradicou um número significativo de favelas, estas persistiram “em se afirmar no espaço urbano” (Valladares, 1978:43). Segundo o IBGE em 1970 existiam na cidade 162 favelas, com um total de 565.129 moradores. Em 1974, segundo dados da Fundação Leão XIII, foram contabilizadas 283 favelas onde viviam 771.090 habitantes, o que significa um aumento quantitativo de 74% do número de favelas e de 36,4% da população favelada.

De acordo com Valladares, este crescimento se deve a diversos fatores. Primeiro coloca que “as causas do crescimento das favelas não foram atacadas pelos diversos programas de remoção” (Idem, 1978:44), que tratam a problemática das favelas como uma questão puramente habitacional e de uso do solo. Baseada em Castells afirma que:

“A favela não é simplesmente resultante de uma crise habitacional no contexto de um processo de urbanização acelerado. Não se trata apenas de uma questão de déficit de moradia ou de incapacidade do mercado imobiliário (setores público e privado) de produzir habitações populares em ritmo capaz de atender a uma demanda crescente. A favela resulta, sobretudo, da exploração da força de trabalho em uma sociedade estratificada, onde as desigualdades tendem a se perpetuar e o processo de acumulação de capital é cada vez maior. Resulta ainda de uma situação onde o uso do solo é cada vez mais determinado pelo seu valor, e onde o controle do espaço urbano é exercido pelas ou em nome das camadas dominantes.” (Idem)

O que ocorre é que, para a população de baixa renda a favela exerce outras funções, além de “uma moradia dotada de uma característica altamente vantajosa” (Idem) em termos de custos: localização – facilita acesso ao mercado de trabalho e reduz custos de transporte, e natureza – áreas de invasão que permitem uma habitação de custos reduzidos. “Constitui-se assim, para muitos, uma verdadeira “solução orçamentária”, cujo papel fundamental é a luta diária pela sobrevivência na

cidade” (Idem, 1978:45). E, como observa Valladares, devido a esses fatores, a favela continuará sempre a crescer por mais que se intervenha e interfira. A autora verifica que a maioria da população preferia a permanência no local “quer pela própria estrutura de vida local já organizada, quer por não acreditar na solução representada pelos conjuntos, ou ainda pela perda imediata dos investimentos realizados e conseqüentes prejuízos financeiros que a remoção implicaria” (Idem, 1978:51).

Os conjuntos habitacionais tinham sua importância destacada pelas autoridades como “integração comunitária, elevação do nível de renda das classes menos favorecidas e, acentuadamente, como resultado de uma nova mentalidade do Governo Federal na política habitacional.”²³ Mas o insucesso dos empreendimentos não demora a aparecer. Valladares (1978) descreve toda a dinâmica que se dá nos conjuntos, onde a maioria da população favelada não tem condições de permanência por não ter recursos financeiros para sustentar os custos da nova habitação. Demonstra como a população tenta tirar proveito da situação e do mercado que se estabelece com a “venda” das unidades habitacionais para pessoas não provenientes de favelas. A mobilidade nestes conjuntos era intensa, e parte da população favela transferida para esses conjuntos acabava retornando para a favela. “Mais uma vez, depara-se com a tendência de, direta ou indiretamente, a curto ou longo prazo, a favela representar ainda, em termos habitacionais, a possibilidade mais viável e econômica para as camadas de baixa renda da grande cidade.” (Valladares, 1978:81).

Apesar de estudos que comprovam que a urbanização poderia ser uma solução mais econômica, o governo optava pela remoção, por dois motivos principais, segundo Valladares (1978): o primeiro de ordem econômica – para satisfazer os interesses da especulação imobiliária, da construção civil e das empresas construtoras; e o segundo de ordem política – para enfraquecer o potencial “revolucionário” constituído pela população de favelas.

Valladares observa que as remoções, devido principalmente a inadequação do programa habitacional às faixas de baixa renda e a natureza compulsória dos programas de remoção “criaram mais problemas do que resolveram, traduzindo-se este fracasso pela volta ou pela vontade de voltar

²³Valladares reproduz as palavras do então prefeito Negrão de Lima em discurso de inauguração da Cidade Alta. C.f. “Negrão abre em Cordovil conjunto da Cidade Alta”, Jornal do Brasil, 29 de março de 1968.

para a favela, como aconteceu com inúmeras famílias. Os residentes tiveram que se adaptar a uma operação que não correspondia às suas possibilidades, nem tampouco às suas aspirações. Viram-se obrigados a procurar por meios para enfrentar a nova situação: sua resposta adaptativa foram as práticas de distorção do sistema” (Valladares:1978:112)²⁴.

O programa de remoções atinge seus objetivos políticos ao “desmantelar a organização política dos excluídos” (Burgos, 1998:38)²⁵, o que somado ao custo dessas operações leva ao ‘esvaziamento’ desta prática no Rio de Janeiro, provocando o que Burgos classifica como um vazio político sobre esta questão. Segundo ao autor, em seu lugar instalam-se duas lógicas distintas e complementares: “de um lado, o ressentimento gerado pelo “remocionismo” terrorista tende a distanciar a vida social das favelas e dos conjuntos habitacionais da vida política da cidade, tornando carente de legitimidade o poder público e suas instituições, aí incluídas as associações de moradores, (...); de outro lado, desenvolve-se uma dinâmica clientelista, resultante de uma acomodação pragmática dos excluídos às oportunidades existentes num contexto constrangido pelo autoritarismo”(Burgos, 1998:39). A dialética a que se refere Burgos, entre ressentimento e clientelismo, é que irá caracterizar as ações do poder público entre 1975 e 1982 no que tange as favelas.

²⁴ Segundo Valladares representam uma resposta social à ação governamental, onde manipulados de certa forma, pelos poderes vigentes, os favelados reagiram na medida de suas possibilidades. A ação dos favelados (que segue as formas tradicionais da vida política brasileira: acordo entre cúpulas, participação em “panelinhas” em nível supralocal) consistia em negociar interesses com funcionários das instituições envolvidas no processo (adiamento da assinatura da promessa de compra e venda, acordos para pagamento parcelado das prestações em atraso, trâmites necessários para a cessão de direitos, etc.). Identifica aqui uma relação agente/cliente de dependência, onde o mutuário tenta encontrar formas de aproveitar-se das vantagens porventura existentes, e por outro lado, os funcionários dos órgãos envolvidos no processo garantem uma compensação como pagamento ou prestação de serviços.

Trata-se de uma forma de luta pela sobrevivência, (...) seja dentro do próprio Sistema Financeiro de Habitação, seja sobrevivência num sentido mais geral. As habitações da Cohab passam a representar um meio e não um fim para os mutuários, um bem transformável em moeda.

²⁵ Burgos observa que “de modo análogo ao que se fez com as organizações partidárias e sindicais, também as lideranças das favelas foram torturadas e assassinadas,” e que além disso os moradores das favelas tiveram sua identidade fragmentada ao serem enquadrados numa “nova categoria de excluídos: o morador do conjunto habitacional.”

2.5 Consolidação da mudança de postura do poder público: a opção pelas ações de urbanização

O período entre o fim das práticas de remoção e a gestão de Leonel Brizola (1983-1986) no governo do estado é caracterizado pela “quase completa ausência, (...), de políticas públicas mais amplas voltadas para as favelas” (Burgos, 1998:39). Porém, pôde-se observar no levantamento realizado para este trabalho, que é justamente neste período que parece se consolidar, junto aos técnicos dos órgãos públicos, a consciência sobre a necessidade de urbanização das favelas cariocas, ainda que atendendo a diferentes interesses, e sob diferentes prismas de atuação.

Pode-se concluir que no período entre as décadas de 70 e 80 três fatores importantes determinam a linha de propostas de intervenção em favelas na cidade do Rio de Janeiro. O primeiro se refere à dinâmica clientelista demonstrada por Valladares (1978) e por Burgos (1998), que, apesar de indicar a “substituição da luta de direito pela disputa de pequenos favores” (Burgos, 1998:39), se mostrou conveniente para todos os atores envolvidos²⁶. Resultou em ações pontuais e isoladas para a permanência dessas populações.

O segundo ponto que podemos destacar está na mudança de enfoque do governo federal sobre a questão da habitação popular, com a criação, na segunda metade da década de 70, de dois novos programas pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH): o PROFILURB²⁷ e o PROMORAR²⁸.

²⁶ É interessante notar que foi nesse período, no ano de 1979, que a Prefeitura criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) com o objetivo de desenvolver projetos sociais em favelas, como veremos mais à frente.

²⁷ O PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados), foi criado em 1975 para financiamento de lotes já servidos de infra-estrutura. Seguiu a orientação dos bancos internacionais (BM e BID) de facilitar “o acesso à terra e a infra estrutura, deixando ao trabalhador a tarefa de construir sua moradia, ao invés de compromete-lo com o financiamento de uma unidade em conjunto habitacional, que ele não tinha condições de pagar” (Bueno, 2000:31-32). Entre 1975 e 1984 financiou apenas 70 mil unidades em todo o país.

²⁸ O PROMORAR, criado em 1979, propunha a erradicação das favelas e a contenção de seu crescimento “através do saneamento e urbanização da área, seguido da construção de moradias compatíveis na área ocupada” (Rosseto, citada por Bueno, 2000:31). Prevvia ainda a regularização da posse da terra. É interessante notar que a palavra erradicação no contexto do PROMORAR traz uma conotação diferente. Se nas práticas de intervenção anteriores significava eliminar, remover, significa agora permanecer e alterar suas características espaciais através da urbanização e da construção de moradias.

O PROFILURB (1975) apresenta o acesso à terra e à infra-estrutura como solução para a questão habitacional para a população de baixa-renda, em lugar da construção de moradias. Essa lógica estará presente também em propostas elaboradas neste mesmo período especificamente para as áreas de favelas.

O PROMORAR (1979), segundo Taschner, “é o único programa a nível federal que possibilita a permanência da população beneficiada em área anteriormente habitada” (Taschner, 1997a:50). Pode ser entendido como uma postura inovadora por parte do governo, se considerarmos a lógica privilegiada no histórico da evolução urbana das cidades brasileiras, até a década de 80²⁹, que prevê a remoção da população moradora de favelas de áreas que se tornam economicamente interessantes. Ao promover a consolidação das áreas favelizadas, o PROMORAR oficializa a mudança na postura do governo federal. O Programa financiou 206 unidades até 1984, em todo o país.

O terceiro ponto que devemos considerar está na inclusão da favela como parte dos problemas estruturais da cidade, sendo relacionada principalmente à problemática ambiental. Nesse período a questão do tratamento das favelas é incorporada aos planos e projetos elaborados para a cidade do Rio de Janeiro.

2.5.1 As favelas como problemática ambiental e de estruturação urbana.

No Rio de Janeiro, o PROMORAR é responsável pela execução do Projeto Rio. Datado de agosto de 1979, é resultado de um acordo celebrado entre o Ministério do Interior, o Governo do Estado do e a Prefeitura, e tinha como objetivo elaborar um projeto de recuperação de áreas alagadas na Baía de Guanabara, entre os municípios do Rio de Janeiro e Duque de Caxias. Para isso, o Projeto

²⁹ Essa lógica, apontada por Santos (1979) como a lógica do progresso das maneiras de criar áreas privilegiadas e de limpá-las de presenças indesejáveis ou de impedir seu uso por quem não tem qualidade suficiente para consumi-las (como os moradores de favelas), apresentou-se “coerente para um Estado que tem de decidir como e para quem alocar recursos urbanísticos escassos nas cidades e onde os interesses econômicos não têm de enfrentar o controle de um campo político autônomo. As terras que passam a ser “produzidas” dessa forma são boas demais para serem usadas por pobres” (Santos, 1979:02).

apresentava um conjunto de ações, dentre as quais o tratamento de áreas favelizadas do entorno da Baía, visando recuperar e urbanizar essas áreas sem a remoção da população e proporcionando condições adequadas de habitação e emprego para os moradores.

É importante salientar que a questão do tratamento das favelas não constitui o objetivo central do Programa, mas está inserida num contexto de busca de solução para a problemática ambiental, onde a favela representa um fator agravante. Além da urbanização das favelas, era escopo do Projeto Rio solucionar os problemas de saneamento ambiental e básico de áreas próximas das ilhas do Fundão e do Governador; prover solução para o problema viário; eliminar os focos de poluição da baía de Guanabara e recuperar as praias, preservando a ecologia local; ordenar o espaço urbano, recuperando a paisagem e melhorar as condições de navegação da baía de Guanabara.

Além de estar inserida na resolução da questão ambiental, a intervenção em favelas no Projeto Rio torna-se um passo fundamental para que objetivos maiores, que não a melhoria das favelas, sejam alcançados. Esses objetivos variam conforme a esfera de atuação do poder público.

Em nível federal³⁰ foi previsto o controle sobre o processo de ocupação de favelas às margens da Baía de Guanabara para preservação da paisagem natural e promoção do turismo. No planejamento Estadual (que tinha como instrumento o I PLAN-RIO), o objetivo principal era a realocação das indústrias dentro do município, consolidando a polinucleação urbana na região metropolitana. Em relação às favelas, foi dada ênfase aos programas de saúde pública através da provisão de redes de saneamento básico.

³⁰ O Projeto Rio se insere numa política de desenvolvimento urbano proposta pelo governo federal que tem como objetivo proporcionar condições para uma distribuição espacial equilibrada do sistema urbano nacional. A principal diretriz dessa política é reduzir os desequilíbrios regionais, e a partir dela foram determinadas metas específicas ao caso do município do Rio de Janeiro e sua região metropolitana: desconcentração intra-regional, fortalecimento dos núcleos urbanos de médio porte e expansão ordenada das metrópoles regionais, indução da descentralização das atividades produtivas, promoção de atividades permanentes para núcleos urbanos que surjam em consequência da implantação de grandes projetos, disciplinamento do processo de urbanização da orla marítima, visando o desenvolvimento de atividades ligadas a turismo e lazer e a preservação das belezas naturais.

Em nível municipal o Projeto Rio se insere no PUB-RIO (1977) que visava corrigir os desequilíbrios intra-urbanos³¹. O PUB-RIO tinha como objetivos o descongestionamento da área central da cidade e retomada do vetor de expansão oeste e desenvolvimento de outros centros de atividades e de serviços, nas áreas norte e oeste da cidade, buscando a distribuição da população e a integração com as áreas industriais e residenciais da região metropolitana.³² No que tange ao planejamento urbano do município, visava o inter-relacionamento dos diversos aspectos do Projeto RIO, onde foram elaboradas metas a fim de evitar o fracionamento do espaço urbano e a degradação das comunidades. Foi proposta a urbanização das áreas residenciais de baixa renda, consolidando-as como bairros integrados a estrutura urbana e a melhoria de suas condições ambientais através de obras de drenagem e saneamento básico³³. Pode-se concluir que a fixação da população de favelas na área do Projeto Rio atendia também aos interesses do planejamento urbano municipal.

Com relação especificamente à questão da habitação o Projeto Rio estabelecia como diretrizes a consolidação das áreas residenciais de baixa renda e sua integração ao complexo urbano, a melhoria das condições ambientais para a habitação, a construção de moradias não convencionais, de custo mínimo e a introdução de serviços sociais nessas áreas. Foram previstas também medidas de saneamento básico, drenagem, recuperação ambiental, sistema viário e de transportes e uso do solo, que tinha como objetivo a delimitação da orla marítima, a consolidação das áreas industriais e residenciais, a criação de áreas de amenização e de áreas públicas de recreação e lazer.

³¹ O PUB-RIO considerava que os desequilíbrios territoriais do município foram causados pela convergência dos sistemas rodoviário principal e ferroviário para a área central da cidade do Rio de Janeiro, e pela abertura da Rodovia Presidente Dutra que traz como conseqüências o esvaziamento do vetor de ocupação urbana na área oeste do município, devido à perda de importância do antigo eixo Rio - São Paulo, e ao crescimento urbano acelerado nos municípios vizinhos ao norte que gerou um movimento pendular em direção ao Rio de Janeiro (SECPLAN/FUNDREM, 1986).

³² Foram adotadas diretrizes gerais que visavam promover o desenvolvimento do município; racionalizar a ocupação do território, descongestionando a área central; promoção da integração das ações e planos de transportes aos objetivos centrais e ao desenvolvimento municipal e metropolitano; adequação da rede viária municipal ao transporte de massa metropolitano e, por fim, a preservação da natureza e do ambiente urbano, sistema de vias, visando minimizar os efeitos das externalidades negativas dos transportes nas áreas residenciais e tendo em vista a segurança e a acessibilidade dos pedestres nos principais centros de atividades e criar novas áreas de recreação e lazer, dimensionando-as para a escala metropolitana.

³³ Foram propostas também metas de âmbito mais geral como a definição da hierarquia do sistema de vias, visando minimizar os efeitos das externalidades negativas dos transportes nas áreas residenciais e tendo em vista a segurança e a acessibilidade dos pedestres nos principais centros de atividades e a criação de novas áreas de recreação e lazer, dimensionando-as para a escala metropolitana.

Nas propostas de intervenção do Projeto Rio se incluem 16 favelas do município: Vigário Geral, Parada de Lucas, Te Contei, Cordovil e Marcílio Dias, Complexo da Maré (Roquete Pinto, Ramos, Parque União, Parque Rubens Vaz, Nova Holanda, Maré, Baixa do Sapateiro, Timbau) Quinta do Caju, Parque N. S. da Penha, Parque S. Sebastião, Ladeira dos Funcionários e Parque Alegria. O Projeto considerava a questão do saneamento básico como sendo o maior problema habitacional dessas populações. Reconhecia a precariedade das redes executadas pelos próprios moradores, mas, ao mesmo tempo, que havia ali “trabalho e investimento de muitos anos” que deveria ser respeitado pelas autoridades públicas.

... A proposta da Secretaria de Planejamento com relação às favelas da área do Projeto Rio é de manter e complementar as áreas semi-urbanizadas de cada favela, urbanizar “in loco” aquelas que não dispõem de serviços e somente remanejar (para áreas vizinhas) as que impeçam e dificultem demais a execução dos serviços.

Dessa forma o que se pretende é respeitar ao máximo o tipo de vida, o trabalho e os investimentos já feitos pela população das favelas, acrescentando-se a economia em um país em que há uma falta generalizada de recursos (SECPLAN/FUNDREM, 1986).³⁴

Os técnicos da Secretaria de Planejamento (SECPLAN) entendiam que, ao recuperar essas áreas que delimitam a orla da Baía de Guanabara, o governo federal poderia investir em um programa mais amplo de saneamento dentro do município e que, a partir da reurbanização, seria possível “vislumbrar uma melhoria real nos índices de salubridade existentes” (SECPLAN/FUNDREM, 1986).

O Projeto Rio previa um canal com 50 m de largura para “a manutenção da característica insular da Ilha do Fundão” e drenagem da área aterrada, além da implantação dos programas habitacionais relativos ao PROMORAR para atuação junto às comunidades da Maré.

³⁴ Para a implementação do Projeto Rio em favelas, o critério de escolha das áreas a serem atendidas baseava-se no nível de organização do tecido urbano existente, serviços existentes e nível de dificuldade para a instalação de infra-estrutura. Para remanejamento o critério de escolha baseava-se no grau de dificuldade de execução de serviços de infra-estrutura na área, na necessidade de remoção para abertura de vias, ou no fato da área em questão não contar com grandes investimentos dos moradores; sempre para áreas adjacentes tomando como densidade possível 1000 habitantes/hectare. Foi determinado a criação de áreas de apoio e construção de equipamentos comunitários.

O zoneamento proposto pelo Projeto determinava a manutenção de toda a área favelizada, como uso residencial, ressaltando a necessidade de reurbanização das favelas e de melhorias das condições do ambiente construído. Com esse intuito foi realizado o Projeto Urbanístico de Recuperação Geral da Ocupação do Projeto Rio, datado de janeiro de 1981, pela empresa Engevix S.A. contratada, após concorrência pública, pela Fundação para Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), com recursos do BNH.

No que diz respeito às favelas as principais ações previam a construção de habitações do PROMORAR e da CEHAB, de habitações multifamiliares e de um Parque Regional na Ilha do Pinheiro; a recuperação das áreas da favela, o aterro hidráulico e a construção de conjuntos escolares na Maré; a urbanização e a melhoria das condições de organização do solo, a recuperação da área de lazer, a criação de um parque e a ampliação da Praia de Ramos, além de instalação de escolas, creches e equipamentos comunitários no bairro; e por fim, a consolidação do comércio e da indústria e a transferência da favela Marcílio Dias, na área do Mercado São Sebastião. Além dessas ações foi elaborada uma legislação específica para o controle de uso do solo dessas áreas através do Plano de Estruturação Urbana (PEU).

Porém, mesmo com o intuito de urbanizar, remover e reassentar as famílias dentro da própria área, com base no discurso da integração com a estrutura urbana da cidade formal, há registros de que o Projeto Rio desencadeou uma reação por parte dos moradores que criaram a Comissão de defesa das Favelas da Maré – CODEFAM. Neste mesmo período a FAFERJ – antiga FAFEG – retoma suas atividades, e é fundada a FAMERJ – Federação das associações de moradores e entidades afins do Rio de Janeiro. Estas instituições, sem o apoio do poder público, implementavam serviços públicos básicos nas favelas, com recursos e mão de obra dos próprios moradores. Com o fortalecimento dessas associações as favelas voltam a ser “alvo de interesses político-partidários” (Pandolfi & Grynspar, 2002:246)³⁵.

³⁵ Os autores observam ainda sobre a ausência de uma política pública voltada para a urbanização das favelas contribuía para o fortalecimento daquilo que foi chamado de ‘política da bica d’água’.

2.5.2 A busca por uma metodologia de urbanização

Apesar da continuidade do clientelismo nas favelas cariocas, pode-se observar a busca de uma metodologia de urbanização pelos técnicos dos órgãos públicos. A criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), parece ilustrar bem essa postura paradoxal, ao empreender ações clientelistas e, ao mesmo tempo, formular propostas que sugerem um avanço das ações pontuais que se caracterizam como realização de favores. Para Pandolfi & Grynszpan (2002:247) a SMDS até poderia ter revertido essa política nas favelas, instalada nas décadas anteriores, porém sua atuação foi “bastante tímida”.

A SMDS resultou de uma negociação entre a Prefeitura e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Tinha como missão específica, além do desenvolvimento de serviços assistenciais nas favelas, a organização de um Cadastro de Favelas da Cidade do Rio de Janeiro. Desse acordo foi elaborado um documento, intitulado “Propostas para a ação nas favelas cariocas” (1980), que buscava uma metodologia básica para intervenção em favelas prevendo ações nas áreas de educação, saneamento, saúde e legalização da propriedade, buscando definir um novo caminho para a atuação do poder público.

O modelo elaborado pela SMDS trazia uma proposta de abordagem de desenvolvimento por área, para serviços básicos, baseada em três conceitos: integração funcional, integração espacial e participação da população. Tinha “como ponto de partida a identificação dos sistemas informais locais de atendimento, (...) [incluindo] grupos de trabalho ou projetos realizados em saúde, saneamento, educação ou cuidado de crianças, construção de espaços comunitários, recreação, etc. (SMD/UNICEF, 1980:49)”. Segundo o documento, a pré-existência dessas atividades poderia indicar um núcleo de esforço que deveria “ser analisado e aproveitado dentro de um planejamento integrado (Idem)”.³⁶ Ao exigir a identificação e a utilização de recursos locais, incluindo recursos

³⁶ A maior vantagem apontada desse sistema é a economia. “Seu fortalecimento e expansão possibilita a extensão de serviços básicos por custo relativamente reduzido às autoridades públicas, ao mesmo tempo em que sua racionalização e integração contribui para assegurar um retorno mais eficiente dentro da economia local, que representa um aspecto importante do desenvolvimento da comunidade” (SMD/UNICEF, 1980:49).

humanos, os técnicos acreditavam que este modelo poderia ainda promover uma “maximização de eficiência na geração e no uso de tais recursos” (SMD/UNICEF, 1980:48).

Composição do quadro técnico organizacional para a implantação do Projeto de Saneamento Básico da Rocinha, onde pode-se observar a questão da participação da população e a metodologia de implantação do Projeto.
Fonte: Schugler, 1981, p.12.

O método previa a mobilização de trabalho voluntário para essas áreas e a utilização da mão de obra local quando utilizasse força de trabalho remunerada, contribuindo para a geração de renda dentro da comunidade. O programa proposto para o desenvolvimento de comunidades tinha como base a promoção do desenvolvimento através de ações sociais e de intervenções urbanas (implantação da rede de saneamento básico) com o objetivo principal de melhorar a saúde das populações atendidas.

