

O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas?

Gerônimo Leitão¹

Jonas Delecave²

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de discutir os programas de urbanização de favelas que têm sido desenvolvidos nas últimas décadas no Rio de Janeiro, com destaque para o Programa Morar Carioca, apresentado pela Prefeitura Municipal em 2011. Em um primeiro momento, são expostas as mudanças ocorridas nas relações entre o Estado e as comunidades faveladas, entre as décadas de 1960 e 1990. Posteriormente, são expostos e analisados os programas Favela-Bairro - implementado durante a segunda metade da década de 1990 -, e Morar Carioca - que foi anunciado em 2011 e pretende integrar o conjunto de investimentos que serão realizados na cidade do Rio de Janeiro, em função da Copa do Mundo, em 2014, e das Olimpíadas, em 2016. Por último, é realizada uma reflexão sobre os desafios deste novo programa, que parte da consolidação da favela como um habitat legítimo da cidade, e que deve ser alvo de projetos urbanísticos e de promoção social.

Palavras-chave

Planejamento Urbano; Habitação Social; Urbanização de Favelas.

The Morar Carioca Program: new trends in the urbanization of Rio de Janeiro's slums?

Abstract

This article intends to discuss the programs of slum upgrading that have been developed in recent decades in the city of Rio de Janeiro, with emphasis on the recent program "Morar Carioca", launched in 2010. Changes in the relationship between State and slum communities, between the 1960's and 1990's, will be exhibited at first. Afterwards, it will be presented the Favela/Bairro program, which was developed during the 1990's, and the Morar Carioca program, which will be implemented from 2011 on, and will integrate the efforts to prepare the city of Rio de Janeiro for the 2016 Olympics and the 2014 World Cup Championship. Finally, it will be presented a conclusion considering the challenges of this new program, which represents a consequence of the slum's consolidation as a legitimate habitat in the city, and must be target of urban projects and social improvement programs.

Keywords

Urban planning; Social dwelling; Slum upgrading.

Introdução

As favelas constituem um fenômeno urbano contemporâneo associado aos processos de segregação sócio-espacial impostos pela ausência de mecanismos de redistribuição da riqueza e de políticas habitacionais que garantam o acesso à moradia para as camadas mais pobres da população. No Rio de Janeiro, as favelas encontram-se fortemente incorporadas à paisagem urbana, representando uma das mais graves questões sociais enfrentadas pela cidade.

Embora compondo um quadro extremamente complexo e diversificado, decorrente dos condicionantes históricos, sócio-econômicos e geográficos, as favelas cariocas podem ser genericamente caracterizadas como assentamentos informais que apresentam precariedade de redes de infraestrutura urbana, como acessibilidade, esgotamento sanitário e drenagem, e de serviços públicos, como educação, saúde e lazer, além da posse irregular da terra. Em função de sua lógica de localização, que busca áreas desocupadas próximas aos mercados de trabalho e serviços, as favelas acabam por ocupar regiões impróprias para habitação, como as encostas de morros ou as margens de rios e lagoas. Essa localização precária potencializa as carências de infraestrutura e de serviços, criando péssimas condições de habitabilidade e fragilizando socialmente a população desses assentamentos.

Do surgimento das primeiras favelas, no início do século XX, à estruturação de grandes núcleos favelados, quase oitenta anos depois, as relações entre a população que vive nestes assentamentos e o Estado têm passado por diferentes fases. Sobre essas relações, Davidovich (1997) comenta: “A preocupação oficial com a problemática da favela tem se associado a momentos de abertura política”, enquanto que “situação oposta tem caracterizado fases de “fechamento” do regime, quando prevalecem medidas de remoção acopladas à construção de conjuntos habitacionais de baixo custo, financiados pelo governo e localizados em periferias distantes do núcleo central da metrópole.”