O primeiro modelo, elaborado para aplicação específica na favela da Rocinha, em 1981, pretendia-se passível de ser reproduzido em outras comunidades semelhantes. A experiência piloto na Rocinha foi baseada em três sub-programas: educação comunitária, saneamento básico e ações preventivas de saúde. Sua filosofia estava calcada na participação da comunidade, tanto na definição de prioridades como na execução dos projetos; e na geração de renda. Foram elaborados planos de ações objetivando o acesso a serviços básicos.

Um exemplo desta ação é o Projeto de Saneamento Básico Rua 3 (Rocinha), “baseado na metodologia ativa dos moradores no processo de planejamento, implantação e operação dos projetos de coleta e remoção de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais e re-utilização coletiva do espaço público anteriormente usados como lixeiras” (Shluger, 1981:08)³⁷. Na segunda

³⁷ A metodologia apresenta os seguintes benefícios, segundo Shluger:

- 1) economia de investimento financeiros em relação a implantação de sistemas convencionais, alcançados através da utilização de mão de obra intensiva e recursos materiais locais; em integração com a assistência técnica e doação de materiais de construção pelo poder público, resultando no baixo custo per-capita do sistema;
- 2) organização dos moradores em uma comissão de saneamento que fará a manutenção e operação dos projetos em implantação junto com os serviços de concessionárias públicas.

etapa foram implantados três projetos, tidos como prioritários: “Escolas Comunitárias”, “Equipe de Apoio Comunitário” e o “Projeto de Saneamento Básico”³⁸.

Além das propostas nas áreas de educação comunitária e saúde, foram realizados estudos e levantamento documental para a legalização de terra e projeto de desenvolvimento institucional da SMDS. As obras foram realizadas, através do Projeto Mutirão³⁹.

É interessante notar neste exemplo a diferença que entre o discurso apresentado na proposta e as intervenções práticas realizadas, onde o “projeto” de urbanização se restringe exclusivamente à implantação de uma rede geral de coleta de esgoto.

Fonte: Schugler, 1981, p.22.

O Projeto Mutirão foi criado em 1981, com o objetivo de atender 15 favelas realizando obras de acesso, pavimentação, contenção de encostas e serviços de água e esgoto.

A satisfação dos usuários é apontada como fundamental no efetivo funcionamento do sistema por eles realizados” (Shluger, 1981:08).

³⁸ Os fundamentos da metodologia desenvolvida para os projetos basearam-se nas recomendações emitidas pelas Conferencias Mundiais de Habitat (1976), de Mar del Plata (1977) e Alma Alta (1978) sobre as necessidades de acesso de serviços básicos, que orientam que a oferta desses serviços “deve proceder de um enfoque unificado (...) dos cuidados primários de saúde e de educação das comunidades” (Shluger, 1981:03). Para isso o processo de planejamento enfatiza dois aspectos: a participação ativa da comunidade e a escolhas da tecnologia adequada.

³⁹ No caso do projeto integrado da Rua 3, Shluger observou benefícios na metodologia adotada: “o mutirão enquanto processo de articulação e organização dos moradores (...) tem uma função importante na formação da consciência popular em torno de suas necessidades comuns sentidas. Deste processo emergem padrões de ação e de organização próprios e espontâneos que vão redefinir as também as múltiplas redes de relações entre as redes de apoio internas e principalmente sua relação com o poder público. (...) Abrem perspectivas de integração/popularização em torno de questões concretas, dando a estas um encaminhamento através da ação coletiva.” (Shluger, 1981:18-19). Coloca ainda que os benefícios do fortalecimento das organizações das associações de moradores envolvidas no mutirão “transcende a realização de seus objetivos imediatos fixados” privilegiando a decisão da maioria dos moradores, assegurando assim a continuidade de suas iniciativas mesmo com mudanças nos quadros da administração pública. Também são apontados como benefícios do mutirão a economia de investimentos financeiros municipais na ordem de 50 a 60% em relação a custos financeiros dos processos convencionais o que permite o atendimento a um número maior de comunidades e a co-gestão dos moradores com poder público dos sistemas implantados e sua manutenção.

Na implantação do Projeto, o município se comprometia a fornecer assistência técnica e material de construção e a comunidade arcava com a responsabilidade de execução das obras através da mão de obra local voluntária. No primeiro ano (1982) foram realizadas obras de esgotamento sanitário em sete comunidades, pavimentação em uma e distribuição de água em outra. No ano seguinte já eram cerca de 20 comunidades atendidas. A execução dos projetos de engenharia ficava a cargo da SMDS que também era responsável pelo orçamento, compra e distribuição dos materiais. Segundo técnicos da prefeitura envolvidos no Projeto Mutirão, não foram elaborados projetos de urbanização ou que compreendessem um plano de intervenção geral das áreas atendidas. As decisões de execução eram tomadas no próprio local durante as obras juntamente com os moradores envolvidos no mutirão.

Em meados de 1983 o regime de mutirão foi modificado para trabalho remunerado nos dias úteis e mutirões aos sábados e domingos, sempre utilizando a tecnologia desenvolvida pelos moradores. Nesse mesmo ano a participação do UNICEF em saneamento básico na SMDS praticamente se encerrou coincidindo mais ou menos com a criação do PROFACE (1983), que incorporou o projeto Mutirão, ficando a SMDS responsável apenas pela instalação de redes de esgoto.

Para Fontes e Coelho (1989) a importância política e o baixo custo no Projeto Mutirão foram os fatores que propiciaram seu crescimento do ponto de vista da quantidade de obras executadas. Até agosto de 1988 foram realizadas 271 obras em 127 comunidades, o que significou uma atuação de 26% das favelas cariocas (Fontes & Coelho, 1989:54). É importante ressaltar que a iniciativa de definir a obra era da comunidade que encaminhava o pedido a SMDS, o que pode justificar a pulverização das ações em diversas comunidades.

2.5.3 Pensando a favela como um todo

No decorrer da década de 80 observamos a coexistência de propostas que chamavam a atenção para a necessidade de uma atuação mais abrangente nestas áreas e traziam a transformação da condição da favela como objetivo central das propostas. Nesta época, Valladares (2005:149)

constata a associação das favelas às questões da ilegalidade e da irregularidade por parte dos organismos oficiais, e a visão instituída por arquitetos e urbanistas que enxergam essas áreas como pouco comuns, “distantes de todos os modelos e padrões da racionalidade arquitetônica”. Coincidência ou não, as propostas começam a apontar para uma “regularização morfológica” dessas áreas, buscando sua aproximação aos padrões da cidade.

No ano de 1980 um estudo elaborado por engenheiros da Administração Regional de Santa Teresa, ligada ao IPLANRIO, sugeria a “descentralização” da preocupação com a problemática das favelas, que futuramente irá de fato ser pulverizada em diversos órgãos internos. O estudo chamava a atenção para a necessidade da melhoria da qualidade de vida da população favelada, através de uma urbanização que atendesse as necessidades básicas: água, luz, esgoto; creches e áreas de lazer; solução para o sistema viário, incluindo pavimentação, sistemas de drenagem e acessos como escadarias e rampas; e a adoção de “traços fisionômicos próprios de uma cidade” nas favelas. Tinha como objetivo “a montagem de um modelo estratégico viável capaz de apresentar opções e soluções ao problema da habitação”⁴⁰ (ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SANTA TERESA, 1980).

Em 1982, foi iniciado o Projeto de Desenvolvimento Social das Favelas do Rio de Janeiro, que tinha como objetivo traçar o perfil sócio-econômico, físico-urbanístico e jurídico das áreas de estudo, e elaborar um modelo de intervenção passível de reprodução⁴¹. A diretriz genérica proposta estava

⁴⁰ É interessante atentar para a posicionamento do grupo de trabalho com relação as favelas cariocas. Sugerem que “os espaços urbanos são geridos por códigos de utilização que espelham normas de convívio social e de uso da terra, mas os fenômenos espontâneos levam a deformações ilícitas que não são aceitas, são toleradas pela administração pública face à impossibilidade de eliminar sua presença constante. A política para essas áreas determina diretrizes de “laissez-faire”, de paliativos ou de absorção. Nesta terceira hipótese a idéia é elevar as condições habitacionais a padrões mínimos capazes de trazer a possibilidade de legalizar essas edificações sem descer a níveis intoleráveis ou padrões mínimos dos Códigos de Obras.” Os técnicos identificam dois grandes grupos da população favelada: os que vivem na favela e os que vivem das favelas. Afirmam que “a urbanização crescente da sociedade e a especulação imobiliária nos espaços finitos das cidade, geram uma população deslocada, incapaz economicamente de adaptar-se aos novos parâmetros e que se concentra em áreas (...) rejeitadas ou não utilizadas pela sociedade.” Comparam o fenômeno a um processo industrial, onde a cidade urbanizada segundo os modelos de uma sociedade de consumo corresponderia ao produto acabado e as favelas à sucata gerada incapaz de se absorver ou eliminar. (ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SANTA TERESA, 1980).

⁴¹ O trabalho foi dividido em três etapas: caracterização (concluída em dez./1982), avaliação e complementação (ambas iniciadas em maio/1983). Na última etapa de trabalho foram discutidos e analisados aspectos referentes à metodologias utilizadas para a caracterização das populações e áreas investigadas, bem como das propostas de intervenção pública que se seguiram. A caracterização das populações ocorreu em cinco áreas: Jacarezinho, Morro do Alemão, Nova Brasília, Itararé e Joaquim Queiroz. Após a análise da pesquisa de

focada na “necessidade de intervenção de caráter integrado como forma prioritária de atuação” (SMD/BID, 1985b), e foi baseada nas experiências anteriores, visando a não reprodução e supressão de equívocos conceituais que, na visão dos técnicos, comprometeram a eficácia de algumas das ações empreendidas pelo poder público.

A partir da constatação da “conservação do status” das favelas, atribuída a uma postura de estranheza e preconceito característica das intervenções anteriores, foram elaboradas diretrizes físico-urbanísticas que visavam a inversão desse status. Para isso foi proposto o convívio prolongado entre técnicos e a população na busca de formulação conceitos que propiciassem ações mais isentas de preconceito em relação à população das favelas, e o crescimento não conflituoso dessas áreas considerando alterações das condições atuais “segundo condicionantes diversas externas ao plano (...) [que determinariam] um florescimento ou estagnação da sociedade favelada” (SMD/BID, 1985b).

Como as áreas objeto de intervenção do Projeto caracterizavam-se por apresentar um processo de expansão e de verticalização que acarretava em piora das condições do ambiente construído, a proposta elaborada tinha como ponto crucial o controle do uso do solo como instrumento de melhoria da qualidade do espaço físico das favelas.

As diretrizes se destinavam à orientação do crescimento, considerando as formas de controle direto e o indireto⁴², e traziam outros elementos que condicionavam a eficácia de uma intervenção

caracterização, foram propostas diretrizes para intervenções nessas áreas. É importante ressaltar o caráter multidisciplinar da equipe responsável pela elaboração das propostas de intervenção que contava com sociólogos, educador, médicos, estatístico, arquitetos, engenheiros, advogados, economista e contador.

⁴² O controle direto inclui estrutura com algum grau de vigilância e até alguma forma de repressão como, por exemplo, a fiscalização já realizada pelos fiscais de obras do município nas demais áreas da cidade. A segunda forma – a indireta – se dá por mecanismos que levam à auto-regulação do crescimento através da implantação de obras de impacto, de serviços públicos e de normas legais que beneficiem os que cumprem determinados requisitos. O documento de avaliação alerta para a relação conflituosa que geralmente se estabelece entre fiscalização e a população favelada. Colocam a necessidade de uma inversão no procedimento da administração, assumindo as responsabilidades de controle e fiscalização implícitas no reconhecimento da favela como área a ser integrada pela urbanização no todo da cidade (SMD/BID, 1985b). Enfatizam a importância da presença do poder público municipal nessas áreas, onde “o controle deve ser entendido como um serviço à população e nunca como uma atividade repressiva autoritária, pois basicamente trata-se de defender a qualidade de vida da coletividade. Para isto é fundamental o esclarecimento dos moradores e sua participação na definição de seus parâmetros” (Idem). A fiscalização deve ser mais preventiva e assistencial que repressora.

disciplinadora. O mais importante deles, segundo a visão dos técnicos, estava na resolução da questão fundiária, inclusive no que diz respeito à forma de titulação⁴³.

A etapa da regularização fundiária deveria ser seguida de um projeto de ocupação urbana posterior com a elaboração de um “programa de assistência técnica às construções e de educação urbana comunitária, destinado a fornecer o “suporte técnico necessário para que as edificações se realizem dentro de padrões mais adequados” (SMD/BID, 1985b), reduzindo o custo financeiro de implantação de serviços públicos nas áreas atendidas.

A proposta elaborada, abrangia questões sobre usos (estímulos à adaptação das construções existentes, a construção de centros comunitários e áreas de lazer, concessão de incentivos especiais aos estabelecimentos geradores de emprego, escolas e prestadores de serviços de saúde); atividades (utilização de mão de obra da população residente, consulta à população na definição dos tipos de atividades permitidas, fortalecimento das instituições locais como base de sustentação do desenvolvimento social e urbano⁴⁴); espaços edificáveis (espaços que não se destinem a espaços comunitários, valas, o sistema viário e trechos de ocupação rarefeita e que devem respeitar os limites de abastecimento imposto e controlados através da participação da população), melhoria das condições ambientais (plantio de árvores, implantação de sistema viário como elemento consolidador da comunidade) e segurança (fundada no sistema viário e na participação de membros da comunidade no corpo de segurança da comunidade).

Uma das principais recomendações da proposta era que todas as normas de ocupação, uso do solo e critérios de edificação criados deveriam ser oriundos “de um pensamento da comunidade com relação a elas” (Idem), com a adoção de instrumentos fiscais de estímulo que permitissem obter uma configuração que atendesse aos desejos da comunidade. As novas construções deveriam seguir

⁴³ Consideram duas hipóteses: a emissão de títulos de propriedade e/ou a concessão de uso. Em caso de emissão de títulos de propriedade deveria se adotar o sistema condominial por proporcionar uma “maior estabilidade à comunidade, evitando que a área com o um todo venha a ser objeto de especulação e termine por desalojar toda a população. A solução de condomínio não impede que o morador venda sua quota parte, aí incluída a sua residência. Apenas garante que o padrão de ocupação e, conseqüentemente, o padrão de renda dos moradores seja mais estável” (SMD/BID, 1985b).

⁴⁴ “Dentro desse raciocínio, o primeiro ponto a ser objeto de (...) atenção viria a ser os espaços comunitários; praças; largos; ruas e estabelecimentos de permanência pública. Todos os melhoramentos neles introduzidos terão efeito agregador no coletivo.” (cap. 3.3.2.2) Os técnicos consideram que qualquer equipamento que se introduza, qualquer melhoria que se faça para caracterizar o uso comunitário no local, passa a ser significativa.

rigorosamente as novas normas e parâmetros a fim de evitar um agravamento da deterioração do espaço local. Pode-se entender aqui um julgamento por parte dos técnicos de que a tipologia construtiva padrão das favelas contribui de forma relevante para o processo de desvalorização do espaço, mesmo com melhorias urbanas. Segundo o documento:

“Devido ao espontaneismo da ocupação aquilo que poderia ser humano e bucólico com o aumento da densidade deixa de ser a expressão de uma individualidade para corresponder somente a uma ansiedade: a especulação. Por outro lado não podemos subestimar as potencialidades de edificação da comunidade, devendo ser criadas condições favoráveis a uma renovação urbana que procure conciliar estas pressões com as relações comunitárias pré-existentes. Caso contrário assistiríamos à perpetuação dos barracos atuais, mais atrativos que as soluções propostas, o que seria um absurdo” (SMD/BID, 1985b).

A atuação do governo estadual, nesta mesma época, vem reforçar a consolidação da vertente da urbanização nas favelas cariocas, principalmente no período após 1982, com o início da gestão de Leonel Brizola (1983-1986) que desenvolve “uma agenda social especialmente voltada para as favelas do Rio de Janeiro” (Burgos, 1998:41) com diversos programas de urbanização, “o que significava sepultar de vez as propostas remocionistas, passando-se a investir na sua consolidação” (Idem).

Os programas e ações desenvolvidos na gestão Brizola, tiveram focos de atuação ainda bem específicos, com ações pontuais, mas que em conjunto acenavam para uma tentativa de intervenção mais global nas favelas cariocas.

Neste mesmo período, em 1983, foi elaborado pela prefeitura o Projeto de Lei de Desenvolvimento Municipal Urbano que previa que as áreas de favelas deveriam ser urbanizadas e tituladas (Rezende, 2002).

Os principais programas e ações elaborados pelo governo estadual foram o – Programa de Favelas da Cedae (PROFACE), desenvolvido entre 1983 e 1985 atendendo cerca de 60 favelas,

incorporando-as as redes de seus bairros; a compra de microtratores adaptados para a coleta de lixo em favelas, pela Comlurb; o Programa de iluminação pública, iniciado em julho de 1985 pela Comissão Municipal de Energia; o Programa Cada Família um Lote, a cargo da secretaria de Estado do Trabalho e da Habitação, que incluía regularização da propriedade em áreas faveladas; elaboração de uma nova política de direitos humanos com o objetivo de definir uma nova conduta das polícias perante os excluídos, baseada no respeito a seus direitos civis.

O mais emblemático dos programas foi o PROFACE⁴⁵. É interessante notar os conceitos de intervenção da proposta, que apesar de tratar de uma problemática específica – a questão do saneamento - pode assinalar uma visão mais abrangente por parte dos técnicos envolvidos que sugerem tratar a questão social através de uma ação essencialmente técnica. O Programa é visto pela concessionária como um importante marco da mudança da postura da empresa diante da população de favelas.

“De ações tímidas e de caráter assistencialista, marcadas freqüentemente por relações clientelísticas, avança-se agora significativamente na direção do compromisso assumido pelo Governo do Estado, de transformar as favelas em bairros dignos de abrigar o povo trabalhador.” (CEDAE, 1983a:11)

Para implementação do programa foi criado dentro da concessionária um órgão interno específico para a atuação em favelas, “baseado no respeito à capacidade criativa e participativa dessas populações que sempre buscaram resolver seus próprios programas de saneamento”(CEDAE, 1983a:06).

As estratégias de atuação estavam baseadas nos seguintes pontos: atender a todas as favelas indiscriminadamente, respeitada as áreas “non aedificandi”; incorporar no processo de intervenção a participação da comunidade na definição das soluções, sua implantação, operação e manutenção; respeitar a estrutura física e cultural das favelas, aproveitando ao máximo os sistemas existentes; e otimizar os investimentos a serem aplicados através de integração das ações de outros órgãos públicos envolvidos no processo.

⁴⁵ Para a atuação da CEDAE em favelas e o processo de criação do PROFACE ver anexo 2.

Com a implantação do PROFACE a CEDAE e o governo estadual acreditavam “estar cumprindo seu verdadeiro papel na estrutura de poder e no momento propício, pois, era o início de retomada do processo de democratização que se vislumbra no país” (CEDAE, 1985:11), e implantando “uma filosofia de participação social, onde a própria população favelada deve ser convocada a participar do programa”⁴⁶ (Idem). O Programa era entendido “como um trabalho de engenharia com acompanhamento social” (Idem, 1985:15), apesar dos resultados pouco satisfatórios na questão do acompanhamento social.

Na visão da concessionária, o Programa abriu o acesso das comunidades à empresa, sem intermediários, para a apresentação de reivindicações e sugestões de intervenção, “visando garantir a co-participação das comunidades nas decisões públicas, principalmente no que diz respeito ao seu bem estar social.” (CEDAE, 1983a:07). Pandolfi & Grynspan (2002:249) também relatam sobre a influência do PROFACE no processo de aproximação entre poder público e associação de moradores e colocam o fato como uma característica do período de atuação da primeira metade da década de 80, onde as associações passaram a ter responsabilidade pública e “se relacionavam diretamente com os órgãos governamentais”.

Porém, essa aproximação resultou na continuação da prática clientelista, condenada no discurso da própria concessionária. Burgos (1998) demonstra que a postura adotada pelo governo Brizola na atuação em favelas comprometeu a agenda social e seus programas, onde a diferença da postura do poder público em relação à década de 70 está apenas na ausência de intermediários entre as associações e governo. Pode-se acrescentar que o PROFACE representa, nessa linha de construção de uma metodologia de intervenção em favelas, um empecilho à implementação de ações mais abrangentes e consistentes nas favelas ao demonstrar que a prática clientelista era ainda interessante para governo e lideranças das favelas.⁴⁷

⁴⁶ Para a concessionária, participar significa “integrar-se nos fatos da ação, (...) ter consciência da verdadeira proposta de trabalho, (...) para serem assumidas tanto pela população como pelo órgão” (CEDAE, 1985:11).

⁴⁷ Pandolfi & Grynspan (2002) demonstram que, com as relações estabelecidas entre governo e associações de moradores em virtude da implantação do PROFACE, muitos líderes comunitários obtiveram um emprego na máquina administrativa do estado.

Já no final da década de 80, tem-se novamente uma nova tentativa, por parte da prefeitura, de interromper a prática das ações pontuais em favelas. No ano de 1987 é realizada uma reformulação Projeto Mutirão a fim de planejar e alocar os recursos de forma mais eficaz. “A idéia central era substituir a realização de obras pontuais por um trabalho mais consequente de urbanização das favelas e dos loteamentos irregulares” e estender os serviços a um número maior de comunidades (Fontes & Coelho, 1989:54)⁴⁸.

Para esse fim, foi criada a Assessoria de Planejamento Técnicos da Superintendência de Desenvolvimento Comunitário (SDC) – órgão da SMDS responsável pelo Projeto Mutirão – para atuar “pensando no processo de urbanização da favela como um todo.”

Segundo Fontes & Coelho (1989:54) algumas inovações foram necessárias “para que se desse um salto qualitativo nas intervenções da SDC e que, de melhorias nas comunidades, as obras passassem a ter o caráter de urbanização simplificada”. O corpo técnico envolvido deveria ser preparado “para pensar a urbanização de áreas que não possuíam códigos de áreas legais, mas que se localizavam em área urbana e nela deveriam ser integradas”(Idem). Isso significava capacitar os profissionais; garantir a participação efetiva das comunidades no processo de definição dos meios, dos códigos e das normas internas de manutenção da urbanização proposta e o abandono da perspectiva baseada nos fatores de carência (Idem, 1989:55) dos moradores de favelas, na determinação das demandas dessas áreas. A metodologia adotada buscava a eficiência em programas sociais.

⁴⁸ É importante observar o momento em que surge essa preocupação com soluções mais globais, dentro da Prefeitura do município do Rio de Janeiro. A década de 80 é caracterizada por realizações onde as obras de saneamento em favelas têm importância do peso nas ações de urbanização das favelas, ainda que pontuais, mas é também uma década marcada por crises das instituições voltadas para a questão da habitação criadas nas décadas anteriores, principalmente as federais, ampliando a carência de políticas voltadas para essa questão. Com crise econômica o SFH passa por dificuldades financeiras e “no esforço de barateamento dos custos e manutenção da sua atividade, o SFH criou o programa João de Barro, em 1984, que previa a construção por auto-ajuda mútua” (Taschner, 1997a:51). O Programa tinha como objetivo “proporcionar o acesso a habitação (...) prioritariamente às cidades do interior” (Rosseto apud Bueno, 2000:31), fornecendo financiamento para o terreno e para a compra do material de construção e também orientação técnica. A atuação do programa foi pouco significativa. A crise econômica faz com que, em 1986, o BNH seja fechado. Seus contratos e fundos são transferidos para a Caixa Econômica Federal. Em 1987 o Banco Central fecha todos os financiamentos para os setores populares.

As fases de projeto e execução não se efetivaram enquanto proposta para o conjunto das favelas, e nem como numa política para o município do Rio de Janeiro. Porém, na opinião de Fontes e Coelho (1989), a reformulação do Projeto Mutirão trouxe para o interior da administração pública a compreensão da necessidade de uma atuação global e integrada nas favelas cariocas, e permitiu “demonstrar que a transformação de favelas em bairros populares esbarra muito mais em questões políticas e ideológicas do que no montante de recursos necessários” (Idem, 1989:59)⁴⁹.

“O importante nessa proposta foi pensar uma política global para as favelas. (...) O projeto Mutirão reproduz uma visão etnocêntrica quando pensa as alternativas metodológicas e técnicas sem considerar a integração à cidade. (...) As políticas públicas para favela devem incorporar uma dimensão global de direito à cidade e de superação da dicotomia entre cidade dos produtores e dos consumidores. Isso significa privilegiar as alternativas em termos de urbanização que pensam a superação da favela como espaço marginal.” (Idem)

É importante notar que neste período o problema da favela foi debatido de forma mais intensa pelo poder público municipal ⁵⁰, e devido às restrições orçamentárias do município, pouco pôde ser concretizado. Portanto, as propostas elaboradas, conforme coloca Burgos (1998:47), fortaleceram “a percepção da necessidade de substituir as intervenções pontuais que vinham sendo realizadas

⁴⁹ Os autores demonstraram a estimativa orçamentária do Projeto Mutirão, onde foram consideradas 480 favelas com uma população de 1,55 milhões de habitantes, 580 loteamentos com 545 mil habitantes, totalizando 320 mil habitações com 1,6 milhões de habitantes a serem atendidos. No caso das favelas foi prevista a ligação de água para 69% da população, esgoto para 62%, e ainda drenagem, pavimentação, iluminação pública, coleta de lixo, escolas e creches. No caso das habitações trabalhou-se apenas com remanejamentos em áreas de risco. Foram previstos também investimentos em saúde, reflorestamento, contenção de encostas e lazer, totalizando um custo de investimento de 959,96 milhões de dólares.