Abordando a mesma questão, Abreu afirma que “(...) a história recente das favelas demonstra que (...) estabeleceu-se uma nítida correlação entre a vigência do regime democrático e a permanência das favelas na cidade” (ABREU, 1994). Por essa razão, prossegue esse autor, “em tempos de fechamento político”, como ocorreu na ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945) e no período de vigência dos governos militares (1964-1985), o combate às favelas mostrou-se bastante forte, resultando daí a erradicação forçada de muitas delas, enquanto que, por outro lado, “o advento das fases de liberdade política (1946-1964 e 1985 até hoje) deram ensejo (...) às lutas pela permanência dessas áreas da cidade, e valorizaram a principal arma com que contam os favelados para melhorar a sua sorte: o voto”.

Nos últimos cem anos, as favelas ocuparam diferentes lugares, tanto na estrutura física da cidade, como na dimensão simbólica de seus habitantes. Na primeira metade do século XX, as favelas eram vistas como um fenômeno transitório, cuja erradicação seria um processo natural do desenvolvimento da cidade. Posteriormente, nas décadas de 1960 e 1970, as favelas passaram a ser compreendidas como assentamentos “subnormais”, sendo sua erradicação promovida ativamente pelo Estado, através de políticas de remoção, com a transferência de sua população para conjuntos habitacionais situados em áreas periféricas. Essas políticas, porém, foram se revelando ineficientes, sobretudo quanto ao atendimento das necessidades das populações removidas, bem como pela carência de recursos para dar continuidade aos programas de remoção.

A partir de meados da década de 1970, porém, surgem programas habitacionais alternativos que, implementados pelo Estado, têm, em comum, o reconhecimento e a parcial adoção das práticas de produção do ambiente construído das favelas. A maioria dos programas se voltava para a construção de moradias pelos regimes de mutirão e/ou de ajuda - mútua, porém, é possível observar, também, que alguns se destinavam, inclusive, a promover a efetiva urbanização de comunidades faveladas, como é o caso da intervenção urbanística realizada na favela de Brás de Pina, na cidade do Rio de Janeiro, iniciada no final dos anos 1960.

No final da década de 1970, o esgotamento do regime autoritário e o crescente movimento pela redemocratização do país determinaram mudanças na atitude oficial do governo federal em relação à população favelada dos grandes centros urbanos – o fim da política de remoções é um desdobramento desse quadro político (VALLADARES, 1980). Na primeira metade da década de

1980, com as primeiras eleições livres desde 1964, observa-se um novo discurso político, que considera necessário resgatar a dívida social existente junto às comunidades faveladas.

No estado do Rio de Janeiro, uma das propostas de Leonel Brizola, eleito para o governo do estado em novembro de 1982, era transformar as favelas em bairros populares. Destaca-se, nesse período, a intervenção urbanística nas favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo – localizadas em área de encosta, entre os bairros de Copacabana e Ipanema – que foram “escolhidas para um ‘projeto demonstração’, concentrando os principais programas de urbanização anunciados pelo governo”, segundo Treiger e Faerstein (1988). Esse projeto, iniciado em 1984 e concluído em 1986, pretendia contemplar 12 mil pessoas, prevendo obras de infraestrutura, acessibilidade e transporte, além de unidades habitacionais para as famílias desalojadas pelas obras de urbanização.

As ações do poder público em comunidades faveladas ganhavam uma maior expressão quando, em 1992, o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro consolida a proposta de implementação de um programa global de integração das favelas à cidade, como afirma Pasternak Taschner (1998): “O Plano Diretor, nos seus artigos 148 a 151, recomenda a inclusão das favelas nos mapas e cadastros da cidade, enfatiza a participação dos moradores no processo de urbanização, recomenda “preservar a tipicidade da ocupação local” e o esforço para integrar as favelas aos bairros.”

Essa autora destaca, ainda, que, com a Constituição de 1988, toda a questão referente às invasões de terra passou à alçada do município, e, nesse sentido, o programa municipal de desfavelamento, estabelecido pelo Plano Diretor de 1992, “reafirmou a idéia da integração das favelas, como parte efetiva do tecido urbano formal”, buscando promover a “melhoria das condições de vida da população favelada e integrá-la no resto da cidade”.

O Plano Diretor criava, assim, as bases para que fosse formulada uma política pública de urbanização dos assentamentos informais da cidade do Rio de Janeiro.

O programa Favela-Bairro: um passo na integração das favelas à cidade oficial

A partir das diretrizes contidas no Plano Diretor de 1992, foi criado, em 1994, o Programa Favela-Bairro, que teria por objetivo viabilizar “a implementação de melhorias urbanísticas, compreendidas as obras de infra-estrutura urbana, a acessi-

bilidade e a criação de equipamentos urbanos que visam através destas ações obter ganhos sociais, promovendo a integração e a transformação da favela em bairro”.³

De acordo com as diretrizes do Programa Favela-Bairro – iniciado com a realização de um concurso público de metodologias para intervenção em comunidades faveladas, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB RJ) –, as principais ações destinadas a promover a integração das favelas ao tecido urbano da cidade formal deveriam: “complementar ou construir a estrutura urbana principal; oferecer condições ambientais para a leitura da favela como um bairro da cidade; introduzir os valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas, praças, mobiliário e serviços públicos; consolidar a inserção da favela no processo de planejamento da cidade; implementar ações de caráter social, implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades esportivas, culturais e de lazer; promover a regularização fundiária e urbanística. (PROGRAMA FAVELA-BAIRRO, 1998).

Dentre os objetivos inovadores desse programa de urbanização, Pasternak Tashner (1998) aponta os seguintes: “Fornecer saneamento básico com padrão aceitável – estes serviços devem ser mantidos pelas agências governamentais; reordenar a favela especialmente, conectando suas ruas com as ruas da cidade e criando áreas de uso coletivo; fornecer serviço social; legalizar a propriedade da terra”.

No balanço dos projetos de urbanização empreendidos pelo Programa Favela-Bairro, no que se refere à regularização fundiária, Cavallieri destaca um aspecto interessante e revelador. Esse autor afirma que esse

foi o componente que menos chegou a bom termo, embora os primeiros passos tenham sempre sido dados. (...) Começava-se pela regularização administrativa, ou seja pela aceitação (pela Administração Pública) das obras e serviços implantados. Eram então editadas normas de controle de uso e ocupação do solo que permitiam a regularização urbanística, possibilitando, a expedição inclusive, dos habite-se das edificações – o que chegou a acontecer numa meia dúzia de casos. A partir disso, seria possível inscrever as edificações no cadastro imobiliário e cobrar (ou não, dependendo das regras de isenção) o imposto predial urbano. A titulação dos terrenos e/ou edificações seria o passo final, mas praticamente não chegou a acontecer” (CAVALLIERI, 2003).

Cavallieri (2003) atribui os resultados insatisfatórios da regularização fundiária do Programa Favela-Bairro ao desinteresse dos moradores das comunidades atendidas, que “talvez mesmo não a desejassem”, uma vez que poderia representar restrições à “liberdade de construir e de ocupar o solo, de que os favelados desfrutam de forma muito mais ampla do que os moradores das áreas formais”. Essa afirmação parece ser confirmada por pesquisa realizada em 1999, com 2070 moradores de 11 favelas urbanizadas pelo programa, que procurava identificar o que seria necessário realizar, concluídas as obras de urbanização. Nessa pesquisa verificou-se que a prioridade para a população atendida era a melhoria das condições de segurança e policiamento (14%). Em último lugar – com 1% das respostas – estava a regularização fundiária dos imóveis existentes nas favelas urbanizadas (CAVALLIERI, 2003).

Alguns autores criticam, por sua vez, determinados aspectos do programa Favela-Bairro, embora reconheçam, também, méritos. Davidovich (1997), por exemplo, questiona a visão da favela assumida por esse programa – definida como uma “entidade homogênea e sem conflitos” –, o que impossibilitaria a percepção de “importantes diferenciais” existentes dentro das comunidades faveladas. Esse caráter plural e diversificado das favelas, revelando a existência de uma grande heterogeneidade interna, tanto em relação à apropriação da moradia (tipo, local dentro da favela), como no que diz respeito à renda dos moradores, é, igualmente, apontado por outros autores – dentre os quais destacamos Pasternak Taschner (1982) e Valladares (1998).