⁵⁰ O que é reforçado com a quase completa ausência do poder público federal na questão de uma política específica para as favelas, que, a partir de 1984, o governo federal pouco influiu. “Sua última grande intervenção foi o Plano de Urbanização das Favelas da Maré, no município do Rio de Janeiro, em 1985, que deveria atender 75.000 pessoas e jamais foi concluído” (Taschner, 1997a:52). Taschner assim resume a atuação federal entre as décadas de 60 e 80: “no período populista, ambíguo; no período militar, na primeira metade, autoritária, preconizando a remoção das favelas e a transferência dos seus moradores para conjunto periféricos; a partir de 1975, mais flexível, proporcionando programas diferenciados e permitindo a urbanização de favelas. A partir de 84, confusa, clientelística e desorganizada. O golpe final é dado em 1988, com a nova Constituição, que fez com que a União perdesse recursos para os Estados e municípios desestruturados, consumando-se uma forma selvagem de transmissão de responsabilidades” (Idem).

por soluções mais globais, sobretudo para os problemas de urbanização e saneamento das favelas”, contribuindo para formulação do Programa Favela-Bairro.

2.6 A urbanização integrada

A década de 80, em termos de atuação em favelas representa também a consolidação da ação do tráfico de drogas nessas áreas que instaura um poder paralelo na cidade, no que Souza (2000) chama de “territorialização de favelas pelo tráfico de drogas”, associando essas áreas aos problemas de violência e segurança na cidade, e interferindo nas relações entre moradores de favelas, sociedade e poder público e conseqüentemente influenciando na postura de atuação sobre essas áreas.

Alguns fatores inerentes a essa “territorialização” devem ser consideradas na análise do processo de construção de um modelo de intervenção em favelas. O primeiro, identificado por Burgos (1998), está na inibição dificuldade que a presença do crime organizado estabelece na adesão dos moradores de favelas à “institucionalidade democrática”, permitindo a continuidade das práticas clientelistas nas favelas cariocas, agora intermediadas pelos chefes do crime organizado, enfraquecendo a representatividade das associações de moradores. O segundo está na “fragmentação sóciopolítico-espacial do tecido urbano” demonstrada por Souza (2000), conseqüência do “fechamento” das favelas pelo poder do crime organizado que, segundo o autor, transforma a cidade em área neutra. Tem-se assim instalada a dualidade favela – cidade. Burgos (2002) também relaciona a alteridade existente entre cidade e favelas à questão da violência dessas áreas.

A violência das favelas suscita a emergência de uma atuação pública nas favelas cariocas e instaura um debate acerca do modelo de cidade, onde o problema favela passa por uma redefinição. Segundo Burgos (1998), a resposta para essa problemática supõe “o enfrentamento do dilema de democratizar a cidade” (Idem,1998:45), através de uma visão global sobre as questões que envolvem as favelas na cidade.

Como pode-se observar, a presença do crime organizado nas favelas parece solidificar a associação entre essas áreas e as questões de fragmentação e segregação sócio-espacial e a restrição de direitos a cidade e ao exercício da cidadania, e legitimar o discurso da integração e do direito dessas populações pelos órgãos públicos.

A percepção de que seria necessário um programa de intervenção global nas favelas estava presente na formulação do Programa Quinquenal de Urbanização das Favelas e Loteamentos Irregulares do Município do Rio de Janeiro, durante a gestão de Saturnino Braga, o qual também enfatizava a necessidade de integrar as favelas à cidade, traduzida no lema "transformar as favelas em bairros populares (Idem, 1998:48).

O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, sancionado em 1992, consolida a idéia de um programa global de integração das favelas à cidade. "No plano, o problema favela seria objeto de uma ampla discussão, e a solução nele contida não apenas privilegia a via urbanizadora, mas também prescreve para as favelas uma nova identidade: a de bairros populares" (Idem).

O Plano Diretor apresenta como principal problema das áreas favelizadas a carência de infraestrutura. Determina, dentre outros objetivos que visam assegurar o direito social de moradia e a redução do déficit habitacional, a urbanização e a regularização fundiária de favelas e de loteamento de baixa renda, onde o projeto urbanístico para este fim deverá ter como diretrizes: a integração da favela ao bairro e ao aglomerado de favelas onde está situada, a preservação da tipicidade da ocupação local e a previsão da implantação progressiva e gradual de infra-estrutura (Art. 152).⁵¹

Segundo as diretrizes gerais expostas, a urbanização de favelas deverá compreender: regularização urbanística – aprovação de projetos de alinhamento (PA), edição de legislação específica de uso e ocupação de solo; reconhecimento de logradouros; implantação de sistema de fiscalização, acompanhamento de programa de esclarecimento e conscientização de suas finalidades e vantagens; elaboração de cadastro de lotes e edificações para a regularização fundiária ou lançamento no cadastro imobiliário do município; edição de legislação de parcelamento de terra;

⁵¹ Para um maior aprofundamento sobre as diretrizes para a política habitacional ver Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (1993), Título VII, Capítulo II, p. 64-69.

priorização do abastecimento de água, esgotamento sanitário, remoção de resíduos sólidos e eliminação dos fatores de risco, com base no projeto urbanístico; tratamento de vias, execução de drenagem pluvial e iluminação pública, e implantação de projetos de alinhamento e reflorestamento, como complementação da urbanização; implantação de equipamentos de acordo com a escala urbana da área e sua localização; soluções que eliminem fatores de risco para os moradores, quando possível; instalação de escritórios técnicos locais.

Determina ainda, conforme artigo 107, a transformação de todas as áreas favelizadas, destinadas a programas específicos de urbanização e regularização fundiária em Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). A declaração da AEIS se torna assim condição para a inclusão dessas áreas nos programas habitacionais do município.

O programa de urbanização e regularização fundiária de favelas é colocada como prioridade da política habitacional dentro do Plano Diretor, que se configura em importante marco institucional e instrumento legal na implantação dessa política. Tem-se assim a definição da problemática das favelas como uma questão municipal.

2.7 O Programa Favela-Bairro

Seguindo as determinações do Plano Diretor, em 1993 é criado, na gestão do prefeito César Maia, o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP) que elabora “As Bases da Política Habitacional” e recomenda a criação de um órgão para gerenciamento que trate especificamente da questão da habitação no município. Em dezembro do mesmo ano, é criada a Secretaria Extraordinária de Habitação (SEH) – posteriormente denominada Secretaria Municipal de Habitação (SMH) - que assume o Projeto Mutirão, já em vigência sob a coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e seu corpo técnico, que irão posteriormente compor a equipe do Programa Favela-Bairro.

A política habitacional, desenvolvida e implementada pela Secretaria Municipal de Habitação⁵² em 1994, propõe sete programas habitacionais distintos. São eles: Regularização de Loteamentos; Regularização Fundiária e Titulação; Novas Alternativas, Vilas e Cortiços; Morar sem Risco; Morar Carioca; Favela-Bairro; Bairrinho⁵³.

Dentro dessa política, o programa Favela-Bairro apresenta como objetivo construir ou complementar a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) das favelas consolidadas e oferecer condições sociais e ambientais de transformação e integração da favela como bairro da cidade, visando atender as favelas de médio porte (entre 500 e 2500 domicílios). O Programa Bairrinho, similar ao Favela-Bairro, tem como objetivo resgatar as condições habitacionais e urbanísticas de populações que moram em favelas pequenas (de 100 e 500 núcleos familiares).

Em 1995 é institucionalizado o PROAP- Rio (Programa de Urbanização de Assentamento Populares) sendo caracterizado como “elemento definidor da atuação da Secretaria [Municipal de Habitação]”(Silva, Cardoso e Araújo, 1996:08). Com a elaboração do Plano Estratégico da cidade o Programa é incorporado a uma de suas estratégias. Segundo a SMH, a incorporação do Favela-

⁵² A política elaborada pelo GEAP (Grupo Especial de Assentamentos Populares), agregava os seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Fazenda, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Trabalho, Secretaria Municipal de Urbanismo, COMLURB (Companhia Municipal de Limpeza Urbana), GEO-RIO (Fundação Instituto de Geotécnica), IPP (Instituto Pereira Passos), RIO-LUZ (Companhia Municipal de Energia e Iluminação), RIO-URBE (Empresa Municipal de Urbanização), RIO-AGUAS (Companhia Municipal de Abastecimento de Água) e Procuradoria Geral do Município. Fonte: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, FAU/LAURD – UFRJ. Programa Favela Bairro.

⁵³ Os objetivos dos programas são os seguintes: Regularização de Loteamentos - objetiva promover a regularização urbanística (complementa ou constrói a infra-estrutura urbana), administrativa e fundiária dos parcelamentos irregulares; Regularização Fundiária e Titulação - promove a titulação de terras aos ocupantes/moradores/adquirentes e incorpora ao cadastro municipal grandes contingentes de imóveis irregulares; Novas Alternativas, Vilas e Cortiços - oferece condições alternativas de terrenos com infraestrutura para empreendedores ou para famílias em vazios urbanos. Recupera as moradias compactas de vilas e cortiços estabelecidas nos bairros do centro da cidade; Morar sem Risco - reassenta as populações que moram em áreas de risco; Morar Carioca - financia a demanda de imóveis em áreas infra-estruturadas e de interesse da classe média, por meio de Cartas de Crédito e estimula a participação de pequenos e médios empresários na produção de moradias.

Bairro ao Plano Estratégico ocorre devido “a necessidade de atuação do Estado na esfera social”⁵⁴, que passa a ter como meta principal de governo a melhoria da qualidade de vida da cidade. O Programa passa dessa forma a ser objeto dos dois modelos de planejamento urbano vigentes na cidade do Rio de Janeiro: o representado pelo Plano Diretor e o representado pelo Plano Estratégico⁵⁵.

Dentro do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1995) o Programa Favela-Bairro é parte da estratégia nº 4 - Rio Integrado, e projeto da ação “Normalizar a situação urbanística” que tem como objetivo estratégico: “incorporar as áreas faveladas ao tecido urbanizado oferecendo condições ambientais de identificação da favela como bairro.” A descrição do projeto conforme consta no plano é a seguinte:

Melhorar as condições de vida nas favelas através da implantação de serviços básicos (lazer, saúde, educação, água, esgoto, energia elétrica, etc.) da requalificação de acessos e de regularização fundiária que permitam caracteriza-las como bairros. (Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, 1995)

⁵⁴ Essa foi a justificativa dada pela coordenação do Programa Favela-Bairro, Bairrinho e Grandes Favelas, em entrevista concedida em março de 2006, pelo arquiteto Wilson Queiroz, para a incorporação do PROAP-Rio/Favela-Bairro ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.

⁵⁵ Le Cocq d’Oliveira (1999), ao comparar a leitura do Programa Favela-Bairro, analisa a questão de sua coexistência nos dois planos em vigência na cidade. Conclui que a proposta de intervenção em favelas contida no Plano Diretor teve como causa de sua elaboração “a omissão do poder público em relação à segregação urbanística, tornando a cidade um produto da assimetria do mercado” (Le Cocq d’Oliveira, 1999:103) e como princípio “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”(Idem) na busca de uma cidade “urbanisticamente equilibrada”(Idem). Para a autora a questão principal está centrada em “assegurar o direito social da moradia e reduzir o déficit habitacional, por meio do controle de uso do solo urbano” (Idem). Quando analisada no contexto do Plano Estratégico percebe uma alteração dos principais focos do Programa: a causa de sua elaboração está centrada na necessidade de alteração “das profundas desigualdades nas condições de vida dos habitantes da cidade; a maioria das moradias não são supridas com infra-estrutura e serviços adequados” (Idem, 1999:107), e tem como princípio “melhorar a imagem da cidade, com vistas a torná-la uma metrópole competitiva e com crescente qualidade de vida” (Idem).

2.7.1 Objetivos e métodos

Para elaboração dos projetos de intervenção do Programa Favela-Bairro foi lançado, em 1994, o Concurso Público para a Seleção de Propostas Metodológicas e Físico-Espaciais Relativas à Urbanização de Favelas no Município do Rio de Janeiro⁵⁶, organizado pelo IAB/RJ, destinado inicialmente a 15 favelas de pequeno e médio porte. As propostas deveriam apresentar o entendimento da abordagem do tema; a descrição dos passos metodológicos para atender ao objetivo do programa; propostas físico-espaciais que evidenciassem o conhecimento, por parte das equipes, dos problemas mais frequentes em áreas de favelas bem como das possíveis soluções para os mesmos; e sugestões de normas legais específicas relativas ao uso e ocupação do solo para áreas da favela (Ribeiro, 1996:5-6).

A formulação da metodologia deveria ser orientada pelas seguintes condicionantes básicas: a história, o processo e a ocupação da área e a decorrente formação de identidades culturais que reforçam as especificidades das favelas; o aproveitamento do acervo imobiliário já existente; a integração da favela ao entorno mais imediato, ao bairro onde se localiza e à cidade; a busca da diversidade para dar conta das especificidades das diferentes situações e grupos sociais internos; a existência de várias e diferentes representações de inúmeros e diversificados interesses nas favelas; o reassentamento e/ou remanejamento das famílias situadas em áreas de risco, caso seja necessário, no interior da própria favela; o prazo para a formulação de projetos arquitetônicos urbanísticos e execução das respectivas obras, que deve ser o da gestão da administração pública municipal contratante; guardar vínculo estreito e direito com a política urbana adotada pelo poder público municipal, cujas diretrizes gerais se encontram no Plano Diretor (Ribeiro, 1996:6).

O Programa pretendia se firmar como um ponto de avanço no histórico de processos de intervenção nas favelas cariocas, e este avanço consistia no reconhecimento dessas áreas como novos bairros, como pôde ser constatado no relato do então Secretário Extraordinário de Habitação, Sérgio Magalhães:

⁵⁶ “O concurso é uma convocação para as equipes que tenham idéia do que fazer. A boa proposta metodológica será a daquela equipe que for capaz de otimizar a ponto de resolver o máximo com o mínimo de homem/hora, com soluções metodológicas capazes de enfrentar problemas complexos, com a menor relação custo/benefício para todos: sociedade, favelados, órgão públicos e técnicos.” (Concurso Favela-Bairro: Encontro em 19/04/94, Perguntas e Respostas, citado por Ribeiro, 1996).

..A diferença especial que acreditamos contemplar... é justamente, a partir das infra-estruturas sanitárias e de drenagem que foram colocadas no Projeto Mutirão, ir para uma etapa nova que é a de transformação da favela em bairro com a criação ou melhoria dos acessos e caminhos, dando condição e fluidez a todo o conjunto da comunidade e a integração viária com os bairros vizinhos e com a implantação de serviços e espaços públicos que façam com que a favela possa ser reconhecida como um novo bairro da cidade, com todos os seus valores sociais e semiológicos, inclusive de percepção destas comunidades como integrantes da cidade como um todo... (Concurso Favela-Bairro: Consultas, Perguntas e Respostas, apud Ribeiro,1994:7) ⁵⁷

Foram apresentadas 15 diferentes propostas metodológicas que, no decorrer do Programa, se convergiram em uma linha central de atuação, gerando um modelo de intervenção que é posteriormente difundido não só na cidade, mas em todo país e até internacionalmente (Ver Anexo I). É importante ressaltar, que ao contrário das propostas da década de 80, as propostas do Favela-Bairro foram elaboradas por escritórios particulares, sem vínculos com a administração pública, o que representa um fator de diferença na variável interesses políticos na determinação das primeiras propostas elaboradas.

A grande variedade dos objetivos apresentados pelas equipes permite compreender a visão dos técnicos sobre as favelas, e o conceito que têm sobre essas áreas. Na análise das propostas pôde-se identificar a predominância de alguns pontos determinados como objetivo central, que podem ser agrupados nas seguintes categorias: melhorias ambientais, planejamento integrado, integração, transformação e mobilização social da população atendida, intervenções físicas, tratamento da imagem e valorização/criação da identidade local.

Os objetivos focados nas melhorias ambientais previam a recuperação do ambiente e equilíbrio ecológico das favelas e a promoção da qualidade de vida para os moradores das favelas. As propostas de planejamento integrado foram baseadas nos anseios da comunidade, no respeito às características locais da favela, no aproveitamento dos investimentos públicos e na utilização

⁵⁷ Concurso Favela-Bairro: Consultas, Perguntas e Respostas. Encontro em 19/04/94.

racional dos recursos, onde algumas equipes ressaltaram a necessidade de uma metodologia flexível e compreensiva concentrada em aspectos ligados à estrutura urbana e ao meio ambiente, privilegiando a participação dos moradores em todas as etapas de elaboração das propostas.

Quanto à questão da integração foram apresentadas diferentes vias para sua concretização. Uma delas baseava-se na inter-relação de três atividades complementares: infra-estrutura, legislação disciplinar e regularização fundiária. Outro instrumento de integração apontado estava na produção de propostas de alta qualidade formal e espacial, utilizando o “design contemporâneo” e interagindo com as singularidades locais. A questão da integração deveria ser tratada, também, dentro da própria comunidade favelada.

A grande maioria das propostas apresentava como objetivo a transformação e a mobilização social da população atendida. Essa transformação consistia, principalmente, em incentivar o interesse dos moradores pela melhoria das condições dos seus espaços de moradia, na valorização do indivíduo através da melhoria das condições gerais de emprego, saúde e segurança em consequência do reconhecimento oficial da favela e nas responsabilidades de cidadãos que deveriam ser assumidas pela população, após a urbanização. A mobilização social seria incentivada através da conquista da cidadania pela participação na tomada de decisões e da afirmação da “positividade da população” e de suas práticas e lutas para a preservação de sua complexidade cultural (Duarte, Silva e Brasileiro, 1996: 92)⁵⁸.

Alguns dos objetivos apresentados têm como foco as próprias intervenções físicas da proposta abrangendo titulação de propriedade, demarcação das linhas que separam o público do privado, legalização dos imóveis, acessibilidade, saneamento básico, manutenção dos equipamentos de uso coletivo e efetivação dos serviços, o que pode indicar a forte associação, estabelecida pelos técnicos, entre o incremento do espaço construído e a transformação socioeconômica das áreas objeto de intervenção.

⁵⁸ Baseados em Guatarri, a equipe defende que deve-se evitar projetos que “apesar de formalmente belos, recusam elementos da estética popular, “modernizando” bases culturais à revelia dos esforços sociais de conquista da terra e do trabalho da população”.

No que se refere à questão do tratamento da imagem os objetivos propostos previam um projeto de fixação/alteração da imagem das favelas. A questão da valorização da identidade foi, juntamente com a transformação social, uma dos objetivos mais apontados no conjunto das propostas.

Foram previstos o enriquecimento das trocas sociais e o reforço de identidade própria das favelas, mantendo e valorizando sua complexidade espacial característica. Algumas equipes identificaram a necessidade da criação de raízes nas comunidades através da introdução de melhorias nas casas e no bairro, valorizando os acervos culturais mantidos pela população (memória coletiva), e da identificação da imagem que os habitantes das favelas acreditam ter perante a sociedade, e ainda, da imagem que a população deseja transmitir do lugar. Foi recomendada a não utilização da leitura do “bairro popular”, formalmente planejado, ordenado e funcional.

Para alcançar os objetivos expostos, as propostas de intervenção previam, além das medidas tradicionais na intervenção em favelas (saneamento, sistema viário, etc), a introdução de elementos de intervenção urbana característicos dos grandes projetos urbanos estratégicos, e que estavam no centro dos debates no meio técnico, à época da elaboração das propostas.

Uma questão dos grandes projetos urbanos estratégicos, e também tratada nas propostas metodológicas para o Favela-Bairro está na criação de centralidades nas áreas de intervenção, onde foram propostas a criação dos centros de bairro nas favelas, locais de convergência espontânea ou induzida, onde geralmente se concentram comércio e serviços.

A criação dos espaços públicos apareceu como uma constante entre as propostas, onde a ênfase dada a esse elemento torna-se um dos principais pontos de diferença entre o Favela-Bairro e as propostas de intervenção da década de 80 que vimos acima. Foram previstas praças como ponto de integração, percursos lúdicos, a criação de espaços e lugares polifuncionais para a prestação de serviços comunitários, geração de renda e convívio dos cidadãos e desenvolvimento de atividades de integração social, “traduzindo os signos desta nova presença com forte visibilidade no entorno”. Geralmente, a proposta de criação desses espaços vem associada à construção de equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, que, em grande parte das vezes, se configuram como elementos de integração da fronteira favela/bairro, compondo o tratamento dos limites dessas

áreas, que teve ainda como instrumento proposto, a criação de áreas de transição de ocupação do solo, diminuindo o contraste a cidade através de um maior parcelamento de lotes do bairro vizinho e do desadensamento nos limites da favela, o que demonstra uma ênfase das propostas na busca da continuidade entre o tecido urbano vizinho através de elementos de integração e de aproximação entre as duas lógicas: favela e bairro.

A propostas de geração de emprego, de incentivo ao comércio local e de implantação de oficinas de aprendizado profissional, em parceria entre empresariado e prefeitura, traduzem um pouco dos conceitos do urbanismo estratégico, apesar de não se tratar de nenhuma novidade no discurso de propostas para essas áreas. A reabilitação econômica, tão enfatizada nesse modelo urbano, é proposta nas favelas utilizando os mesmos instrumentos apontados desde as primeiras ações sociais nas favelas.

Diversas equipes propuseram um projeto de mídia, comunicação e divulgação nas favelas, que consistia, não só na criação de canais de comunicação interna, mas também na construção de infraestrutura de comunicação para essas áreas (como por exemplo, a instalação de antenas parabólicas em condomínio), provavelmente já antevendo o processo identificado por Valladares (2005) na Rocinha (favela.com), onde as favelas, utilizando os avanços tecnológicos, podem se incluir no espaço de fluxos definido por Castells (1999).

É importante notar que as propostas metodológicas do Favela-Bairro apresentam um conceito, quase consensual, sobre os moradores de favelas por parte dos profissionais envolvidos na elaboração das intervenções: são vistos como indivíduos extremamente criativos (qualidade refletida nos espaços construídos das favelas), que apresentam um forte apelo cultural e que, hipoteticamente, teriam “a necessidade de se exprimir culturalmente, de representar, por meio de símbolos, a busca por uma identidade e a luta por diversas aspirações.” (Duarte, Silva e Brasileiro, 1996:29)

Segundo o discurso apresentado nas propostas metodológicas, o espaço físico das favelas é entendido como um canteiro de obras permanente e como uma área separada da cidade e que deve ser integrada guardando as diferenças e as singularidades culturais. Uma outra particularidade

observada nas propostas está na conceituação diferenciada da relação público-privado no espaço da favela onde o espaço individual é entendido como o espaço da família (habitações); o espaço de vizinhança constitui-se em um espaço intermediário onde ocorrem as relações entre famílias (becos e vielas); e as áreas de comércio, lazer, serviços, são lidos como espaço comunitário.

Nesse sentido, é proposta uma nova postura dos técnicos, onde a equipe deve agir “como “tradutor” da linguagem espacial, analisar e compreender o espaço construído e moldado por uma população pobre para adaptar sua moradia às suas reais necessidades de uso”; onde o arquiteto “tem que interligar a sua criatividade individual com as múltiplas coações materiais e sociais às quais é confrontado”.

Dentro desse contexto, o projeto urbanístico é colocado como elemento organizador e estruturador do espaço das favelas e articulador de demandas e das condicionantes locais com “uma visão contemporânea” do espaço urbano.

As características gerais das propostas vencedoras do concurso acabaram por definir uma linha metodológica central que guiou todas as etapas posteriores do programa, que obviamente apresentaram variações, devido às especificidades de cada localidade, mas que, num plano geral, acabaram por imprimir uma “tipologia” de projeto urbano própria do Programa, dando às intervenções uma certa unicidade, principalmente no que se refere à linguagem urbano-arquitetônica das intervenções.

A análise das 15 propostas metodológicas permite concluir que o foco do tratamento dessas áreas pelo Favela-Bairro está na transformação da imagem das favelas através da busca de sua leitura como cidade, inserindo elementos que as aproximam dos padrões urbanos da cidade, mas ao mesmo tempo preservando o que as difere, através da valorização de sua tipologia irregular que parece estar sendo entendida como uma expressão cultural dessa população⁵⁹.