José Arthur Rios, por outro lado, em entrevista publicada em “Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca”⁴, questiona o programa por considerá-lo uma “maquiagem urbanística” (2002). Embora ressaltando que “não conhece o programa em profundidade”, Rios diz que só compreende um programa em favela “com uma dimensão social, ou seja, levantamento do nível de vida da população, mediante uma série de técnicas e recursos, e participação” (2002), o que, acrescenta, não existiria no Programa Favela-Bairro. Para Rios, as principais lacunas desse programa de urbanização seriam a ausência de uma efetiva participação popular organizada no processo de planejamento e implementação dos projetos e a pouca ênfase dada aos programas de promoção social dos moradores das comunidades atendidas.

Em 2003, um estudo realizado pelo Instituto Pereira Passos, em conjunto com o Instituto de Pesquisa e Planejamento da Universidade Federal do Rio de Janeiro

ro, comparando dados de sete favelas onde foi implementado o Programa Favela-Bairro e os de outras cinco, nas quais não foram realizados projetos de urbanização, revelam resultados diferenciados⁵. Na avaliação desses resultados, afirma Pedro Abramo, coordenador da pesquisa: “A avaliação sobre a situação da comunidade dez anos depois é bem melhor onde foi feito o Favela-Bairro. De uma forma geral, os indicadores sociais melhoraram em todas as comunidades. Mas, nos índices de infraestrutura, a melhora foi mais significativa onde houve o programa”.

Contudo, a implementação das obras de urbanização não trouxe alterações significativas no que diz respeito à situação econômica dos moradores das favelas beneficiadas pelo programa de urbanização implementado pela prefeitura carioca: “*Nas comunidades incluídas no programa, os chefes sem renda passaram de 7,1%, em 1991, para 15,1% em 2000. Sem o programa, o percentual subiu de 5,8% para 11,2%*”. Sobre essa questão, comenta Abramo: “Houve uma piora nesse sentido. E uma melhoria na faixa de dois a dez salários. Ou seja, quem estava mais preparado, conseguiu avançar, mas piorou a situação dos mais pobres. Não vejo impacto do Favela-Bairro nesse índice”.

Por outro lado, os dados da pesquisa realizada pelo IPP/IPPUR-UFRJ apontam o crescimento expressivo – mais de 200% – do número de domicílios nas sete favelas onde o Programa Favela-Bairro atuou, o que significa que as obras de urbanização realizadas estimulou o crescimento destes assentamentos.

Na avaliação do arquiteto e urbanista Sérgio Magalhães – Secretário Municipal de Habitação, responsável pela estruturação do Programa Favela/Bairro – há, ainda outro importante aspecto a ser considerado no programa de urbanização de assentamentos informais, criado pelo poder público municipal em 1994:

Com a integração da favela à cidade, podemos evitar a quebra das relações socioeconômicas dos moradores, que podem, assim, manter o mesmo trabalho, suas relações familiares e suas amizades. Para os pobres, a proximidade imediata da família e dos amigos é essencial para a manutenção de suas redes de ajuda-mútua (BIDEXTRA, 1997).

Morar Carioca: um novo estágio na integração das favelas à cidade oficial?

Dando continuidade ao processo de urbanização dos assentamentos informais na cidade do Rio de Janeiro, destacam-se, na primeira década do século XXI, as intervenções realizadas nos chamados complexos de favelas, como

Alemão, Manguinhos e Rocinha – esta última objeto de uma proposta pioneira de urbanização em grandes favelas, promovida pelo governo estadual em 2006, através de concurso nacional promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. Essas grandes intervenções – inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), promovido pelo governo federal – ocorrem num cenário marcado por dois diferenciais significativos, quando comparadas com outras realizadas no passado recente: a articulação entre as diferentes esferas administrativas (municipal, estadual e federal), no planejamento e execução da urbanização proposta, e a perspectiva de garantia de segurança aos cidadãos que vivem nas favelas, através da gradual implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

O Programa Morar Carioca, lançado pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro em 2010, pretende constituir, nesse sentido, um novo estágio de abordagem das intervenções urbanísticas em assentamentos precários informais, propondo, de acordo com as diretrizes apresentadas pela Secretaria Municipal de Habitação, a incorporação dos conceitos de sustentabilidade ambiental, moradia saudável, bem como a ampliação das condições de acessibilidade.

Em Julho de 2010, a Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro lançou o Programa Morar Carioca, com o objetivo de urbanizar todas as favelas da cidade até o ano de 2020. Até 2012, de acordo com a prefeitura carioca, seriam investidos dois bilhões de um total de oito bilhões de reais destinados ao Programa, que integra o plano de metas da cidade para a realização das Olimpíadas de 2016. Para viabilizar esse ambicioso programa de ação, a prefeitura firmou uma parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), promovendo um concurso de metodologias de urbanização de favelas, no qual se inscreveram 86 escritórios com equipes multidisciplinares, obrigatoriamente lideradas por arquitetos urbanistas.

Em janeiro de 2011, o concurso foi homologado, qualificando 40 escritórios como aptos a conduzir os processos de urbanização e regularização fundiária das favelas cariocas. Parece abrir-se, assim, um novo capítulo nas experiências de urbanização de favelas no Rio de Janeiro que, apesar de, sob certos aspectos, representar a continuidade de um processo em curso, há pelo menos 30 anos, apresenta algumas particularidades que se pretendem inovadoras.

A primeira particularidade do Morar Carioca se refere à escala de atuação do programa. Com o objetivo de urbanizar todas as favelas cariocas em 10 anos,

e com oito bilhões de Reais de orçamento, o programa expande, de modo significativo, as metas de seu antecessor, o Favela-Bairro. De acordo com o prefeito carioca, Eduardo Paes, na ocasião da diplomação das equipes, este programa pretende ser um dos maiores legados dos mega eventos que a cidade irá sediar nos próximos anos.

A implementação de um programa deste porte deverá enfrentar, inevitavelmente, um conjunto significativo de desafios. Inicialmente, há que se considerar as questões referentes à permanência dessas intervenções, que dependem de um investimento contínuo, após a realização dos eventos, e da articulação da Secretaria de Habitação com as demais Secretarias Municipais, outras esferas do poder público e, inclusive, com agentes do setor privado, além – e sobretudo – das entidades de representação comunitária.

Na visão de técnicos da Secretaria Municipal de Habitação e de profissionais com larga experiência no campo da habitação social, outro grande desafio será a coordenação dos 40 escritórios selecionados. Além da comunicação constante entre a SMH e os escritórios, será fundamental a interação entre os próprios escritórios, a fim de que seja possível discutir as experiências ao longo dos processos de projeto e de execução do programa. Para isso, é prevista a criação de um banco de dados on-line que será alimentado constantemente pelos escritórios e mediado pela Secretaria, capaz hospedar as discussões do Morar Carioca.

Além dessas mudanças, de caráter operacional, referentes à escala do programa previsto pela prefeitura, é possível perceber, ainda, algumas diferenças significativas no perfil das propostas de intervenção apresentadas para o concurso Morar Carioca, quando comparadas com aquelas selecionadas pelo Programa Favela Bairro, em 1994.

Neste último, as intervenções eram praticamente restritas à qualificação dos espaços públicos e à melhoria de serviços de infraestrutura nas favelas, além da construção de equipamentos comunitários. Essas intervenções, de modo geral, procuravam alterar o mínimo possível a estrutura espacial da favela, sendo as realocações de moradia propostas somente quando se tratava de reassentar famílias que ocupavam áreas de risco ou para viabilizar melhores condições de acessibilidade.

Os projetos eram assim desenvolvidos por um conjunto diversificado de razões. Inicialmente, há que considerar que o cenário econômico no país, na ocasião

do lançamento do programa Favela-Bairro, em 1995, era significativamente distinto daquele do final da primeira década do século XXI.