⁵⁹ É importante salientar que essa leitura das populações moradoras de favelas que parece estar se solidificando na cidade do Rio de Janeiro, pode estar mascarando problemas relativos ao ambiente construído dessas áreas. Smolka (2003), que apresenta um estudo sobre os “resultados perversos e não previstos” de programas de regularização e de acesso ao solo urbanizado para a população de baixa renda, questiona o reconhecimento dessas habitações como solução - “reconhecer o fato de que as habitações já existem não significa admitir que isto seja uma alternativa mais interessante” e questiona a postura do poder público em

Para iniciar o Programa a prefeitura selecionou 40 favelas, baseando-se no critério de menor grau de dificuldade para a realização das obras e buscando privilegiar áreas onde fosse possível “completar um quadro de introdução de melhorias, fechando-se um processo de urbanização”, a fim de maximizar as intervenções públicas.

2.7.2 Características das intervenções

Em sua primeira fase o Programa Favela-Bairro atendeu a 15 comunidades⁶⁰ da cidade de pequeno e médio porte. Atualmente, segundo dados da Prefeitura, já passou por 143 comunidades de médio porte (500 a 2.500 domicílios), beneficiando cerca de 62 mil moradores, e seu financiamento provem de uma parceria entre Prefeitura e BID, firmada em 1995 e renovada em 2000.

Os dois outros programas originados do Programa Favela – Bairro, Bairrinho e Grandes Favelas, têm como diferencial de seu programa de origem apenas o porte das áreas atendidas – o primeiro para favelas de pequeno porte (100 a 500 domicílios) e o segundo para as de grande porte (acima de 2.500 domicílios), e suas fontes de financiamento: União Européia e Caixa Econômica Federal, respectivamente, ambas em parceria com a Prefeitura. O Programa Bairrinho atende a 44 comunidades, com cerca de 62 mil moradores enquanto o Programa Grandes-Favelas atinge a 5 comunidades, com um total de 203.316 moradores, segundo dados mais recentes da Prefeitura.

Na primeira etapa do Programa as principais intervenções foram: saneamento básico, sistema de drenagem, sistema viário, canalização de rios, reflorestamento ou arborização, iluminação pública, coleta de lixo, equipamentos comunitários, creche, relocação de moradores, praças e parques, equipamentos esportivos, construção de passarelas ou pontes e programas de geração de renda. O

aceitar a existência dessas áreas irregulares como solução para a problemática habitacional das populações de baixa renda. “Ainda que a engenhosidade e a imaginação creditem méritos aos favelados (...) essas moradias são na maioria impróprias” (Brennan, apud Smolka, 2003:125)

⁶⁰ As quinze primeiras comunidades contempladas foram: Parque Royal, Canal da Tachas/Vila Amizade, Parque Proletário do Grotão, Serrinha, Ladeira dos Funcionários, Caminho do Job, Morro dos Prazeres/Escondininho, Morro da Fé, Vila Candido/Guarapes/Cerro-Corá, Chácara de Dell Castilho, Mata Machado, Morro União, Três Pontes, Conjunto Residencial Fernão Cardin e Andaraí/Jamelão.

repertório das ações irá apresentar poucas variações nas etapas posteriores, como pode ser observado no quadro de intervenções de algumas das áreas atendidas.

Para uma melhor compreensão das características gerais de um projeto urbano do Programa Favela-Bairro e de suas bases conceituais, vejamos três dos projetos da primeira etapa, que na ocasião se configuraram como “propaganda” do Programa, e seguiram durante algum tempo como os exemplos mais emblemáticos.

Na favela Parque-Royal, que se localiza às margens da Baía de Guanabara, o controle de sua expansão sobre o mar foi colocado como fundamental para a promoção de sua integração à cidade. As principais intervenções realizadas na comunidade foram: construção de ciclovia em toda a comunidade, inclusive à beira da Baía “tendo como referência a solução adotada para a orla marítima da cidade”. Constitui-se em espaço de recomposição ambiental, como marco dos limites entre a favela e a baía. Foram construídas áreas de lazer como quadras poliesportivas e anfiteatro além de um campo de futebol, formando um generoso complexo esportivo na área. “Têm uma importância especial no projeto, reforçando os laços internos da favela com as comunidades do entorno.” Além do sistema viário, onde foi realizada a conclusão de uma importante estrada do bairro onde se localiza e que foi interligada com a ciclovia construída na favela, e das intervenções de saneamento, as obras contemplaram a construção de creche, posto de saúde, centro comunitário com cursos profissionalizantes e sala de exposições, além de novas unidades habitacionais.

A favela Fernão Cardim, localizada em área inundável, teve como uma das primeiras ações a canalização do Rio Faria, responsável pelos alagamentos na área, e a construção de uma avenida – canal articulada com uma praça já existente e que foi transformada. Ao longo da avenida foram previstos um campo de futebol, um mercado de prestação de serviços (locado em uma antiga estrutura de concreto abandonada, juntamente com um centro comunitário) e a construção de unidades de reassentamento (apartamentos). Essas ações somadas ao tratamento paisagístico da via “conferiu funcionalidade à beira do rio” que se configura como “grande marco da transformação da favela em bairro.” Duas praças localizadas na entrada da comunidade promovem a integração com a vizinhança. Uma terceira localizada no centro da favela foi projetada como área de lazer para idosos e crianças.

Na favela Ladeira Parque dos Funcionários, localizada na área portuária da cidade, os objetivos principais do projeto, além de dotar a comunidade com os equipamentos e serviços da cidade formal, estão calcados na criação de uma “ambiência propícia para o uso residencial” e na tentativa de amenizar “os impactos negativos das indústrias do entorno”. Além da abertura e alargamento das vias existentes foi criado um anel viário que circunda a favela englobando duas “praças de integração” equipadas com áreas de lazer que “fortalecem a coesão interna e a integração externa da comunidade”. Foram revistas as regras de uso do solo (se localiza em uma área de uso industrial) a fim de “estimular as atividades comerciais e oferecer uma transição gradual entre os usos industriais e os residenciais já consolidados”. Foi prevista a construção de um reservatório de água localizado em uma praça que juntamente com uma área poliesportiva vem criar uma “terceira área de integração” na comunidade. Completaram o projeto o reflorestamento e a contenção de uma área excessivamente íngreme e a construção de uma creche comunitária. Na área existente entre a favela e um hospital foram construídas unidades de reassentamento e uma praça com equipamentos esportivos, buscando estabelecer a integração entre a favela e seu entorno imediato.

É importante atentar para a carga conceitual embutida em grande parte das ações propostas, que quase sempre atribuem aos elementos acima citados funções abstratas que sugerem a tentativa de impressão de uma identidade nas áreas atendidas. Esse fato parece se firmar como uma das principais características dos projetos do Programa, que costumam atribuir às intervenções físicas funções subjetivas de transformação da imagem das comunidades e de sua condição sócio-econômica e cultural. Todos os elementos, da rede de esgoto aos equipamentos comunitários, parecem impregnados de uma carga simbólica que deve atender a diferentes anseios: representar a cidadania; representar a integração e a convivência pacífica; a presença do poder público nessas áreas, a marca de uma ação política na cidade; a visão dos técnicos envolvidos no debate sobre a cidade e arquitetura contemporânea. Devem representar ainda a transformação da postura e dos olhares dos indivíduos, tanto dos de dentro com dos de fora das favelas, do espaço físico das comunidades atendidas e da cidade como um todo.

O CASO DE INTERVENÇÃO URBANA NAS COMUNIDADES DO JACAREZINHO E RIO DAS PEDRAS.

Neste capítulo estudamos dois casos de intervenção em favelas: o caso do Jacarezinho e o de Rio das Pedras. Ambos pertencem ao Programa Grandes Favelas, uma modalidade do Programa Favela-Bairro para comunidades de grande porte. Foram analisados os principais aspectos que caracterizam o modelo de urbanização de favelas difundido pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro a partir de meados da década de 90.

O primeiro ponto analisado refere-se à abrangência das questões abordadas na proposta de intervenção, onde procurou-se observar, em termos práticos, como é a “visão global” do Favela-Bairro sobre a problemática das favelas. Esta visão é difundida como uma das principais características inovadoras do Programa.

O segundo ponto está na utilização do desenho urbano como instrumento de solução para os problemas relacionados à estrutura urbana, à qualidade do ambiente construído, à segregação espacial em relação à cidade formal, e à problemática socioeconômica dessas áreas. Essa característica, presente na metodologia de planejamento urbano estratégico, parece influenciar as atuais intervenções em favelas sob alguns aspectos.

Buscou-se ainda identificar os elementos de intervenção urbana que surgem com a implantação do Programa Favela-Bairro e que determinam as diferenças entre o Programa e as intervenções antecessoras.

O caso da comunidade do Jacarezinho foi selecionado para análise por se tratar de uma das mais antigas e maiores favelas cariocas, tendo sido contemplada por grande parte dos programas anteriores ao Favela-Bairro que utilizamos para análise, desde a época em que a prática oficial era

a da remoção dessas áreas, quando, no início da década de 40, foi alvo de uma tentativa de remoção.

A partir de então a área foi objeto de intervenções pontuais realizadas pela fundação Leão XIII e pela Igreja Católica, quase sempre com ações voltadas para a construção de equipamentos de prestação de serviços sociais e religiosos. Na década de 50 a área passou por melhorias habitacionais por iniciativa dos próprios moradores. Em meados da década de 60, foi realizada uma ação de urbanização, com pequenas intervenções viárias e a implantação de redes de infraestrutura básica. Na década de 70 foram consolidadas as obras comunitárias e educacionais com a formalização da escola existente na comunidade. A partir da década de 80 foram realizadas as principais obras de saneamento e estruturação viária, quando a área foi objeto de intervenção do Projeto RIO, do Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas e do Projeto Mutirão. Atualmente constitui-se em projeto piloto do mais recente modelo de intervenção em favelas elaborado pela Prefeitura, o Célula Urbana que atua ao mesmo tempo em que o Favela-Bairro (Grandes Favelas).

Além disso, sua localização a torna um caso interessante para a compreensão da metodologia de projeto utilizada pelo Programa Favela-Bairro para solucionar as principais questões que afligem as favelas cariocas, principalmente no que diz respeito à integração físico-espacial – é uma área extremamente segregada em relação ao seu entorno; ao desenvolvimento econômico e social – está localizada em uma área industrial em declínio desde as últimas décadas; à questão da violência na reestruturação do espaço urbano – trata-se de uma das áreas mais violentas da cidade, onde o domínio do crime organizado parece ter encontrando em sua conformação espacial e social um grande aliado.

O fato de ser objeto, em caráter experimental, do Programa Célula Urbana, enfatiza a importância do estudo sobre a comunidade do Jacarezinho, já que este modelo de intervenção mais recente traz alguns conceitos não contemplados no Favela-Bairro, em termos de ação prática para a promoção do desenvolvimento urbano e econômico da área, mas que nos parecem muito próximos aos conceitos do modelo de urbanismo desenvolvido no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.

O segundo caso, o de Rio das Pedras, foi selecionado por apresentar características opostas ao caso do Jacarezinho, possibilitando um outro ponto de vista sobre as intervenções do Programa Favela-Bairro. Trata-se também de uma das maiores favelas cariocas, porém de formação e consolidação bem mais recente.

A comunidade de Rio das Pedras apresenta um outro quadro de integração espacial com a malha urbana oficial, pois é cortada pelas principais vias de ligação entre Jacarepaguá e Barra da Tijuca; está localizada em uma região de crescimento econômico e imobiliário da cidade – a Barra da Tijuca configura-se como o novo centro de polaridade econômica e de serviços do município; e por fim não encontra-se sob o domínio do crime organizado¹, o que é considerada como a principal qualidade da favela pelos moradores. Este fato parece determinar outras características específicas dessa comunidade, relacionadas à auto-estima da população e a um certo grau de auto-suficiência na busca de soluções para os problemas locais; ao fortalecimento do mercado imobiliário interno e dos negócios em geral, e à presença mais constante de trabalhos de voluntários, se comparada às outras comunidades dominadas pelo tráfico de drogas (Burgos, 2002:34). Devido à sua recente formação, é ainda apontada como mais aberta à inovação do que as demais, “que estariam mais comprometidas com a complexa estrutura resultante da história de sua integração à cidade formal” (Idem).

Para a realização da análise foi utilizada a documentação oficial dos programas estudados, composta por relatórios de intervenções, avaliações, planos de diretrizes e projetos urbanos, baseando a análise no discurso metodológico apresentado e na interpretação dos projetos, tanto do Programa Favela-Bairro como das intervenções antecessoras, como a do Projeto Rio e do Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas no caso do Jacarezinho e do PROFACE, no caso de Rio das Pedras, além de entrevistas realizadas com técnicos da prefeitura responsáveis pela implantação e execução dos projetos nessas áreas.

¹ Na área há a atuação do que chamam de “polícia mineira” que exerce um certo controle sobre a comunidade, com o pretexto de garantir a segurança da área, inclusive de impedir a presença de pessoas ligadas ao tráfico de drogas na comunidade. Já houve várias denúncias veiculadas na mídia de atuação violenta e cobrança de propina aos moradores, mas ainda assim podemos perceber um cenário bem diferente, em termos de segurança, das áreas sob o domínio do crime organizado.

As informações sobre o histórico de ocupação e as características recentes dessas áreas foram baseadas em três fontes principais. As duas primeiras são os documentos de diagnóstico elaborados para o Programa Favela-Bairro do Jacarezinho e de Rio das Pedras, pelos escritórios contratados para a realização do Plano de Intervenção. O diagnóstico do Jacarezinho foi realizado pela PRODEC Consultoria para Decisão S/C Ltda (1997), baseado em pesquisas de fontes primárias e secundárias, realizadas através de visitas a campo, entrevistas, aplicação de questionários e consultas nos Órgãos Públicos e apresenta um enfoque na análise sócio-espacial. O diagnóstico de Rio das Pedras foi elaborado pelo escritório Paulo Casé e Luiz Acioli Arquitetos Associados LTDA (1998) e apresenta um enfoque na análise técnico-ambiental. Foi baseado em dados de órgãos da Prefeitura (IPLANRIO e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) e em levantamentos da área de intervenção. A terceira fonte foi o trabalho de Burgos (2002), “Favela, cidade e cidadania em Rio das Pedras”, que interpreta os aspectos da estrutura sócio-espacial e política da favela, descrevendo sua morfologia e identificando sua relação com a estrutura social local. O autor estuda o processo de transição democrática na favela e analisa o papel da associação de moradores, que exerce um forte controle social sobre a área, e também das mudanças locais em curso, inclusive as decorrentes da implantação do Programa Favela-Bairro em termos de auto-estima da população e das relações entre as instituições públicas e moradores.

A partir desta análise pretende-se refletir sobre as intervenção em favelas elaboradas pelo Favela-Bairro no contexto do planejamento urbano estratégico na cidade, e esclarecer se esse cenário de fundo implica de fato em uma “nova” forma de intervir não só cidade, mas principalmente nas favelas do Rio de Janeiro.

3.1 Comunidade do Jacarezinho: origem, consolidação e características da área.

A comunidade do Jacarezinho está situada na zona norte da cidade do Rio de Janeiro, entre os bairros de Maria da Graça, Jacaré e Benfica, numa área de ocupação predominantemente industrial.

O processo de migração que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro a partir do fim do século XIX e que seguiu até meados do século XX interfere diretamente no processo de crescimento e consolidação dessa área. Soma-se a isso as grandes intervenções urbanas por que passou a cidade, com a remoção da população pobre das áreas centrais.

Inicialmente, ocorreu a ocupação da chácara existente no local por alguns lavradores que construíram casebres e eram tidos como invasores da área. Posteriormente, no fim da década de 10 e início da de 20, ocorreu a ocupação pelos operários das indústrias que se estabelecem no entorno². A proximidade do local de trabalho e a facilidade da rede de transportes na região motivaram o crescimento e a consolidação da comunidade, apontada “como um verdadeiro “bairro informal” dentro da cidade” (PRODEC, 1997:04). A região onde se localiza a favela do Jacarezinho

“era uma boa alternativa para as camadas populares resolverem a questão da habitação. Esta região era próxima do centro da cidade, ou seja, do mercado de trabalho; as vias férreas e os bondes garantiam o deslocamento diário e ainda havia muita terra desocupada no local. Outro fator de atração foi o desenvolvimento urbano e o crescimento de um setor de serviços.

Dentro deste contexto, e a partir de 1941, começaram a ocorrer invasões em massa no Jacarezinho.”(PRODEC, 1997:31-32)

Segundo dados divulgados no diagnóstico da primeira etapa do Projeto Favela-Bairro, a comunidade ocupa uma área de 353.735 m² (SABREN - 1997), com aproximadamente 12.000 domicílios, sendo a segunda favela isolada mais populosa do Rio de Janeiro (PRODEC, 1997:06).

O Projeto de Urbanização do Jacarezinho foi a primeira intervenção do Favela-Bairro para favelas de grande porte na cidade – Programa Grandes Favelas. Segundo o Diagnóstico da Comunidade do Jacarezinho (PRODEC,1997), que constitui a primeira fase do Projeto de Urbanização, a comunidade apresenta pouca integração espacial com os bairros do entorno, devido à existência de algumas barreiras físicas: limite da Fábrica da GE, a linha férrea e margens do rio Jacaré.

² “Das grandes indústrias estabelecidas na região destacam-se: a Cisper em 1917, Marvim em 1921, ambas no Jacaré, a General Eletric (1921) em Maria da Graça e a Fábrica de Tecidos Nova América (1925) em Del Castilho que, além de construir algumas vilas, loteou extensas áreas na região, onde construiu casas para seus empregados. A favela do Jacarezinho cresceu junto com essas fábricas, em especial a General Eletric, que tinha como principal fonte de mão de obra a favela vizinha.” (PRODEC, 1997:30).

● Localização do Jacarezinho no município do Rio de Janeiro

Jacarezinho: imagem aérea e barreiras físicas
Fonte: DigitalGlobe (2006)

3.1.1 As ações anteriores ao Programa Favela-Bairro

O primeiro registro levantado de uma ação externa à ação dos moradores data do início da década de 40, quando ocorreu uma ação policial para a remoção da população na tentativa de aplicar a legislação do código de Obras (1938). Como reação foi formado o movimento em defesa da moradia, com cerca de 200 pessoas, para reivindicar o direito de permanência na área. Foi emitida uma autorização de ocupação pela LBA e realizada a demarcação dos lotes ocupados.

No ano de 1946 a ocupação foi contemplada com a atuação da fundação Leão XIII, que criou o centro social, onde também funcionava o posto de saúde. A Fundação construiu ainda uma Igreja no atual Largo do Cruzeiro e instalou cinco bicas d'água, além da prestar serviços coletivos na favela. Neste mesmo ano uma proposta de urbanização foi apresentada pelo professor Átila dos Santos Couto, que sugere a divisão em lotes de 15 x 15 metros e o traçado de ruas de 5 metros de largura.³

Em 1947 foram iniciados os trabalhos da Igreja Católica. Entre 1949 e 1961, foi criada a primeira Comissão de Serviço e Assistência Social do Morro, com intuito de realizar serviços catequéticos, educacionais, e de assistência social. A equipe do PRODEC (1997:34) classifica este período como “a Fase de Implantação dos serviços comunitários ligados à Igreja”. Foi criado o Centro Social Carmela Dutra da Fundação Leão XIII onde a escola, a Igreja e todos os demais trabalhos comunitários do Jacarezinho funcionavam no mesmo espaço.

A década de 50 foi caracterizada “pelo esforço coletivo de melhoria das condições habitacionais”⁴. Nesse período se iniciam os trabalhos de reforma e ampliação das casas. O trabalho coletivo continuou com operações do tipo mutirão. Os recursos para as obras vinham em parte de políticos ou órgãos estatais, mas uma boa parte vinha de doações das indústrias vizinhas que tinham interesse em que aquela população se fixasse no Jacarezinho. (Idem)

No ano de 1962 foi iniciada a construção da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Auxiliadora, com ajuda de doações. Entre 1963-1965 foi realizado um plano de urbanização in loco, na administração Lacerda. “Datam desta época o alargamento de uma de suas ruas principais, que permitiu a travessia de toda a favela no sentido de sua maior extensão; a colocação de energia elétrica; o manilhamento de algumas valas e colocação de alguns canos de água. Em 1964 foi criada, a partir de uma sala de aula junto a Igreja Paroquial de Nossa Senhora Auxiliadora, a escola Alberto Monteiro de Carvalho.

³ Segundo o documento de diagnóstico não foram encontradas informações sobre a figura do professor, seu papel na comunidade e o impacto de suas idéias. (PRODEC, 1997:33)

⁴ “No segundo Governo Vargas o terreno foi finalmente desapropriado pelo Estado, depois de uma troca feita com o proprietário. Mais tarde a propriedade dos terrenos que compõem o Jacarezinho passou para a COHAB” (PRODEC, 1997:34).

O período que vai de 1965 a 1970 é definido “como a Fase de Restruturação e Consolidação da comunidade” (PRODEC, 1997:36). No ano de 1966 foi fundada a Associação de Moradores do Jacarezinho a partir de trabalhos desenvolvidos pela “Assistência Social no Jacarezinho”, obra mantida pela Igreja local, com a colaboração de um grupo de moradores, e que tinha “o intuito de tomar ao seu encargo ações de melhoria, dando à população a idéia da associação ser uma mini-prefeitura”. É também no fim da década de 60, que se inicia o mutirão para a construção da Igreja nova e do prédio da escola, com o apoio do MEC, das indústrias do entorno e de Salesianos do Exterior (principalmente de Westchester, Nova York).

A década de 1970 foi classificada como “a Fase de Efetivação das obras comunitárias e educacionais, exatamente a fase em que se torna visível os resultados de todas as obras assistenciais”(Idem, 1997:37). “Em 74 a Escola é formalizada pelo MEC e passa a oferecer não só o curso de primeiro grau regular e supletivo, mas também cursos profissionalizantes nas áreas de corte e costura, marcenaria, mecânica, eletricidade e eletrônica”(Idem). Em 1978 foi relatado um episódio de incêndio que atingiu a 59 famílias da comunidade (em 06 de agosto de 1978). Surgiu uma mobilização para a reconstrução das casas, que gerou uma proposta de ocupação classificada como “o que poderia ser exemplo de um projeto de reurbanização de favelas”:

“Decidiu-se que todas as famílias disporem de uma mesma quota de terreno e de uma mesma planta domiciliar, com exceção de quatro casas cujo o tamanho das famílias excedia em muito o das demais. O trabalho também foi dividido igualmente, na forma de mutirões realizados nas horas de folga e nos finais de semana. O resultado final do trabalho foi um conjunto de sobrados alinhados que lembram uma vila e não uma favela. A relocação dos moradores vítimas do incêndio, mostrou que a urbanização sem remoção era possível, e que propiciava a “desfavelização” (PRODEC, 1997:38).

Na década de 80 foram identificadas as principais obras de saneamento realizadas na área, quando o Jacarezinho foi objeto de intervenção de alguns dos programas de atuação em favelas realizados nesse período, apresentados no capítulo anterior.

Esse fato também foi constatado pelo levantamento realizado pela PRODEC (1997) que classifica essa década como a “Fase de Ampliação e Urbanização” e também como “um momento de formação de novas práticas e identidades sociais”. Foi identificado um processo de estratificação

sócio-econômica e espacial dentro da comunidade, o que “torna o Jacarezinho um elemento integrado a paisagem e a lógica urbana” (Idem, 1997:39).

A área foi objeto do Projeto Rio (1981), com obras executadas por uma empresa contratada - a ECP Engenheiros S.A., e teve como principais intervenções: a canalização do Rio Jacaré, com estreitamento e distanciamento da foz (o que acabou por agravar os episódios de inundações na área); a proposição de um novo P.A. para a região, que posteriormente coincidiu com a proposta do Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas; deslocamento do rio em direção a margem esquerda, com a criação de duas pistas laterais para viabilizar as dragagens de manutenção e o controle de ocupação das margens, evitando novas invasões (SMD/BID, 1985b). Foram ainda realizadas obras de drenagem, água, esgoto e pavimentação de ruas pelo Projeto Mutirão(1982), no Governo Brizola.

Nesse mesmo período o Jacarezinho também foi objeto de propostas realizadas pela Prefeitura através do Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas (1982). As principais intervenções eram referentes ao sistema viário. Foram previstos: o fechamento da passagem de nível; a criação da Av. Canal para melhoria da circulação e do sistema viário da área e para reforçar o efeito da obra de canalização do Rio Jacaré, “procurando atrair o desenvolvimento do bairro para as novas vias, através da criação ou melhoria de vias transversais”; a construção de 3 novas pontes, reforçando o acesso à malha urbana existente; o melhoramento das vias principais, recebendo pavimentação, drenagem, e pavimentada , além do alargamento de algumas vias, o que acarretaria o remanejamento de moradores. Foram previstas a construção de novas unidades numa área total de 52.600m² em áreas de propriedade do poder público⁵ (SMD/BID, 1985b).