O Plano Real recém-lançado dava, então, os primeiros passos no sentido de reduzir os índices inflacionários e promover a estabilização da economia, o que não permitia, no âmbito municipal, o aporte de recursos mais substanciais do que aqueles previstos pelo programa – que contava, ainda, com financiamento externo. Esse quadro restringia a possibilidade de projetos urbanísticos mais ousados, sobretudo no que diz respeito à acessibilidade, devido aos custos mais elevados dessas soluções. Nesse sentido, a quase totalidade dos projetos apresentados no concurso, em 1994, desconsiderava a possibilidade de implantação de teleféricos ou elevadores para acessar as comunidades localizadas em áreas de topografia mais acidentada, solução que seria prevista em quase todas as propostas apresentadas no concurso Morar Carioca, passados quase vinte anos. Do mesmo modo, contrapondo-se ao número reduzido de unidades de reassentamento previsto nas soluções urbanísticas implementadas pelo programa Favela-Bairro, o concurso Morar Carioca estimulava as equipes participantes a apresentarem propostas que “desadensassem” o tecido urbano das favelas, com a construção de unidades habitacionais multifamiliares verticalizadas em vazios gerados pela retirada de habitações existentes (Figuras 1 e 2).

Pode-se afirmar que existem, também, motivações ideológicas, no que diz respeito a essa alteração nas abordagens conceituais dos projetos de urbanização de favelas. Havia, no passado recente, entre os arquitetos urbanistas, quase que um consenso sobre o respeito à permanência do habitat da favela, construído pelos moradores ao longo de anos e com recursos e esforços próprios. Contribuíam para essa perspectiva, os conceitos fundamentados em teóricos (TURNER, 1977), que reconheciam a favela como a resposta possível, diante da ausência de políticas habitacionais adequadas, sendo, assim, muito mais uma “solução” do que um “problema”.

A morfologia irregular da favela traduzia, portanto, as limitações e possibilidades de produção do habitat pela população mais pobre, na luta pelo direito à cidade. Essa perspectiva ganhava ainda maior respaldo quando se fazia uma avaliação dos conjuntos habitacionais da época, que frequentemente se encontravam degradados ou abandonados pelas famílias originalmente assentadas, já que localizados em áreas periféricas, sem transporte público e equipamentos comunitários adequados, além de projetados sem participação popular.



Figuras 1 e 2. Unidades Habitacionais Multifamiliares verticalizadas liberam espaços para recreação e lazer no interior da favela. Implantação de Planos Inclinados garantem melhores condições de acessibilidade. Concurso Morar Carioca Promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB RJ, em 2010. **Fonte:** Equipes Sérgio Sampaio e Armando Mendes.

Dessa forma, seria uma atitude autoritária promover cirurgias urbanas significativas, que colocassem por terra o ambiente construído ao longo de anos pela população local, impondo novas soluções morfológicas (Figuras 3 e 4).

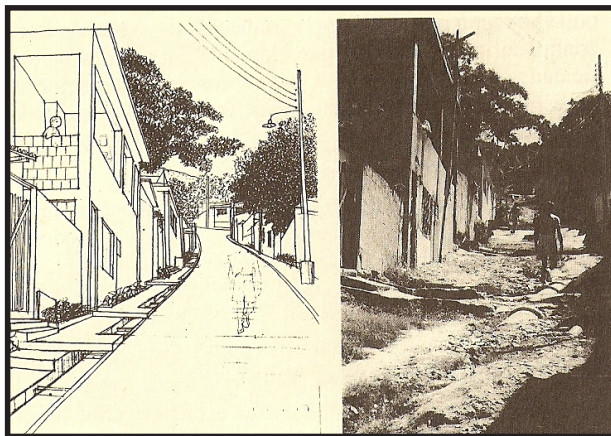


Figura 3. Pavimentação, infraestrutura sanitária e rede de drenagem nas vias existentes.
Fonte: Projeto da equipe 102. Favela, Um Bairro: Propostas Metodológicas para Intervenção Pública em Favelas do Rio de Janeiro.