O Projeto previa a ampliação da Praça da Concórdia e a implantação de uma escola; obras complementares de drenagem e a implantação de infraestrutura: redes separadoras de esgotos e

⁵ A solução adotada para as unidades de reassentamento foi a construção de blocos de apartamentos a fim de se atingir a alta densidade necessária. Foi prevista a entrega de pisos, sem paredes internas, que seriam construídas pelos próprios moradores. O projeto das unidades deveria envolver a participação dos moradores. Sugerem a adoção de técnicas alternativas, com proposta de apartamentos simplificados e a utilização de novos padrões que já vinham sendo adotados pela CEDAE e outras concessionárias para áreas de interesse social.

águas pluviais, redes de abastecimento de água. O prazo previsto para a execução das obras foi de 40 meses, divididos em 5 etapas de 8 meses cada.

No ano de 1994 é que foi realizada a canalização do Rio Jacaré, juntamente com a pavimentação de mil metros de pista (Avenida Beira Rio), a substituição antiga ponte da Rua José Maria Belo, a construção de três passarelas de pedestres, e a remoção 570 famílias que ocupavam as margens do Rio Jacaré, sendo 138 reassentadas no Conjunto Habitacional Nelson Mandela e 432 no Samora Machel, em Benfica (PRODEC, 1997:41).

Pode-se observar que as intervenções e propostas realizadas para a comunidade do Jacarezinho, anteriores ao Favela-Bairro, estavam relacionadas, principalmente, à implantação de infra-estrutura básica e à reestruturação e melhoria do sistema viário (que chegou a ser considerado o vetor de promoção de desenvolvimento econômico para área).

Ações relacionadas à construção de unidades habitacionais foram propostas e realizadas, na maioria das vezes, em casos de reassentamento para a viabilização das obras de implantação de infra-estrutura e de sistema viário. Os equipamentos coletivos propostos até então eram destinados aos serviços de educação, saúde e assistência social, quase sempre implementados pela Igreja, e posteriormente assumidos pelo poder público e ainda assim em número reduzido se considerada a extensão e densidade populacional da favela.

Apenas no Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas pode-se verificar a proposta de tratamento de espaço público - no caso a ampliação da Praça da Concórdia. Nenhuma das intervenções relacionadas apresentou medidas de intervenção urbana que visasse a questão da segurança e a criação de áreas de lazer, o que pode ter contribuído para a determinação desses pontos como principais problemas apontados pela população no diagnóstico realizado pela PRODEC (1997).

A ampliação dos pontos atendidos pelas intervenções urbanas ocorreu, no caso do Jacarezinho, a partir de 1997 quando foi elaborado o Plano de Intervenção para a Comunidade do Jacarezinho, desenvolvido pela PRODEC, constando como a 2ª etapa do Programa Grandes Favelas para a área, sob a supervisão e coordenação técnica da Secretaria Municipal de Habitação (SMH). O Plano

“define as propostas urbanísticas para a área, estabelecendo as necessidades de infra-estrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos a implantar” (PRODEC, 1997b:02).

Em 2000 foi elaborado o Projeto Célula Urbana Jacarezinho, através de uma parceria entre a Prefeitura e a Bauhaus Dessau Foundation. O projeto “foi criado como uma alternativa para estabelecer um esforço socioeconômico combinado, utilizando financiamento público e privado para melhorias habitacionais, para organizar e viabilizar atividades culturais, de lazer e de micro empresas”, o que geraria “benefícios tanto para os habitantes da favela como da cidade formal e consolida projetos como o Favela-Bairro” (Petersen & Romeu, 2003:23). As transformações propostas foram baseadas na preservação do “plano urbano comunitário” e dos valores arquitetônicos, e em soluções arquitetônicas sustentáveis. A proposta é criar um “cordão umbilical” ligando a comunidade à cidade, através da área de integração prevista pelo projeto do Programa Favela-Bairro. Os conceitos de urbanização que envolvem as duas últimas etapas de intervenções é o que veremos a seguir.

3.2 Programa Favela-Bairro: o Plano de Intervenção para a Comunidade do Jacarezinho

Devido à sua grande extensão, a elaboração das propostas foi realizada a partir da identificação de setores internos distintos entre si, seja pelo histórico de ocupação, seja por sua situação geográfica. É importante ressaltar que esta divisão não é mais reconhecida pelos moradores da comunidade, com exceção de alguns moradores mais antigos.

Apesar desse fato, foi realizada a análise desses setores internos no documento de diagnóstico visando “a reincorporação de dados históricos perdidos ao longo do tempo” como reforço da intervenção projetual proposta, aumentando o vínculo com os moradores locais. Foram eleitos sete setores distintos entre si.

O setor Beira Rio (1) foi caracterizado como a área mais desvalorizada da comunidade até a realização da canalização do Rio, quando a maior parte das habitações era de palafitas. Após a canalização, ocorreu uma série de melhorias nas habitações, porém permaneceram problemas de

dificuldades no acesso de serviços e as habitações, ainda que tenham tido uma certa melhora estrutural, ainda são mal ventiladas e iluminadas. É uma área de forte atuação do tráfico de drogas, que realiza o comércio nas novas avenidas, e frente à ação da polícia, se infiltram com facilidade pelos estreitos becos.

O setor adjacente, denominado Fundão (2), é caracterizado como a área mais alagada da comunidade, e mesmo após as obras de canalização, as cheias periódicas permaneceram, devido à má execução do sistema de drenagem do canal. Neste setor a infra-estrutura está comprometida, e as casas apresentam um padrão construtivo mais baixo, embora tenha sido identificado um processo de melhoria e de verticalização das unidades.

A área do Azul (3), a parte mais alta da comunidade, é definida como tradicional e tranqüila, com fortes laços de vizinhança entre os moradores. A característica local mais evidente observada foi a dificuldade de acesso dos becos internos e o uso basicamente residencial, existindo apenas algumas vendinhas e biroschas nas vias principais. Foi observada a carência de vias de serviço e infra-estrutura.

O setor Cajueiro (4) foi caracterizado como uma área intermediária com uso residencial e comercial e relativamente urbanizada, com intensa circulação de pedestres devido ao expressivo uso comercial.

A área central da comunidade, localizada no setor Cruzeiro (5), é bastante valorizada e é o local onde se passa boa parte da vida social da favela. É considerada uma das áreas mais tradicionais da comunidade, com muitas casas de bom padrão construtivo típicas do bairro formal. O comércio é bem diversificado, e ali se localizam as sedes da Associação de Moradores, Leão XIII e o Clube do "Mosquito". As casas apresentam bom padrão construtivo, e são atendidas por redes de água e esgoto. O setor Fazenda Velha (6), pertence ao setor Cruzeiro e está localizado no trecho onde existia a antiga sede da fazenda que ocupava a área da favela, e se constitui numa referência para todos os moradores.

O setor Vieira Fazenda (7) é o setor interno mais desenvolvido comercialmente, atraindo moradores de fora, e também o mais verticalizado e adensado. Apresenta um intenso fluxo de pedestres que se dirigem também à estação de trens de Vieira Fazenda, interna à comunidade.

Diante da caracterização da comunidade apresentada pelo documento de diagnóstico podemos perceber que a comunidade do Jacarezinho apresenta uma estrutura urbana bem diversificada e consolidada. Por ser uma área de ocupação antiga e uma das maiores da cidade, já foi objeto de intervenção pública em diversos programas destinados às favelas, que somada às melhorias realizadas pelos próprios moradores parece deslocar o foco do problema urbano da comunidade, que nessas áreas está geralmente centrado na questão de saneamento, o que não significa que esses problemas sejam menos graves.

No caso do Jacarezinho os dois principais problemas apontados pela população estão na segurança (17,6%) e na ausência de áreas de lazer (17,2%), enquanto que o esgoto, o pior dos índices de serviços de infra-estrutura básica, aparece com cerca de 13,5% das indicações⁶. Podemos notar que de fato, nas intervenções públicas ou institucionais antecessoras ao Favela-Bairro essas questões não foram contempladas.

O Plano de Intervenção para a Comunidade do Jacarezinho apresenta as questões da integração da comunidade com seu entorno e da atribuição e valorização da identidade local como os principais pontos norteadores da proposta de urbanização. Para a equipe autora do Plano, a transformação do Jacarezinho em bairro

“passa necessariamente pela implantação de infraestrutura e por uma intervenção de peso no sistema viário, com abertura de vias de maneira a promover a integração com o entorno.

(...) O partido adotado pressupõe uma solução macro de integração entre os bairros de Maria da Graça e do Jacaré, através de um circuito viário que, permeando o Jacarezinho, funcione como vetor de desenvolvimento para a área, possibilitando a irrigação de serviços a todos os setores internos. Para tal é proposta da equipe o alargamento e abertura de vias transversais e longitudinais, respeitando os setores internos da comunidade, configurando nova

⁶ A pesquisa foi realizada pela PRODEC (1997) onde 23% dos entrevistados afirmaram não haver problemas na comunidade. Os 77% restantes apontaram 295 problemas diferentes, sendo que o item segurança obteve 52 indicações, seguido do item lazer com 51 indicações. Esgoto apareceu em terceiro com cerca de 40 indicações. Dentre os itens relativos à infra-estrutura, o fornecimento de luz foi a que teve melhor desempenho, com menos de 5 indicações.

malha de vias coletoras. Novos acessos estão sendo criados aos bairros de Maria da Graça e Jacaré”(PRODEC, 1997b:03).

A integração física da comunidade com seu entorno é entendida como caminho natural para a recuperação social dos moradores do Jacarezinho. Essa constatação surge na análise dos conceitos metodológicos adotados pela equipe. As questões relacionadas à falta de acessibilidade, e por conseguinte, de pouca permeabilidade da comunidade, têm como proposta de solução a reformulação do sistema viário existente, através de “Macro-soluções de desenho urbano que interliguem os bairros do entorno”. A proposta de intervenção viária é apresentada como caminho de “incorporação à cidade através do desenho urbano” e configura a busca da integração espacial entre favela e entorno.

A integração social é proposta através da utilização de serviços comuns aos habitantes da comunidade e de seu entorno. Serviços como creches, postos médicos, órgãos administrativos, o uso comercial e áreas de lazer são colocados como “importantes agentes socializadores que ajudam na inversão da condição de gueto”(Idem).

Da mesma forma, a atribuição da identidade aparece no discurso da equipe, que tinha como objetivo preservar e enaltecer o que foi entendido pelos técnicos como valor cultural local e ao mesmo tempo inserir novos símbolos na comunidade – o que permitiria a leitura da área como um novo bairro. Para isso foi proposta a criação de Pólos de Interesse Comunitário que funcionariam também como marcos referenciais na comunidade, partindo do pressuposto de que:

“a intervenção projetual tem o objetivo de propor modificações no tecido urbano pré-existente, tornando-o funcionalmente viável sem comprometer sua identidade espacial característica. As áreas de interesse comunitário, becos estreitos, largos e setores internos fazem parte da leitura da área e contribuem para o reforço e enriquecimento das trocas sociais entre moradores da cidade”(Idem, 1997b:05).

Conforme o discurso metodológico adotado, o plano proposto deve repetir as “soluções criativas já implantadas” e ressaltar os símbolos locais. O espaço comunitário é entendido como local onde ocorre “a relação urbana mais importante da favela, é o espaço da circulação, pausa, o espaço cívico. As intervenções nesses espaços devem “fortalecer o vínculo já existente, resgatando

símbolos locais e inserindo alguns valores da cidade formal. Estes valores são praças, áreas de lazer ou simplesmente pequenas áreas de permanência, conforme o grau de importância”(Idem).

Para isso são propostos Pólos de Desenvolvimento e referência para os moradores, que são áreas existentes identificadas como de interesse comunitário e também novas áreas que possam abrigar a função de “concentração da população e pausa”, e onde devem se concentrar os principais serviços para a comunidade. Nas áreas limítrofes, foi proposta a criação de áreas de transição que reúnam serviços de uso comum ao bairro e a comunidade.

Os Pólos de desenvolvimento Interno ou áreas de Interesse Comunitário, apresentam em sua base o conceito da promoção do desenvolvimento local como consequência da implantação de um projeto urbano de efeito “contaminante”, conceito este que está presente de uma forma geral nas intervenções urbanas empreendidas na cidade, como o próprio Favela- Bairro, o Rio Cidade, e demais projetos urbanos idealizados no Plano Estratégico da cidade.

No caso do Jacarezinho estas áreas “visam fortalecer o vínculo do morador com o local aonde vive como uma importante referência, estimulando as relações de vizinhança”(Idem, 1997b:07). São áreas de respiração do bairro, onde devem se concentrar os principais serviços, áreas de permanência e de lazer, e devem ter uso noturno.

Foram criados 8 pólos distintos. No Largo do Azul, foi criada uma praça que abriga as funções de ponto de encontro e de recreação infantil como espaço público proposto. Foi prevista a construção de uma creche para 100 crianças e a implantação de um marco visual referencial.

O Largo do Arraial – localizado próximo a concentração de bares - foi idealizado como ponto de encontro onde foi prevista a criação de uma praça. Foi proposta também a construção de creche para 100 crianças. O Largo do Cruzeiro configura-se como importante pólo institucional da comunidade, pois nesta área se concentram a Associação de Moradores, o Centro Comunitário e o Bloco Carnavalesco. É ainda o espaço cívico mais antigo e importante da comunidade. A proposta visou a valorização desta área, através do tratamento como espaço de permanência, e do resgate do símbolo que representa o nome do local - o cruzeiro existente - como marco visual.

Nas áreas de atividade comercial foram previstos dois Pólos: o Pólo da Praça XV – com tratamento da área como importante núcleo comercial, através da ordenação dos ambulantes e da adequação do espaço para a utilização como área de permanência; e o Pólo do Largo da Amaro Rangel, onde foi prevista a criação de espaço para a implantação de marco de finalização do eixo comercial.

Os três outros pólos previstos têm um importante papel na integração da comunidade com os bairros do entorno. O Pólo do Campo do Abóbora reúne atividades de lazer de uso comum aos moradores da comunidade e dos bairros do entorno e está integrada à faixa de uso recreativo da Avenida Beira-Rio, durante os finais de semana.

No Pólo da Praça da Concórdia - área existente com importante valor histórico e comercial e que se caracteriza como Centro de Bairro - o Projeto prevê a reestruturação do largo existente, com a criação de uma nova praça, integrada à Via Férrea, no local onde funciona a Região Administrativa do Jacarezinho. “Deve ser tratado como importante espaço cívico e área de permanência” (PRODEC, 1997b).

No Pólo do Largo da Estação / Centro Esportivo do Jacarezinho é proposto um tratamento urbano especial para destacar esta área na paisagem da comunidade. São propostos passeios e tratamento sobre o viaduto do metrô, acesso direto à estação ferroviária, a ordenação do comércio em quiosques, estacionamento, e a locação da “feirinha permanente” em um dos galpões abandonados existentes, assim como a integração da sede da Escola de Samba “Unidos do Jacarezinho”, e do Centro Esportivo a ser criado. Está prevista a ligação ao Pólo da Praça da Concórdia e ao projeto RIO CIDADE implantado na Avenida Suburbana, promovendo a integração entre a cidade formal e a informal. As áreas onde foram previstos os dois últimos Pólos citados - Praça da Concórdia e Largo da Estação – serão posteriormente objeto de intervenção do projeto Célula Urbana que veremos a seguir.

As propostas de intervenção encontram-se em fase de implantação desde o ano de 1999. Devido a grande extensão da área de projeto, a comunidade foi dividida em 5 diferentes áreas de atuação (setores), e atuação se dá por etapas, onde cada setor constitui uma etapa de intervenção.

Pólos de Desenvolvimento do Jacarezinho

Autores do Projeto: Daniela Aduan, Gerson Biscotto, Maria Faro, Solange Carvalho e Tatiana Terry.
 Fonte: PRODEC/SMH, novembro/1997

Ao estabelecer uma comparação entre as propostas anteriores e o Plano de Intervenção elaborado para implantação do Programa Favela-Bairro no Jacarezinho, pode-se observar a utilização de novos instrumentos de transformação da área de projeto. A idéia de integração com o entorno e da alteração do status social dos moradores através da implantação de redes de infra-estrutura e da reestruturação viária permanecem, porém parecem ser agora instrumentos secundários para atingir os objetivos propostos.

No caso do Programa Favela-Bairro os objetivos de integração e transformação, que antes estavam presentes no discurso das intervenções em favelas e que se concretizariam no espaço apenas como consequência de melhorias pontuais, passaram a ter um outro instrumento de indução: o desenho urbano, que, segundo o discurso apresentado no Plano de Intervenção, parece poder materializar a transformação almejada e simbolizar o início de um desenvolvimento local.

A utilização do desenho urbano como instrumento de transformação possibilita, na implantação do Favela-Bairro, a utilização de elementos urbanos não identificados nas propostas de intervenção anteriores para a promoção e a integração dessas áreas. No caso do Jacarezinho a criação e de espaços públicos e a construção de equipamentos de uso coletivo aparecem agora como os principais elementos capazes de promover o desenvolvimento local e sua integração com o entorno. Percebe-se uma alteração inclusive nos usos atribuídos aos equipamentos construídos: antes, em sua maioria, destinados à prestação de serviços de educação, saúde e assistência social, têm agora como uso principal as atividades de lazer e entretenimento. Sua implantação, antes prioritariamente no interior da comunidade, passa a ser realizada nas áreas periféricas da comunidade, nos limites entre favela e bairro.

No Jacarezinho, essa localização parece ser óbvia devido à escassez de espaço no interior da comunidade, pois trata-se de uma área extremamente adensada, e a oferta de terrenos encontra-se fora da área ocupada. Mas esse não é o único motivo que pode-se identificar para essa nova localização dos equipamentos urbanos de uso coletivo. A primeira justificativa está na própria proposta de intervenção que visa a integração social com os bairros vizinhos via a utilização concomitante dos mesmos equipamentos entre população do bairro e a da favela. Para isso é necessário que sua localização seja acessível para ambas.

Um segundo ponto está na busca da integração físico-espacial onde a localização periférica aparece como uma proposta de transição entre a linguagem formal estabelecida nos bairros do entorno e a linguagem formal da favela, numa tentativa de amenizar o contraste entre esses dois universos, distintos em termos de tipologia urbana e arquitetônica.

Um terceiro aspecto poderia estar centrado na questão de um suposto domínio sobre essas áreas pelo crime organizado. A localização periférica dos equipamentos minimizaria a vulnerabilidade dos equipamentos urbanos às ações de violência e ao controle dessas organizações. Essa hipótese porém, foi descartada pelos técnicos da Prefeitura, que confirmaram a forte presença de um poder paralelo na área, mas garantiram a isenção dessa força sobre os projetos de urbanização propostos⁷.

A questão da visibilidade política que essa localização propicia também deve ser considerada como fator favorável, mas não foi possível precisar em que grau esse ponto influencia na determinação dessa localização periférica.

Na proposta de intervenção elaborada para o Jacarezinho pode-se identificar algumas características semelhantes com as das intervenções urbanas que ocorreram simultaneamente em outros pontos da cidade, e também em outras cidades que utilizaram os conceitos de reestruturação urbana depreendidos do modelo dos Planos Urbanos Estratégicos, sugerindo a influência desses conceitos no tratamento das favelas do Rio de Janeiro.

O primeiro ponto que podemos relacionar está na relação dialética que, como já vimos segundo Borja & Castells (1997:244), os planos estratégicos tendem a estabelecer “entre elementos básicos

⁷ É constante na mídia o relato da influência dos comandos das organizações criminosas nas propostas elaboradas e na execução das obras do Programa Favela-Bairro, mas essa influência é sempre negada pelos representantes da Prefeitura. O geógrafo Marcelo Lopes de Souza, em pesquisa realizada em favelas contempladas com o Favela-Bairro entre 1995 e 1996 constatou que “os traficantes algumas vezes dificultam o andamento dos trabalhos de urbanização, ainda que nem sempre deliberadamente. Por um lado, embora raramente o façam, os próprios traficantes podem colaborar para a implementação de melhoramentos pontuais nas favelas; por outro lado, não se deve sempre contar com a total ausência de oposição deles a uma urbanização mais completa – onde estão incluídos o alargamento e a pavimentação de vias de acesso e a integração da malha viária local àqueles bairros adjacentes -, que subverta radicalmente a estrutura espacial da favela, com conseqüências perigosas para as suas atividades, como uma maior facilidade para as incursões da polícia” (Souza, 2000:74).

do diagnóstico e grandes objetivos (...) e os grandes projetos que estão sobre a mesa dos principais atores urbanos públicos e privados”.

No caso do Jacarezinho pode-se notar que os projetos propostos não estão voltados exclusivamente para o atendimento das demandas internas, como sempre ocorreu em todo seu histórico de intervenção. A escala das propostas, a localização periférica das intervenções citadas anteriormente e os usos estabelecidos podem ser um indicador dessa hipótese.

Há portanto, um objetivo evidente de atender às demandas internas relacionadas no diagnóstico, por exemplo, a ausência de áreas de lazer foi um dos pontos mais citados como problema pela população e que aparece como um dos pontos mais enfáticos no Plano de Intervenções; de atender a grandes objetivos apontados no âmbito geral da cidade, que pode estar implícito na busca da integração e na mudança da imagem das favelas; e também aos interesses dos atores urbanos público, através do marketing político, e também privados, já que a área do entorno é ocupada por terrenos de empresas privadas e indústrias, atingidos por um processo desvalorização.

Outros fatores apontados por Borja & Castells (1997) como característicos dos projetos urbanos estratégicos podem ser identificados na proposta elaborada para o Jacarezinho. Por exemplo, a utilização do projeto como elemento capaz de se converter em um processo de mobilização e educação cívicas, que foram apresentados na proposta elaborada para o Campo do Abóbora, Praça da Concórdia e Largo da Estação/Centro Esportivo do Jacarezinho. A utilização de espaço público como elemento capaz de criar centralidade e “potencializar uma mobilidade integradora” e como elemento central de construção de um “novo Bairro” aparece de forma evidente no discurso da equipe autora do projeto de urbanização.

Podemos notar na conformação geral do Plano de intervenção, que a implantação dos novos espaços públicos e dos novos equipamentos comunitários configuram a introdução de “pequenas ilhas de prosperidade” inseridas com o intuito de serem capazes de promover a qualidade espacial de seu entorno imediato, a exemplo do que ocorre nas propostas de revitalização de áreas decadentes economicamente e que passam a abrigar novas funções e uma nova estética como instrumento de reversão dessa condição. No caso da cidade formal essas ilhas geralmente abrigam

funções relativas aos processos de transações da economia global a os novos serviços, atividades culturais e de entretenimento que caracterizam o cenário das cidades globalizadas.

Essa capacidade transformadora e integradora dos Projetos Urbanos Estratégicos vem sendo muito questionada, e como já vimos anteriormente, no caso do Rio de Janeiro os resultados parecem estar muito aquém dos objetivos estabelecidos, e nos exemplos difundidos como bem sucedidos, como foi o caso de Barcelona, as seqüelas dessa transformação também geram posicionamentos pouco favoráveis a este modelo de urbanismo. Quando inserido no contexto de uma favela, essa capacidade de transformação e integração parece ser testada em seu limite, devido ao alto grau de precariedade e à complexidade de problemas urbanos que temos nessas áreas. Um relato da equipe de assistência social da Prefeitura que atua no Jacarezinho alerta sobre essa crença na transformação social via transformação física da área, com base nas intervenções já realizadas na área: “a mudança física não promove a integração social, não significa mudança no imaginário social, há uma estratificação social dentro da favela.”⁸

Ainda assim, as propostas de transformação da favela continuam sendo embasadas nessa linha de atuação. O Projeto Célula Urbana realizado para área parece introduzir, ainda de forma mais enfática, os conceitos característicos Projetos Urbanos Estratégicos. É o que veremos a seguir.

3.3 O Projeto Célula Urbana Jacarezinho

O Projeto Célula Urbana é resultado de um acordo, assinado em 1999, entre a Prefeitura e a Bauhaus-Dessau Foundation, e que foi renovado no ano de 2001 para a continuação dos trabalhos. Segundo a Prefeitura o projeto foi resultado de um “processo de criação conceitual e do encontro dos pontos metodológicos” que constituem a essência da escola modernista da Bauhaus e da cultura local adquirida pelo processo histórico de ocupação.

⁸ Entrevista com a assistente social da Prefeitura Jocelene de Assis concedida em 03/2006.

É apresentado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro como uma experiência inovadora, e é definido por um de seus idealizadores⁹, como um “projeto de sustentabilidade” para a comunidade do Jacarezinho. Tem como idéia principal o “transplante do tecido urbano” em uma área excluída, e “vai muito além de uma simples urbanização de favelas”, ou da criação de projetos culturais nessas áreas. O objetivo é “quebrar a exclusão”, o que significa permitir que a população da cidade formal freqüente a favela. Para isso é necessário que esses locais apresentem atrativos que visem não apenas atender aos moradores locais, mas que possam promover essa integração. Salas de cinema, teatros e até universidade são apontados como exemplos de atrativos. A idéia é que as intervenções funcionem como “aceleradores do tempo”, antecipando o que seria uma evolução natural do tecido urbano hoje existente¹⁰.

Essa ‘indução’ constitui a primeira idéia do projeto – “desadensar” o centro das quadras, abrindo áreas livres para melhorar as condições ambientais e de salubridade das edificações. A partir daí, segue-se com as intervenções que irão permitir a implantação dos conceitos da sustentabilidade local, da integração com a cidade e da afirmação cultural dessa forma de ocupação, com base em conceitos apreendidos de experiências internacionais como os Kibutzim em Israel, e de modelos de comunidades auto-sustentáveis do Egito.

O projeto prevê também medidas de valorização da cultura local. A proposta é valorizar o patrimônio construído¹¹, podendo-se até transformar as áreas relevantes das favelas, do ponto de vista

⁹ O arquiteto alemão Dietmar Starke, em entrevista concedida em 06/03/2006.

¹⁰ Starke, que idealizou o projeto com a arquiteta da Prefeitura Maria Lúcia Petersen, relata que o Célula Urbana não traz nenhuma nova idéia. Foi considerado que na malha urbana da favela ocorre o mesmo processo de evolução das cidades árabes. Relembra a origem da formação dos pátios árabes, onde os centros das quadras superdensadas tornaram-se inadequadas ao uso com o passar do tempo, até serem abandonadas, tornarem-se ruínas e posteriormente pátios livres. Todo esse processo levou cerca de 3.000 anos, e o que é proposto com o Célula Urbana é que esse mesmo processo ocorra em um tempo bem menor, de forma acelerada. Entrevista com o Arquiteto Dietmar Starke, concedida em 06/03/2006.

¹¹ Para Starke as construções de favelas são modernas, funcionais, baratas e as define como “a única arquitetura genuinamente brasileira, porque não se (...) [desvencilha] dos vínculos históricos e de mercado”. Petersen & Romeu também compartilham dessa idéia, conforme consta na publicação da Prefeitura : “o Jacarezinho (...) é repleto de incontáveis becos sem saída e de ruas estreitas em torno de um conglomerado de casas, formando uma estrutura criativa de arquitetura minimalista. São soluções extremamente criativas para o espaço, formando pequenos bairros multiculturais – de culturas negra e nordestina, interagindo de forma lógica com a cultura típica da cidade.” - Prefeitura da Cidade do rio de Janeiro (Petersen & Romeu, 2003:20).

arquitetônico, em museus a céu aberto, conforme projeto que já está sendo implantado pela Prefeitura no Morro da Providência¹².

Área de Intervenção do Célula Urbana
Fonte: Model Project of Bauhaus Dessau Foundation:
Favela Jacarezinho, Rio de Janeiro, 2000-2004

O Célula Urbana tem como principal elemento o Block, “o coração da Célula”, que cria um vazio em meio ao aglomerado de edificações com a função de oxigenar os outros blocos da favela, consolidar a convivência comunitária, configurando como “um novo método multifuncional para os problemas habitacionais”. (Petersen & Romeu, 2003)

A primeira fase já implementada, foi realizada na Praça da Concórdia, no limite da comunidade e próximo a uma das principais vias de circulação da zona norte da cidade. Foram demolidas nove casas e construído o Núcleo Experimental, que passou a Célula Cultural do projeto e que tem como principal função “consolidar e difundir o projeto piloto, (...) apresentar e/ou encorajar novas idéias” (Petersen & Romeu, 2003:31).

O projeto “é caracterizado pela arquitetura (...) da Bauhaus adaptada às características locais, (...) [e] representa para a comunidade e visitantes a possibilidade produzir trabalhos relativos a cultura, entretenimento e capacitação profissional”(Idem). Junto à célula Cultural funcionam o Internet Café e a escola de vídeo em parceria com ARS Electronica.

¹² O projeto é parte integrante do projeto de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro. O museu a céu aberto do Morro da Providência prevê a revitalização de um circuito com construções que retratam a história de ocupação da comunidade, como a escadaria, a Igreja Nossa Senhora da Penha, a Capela do Cruzeiro a Caixa d’água, e novas construções como mirantes, anfiteatro, praça de esportes, além de uma ligação com a Vila Olímpica e a Cidade do Samba.

Área de Intervenção do Célula Urbana: Praça da Concórdia

Fonte: Model Project of Bauhaus Dessau Foundation: Favela Jacarezinho, Rio de Janeiro, 2000-2004

A segunda etapa prevê a construção de passarela até a principal avenida da região, acesso ao Ciep, a criação de um centro de transferência da Comlurb (Compania de Limpeza Urbana) e a criação de centro esportivo com ginásio coberto.

As outras atividades previstas para o primeiro “Block”, além do núcleo experimental são: atelier/comércio (centro de design e moda), república do estudante, centro de criatividade dança/canto/música e centro de recreação. Este “Block” constitui-se na “âncora” do projeto Célula Urbana Jacarezinho.

Projeto Célula Urbana: Expansão (ao lado) e Centro de Recreação (abaixo).

Fonte: Model Project of Bauhaus Dessau Foundation: Favela Jacarezinho, Rio de Janeiro, 2000-2004

Como podemos verificar, no Projeto Célula Urbana o tratamento da favela se dá por partes, e cada área distinta de intervenção é tratada de forma mais detalhada, abrangendo melhoria de unidades habitacionais e a construção de equipamentos com novos usos, onde são abordadas questões

relativas à estética, ao conforto ambiental, à promoção sócio-econômica e, principalmente, à construção de uma nova imagem e de uma nova identidade, através de uma substituição gradual do tecido urbano original, preservando alguns elementos como traçado viário, mas se aproximando mais de uma reconstrução da área de intervenção, do que de uma introdução de melhorias que visem à utilização do espaço das favelas com o mesmo grau de qualidade existente na cidade formal.

Desta forma, o Célula Urbana nos sugere uma diferença na forma como são trabalhados esses conceitos se comparada ao Favela-Bairro. O Célula Urbana parece trazer em sua metodologia de intervenção uma carga ainda maior da visão difundida pelos Projetos Urbanos Estratégicos, e que em nosso entender estão se reproduzindo nos projetos urbanos das favelas cariocas.

No Favela-Bairro observamos um olhar mais abrangente sobre a comunidade, porém com propostas que privilegiam as articulações internas, ainda que seja enfatizada a busca da integração com o entorno. No caso do Jacarezinho os conceitos do urbanismo estratégico aparecem, mas são ainda voltados para a problemática local, para as especificidades impostas pela forma de ocupação das favelas, e trazem ainda muito dos conceitos metodológicos que foram sendo construídos no decorrer da história, nas experiências práticas dos técnicos envolvidos.

Neste caso, acreditamos que os conceitos de urbanização trazidos pelo modelo estratégico apenas possibilitaram a busca de objetivos que já haviam sido traçados em outras oportunidades de intervenção, mas que não apresentavam um instrumento que pudesse atingi-los.

O Projeto Célula Urbana parece trazer esses mesmos conceitos, sendo que descolados da especificidade das favelas. Pode-se concluir que há uma forte relação com a metodologia difundida pelo modelo estratégico de intervenção, utilizado para a recuperação de áreas urbanas decadentes.

Os efeitos dessa intervenção sobre a dinâmica da favela ainda não podem ser avaliados, pois muito pouco do proposto foi colocado em prática e as realizações ocorrem em ritmo lento devido a problemas de financiamento das obras. O que pode-se observar é a tendência de difusão, por parte da Prefeitura, desse modelo na intervenção de favelas. Se esse modelo irá promover a

transformação dessas áreas ainda não é possível saber, mas o que podemos afirmar é que estamos diante de uma tentativa de construção, por parte do poder público, de uma nova leitura sobre essas áreas.

3.4 Complexo de Rio das Pedras: origem, consolidação e características da área.

O complexo de favelas de Rio das Pedras se localiza na zona oeste da cidade, entre os bairros de Gardênia Azul, Jardim Clarice, Bosque dos Esquilos, Quinta do Itanhangá e Barra da Tijuca, e às margens da Lagoa da Tijuca, ocupando, em parte, uma Área de Proteção Ambiental (APA).

Se comparada ao Jacarezinho, e à grande maioria das favelas cariocas, a ocupação de Rio das Pedras é bem recente. Conforme consta no documento de Diagnóstico realizado para a elaboração do Projeto Favela-Bairro Rio das Pedras, a ocupação, iniciada em 1951, apresentava em meados da década de 60 um cenário rarefeito, com alguns abrigos ao longo do Rio das Pedras, próximos à estrada de Jacarepaguá.

Localização de Rio das Pedras no município do Rio de Janeiro

A região possuía problemas de acessibilidade e de barreiras físicas naturais que não estimulavam a ocupação. Com o desenvolvimento do bairro da Barra da Tijuca um grande contingente de mão de obra foi atraído para a região e foi se fixando em abrigos precários ao longo da Estrada de Jacarepaguá. Surge, em 1966, uma ameaça de remoção dessa população através de uma ordem judicial de desocupação do terreno, e o então governador Negrão de Lima decreta a área como de

utilidade pública para desapropriação, com destinação de colônia agrícola e de integração da reserva biológica de Jacarepaguá.

Rio das Pedras: vista aérea e vias principais

O documento de diagnóstico frisa que a política habitacional oficial de remoção de favelas praticada na cidade neste período contribuiu significativamente para o crescimento na favela de Rio das Pedras, que recebeu um grande número de moradores de áreas ameaçadas, que encontravam ali um pouco mais de segurança por se tratar de terreno público. A abertura de vias no início da década de 70, por conta da promoção do desenvolvimento na Barra da Tijuca, também contribuiu para o adensamento da área.

No primeiro Mandato do governo Brizola (1983-1986) foi executado o aterro hidráulico de parte da área para propiciar o assentamento de famílias desalojadas por enchentes de 1984, dentro do programa “Cada família um lote”, da CEHAB-RJ.

Entre 1984 e 1985 havia 2800 famílias ocupando a área. Foi aprovado um Projeto de Alinhamento e Urbanização (PLA) junto à Estrada de Jacarepaguá, para promover a reorganização da trama da favela, com obras de urbanização e regularização de posse. Neste período foram entregues 130 títulos de posse aos moradores pela CEHAB-RJ.

No ano de 1986 a CEDAE intervém na área através do PROFACE, implantando um sistema de esgotamento sanitário, com redes coletoras nos principais becos e travessas e elevatória de esgoto. A rede foi posteriormente substituída, pelos moradores, por galerias de águas pluviais, sem acompanhamento técnico. Para o abastecimento de água foi implantada uma adutora e uma derivação, e a distribuição interna foi implantada informalmente pelos moradores. O caso de Rio das Pedras foi tido pela concessionária como um caso bem sucedido de implantação do PROFACE de forma integrada, com a atuação articulada dos vários órgãos municipais e estaduais.

O Complexo de Rio das Pedras ocupa uma área aproximada de 67 ha e para a elaboração do Plano foi considerada uma população de 11.956 habitantes (IPLAN-RIO, 1991). O Censo de 2000 apresenta um número de 39.862 habitantes (Burgos, 2002:33)

Segundo diagnóstico realizado para o Projeto Favela Bairro (Paulo Casé e Luiz Acioli LTDA, 1998), o início de sua ocupação se deu ao longo da Estrada de Jacarepaguá. A abertura de uma outra estrada, a Engenheiro Souza Filho, na década de 70, e o “boom” da construção civil na Barra da Tijuca aceleram o crescimento da favela nessa época. A área ocupada é de aproximadamente 67 ha. Para a elaboração da proposta de urbanização foi considerada uma divisão interna composta por 8 setores.

O setor Rio das Pedras está localizado entre as duas principais vias de ligação do complexo com a cidade e constitui-se no núcleo original da favela. Apresenta os maiores problemas de permeabilidade interna, segundo o documento de diagnóstico, e é o setor mais adensado com intensa atividade comercial.

Configurando-se como uma de expansão territorial, a Vila dos Pinheiros foi ocupada no início da década de 90. Segundo Burgos (2002), tratava-se de uma área privada, posteriormente negociada junto à Secretaria Estadual de Habitação e desapropriada para a ocupação da favela, comandada pela associação de moradores, que determinou o tamanho dos lotes e vias, assim como a distribuição dos lotes entre a população interessada. Apresenta uma pequena atividade comercial. Neste setor encontram-se implantados importantes equipamentos e projetos para a comunidade: CIEP, CIAC e unidades habitacionais do Programa “Morar sem Risco”.

A área da Vila dos Pinheiros e de Rio das Pedras constitui, segundo a classificação de Burgos (2002) para a estratificação espacial da favela, a área central da comunidade. Nela concentra-se o maior capital social da favela. É a área mais valorizada e onde se localiza o centro político da comunidade, representado pela associação de moradores.

Na faixa existente entre a Estrada Engenheiro Souza Filho e a Área de Proteção Ambiental (APA), de propriedade da Construtora Carvalho Hosken, se localiza a Vila Caranguejo. “Trata-se da primeira “invasão” planejada realizada pelos moradores da favela, ocorrida em 1983, (...) comandada pela associação de moradores que inclusive teria tentado racionalizar o processo delimitando o tamanho dos lotes, prevendo a existência de vielas transversais e de um corredor de circulação interno, que foi parcialmente respeitado” (Burgos, 2002:40).

Às margens dessa mesma estrada se localiza o setor Areal 1. A área foi doada à associação em 1988, e é a principal área de expansão da favela. Apresenta um parcelamento de solo regular que foi realizado pela associação de moradores, um sistema viário com hierarquia de vias¹³ e intensa atividade comercial. Segundo a classificação de Burgos (2002), constitui, juntamente com a Vila dos Caranguejos a área intermediária entre as áreas central e periférica, no mapa sócio político da comunidade.

Em terreno adjacente ao setor Areal 1, encontra-se o setor Areal 2, ocupado em 1991, pelos invasores dos blocos residenciais construídos pela construtora Delfim e que foram desalojados. É setor mais precário da favela, com ausência de infra-estrutura, e uma área completamente inadequada para uso habitacional, pois sua cota encontra-se abaixo de zero e o solo é composto de argila mole. Situa-se próximo ao Rio das Pedras, sendo uma área de enchentes permanentes.

Do outro lado do canal encontra-se o setor Areinha. A ocupação desta área, simultânea ao Areal II, foi precedida de um trabalho de abertura de vias e de execução de aterro, realizado pela associação

¹³ Segundo documento de diagnóstico (Paulo Casé e Luiz Acioli LTDA, 1998) a malha viária é composta por vias principais de 6m de largura e vias transversais de 3m . Já segundo Burgos (2002:40), o parcelamento realizado respeitava as medidas estabelecidas pela Prefeitura de 50m² para os lotes e de 5m para a largura das vias.

de moradores, que resultou numa configuração de tecido urbano com quadras bem definidas e com um sistema viário de razoáveis condições de acessibilidade¹⁴. Apresentou um rápido crescimento e atualmente ocupa as margens da Lagoa do Camorim. Os setores Areinha e Areal II constituem a área periférica da favela, a mais pobre e a mais precária.¹⁵

Segundo o diagnóstico, duas pequenas áreas compõem ainda o complexo de Rio das Pedras: Roque Santeiro que se configura como um prolongamento da favela e se localiza numa estreita faixa de terra, com aproximadamente 100 residências; e Vila Mangueira com um número de aproximadamente 50 de residências. Ambas estão com remoção prevista pelo Programa Morar sem Risco, também da Secretaria Municipal de Habitação (SMH).

Pode-se verificar que Rio das Pedras apresenta uma estrutura urbana complexa e diversificada. No âmbito geral da área os principais problemas apontados pelo diagnóstico, em termos de estrutura urbana, estão centrados na escassez de equipamentos de uso coletivo, principalmente creches – antes da realização do Programa Favela-Bairro apenas uma creche atendia a toda a área. Foi identificada também a deficiência de áreas de lazer e de práticas de esportes, e de espaços “que promovam o convívio comunitário e sua integração com o restante da cidade”.

Quanto à qualidade do sistema viário e a rede de infra-estrutura urbana existente antes das intervenções foram identificadas variações internas. De uma forma geral a questão da acessibilidade apresentava-se bem menos problemática do que no caso do Jacarezinho, devido às diferenças morfológicas do tecido urbano, que no caso do Rio das Pedras apresenta uma maior regularidade e a presença de uma hierarquização viária em grande parte da área, sendo exceção os setores Rio

¹⁴ Segundo Burgos (2002:42), algumas lideranças da associação de moradores “havam aprendido a lógica da divisão do terreno, o que foi fundamental para orientar o processo”.

¹⁵ Burgos (2002) apresenta um outro setor, que compõem a periferia de Rio das Pedras, e que não foi mencionado no documento de diagnóstico como setor específico. É o setor Pantanal, na verdade uma extensão do setor Areal I que avança sobre o espelho d’água da Lagoa da Tijuca, classificada por uma das lideranças da favela como “Etiopiazinha” (Idem, 2002:42). É a área mais precária da comunidade, com abrigos de madeira e plástico locados sobre uma lama que resulta do aterro realizado sobre a lagoa, e sem qualquer infra-estrutura básica, nem mesmo improvisada. Em visita realizada ao local (2006) pude constatar os caminhões de entulho, que segundo um agente comunitário, são contratados pela própria associação de moradores para aterrar a área, no intuito de aumentar o estoque de terra da favela. Segundo técnicos da Prefeitura todo este setor será removido, e o projeto de recuperação ambiental da Lagoa da Tijuca já está sendo elaborado, incluído o tratamento de suas margens.

das Pedras e Areal 2 que apresentam uma malha irregular, e conseqüentemente com dificuldades maiores para o acesso veicular.

Os maiores problemas viários constatados foram a falta de pavimentação, o grande fluxo de circulação de veículos em alta velocidade - inclusive de várias linhas de ônibus, a falta de sinalização e a grande demanda por áreas de estacionamento.

Quanto à rede de saneamento básico os problemas detectados são conseqüência da ausência de parâmetros técnicos na execução das redes existente de água, esgoto e drenagem, que determinou uma certa precariedade no funcionamento. Devido ao tipo de solo da região parte das redes de abastecimento de água encontra-se submersa no canal auxiliar do Rio das Pedras, comprometendo o aproveitamento de toda a rede já implantada. O sistema de esgoto e drenagem foram misturados em galerias de águas pluviais, pelos próprios moradores no intuito de solucionar as constantes enchentes na área, impossibilitando o aproveitamento da rede existente.

Um outro problema destacado no diagnóstico foi o processo de expansão acelerada da área, tanto vertical como horizontal, sendo classificado como “vertiginoso e descontrolado”. É importante lembrar que o complexo de Rio das Pedras, além de estar inserido num contexto geral de crescimento das favelas da cidade do Rio de Janeiro, está localizado na área de maior crescimento urbano da cidade – entre a Barra da Tijuca e Jacarepaguá, e constitui-se em “centro fornecedor de mão de obra de baixa qualificação, para a construção civil e serviços domésticos” nessas áreas. Como foi verificado no capítulo anterior, as favelas da zona oeste são as que apresentam os maiores índices de crescimento das favelas cariocas.

3.5 Programa Favela-Bairro: o Plano de Intervenção para o Complexo de Rio das Pedras

O Plano de Intervenção proposto para o Complexo de Rio das Pedras elegeu cinco pontos principais para que fosse viabilizada a “transformação da comunidade”: abertura de vias, instalação de infraestrutura, instalação de creches, instalação de áreas de lazer e implantação de novas residências. A proposta foi baseada na necessidade do estabelecimento de limites ao processo de expansão e no

tratamento urbanístico que permitisse a incorporação de elementos típicos da cidade formal na favela.

No caso de Rio das Pedras podemos notar uma preocupação predominante com as condições fisiográficas específicas da área de intervenção. As questões técnica e ambiental aparecem como importantes elementos na definição da proposta urbanística. Nesse sentido, o Plano de Intervenção determina a canalização dos dois rios que cortam a área, o Rio do Retiro e o Rio das Pedras, e o reflorestamento do entorno da lagoa. Para o reflorestamento está prevista a remoção parcial do setor Areal 1. A área remanescente será urbanizada com a pavimentação das vias e a construção de uma praça.

No setor adjacente, Areal 2, o projeto propõem a criação de uma área que concentra vários equipamentos urbanos. Esse setor foi condenado para fins habitacionais por apresentar “péssimas condições em todos os aspectos”. A proposta determina a remoção total da população para as unidades de relocação, construídas no local, com centro de geração de renda no térreo. Serão construídos na mesma área uma casa de parto, área de lazer com brinquedos e aparelhos para ginástica, esplanada com quiosques, um centro esportivo e creche.

No setor Rio das Pedras a intervenção viária traz a proposta de integração com os demais setores internos, através da abertura de novas vias interligando o centro do setor com as duas principais vias de acesso ao Complexo: a Av. Engenheiro Souza Filho e a antiga Estrada de Jacarepaguá. Está prevista a construção de duas praças neste setor: uma interna – Praça Vila Vale, e outra com localização periférica - Praça Almira. Na área adjacente estão previstos um núcleo de esportes e uma creche.

Plano Geral de Intervenção de Rio das Pedras. Programa Grandes Favelas. Fonte: Paulo Case e Luiz Acioli LTDA / Secretária Municipal de Habitação (1999)

No setor Vila Pinheiro, em terreno localizado em frente a um CIEP, o projeto propôs um parque para recreação - o Parque Vila Pinheiro e uma área para prática esportiva com quadra polivalente, quadras de vôlei, além de um mirante junto ao bosque existente, propondo um amplo espaço de lazer. Nessa mesma área foi prevista a construção das unidades de reassentamento, e de uma praça – Praça Rio das Pedras, que interliga toda essa área com a associação de moradores, o posto de saúde e a creche, já existentes. Uma outra praça - Praça Topázio – que abriga o Núcleo da Comlurb, e um estacionamento completam a área que exerce um importante papel na integração entre os setores Vila Pinheiros e Rio das Pedras, antes separadas por esse mesmo terreno. As obras dessa área já foram concluídas.

No Projeto, as duas principais vias de acesso à comunidade se constituíram em importante elemento de integração urbana dos seus setores internos da favela. Na Avenida Engenheiro Souza Filho foi proposta uma “rótula de integração viária e comunitária”, ao longo da via. Na antiga Estrada de Jacarepaguá foram previstas arborização e criação de vagas de estacionamento, além de sinalização horizontal, baias para transporte coletivo e implantação de marco visual.

Assim como no caso do Jacarezinho, o principal elemento de intervenção urbana trazido com a proposta do Favela - Bairro está na criação de espaços de uso coletivo compostos de espaços públicos – praças e áreas de estar – conjugados a equipamentos de lazer, de prestação de serviços públicos e de geração de renda. No caso de Rio das Pedras notamos a tendência de concentrar esses espaços em áreas que se configuram como pólos de lazer e serviços e que trazem um claro objetivo de integração entre os setores internos, propostos para atender a escala de bairro.

No Plano de Intervenção elaborado para Rio das Pedras a preocupação central da proposta parece estar na busca para uma solução ambiental para a área. A comunidade está inserida em uma região com sérios problemas de poluição, e a ocupação pela favela compromete o equilíbrio do sistema lagunar da Baixada de Jacarepaguá, implicando na qualidade ambiental de toda área costeira da região, que hoje é a mais valorizada pelo setor imobiliário da cidade.

A urgência de uma solução técnica adequada para esses problemas parece ter gerado uma postura um pouco diferenciada da do caso do Jacarezinho, onde a problemática social apresenta uma maior

ênfase. As questões relacionadas à integração física e social com o entorno, e à promoção do desenvolvimento econômico e à afirmação e valorização cultural da área aparecem de forma mais tímida no discurso, no caso de Rio das Pedras. Com exceção do espaço para geração de renda previsto nas unidades de reassentamento do setor Areal 2, o Plano de Intervenção não apresenta usos voltados para atividades econômicas e nem de promoção cultural, ainda que seja possível notar uma tendência de valorização das áreas comerciais existentes, mesmo sem intervenções específicas para este fim¹⁶.