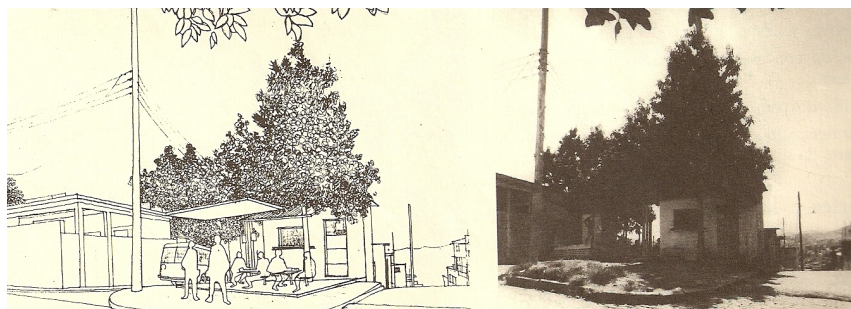


Figura 4. Intervenções que valorizam espaços consolidados no interior da favela.
Fonte: Projeto da equipe 102. Favela, Um Bairro: Propostas Metodológicas para Intervenção Pública em Favelas do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, demolições eram previstas exclusivamente para viabilizar condições mais adequadas de acessibilidade, além da retirada de famílias que ocupavam áreas de risco. Acrescente-se a este quadro a associação feita muitas vezes pelos moradores entre os eventuais reassentamentos propostos pelos projetos de urbanização e as práticas de remoção promovidas pelo poder público no passado recente, ainda presentes na memória dos moradores das favelas cariocas. Por último, há que destacar um condicionante orçamentário: o Programa Favela/

Bairro previa um número máximo de famílias a serem reassentadas pelo projeto de urbanização, no interior das próprias comunidades contempladas.

No concurso Morar Carioca, por sua vez, as equipes propuseram intervenções mais ousadas, com significativas reestruturações da malha urbana da favela, seja em termos de reconfiguração espacial, seja no que diz respeito às questões de acessibilidade/mobilidade. São, nesse sentido, propostas aberturas de vias de maior porte, a construção de teleféricos e de planos inclinados (Figura 4). Conjuntos habitacionais verticalizados, com a liberação de área para construção de espaços de recreação e lazer, são apresentados em diferentes versões, com a justificativa de assegurar assim melhores condições de habitabilidade para a população local.

Essas novas propostas podem ser consideradas um dos desdobramentos da mudança no quadro econômico do país e das referências projetuais, como apontado anteriormente. O volume de recursos previstos no Programa Morar Carioca somente seria possível em um cenário, apontado por indicadores diversos, como de expansão da atividade econômica do país e de maior capacidade de investimento do Estado – particularmente quando a adoção de medidas econômicas de caráter keynesiano podem contribuir para o enfrentamento de eventuais desdobramentos de um quadro de crise econômica nos Estados Unidos e na União Européia.

Por outro lado, contribui, também, para a execução desse programa, a realização na cidade do Rio de Janeiro de mega eventos internacionais, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 – que exigirão especial atenção do poder público, diante da visibilidade expressiva da cidade do Rio de Janeiro no cenário internacional. Não pode ser ignorado, ainda, que essa mudança na abordagem projetual da urbanização de favelas vai ao encontro, também, das demandas do setor empresarial da construção civil para a ampliação de suas atividades, tendo como respaldo a geração dos empregos formais para os segmentos menos qualificados da força de trabalho, além do estímulo à atividade industrial dos setores vinculados direta e indiretamente à construção civil.

Ainda no que diz respeito às referências conceituais de projeto, observa-se uma outra percepção do espaço construído da favela, que agora tem reconhecidos seus graves problemas de habitabilidade, ao mesmo tempo em que é legitimada sua inserção na cidade oficial. As novas intervenções vão, desse modo, simultaneamente, propor expressivas cirurgias no tecido da favela, e reconhecer as formas particulares de habitar dessas comunidades, tendo por objetivo assegurar melhores condições de habitabilidade. Desse modo, são previstas a melhoria das uni-

dades habitacionais existentes, através de investimento e assessoria técnica, pela implementação de soluções que contemplem os problemas de salubridade e estabilidade das edificações. Essa proposta está em consonância com a Lei 11.888, sancionada em dezembro de 2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Em termos de projeto de urbanização de favelas, essa iniciativa constitui um avanço, pois reconhece a moradia individual como parte integrante do habitat a ser objeto de intervenção.