No que se refere à promoção do desenvolvimento social, este parece ter tido como instrumento a introdução de equipamentos urbanos para prestação de serviços – creches e unidades de saúde, e de áreas de lazer e práticas esportivas, além é claro, das obras de infra-estrutura básica e viária que dignificam o espaço urbano e promovem uma melhoria do nível de habitabilidade da área. Os espaços públicos criados estão mais ligados à oferta de equipamentos, apresentando uma maior preocupação com os aspectos relacionados ao funcionamento das atividades propostas do que aos relacionados ao desenvolvimento econômico e urbano da área e à promoção de uma nova identidade local. Esses espaços, representado pelos projetos do Areal 2, do Parque da Vila Pinheiro e seu entorno e também o da Praça Almira e seu entorno, se configuram em marcas do poder municipal na comunidade, e se caracterizam como “espaços assistenciais”.

As diferenças observadas entre os Planos de Intervenção de Rio das Pedras e Jacarezinho coincidem com as diferenças de estrutura física e social dessas áreas. A comunidade do Jacarezinho reúne características comuns à imagem difundida das favelas cariocas no imaginário da sociedade: segregação espacial, altos índices de violência e controle do território pelo crime organizado¹⁷, carência de serviços públicos, local de produção de cultura popular e baixa auto-estima da população.

¹⁶ Mesmo com as obras ainda em andamento foi possível notar, em visita a campo (2006), um processo de melhoria das edificações comerciais nas áreas atendidas, muitas delas adotando um padrão estético bem próximo ao do comércio de shopping centers.

¹⁷ Conforme Burgos (2004b), a presença do tráfico constitui-se no principal fator de alteridade entre favela e cidade e contribui para tornar mais difícil a construção de novos padrões de articulação com o público, por fora do sistema clientelista”(Burgos, 2004b:22).

Projeto de Rio das Pedras: Espaços públicos propostos

A comunidade de Rio das Pedras, configura-se como uma exceção no universo das favelas cariocas. O principal fato que a coloca num posicionamento diferente das demais favelas está na ausência do tráfico de drogas. Mais do que um cenário de paz e tranquilidade local, esse parece

determinar uma outra dinâmica social e territorial na favela. Burgos (2002), em pesquisa realizada pelo Departamento de Sociologia da PUC-RIO sobre a comunidade de Rio das Pedras, demonstra as conseqüências da ausência de crime organizado na área, como o aumento o apego do morador ao lugar, e a instituição de um outro tipo de controle social, realizado através da associação de moradores¹⁸, “permeável a uma moralidade local” (Burgos, 2002:63) e que exerce várias funções: mediadora de conflitos entre moradores, fiscalizadora de obras na favela, reguladora de conflitos jurídicos. No caso de Rio das Pedras faz às vezes de poder público local, garantindo a paz e a prosperidade, mas que “se posiciona com uma autoridade que reclama respeito, apoio financeiro e pequenos favores, oferecendo em troca a regulação do mercado local e o controle social” (Idem, 2002:68), instituindo “um novo tipo de clientelismo, baseado em um sistema de trocas que ocorrem entre agentes localizados no interior do próprio território da favela, o que lhe confere maior autonomia em relação aos agentes tradicionais externos a ela, inclusive em relação ao sistema político” (Idem, 2002:71).

É importante notar que a ausência do crime organizado não implica, no caso de Rio das Pedras, em uma isenção no processo de urbanização da favela realizado pelo Favela-Bairro. Burgos registrou uma grande resistência da associação de moradores ao projeto e à sua implantação, e, assim como há relatos de que o tráfico de drogas pode se sentir prejudicado com a “lógica técnica do urbanista”, o poder exercido pela associação de moradores também se sente ameaçado. “O Favela-Bairro é muito bem-vindo, desde que não atente contra a (...) autoridade [da associação] no território” (Idem, 2002:84).

Essa constatação sugere que a pressão social exercida sobre a população moradora de favelas pelos agentes que exercem o controle sobre essas áreas, seja ele poder público, crime organizado ou atores locais, é um fator mais importante de influência no processo de urbanização dessas áreas do que a presença isolada desses agentes nas favelas, e contribui para um caráter clientelista de atuação que ainda é possível ser observado nas intervenções realizadas pelo Favela-Bairro, em ambos os casos estudados.

¹⁸ Segundo o autor “mesmo sem a presença do tráfico na favela, esse território habitacional costuma abrigar poderosos mecanismos de controle social, que, embora constituam, em muitos casos, cidadelas que protegem parcialmente seus moradores da insegurança social e da escassez absoluta, trazem consigo mecanismos de regulação da participação política, que contribuem para mantê-los afastados da polis” (Idem).

As características de Rio das Pedras apresentadas por Burgos, são perceptíveis no espaço físico da favela, onde pode-se observar o empreendedorismo, em termos de construção do espaço urbano, da população local, reflexo da noção de comunidade e do sólido mecanismo de solidariedade interna apontados pelo autor. Se comparada à comunidade do Jacarezinho, Rio das Pedras, em termos gerais, apresenta uma melhor qualidade do espaço construído, fato constatado em visita a campo. Aos fatores identificados por Burgos (2002) pode-se acrescentar ainda as diferenças entre o perfil da população local, em Rio das Pedras originalmente constituída por um grande contingente de trabalhadores da construção civil, o que permitiu-lhes um certo conhecimento das técnicas construtivas, ao passo que, no Jacarezinho grande parte da população era originalmente constituída de operários fabris.

Essa característica da comunidade, que retrata um maior vínculo da população com o local, coincide com o partido adotado nas propostas elaboradas pelo Programa Favela-Bairro, que priorizam, no caso de Rio das Pedras, a estruturação e as articulações internas onde a busca da transformação da área em um bairro, parece se sobrepor à busca de sua integração com a cidade.

CONCLUSÃO

As intervenções em favelas na cidade do Rio de Janeiro, realizadas através do Programa Favela-Bairro, têm sido difundidas como modelo exemplar de ação de combate à pobreza e de melhoria de qualidade de vida da população moradora de favelas. São também apontadas como caminho para a transformação do conceito de favela e da imagem dessas áreas. A metodologia de intervenção desenvolvida pelo Programa parece representar um “novo” modelo de urbanismo em vigência na cidade, e o propósito desta dissertação foi tentar esclarecer as relações entre este suposto “novo” modelo de urbanismo que é pregado pela administração municipal e o atual modelo de intervenção em favelas, buscando compreender de que forma os conceitos adotados como inovadores na prática de projetos urbanos na cidade influenciaram os projetos de urbanização em favelas.

No decorrer da pesquisa identificamos alguns argumentos que parecem compor a base da visão que define esse método de intervenção em favelas como uma ação inovadora nesse campo. Um desses aspectos se refere à mudança de postura por parte do poder público diante da problemática das favelas. Para Silva, Cardoso e Araújo (1997) o

“Programa Favela-Bairro representa uma ruptura com as antigas políticas habitacionais implementadas no Rio de Janeiro. Tanto pelas suas propostas substantivas, quanto pela forma como desencadeou o processo de intervenção, a perspectiva do Programa tem sido a de propiciar condições de afirmação do direito à cidade a uma população que sempre viveu à margem dos benefícios da urbanização. (Silva, Cardoso e Araújo, 1997:1685)

Um outro exemplo está num estudo sobre o Programa realizado por Martins (1999), que demonstra que o Favela-Bairro traz em seu discurso a intenção de mudança de uma ação baseada no “debate excludente e desvalorizador sobre os moradores de favelas, com variações em torno de sub-temas

como marginalidade, desordem urbana e a ameaça das habitações populares, quer do ponto de vista da higiene, da circulação, da estética ou mesmo da segurança pública”(Martins, 1999:26,) para um discurso que traz como bandeira a integração dessas áreas à cidade.

O objetivo da integração e da transformação dessas áreas em bairro é também muitas vezes entendido como a principal característica deste Programa, e como ponto diferencial das propostas de intervenção até então empreendidas nas favelas cariocas. A preservação do ambiente construído (o que representaria o respeito aos esforços da população na construção do espaço e a preservação da cultura vernacular dessas populações), e a questão da participação popular no processo de elaboração e implantação dos projetos de urbanização também são aspectos apontados como inovadores e característicos do Programa Favela-Bairro. Todos esses fatores podem estar na base da redefinição das “relações entre Estado, Capital Privado e Sociedade, nos processos de produção e apropriação do espaço”, identificada por Martins (1999:77), e que o Favela-Bairro parece representar.

Um outro ponto central apontado como inerente ao Programa Favela-Bairro como método de intervenção está na questão da busca da integração social e na promoção do status dessas áreas através da introdução de melhorias urbanísticas nas favelas, principalmente através de melhorias na rede de infra-estrutura básica, equipamentos de uso coletivo e espaços públicos que caracterizam a cidade formal, onde a questão social é tratada pela via físico-espacial. Uma outra importante diferença apontada no levantamento realizado está na visão de conjunto instituída pelo Programa no lugar das intervenções pontuais das práticas antecessoras.

Todos esses pontos caracterizam, de fato, as propostas urbanas do Programa Favela-Bairro, como pudemos verificar no capítulo anterior. A análise do caso do Jacarezinho permitiu a comparação da atuação física na favela através de diferentes programas de intervenção do poder público, e essa comparação trouxe à tona alguns pontos que diferem o Programa Favela-Bairro das práticas antecessoras naquela comunidade.

A questão central no projeto de urbanização do Programa Favela-Bairro na comunidade do Jacarezinho está na integração da favela com os bairros do entorno através da solução viária, onde

o desenho urbano é apresentado como o meio que irá promover essa integração. Os equipamentos urbanos e os espaços públicos criados têm como função propiciar o convívio social entre as diferentes partes e imprimir uma nova identidade na favela. A questão simbólica foi um outro ponto central na proposta para o Jacarezinho. Os Pólos de Desenvolvimento Interno propostos se constituem num claro exemplo da importância dada a essa questão ao terem como função o fortalecimento do vínculo do morador com o local e a promoção do desenvolvimento da área.

Verificamos que as intervenções anteriores também buscavam uma integração do bairro com seu entorno, sempre baseada na criação de acessos viários, e os programas de implantação de redes de infra-estrutura tinham como objetivo a melhoria da qualidade de vida e a geração de uma condição de cidadania para a população local, um discurso que é repetido no Favela-Bairro. Porém, a questão da criação e valorização de uma identidade, e da transformação da imagem como base de um processo de integração através da utilização de equipamentos urbanos e espaços públicos, aparece, no caso do Jacarezinho, com a implantação do Programa Favela-Bairro. O Programa Célula Urbana vem reforçar esse caminho na busca da integração e da transformação da imagem da favela, objetivando um maior raio de impacto em seu entorno, ampliando a escala de atuação, se aproximando mais das práticas de reestruturação urbana via equipamentos culturais que vem sendo praticada na cidade formal.

No caso de Rio das Pedras as diferenças entre as metodologias praticadas anteriormente e o Favela-Bairro nos pareceram ainda mais tênues. Os objetivos da proposta de Rio das Pedras estão voltados para a promoção da integração interna – vimos que a área anterior ao projeto era bem fragmentada em termos espaciais; e ao mesmo tempo para a implantação de serviços e espaços que atendam a demanda local. O entendimento dessa integração, no caso de Rio das Pedras, parece estar mais focado no direito à cidade e ao exercício da cidadania pelos moradores, e menos na construção de uma nova imagem dessa área diante da sociedade.

Se o caso de urbanização do Jacarezinho nos permitiu acenar para algumas diferenças de enfoque do Programa Favela-Bairro em relação às práticas de intervenção em favelas na cidade do Rio de Janeiro, o caso de Rio das Pedras nos sugere que essas diferenças estão mais relacionadas a

forma de apropriação de instrumentos já utilizados do que na criação de um novo instrumento ou método de intervenção espacial.

No capítulo II foi possível verificar no histórico de intervenções em favelas uma trajetória sinuosa e uma tanto fragmentada de construção de uma prática de ações nessas áreas, que parece ter sido moldada pela combinação das seguintes variáveis: cenário político e econômico, ideologia de cidade, grau de organização, ativismo e coesão entre as populações faveladas, agenda de agências e instituições nacionais e internacionais de financiamento. O percurso das práticas de intervenção apresentou, dessa forma, uma complexidade que extrapola a simples contrariedade de ações, representada pela dualidade remoção x urbanização.

A sensibilização para a problemática da habitação popular na cidade do Rio de Janeiro remonta ao início do século XX, com Mattos Pimenta e Agache que clamavam por uma solução, não apenas pela remoção, para a moradia das populações de renda mais baixa. A solução era desvinculada da provisão única e exclusiva de unidades habitacionais, e incorporava questões de saneamento, estética, financiamento para a aquisição das moradias e o olhar sociológico sobre essa questão, como demonstrado por Valladares (2005) no plano Agache. As favelas, nas visões de Pimenta e Agache já eram lidas, mesmo que subjetivamente, como parte da cidade.

Dentro dessa trajetória pode-se considerar como marco inicial na construção de uma prática de urbanização a atuação da Fundação Leão XIII entre as décadas de 40 e 50 que promove a introdução de serviços básicos e posteriormente a construção de equipamentos públicos para atividades assistenciais. Essa linha é seguida pela Cruzada São Sebastião, que além de promover a implantação de infra-estrutura básica realiza a construção de moradias definitivas nessas áreas, e mobiliza a população que participa ativamente desse processo de construção. Entendemos esta fase, mesmo que indiretamente, como um ponto inicial na leitura dessas áreas como possíveis bairros, uma vez que essas ações endossam o caráter de permanência dessas ocupações, e atestam o direito desses moradores aos serviços básicos de uma cidade.

Na década de 60 o SERFHA é reestruturado e transformado em órgão específico para a urbanização de favelas. Esse órgão já entendia as favelas como bairros pobres que deveriam ser

urbanizados e equipados com os mesmos serviços da cidade, mas sua atuação foi interrompida logo em seguida. Em 1968, com criação da CODESCO, temos um marco na elaboração de uma metodologia de intervenção em favelas. O órgão previa garantir a permanência da população na área, a participação dos moradores nos trabalhos, a utilização dos investimentos já existentes, a implantação de infra-estrutura básica, financiamentos individuais para a melhoria ou reconstrução das casas e loteamento da área de venda de lotes individuais, e apresentou uma atuação paradigmática com a urbanização de Brás de Pina.

O projeto de Brás de Pina traz o conceito da integração ao bairro através de intervenções de cunho urbanístico, habitacional e através da participação comunitária, buscando, segundo definição de Carlos Nelson dos Santos (1979), um “nivelamento físico” entre a favela e o bairro adjacente, tendo como resultado a transformação da favela em bairro conjugando dois objetivos, que até então pareciam impossíveis: a permanência da população no local e a “remoção” da imagem da favela da paisagem urbana. Para isso foram utilizados os mesmos princípios que hoje sustentam as propostas do Favela-Bairro: integração física com o bairro através da reestruturação da malha viária (no caso de Brás de Pina isso significou transpor na favela a mesma malha urbana que os moradores conheciam na cidade formal) e do tecido urbano como um todo com um novo parcelamento do solo, a criação de espaços de convívio (praça e associação de moradores), preservação dos esforços e dos investimentos realizados pela população. Nesse mesmo pacote de ações estavam: a reconstrução das unidades habitacionais com projetos dos próprios moradores, apoio técnico para a execução das obras, a execução de redes de infra-estrutura básica, a regularização de títulos de propriedade, e previsão de programas de geração de renda.

A princípio estamos diante de uma proposta metodológica com uma base conceitual muito próxima da que é hoje difundida através do Programa Favela-Bairro, porém alguns pontos parecem apresentar visões diferenciadas sobre o mesmo conceito. Uma primeira diferença está na introdução da linguagem da cidade na área da favela. No caso de Brás de Pina esse processo se deu através da adoção e reprodução da linguagem do bairro adjacente, e na busca de eliminação das diferenças entre as duas áreas, dos elementos que simbolizavam a favela: o traçado irregular, a tipologia das habitações, a ausência de limites entre espaço público e espaço privado. No caso do Programa Favela-Bairro parte desses elementos que simbolizam as favelas permanecem: o traçado irregular, a

tipologia das habitações, a presença de espaços semi-públicos, semi-privados. O que ocorre é a introdução de elementos que simbolizam a cidade, em caráter mais pontual, que remetem ao aspecto formal da cidade, mas que não transformam a imagem ligada à representação das favelas.

Esse fato está relacionado a um outro aspecto que é comum aos dois momentos – Brás de Pina e Favela-Bairro – mas que nos parece novamente ter sido interpretado de forma diferente em cada caso: a questão da preservação dos esforços dessa população na construção de seus espaços e de sua cultura construtiva. No caso de Brás de Pina isso significou a reutilização do material empregado pela população na construção de suas moradias e a reconstrução do espaço – tanto privado como o público – dentro das referências espaciais e construtivas dessa população, que eram opostas à configuração existente antes da urbanização da área.

No caso do Favela-Bairro o respeito aos esforços empreendidos e à cultura local está centrada em ações que visam valorizar a configuração pré-existente, através de medidas que melhorem a qualidade do espaço mas que preserve suas características originais, parecendo haver um pressuposto de que essa forma ocupação não é tão problemática como sempre foi pregada, e que há pontos positivos que podem ser preservados. O que não nos parece claro é se essa é uma visão apenas dos técnicos envolvidos ou se é também um consenso da população da favela. No caso de Brás de Pina, tratou-se de um consenso entre os moradores.

A questão da participação da população no processo de urbanização também se deu de forma bem diferenciada em Brás de Pina e no Favela-Bairro. A diferença central está já no início do processo: em Brás de Pina a reivindicação pela intervenção e a iniciativa para a realização dos trabalhos partiu dos moradores. No caso do Favela-Bairro a determinação partiu do poder público. Não foi verificado nesta pesquisa como se estruturou a participação da população no Favela-Bairro. O que pôde ser constatado em entrevistas e em visitas a campo foi a realização de reuniões que informavam as etapas e a forma como iria se dar as intervenções propostas nessas áreas, nos parecendo mais um processo informativo do que participativo. No caso de Brás de Pina verificamos que a população exercia de fato um poder de decisão durante todo o processo, o que gerou muitos conflitos entre moradores, técnicos e administração. O alto grau de envolvimento na população nesse processo

parece ter se configurado num fator decisivo para o êxito e a manutenção da intervenção urbana empreendida em Brás de Pina, que traz um conceito de integração e de abrangência de intervenção diferente do que conhecemos hoje, fazendo distanciar essa metodologia da que é aplicada hoje pela administração municipal. Os principais pontos de divergência entre as visões que apresentamos nos indicam duas diferentes leituras a respeito de uma metodologia de intervenção em favelas, ainda que a base do discurso utilizado seja quase idêntica.

A metodologia do Favela-Bairro nos pareceu mais distante de Brás de Pina e mais próxima das ações empreendidas nas décadas de 70 e 80. Ainda no capítulo II verificamos que a época entre meados da década de 70 e início da década de 80 foi caracterizada pelo desenvolvimento do que Burgos (2004) chamou de dinâmica clientelista nas relações entre favela e poder público no caso do Rio de Janeiro. No período seguinte da década de 80 constatamos que as propostas e intervenções realizadas para as favelas cariocas estavam sempre inseridas num contexto de objetivos a serem alcançados, onde a busca de uma solução para a problemática interna dessas áreas não era o foco principal dessas ações, mas parte imprescindível na resolução de uma problemática maior, que poderia ser ambiental, de saúde pública ou relacionada ao desenvolvimento econômico e urbano de uma determinada parte do território da cidade.

Na década de 80 verificamos um retrocesso com relação ao projeto piloto de Brás de Pina, com a volta das ações pontuais. As intervenções desse período foram baseadas principalmente nas ações de saneamento básico e na construção de alguns equipamentos, principalmente escolas, creches e postos de saúde. As ações oficiais em sua maioria, se limitavam ao apoio técnico e a execução das obras quase sempre ficavam a cargo da população, através de ações de “participação popular”, institucionalizada no Projeto Mutirão. Essas ações foram de extrema importância para a consolidação e desenvolvimento dessas áreas, e introduziram alguma melhora na qualidade de vida dessas populações, mas passaram longe da resolução dos problemas econômicos e sociais que afligiam essas áreas, se configurando de fato como ações de perfil clientelista.

Porém, observamos no discurso metodológico de parte dessas propostas de intervenção, a presença dessa preocupação nos objetivos traçados nesses programas, através de uma busca de integração física, econômica e social dessas populações. Foi nessa época que parece ter se

consolidado a idéia de que a introdução de infra-estrutura urbana poderia trazer na sua implantação os objetivos de integração e conseqüentemente da promoção de uma melhoria da condição econômica. O Projeto Rio (1979), além das ações de saneamento elaborou diretrizes que previam a consolidação das áreas residenciais de baixa renda e sua integração ao complexo urbano e a promoção de formas de construção que pudessem estimular poupanças e rendas não monetárias, além da provisão de serviços sociais nessas áreas. No contexto do Projeto Rio, o PUB-Rio (plano municipal) previa a consolidação das favelas como bairros integrados a estrutura urbana, através das ações de urbanização. As "Propostas para a Ação nas favelas cariocas" (1980), elaborou um modelo uma proposta de abordagem de desenvolvimento baseada em três conceitos básicos: integração funcional, integração espacial e participação da população, que contemplava a participação da comunidade, tanto na definição de prioridades como na execução dos projetos; programas de geração de renda, e o acesso de serviços básicos. O PROFACE tinha como objetivo "transformar as favelas em bairros dignos" através das obras de saneamento.

Apesar da preocupação com a integração e a transformação das favelas do discurso técnico consolidado na década de 80, o que pôde-se verificar foi a ocorrência de uma atuação caracterizada por intervenções pontuais, conectadas a interesses políticos maiores que a preocupação com as questões da favela.

Esse discurso foi transplantado para a década de 90 sendo incorporado no Plano Diretor Decenal que gerou o Programa Favela-Bairro e apresentou como diretrizes: a integração da favela ao bairro e ao aglomerado de favelas onde está situada, a preservação da tipicidade da ocupação local e a previsão da implantação progressiva e gradual de infra-estrutura. A concretização dessas ações foi viabilizada pelo Plano Estratégico, com a busca pela integração e transformação dessas áreas na cidade.

Nesse contexto o Programa Favela-Bairro se configura como um produto do discurso construído na década anterior à sua implementação, com o diferencial de propor soluções em conjunto, que tratam ao mesmo tempo as diferentes problemáticas do espaço construído das favelas e não apenas questões específicas de forma fragmentada, com a implantação de redes de saneamento, ou a construção isolada de uma escola ou creche (temos que lembrar que, se comparada à prática de

Brás de Pina, as propostas do Programa Favela-Bairro não são tão e nem mais abrangentes que a experiência anterior). Ao mesmo tempo observamos que em grande parte dos casos, há uma distância entre objetivos da proposta e resultados alcançados pelas ações empreendidas, o que nos sugere que as intervenções realizadas, assim como na década anterior, mais do que solucionar os problemas inerentes a essa forma de ocupação para as populações locais, estão inseridas em interesses maiores do poder público local, contidos nos objetivos da adoção do modelo estratégico de planejamento.

A hipótese inicial que foi considerada é que o Programa Favela-Bairro traz na sua concepção o resultado das experiências realizadas de intervenções em favelas na cidade do Rio de Janeiro, e que, ao mesmo tempo, se configurou num importante instrumento nos objetivos da administração municipal de introduzir a cidade numa lógica de mercado, e que as diferenças que identificamos entre o modelo do Programa Favela-Bairro e as ações antecessoras residem na introdução de novos instrumento que permitem a adequação dessas áreas aos objetivos centrais dessas intervenções sendo o principal deles o desenho urbano e o espaço edificado utilizados como instrumentos de transformação e de desenvolvimento social e econômico dessas áreas.

Observamos a ênfase dada ao tratamento da imagem das favelas, e acreditamos estar presenciando a tentativa de instauração de um novo conceito sobre as favelas cariocas, onde seu espaço físico passaria a configurar como um bem de consumo cultural e neste ponto estaria a principal influência do modelo de urbanismo vigente na cidade nos projetos urbanos elaborados para essas áreas.

Esse fato pode ser constatado ao analisar a lógica urbana apreendida pelo pelo poder público municipal e que vimos no capítulo I, onde a necessidade de intervenção em favelas pode ter sido levantada por dois fatores inerentes à essa nova lógica: a necessidade de promover o desenvolvimento das áreas de exclusão, já que um dos requisitos das cidades globais e competitivas está na busca da construção de uma coesão social; e a necessidade de construção de uma nova imagem da cidade, onde muito provavelmente as favelas representam um empecilho na configuração de uma cidade que se pretende atrativa e competitiva, fazendo-se necessária a transformação da imagem dessas áreas no contexto da cidade. Dessa forma, as favelas parecem

apresentar duas faces distintas: uma em que é vista como um entrave no processo de desenvolvimento econômico e urbano da cidade, e outra em que, dentro do modelo de cidade global, é entendida como base de sustentação e importante elemento para o funcionamento do modelo econômico vigente.

A forma de tratamento dispensada parece então ter que conjugar as metodologias de intervenção das experiências de urbanização em favelas realizadas até a década de 80, por elas já apresentarem um know-how de intervenção em áreas tão complexas, com ações que propiciam melhorias mas que pouco interferem na estrutura social, econômica e espacial dessas áreas, possibilitando resultados satisfatórios para manutenção das relações de interdependência entre políticos e a população das favelas, caracterizada pelo clientelismo onde foram observadas as vantagens eleitorais para os políticos e da permanência do mecanismo de proteção social que a favela representa para suas populações, garantido a preservação de sua função social na cidade; com a metodologia de intervenção urbana do modelo estratégico por ela, hipoteticamente, apresentar o instrumental que permite instalar nessas áreas o processo de transformação tão necessário para a adequação da cidade ao modelo estratégico, principalmente no que se refere à mudança de sua imagem.

Nesse sentido, os projetos urbanos estratégicos trouxeram os elementos apontados como necessários a essa adequação (que implica em tornar a cidade economicamente competitiva e minimizar os efeitos do processo de reestruturação do capitalismo), tendo incorporado a função de instrumento de integração e de organização social e de base do processo de desenvolvimento da área de intervenção e da cidade como um todo. O fato, é que pelo menos no caso da cidade do Rio de Janeiro, vários estudos constataram que os projetos urbanos por si só não são capazes de atingir esses objetivos. No caso das favelas a necessidade de ações complementares aos projetos urbanos aparece ainda de forma mais clara. Relatórios, avaliações e depoimentos dos próprios moradores indicam que não houve a transformação da condição da favela, ainda que tenham sido decretadas como bairro, com a continuidade dos problemas que pairam sobre essas áreas.

A tentativa de transformação dessas áreas em produto de cultura pode estar ligada a essa dificuldade de reversão de suas características físicas e sociais através da metodologia utilizada nas

intervenções em favela, onde optou-se (poder público e sociedade) pela adoção de um novo conceito (e quem sabe de um novo meio de exploração) sobre essas áreas. As favelas cariocas integram diversos circuitos de turismo na cidade¹⁹, são objeto de exposições artísticas, tanto nacionais como internacionais, e as intervenções públicas que ocorrem na cidade com o Projeto Célula Urbana no Jacarezinho e do Museu a Céu aberto no Morro da Providência, que vimos neste trabalho, atestam essa nova função das favelas cariocas. Nesse contexto, a utilização do de um modelo de intervenção em favelas que conjugue as práticas clientelistas e os conceitos dos projetos urbanos estratégicos, que é como caracterizamos o modelo do Favela-Bairro, parece se tornar ainda mais pertinente às intervenções públicas, na construção da favela como bem cultural, onde parece se abrir um vasto campo de atuação para esse modelo.

¹⁹ Ferreira (2004), sociólogo e guia turístico e integrante da equipe de Burgos na pesquisa realizada sobre a favela de Rio das Pedras, constatou a questão da “Cultura das Favelas” como projeto da cidade do Rio de Janeiro”. Nos programas de turismo em favelas, as empresas divulgam a “imagem da favela como um centro de sociabilidade ativa que tem como moradores (...), cidadãos brasileiros, que além de trabalhadores, se empenham pela melhora da qualidade de suas vidas”. Ver Abramo (org.) 2004:189. Esse fato também pode ser constatado em Valladares (2005) que demonstra a estrutura lucrativo do turismo na favela da Rocinha.

Bibliografia Consultada

ABRAMO (org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro, Sette Letras, 2003.

ABREU, M. Evolução Urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IPLANRIO, 1987.

_____. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. In Revista Espaço & Debates nº37, ano XIV, p.34-46, 1994.

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SANTA TERESA. Estudos de Favelas. Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Municipal (IPLANRIO), 1980.

AJUNTAMENT DE BARCELONA e PROGRAMA DE GESTION URBANA (PGU). Barcelona un modelo de transformaci3n urbana 1980 -1995, Quito, 1995.

ALDRICH, B.C. e **SANDHU** R. S. (org.) Housing the urban poor – policy & practice in developing countries. London/New Jersey, Zed Books, 1995.

ARANTES, Otilia, **VAINER**, Carlos, **MARICATO**, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, R.J, Vozes, 2000.

AMENDOLA, Mônica. Uma leitura geográfica dos planos estratégicos da Cidade do Rio de Janeiro (Dissertação de mestrado). Instituto de Geociências / UFF, Niterói, 2000.

_____. O ordenamento urbano carioca sob a ótica do plano estratégico de cidades. Revista geo-paisagem (on line), Vol. 1, número 2, julho/dezembro de 2002.

BIENENSTEIN, Glauco. Espaços metropolitanos em tempos de globalização – um estudo de caso do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2000.

BID. Programa de Mejoramiento Urbano de Rio de Janeiro (BR 0182). Propuesta de Prestamo, outubro de 1995. Documento acessado pela Internet: <http://www.iadb.org/projects/>, 2006.

BORJA, J., CASTELLS, M. Local Y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, Taurus, 1997a.

_____. Planes estratégicos e proyectos metropolitanos. Cadernos IPPUR, v.11, n.1/2, Rio de Janeiro, jan./dez. 1997b.

BRAKARZ, José e ADUAN, Wanda Engel. Favela-Bairro: Scaled-up urban development in Brazil. Inter American Development Bank, 2004.

BRITTO, Ana Lúcia N. P. Qualidade de serviços de saneamento e qualidade de vida urbana em assentamentos populares: uma discussão da proposta do Programa Favela-Bairro. VII Encontro Nacional da ANPUR, Recife, 1997, pp. 1851-1861.

BUENO, Laura M. de Mello. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização, FAU-USP, Tese de doutorado, 2000.

BURGOS, Marcelo B. Dos Parques proletários ao Favela-Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In Zaluar e Alvito. Um século de Favela, FGV, Rio de Janeiro, 1998.

_____ (org.) A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca. Rio de Janeiro, PUC-RIO/ Loyola, 2002.

BUSQUETS GRAU, Joan. Barcelona, evolución urbanística de una capital compacta. Barcelona, Ed. Mapfre, 1992.

CAMPOS NETO, Cândido M. Favela-Bairro: Inovações e limites da reurbanização de favelas no Rio de Janeiro. Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por iza_mendes@uol.com.br em 12 mai. 2005.

CANCLINI, Nestor García. A globalização Imaginada. São Paulo. Iluminuras, 2003.

_____. Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade. São Paulo, Edusp, 1997.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. The world has changed: can planning change? In *Landscape and Urban Planning*, Texas, USA, vol. 22, nº1, set. 1992, p. 73 –78.

CAVALLIERE, Fernando. Favela-Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro in Abramo (org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro, Sette Letras, 2003, pp.265 –296.

CEDAE. Programa de abastecimento de água e esgotamento sanitário em favelas do Estado do Rio de Janeiro, 1983a.

_____. O Programa de Favelas da CEDAE. 13º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Maceió, Alagoas, 18 a 23 de agosto de 1983b.

_____. Avaliação das formas alternativas de participação comunitária no Programa de favelas da CEDAE, 1985.

CEZAR, Paulo B. Evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro: uma reflexão sobre dados mais recentes. Coleção Estudos da Cidade, Rio de Janeiro, SMH/IPP/DIG, fevereiro de 2002.

COMPANS, Rose . Empreendedorismo Urbano: Entre o discurso e a prática. Unesp, São Paulo, 2005.

CONDE, L. P e MAGALHÃES, S. Favela-bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro – 1993/2000 uma ação urbanizadora para o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Viver Cidades, 2004.

DAVIDOVICH, F. Programa Favela-Bairro e tendências de reestruturação da metrópole – o caso do Rio de Janeiro. VII Encontro Nacional da ANPUR, Recife, 1997, pp. 1473-1483.

DEBORD, Guy. [1967/1988] A Sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro, Contraponto, 1997.

DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. São Paulo, FAU/USP, 2003. (tese de doutorado)

DUARTE, C., SILVA, O. e BRASILEIRO A. (org.) Favela, um bairro. Propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro. São Paulo, Pro-Editores, 1996.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Plano Diretor e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Gestão Democrática ou Gestão Estratégica? Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

FONTES, Ângela e COELHO, Franklin. Urbanização de favelas e o Projeto Mutirão: solução ou problema? Revista de Administração Municipal nº 192, ano XXXVI, jul/set 1989.

GOVERNO DO ESTADO DA GUANABARA. Rio operação favela. Rio de Janeiro, Agência Jornalística Image, 1969.

GÜELL, José Miguel Fernández. Planificación estratégica de ciudades. Barcelona, 1997.

HARVEY, David. Condição pós-moderna . São Paulo, Loyola, 2000.

_____. Espaços de Esperança. São Paulo, Loyola, 2004.

_____. O Novo Imperialismo. São Paulo, Loyola, 2003.

KLEIMAN, Mauro (coord.). Constituição de uma metodologia de Avaliação de Impacto das Redes de Infra-Estrutura no Âmbito do Programa Favela-Bairro através da construção de Indicadores Quantitativos. Grupo Redes e Organização Territorial – REORT, IPPUR/UFRJ, FINEP, Secretaria Municipal de Habitação, Rio de Janeiro, 1996.

LE COCQ d' OLIVEIRA, Sônia Azevedo. Rio de Janeiro: o modelo de urbanismo e a cidade real . Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, 1999. (dissertação de mestrado)

LEME, Maria Cristina (org.) – Urbanismo no Brasil 1895-1965. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

MARICATO, Erminia. Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro, Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, Caderno Mcidades Habitação, nº4, novembro de 2004.

NUNES, Guida. Favela: Resistência pelo direito de viver. Petrópolis, Vozes, 1980.

PANDOLFI, Dulce e **GRYNSPAN**, Mário. Poder público e favelas: uma relação delicada. In Oliveira, Lúcia Lippi (org.). Cidade: História e desafios, FGV, Rio de Janeiro, 2002, p.239-255.

PAULO CASÉ E LUIZ ACIOLI ARQUITETOS ASSOCIADOS LTDA. Programa Favela-Bairro Complexo Rio das Pedras. Documento de Diagnóstico, maio de 1998.

PERLMAN, Janice E. O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

PETERSEN, Maria Lúcia e **ROMEU**, Lúcia Etienne. From removal to the Urban Cell: the urban-social development of Rio de Janeiro slums. Rio de Janeiro, PCRJ, 2003.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Relatório Final do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio. Documento de trabalho, Editora Imprensa da Cidade, Rio de Janeiro: PCRJ/ACRJ/FIRJAN, janeiro/1996.

_____ Plano Estratégico 2001/2004 da Cidade do Rio de Janeiro.
www.rio.rj.gov.br/planoestrategico .

_____ Programa Rio Cidade. IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Informativo do site
www.rio.rj.gov.br/ipp .

_____ Informativo no site sobre Favela-Bairro. www.rio.rj.gov.br/planoestrategico. 21/11/2004.

_____ Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, SMH, 1993.

_____ e FAU/LAURD – UFRJ. Programa Favela Bairro. Rio de Janeiro. Sem data.

_____ - **Instituto Pereira Passos**. Os dados mais recentes sobre a população de Favela na cidade do Rio de Janeiro. Coleção Estudos da Cidade, Rio Estudos nº46, Rio de Janeiro, SMH/IPP/DIG, fevereiro de 2002.

_____ Favela-Bairro: integração de favelas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IPLANRIO, dezembro de 1996.

_____ Favela-Bairro: 10 anos integrando a cidade. Rio de Janeiro, Fundação Universitária José Bonifácio, 200_.

PRODEC. Diagnóstico Comunidade do Jacarezinho. PRODEC Consultoria para Decisão S/C LTDA , Rio de Janeiro, setembro e outubro de 1997a.

_____ Relatório do Plano de Intervenção para a Comunidade do Jacarezinho, PRODEC, 1997b.

REZENDE, Vera F. M. Planejamento e ideologia: quatro planos para a Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1982.

_____. Planos e Regulação Urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In Oliveira, Lúcia Lippi (org.). Cidade: História e desafios, FGV, Rio de Janeiro, 2002, p.257-281.

RIBEIRO, Claudia Tavares. Planejamento dos Programas Favela-Bairro (1ª Etapa): Avaliação. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1997.

RIBEIRO, L. César de Q., Lago, Luciana C., Davidovich, Fany (coord.) Projeto Plano de Avaliação do Programa Favela-Bairro – avaliação das diferenças sociais e urbanas favela-bairro. Diferenciação das condições de vida em favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IBAM/SMH, 1997.

RODRIGUES, Fábila dos Santos. O Programa Favela-Bairro e a experiência de urbanização das favelas de Praia da Rosa e Sapucaia. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2002. (dissertação de mestrado).

SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial. São Paulo, Studio Nobel, 1998.

SANTOS, Carlos Nelson F. Três movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Museu Nacional/UFRJ, 1979a.

_____. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros, in Valladares (org). Habitação em questão. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979b.

SANTOS, João C. S. Favelas e territórios: tendências recentes de favelização no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1993. (dissertação de mestrado)

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SMD)/ UNICEF. Propostas para ação nas favelas cariocas, SMD/UNICEF, maio de 1980.

_____ / **BID**. Projeto de desenvolvimento social de Favelas do Rio de Janeiro – Avaliação. BID/SMD, Rio de Janeiro, v. 1, 1985a.

_____ / **BID**. Projeto de desenvolvimento social de Favelas do Rio de Janeiro – Avaliação. BID/SMD, Rio de Janeiro, v. 2, 1985b.

SECPLAN / FUNDREM . PROMORAR, Projeto Rio. Avaliação e Proposições, Rio de Janeiro, março/1986.

SILVA, Maria Lais P. Favelas cariocas (1930-1964). Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

_____ (coord.), **CARDOSO**, Elizabeth D. e **ARAÚJO**, Valdemar F. Avaliação Institucional do Programa Favela-Bairro: a vertente do poder público. Rio de Janeiro, IBAM, 1999.

_____ Poder Local e as novas configurações das políticas setoriais: as condições de gestão do Programa Favela-Bairro. VII Encontro Nacional da ANPUR, Recife, 1997, pp. 1675-1685.

SILVA, Raquel Coutinho Marques da. Urbanismo para uma Cidade Mundial. Cadernos de Urbanismo (on line). Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo, caderno nº1, 1999.

SOARES, Fábio e **SOARES**, Yuri. The sócio-economic impact of Favela-Bairro: What do the data say? Office of evolution and oversight, Inter American Development Bank, Washington D.C., agosto 2005.

SOTO, Hernando de. O mistério do Capital. Rio de Janeiro, Record, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. “Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.” Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2002.

_____ “O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras.” Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2000.

SHLUGER, EPHIM. Saneamento básico para as favelas da Rua 3 - Rocinha. Programas de Desenvolvimento de Comunidades Urbanas. SMD/UNICEF, Rio de Janeiro in ABES, 11º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Fortaleza, setembro de 1981.

TASCHNER, Suzana P. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. São Paulo, Caderno de Pesquisa do LAP, nº 18, USP, 1997a.

_____ Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas. São Paulo, Caderno de Pesquisa do LAP, nº 21, USP, 1997b.

VALLADARES, L. Pensando as favelas do Rio de Janeiro, 1906-2000: uma bibliografia analítica. Rio de Janeiro, Relume Dumará, URBANDATA, 2003.

_____ (coord.). Propostas Alternativas de Intervenção em Favelas: o caso do Rio de Janeiro. Relatório Parcial. Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisa, 1985.

_____ Passa-se uma casa: análise do programa de remoção das favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

_____ Habitação em questão. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979

_____ e MEDEIROS, Lúcia. Pensando as Favelas do Rio de Janeiro (1906-2000). Rio de Janeiro, Relume Dumará – FAPERJ – URBANDATA, 2003.

_____ A invenção da Favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro, FGV, 2005.

ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (org.). Um século de favela. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ANEXOS

A UTILIZAÇÃO DO MODELO FAVELA-BAIRRO

São exemplos de programas que utilizam conceitos e metodologias de intervenção similares ao Favela-Bairro:

- Baixada Viva (1997), que posteriormente foi denominado Nova Baixada. Promovido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro que em parceria com o BID promove a urbanização em bairros carentes da Baixada Fluminense, Região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro. Trata-se de um conjunto de “ações previstas nos setores social e de infra-estrutura, visando o desenvolvimento sustentável do meio ambiente, e a adequada urbanização dos bairros (urbanização integrada dos bairros) e o resgate da cidadania”. Divide-se em três componentes as saber: melhoramento de bairros, infra-estrutura complementar e de serviços e desenvolvimento institucional.
- Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios - Argentina (1998). O Programa busca a integração dos bairros carentes à cidade, através de intervenções nas áreas de habitação (construção de moradias, sistema viário, rede de infra-estrutura e prolongamento de redes de transporte público); reordenamento do parcelamento do solo e construção de equipamentos públicos; criação de banco de terras, dentre outros. O Programa está sob responsabilidade do Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- PROMIB – Programa de Mejoramiento Integral de Barrios - Equador (1997). Trata-se de um programa desenvolvido em parceria entre o Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MDUV), municípios e as comunidades locais beneficiadas que co-financiam e co-executam os projetos. Trata-se de um programa de “Infra-Estrutura Social” para melhorar as condições de habitabilidade de comunidades sem acesso aos serviços de infra-estrutura básica. O Programa prevê ações de desenvolvimento e acompanhamento social comunitário; obras de

infra-estrutura básica e sistema viário; equipamentos urbanos comunitários, espaços públicos, parques e praças; obras e ações de proteção ambiental e reassentamento de famílias. Buscam financiamento junto ao BID.

- Barrios de Verdad - Bolívia (1998) – O Programa tem como missão “transformar assentamentos humanos de das áreas mais pobres da cidade a integrar-las ao espaço urbano com maior equidade na provisão de serviços”, dando-lhes uma nova imagem e os recuperando da “marginalidade urbana”. Tem como objetivo melhorar as condições de habitabilidade de bairros pobres e precários, mediante a execução de projetos integrais que promova o desenvolvimento e os integrem a cidade.
- Programa de Integración de Asentamientos Irregulares - Uruguai (1999). Trata-se de um convenio firmado entre o governo Uruguai e o BID. Tem como objetivo “melhorar a qualidade de vida dos residentes, promovendo a integração física e social de seu entorno urbano”. Estão previstas a implementação e financiamento de ações para evitar o surgimento de novos assentamentos e controle dos existentes, a regularização e atualização dos serviços sociais e de infra-estrutura conforme padrões do bairro formal circundante, e a integração do assentamento ao bairro. Dentre as principais ações promovidas pelo Programa temos: concessão de títulos de propriedade, provisão de infra-estrutura básica e de serviços sociais, atualização dos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, promover a implantação de equipamentos urbanos e programas de bairros.

Fontes:

Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. Disponível em <www.piai.gub.uy> acessado em 30/04/2006.

Barrios de Verdad. Disponível em <www.lapaz.bo> acessado em 30/04/2006.

Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Disponível em <www.buenosaires.gov.ar> 30/04/2006.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Disponível em <www.miduvi-siv.gov.ec> 30/04/2006.

Vieira, L. e Carrera L. Favela Bairro x Nova Baixada: uma análise comparativa entre experiencias de políticas de urbanização e assentamentos populares. Rio de Janeiro, FINEP/HABITARE , julho 2002.

O TRABALHO DA CEDAE EM FAVELAS

O trabalho da Cedae em favelas, datado desde a década de 70²⁰ até a implementação do Programas de Favelas, foi classificado pela própria concessionária como assistemático, resolvido caso a caso, por técnicos diferentes e na medida em que apareciam pressões das comunidades, o que conseqüentemente não contribuía para o desenvolvimento de “um conhecimento adequado no tratamento de comunidades faveladas” (CEDAE, 1983a:02)²¹.

²⁰ As primeiras atuações se deram com as primeiras ampliações do Guandu, com intervenções pontuais em algumas favelas apenas, quase sempre com a implantação de estações de bombeamento e de reservatórios de distribuição. A execução da rede de distribuição interna, ligações prediais, operação e manutenção do sistema ficava a cargo da própria comunidade. Nos raros casos que a Companhia realizava obras dentro da comunidade era realizada cobrança pelas benfeitoras, pois em seu entendimento o papel da CEDAE compreendia apenas a colocação de água em reservatório na parte alta das favelas. A solução adotada nas comunidades, quase sempre, era a bica d'água, uma solução precária, mas adotada com frequência devido aos problemas típicos dessas áreas que impossibilitavam a solução convencional para o abastecimento como posse de terra, demanda maior que a oferta, precariedade das moradias, topografia desfavorável e problema de disponibilidade orçamentária do órgão.

²¹ Apesar de ser modesta a atuação da CEDAE nas comunidades faveladas nesse período, três obras são destacadas: Vila dos Lírios (posteriormente Vila Primavera, em Cavalcante), em 1974, onde foi construída elevatória, linha de recalque, reservatório e rede distribuidora; Jacarezinho com execução de rede interna e ligações domiciliares em toda a favela; e Bairro Barcellos (Rocinha) que, como no Jacarezinho, teve toda a rede executada. Quanto ao esgoto sanitário, a atuação da companhia nas áreas favelizadas foi ainda menos expressiva antes da implementação do projeto. Apenas na década de 60 os técnicos fiscalizaram e supervisionaram algumas intervenções, umas globais, outras parciais, em algumas favelas: Parque Alegria, Parque São Sebastião, Pavão-Pavãozinho, Barreira do Vasco, Vila Vintém e Jacarezinho. Posteriormente, em 82, as mesmas ações foram empreendidas no Morro da Cruz e na Ladeira dos Funcionários. Porém, foi constatado

Porém, a própria CEDAE afirma que desde essas ações pontuais e precárias, vinha-se construindo a consciência sobre a necessidade de uma intervenção que solucionasse de forma eficaz a problemática do saneamento nas favelas.

Em setembro de 1982 foi realizado, o seminário “Serviço de Saneamento Básico em Favelas” que teve como resultado um documento base elaborado pela SMDS, UNICEF, FLACSO e FUNDO RIO que recomendava uma política diferenciada para essas áreas. Dentre os principais pontos abordados, chamavam a atenção para a necessidade de desenvolver um trabalho permanente com as favelas (associações) e com os órgãos da Secretaria de Desenvolvimento Social, além de outras instituições atuantes.

Em maio de 1983 ocorreu a primeira mobilização dos técnicos da CEDAE envolvidos no programa, por ocasião de um seminário interno que tem como principal tema o problema da favela e que resultou na criação de um grupo de trabalho na Secretaria Estadual de Obras e Meio Ambiente (SOMA). Foi elaborada a proposta de um programa de interesse social para as favelas dentro da CEDAE com o objetivo básico “prover as áreas de favelas de sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com soluções de menor custo, respeitando as características físicas e culturais desses aglomerados urbanos.” (Idem, 1983a:08)

O Plano de Ação para 1983 obteve recursos de financiamento do BNH e tinha como objetivo atender a 24 favelas dos municípios do Rio de Janeiro, Niterói e Campos²². As obras foram realizadas por administração indireta, através da contratação de firmas empreiteiras; administração direta, empreitadas pela própria CEDAE; e por mutirão através do Projeto Mutirão num acordo, firmado em 1984, entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS, e a CEDAE, onde a

que grande parte dessas realizações se perderam no tempo, devido principalmente a utilização indevida, a falta de educação sanitária e a expansão sem acompanhamento das áreas beneficiadas.

²² O Plano apresentava 4 níveis de atuação: intervenção parcial, para áreas que já possuem alguma forma de atendimento e/ou necessidades de pequenas melhorias; intervenção global, para áreas desprovidas de atendimento; absorção da operação e manutenção de alguns sistemas de recalque, após realização de formulações, visando incluí-las nos padrões da CEDAE; e fornecimento de material e/ou assistência técnica a programas de iniciativa da comunidade e outros órgãos. Foi previsto, paralelamente a implementação das obras a realização de serviços de assistência social e campanhas educacionais e de esclarecimento sobre as obras de saneamento, o que só ocorreu na fase inicial, em algumas poucas favelas.

primeira pagava a mão de obra , fiscalizava o serviço e preparava as plantas de execução, e a CEDAE fornecia a assistência técnica e o material para a execução.

Em dois anos de atuação, de 1983 a 1985, o programa atendeu a 90 comunidades no Rio de Janeiro, em Niterói e em mais 9 municípios. No total 283 comunidades se inscreveram no Programa²³.

²³ Devido ao grande número de comunidades a Companhia passa a dotar o que chama de “participação mais efetiva da comunidade”, que passariam a custear parte dos investimentos das obras. Essa “nova postura mais realista” visava a cobrança das despesas relativas aos materiais e mão de obra para as redes finais de distribuição e para as ligações prediais. (CEDAE, 1983b:22) A participação nos custos é formalizada mediante um convenio entre a CEDAE e as Associações de Moradores onde o custo por moradia é parcelado de acordo com as possibilidades da comunidade, sem reajustes.