Outra questão que permeia a grande maioria dos projetos apresentados no concurso Morar Carioca – e que não era considerada relevante no Programa Favela-Bairro –, diz respeito à sustentabilidade ambiental e às possibilidades de introdução de dispositivos que assegurem redução do consumo de energia, captação de águas pluviais para reuso, manejo seletivo de resíduos sólidos e utilização de componentes construtivos reciclados, para citar alguns exemplos. Esse tema, pertinente em qualquer abordagem que trate do ambiente construído, exige que sejam reconhecidas as peculiaridades da favela carioca, tanto em termos de suas formas urbanas como das práticas cotidianas de seus habitantes. Desse modo, a interlocução com os diversos agentes sociais que atuam na favela constitui um desafio para os projetos que serão desenvolvidos com a intenção de introduzir elementos de sustentabilidade, de modo a garantir sua viabilidade.

Outro significativo desafio a ser enfrentado está relacionado à participação popular organizada, no desenvolvimento e implementação dos projetos de urbanização a serem realizados. Se, durante o Programa Favela-Bairro, havia explicitamente, em todos os documentos oficiais, a exigência de que fosse garantida a ampla participação comunitária em todas as fases do projeto, diversos fatores impediram que esse objetivo fosse plenamente alcançado.

A ausência de metodologias participativas mais adequadas, a exiguidade dos prazos contratuais e a pouca representatividade de diversas associações de moradores, acabaram por transformar essa participação em elemento meramente formal de todo o processo, tornando-se, assim, um mero instrumento de legitimação dos projetos urbanísticos, desenvolvidos, através de consultas de alcance limitado.

No Morar Carioca, por sua vez, há a continuidade, tanto das exigências por parte do poder público municipal, como da intenção das equipes em promover a participação comunitária na elaboração dos projetos – o que pode ser observado nos memoriais dos trabalhos apresentados no concurso realizado pelo IAB-RJ. Porém,

somente a existência de um cenário político efetivamente favorável permitirá que sejam desenvolvidas soluções mais ousadas de inserção dos moradores no processo de planejamento, acompanhamento da execução das obras de urbanização e posterior monitoramento das melhorias implantadas – e esse cenário político diz respeito não apenas à vontade política da prefeitura carioca, mas, também – e, principalmente, da capacidade de organização das entidades representativas dos moradores das favelas que deverão ser contempladas na primeira fase do Programa Morar Carioca.

No desenho desse novo cenário de urbanização das favelas cariocas, deve-se observar, ainda, o impacto gerado pela política de segurança implementada pelo governo do estado do Rio de Janeiro, que tem na implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) um dos principais elementos. Há, nesse sentido, a expectativa de que, ao contrário do que ocorreu em algumas comunidades onde o Programa Favela-Bairro foi implantado, em que a elaboração dos projetos e/ou execução de obras foram comprometidas pela presença ostensiva do narcotráfico, a melhoria das condições de segurança nas comunidades onde serão realizadas as intervenções urbanísticas poderá contribuir para um alcance de resultados mais satisfatórios.

Embora a instalação das UPPs tenha contribuído significativamente para a redução do quadro de violência cotidiana nas favelas ocupadas, há críticas de diferentes setores quanto a alguns aspectos dessa política de segurança, como, por exemplo, os critérios de escolha das favelas a serem atendidas, que teriam privilegiado aquelas localizadas na zona sul e na área central do Rio de Janeiro – uma ação que privilegiaria apenas as áreas onde serão realizados os eventos esportivos de 2014 e 2016. Outros apontam a necessidade de que sejam implantados programas de promoção social nas comunidades faveladas onde foram criadas as UPPs, ampliando, assim, o alcance da intervenção promovida pelo Estado.

Contudo, não há dúvidas de que esse quadro de “pacificação” de favelas favorece amplamente a atuação das equipes que desenvolverão projetos de urbanização, seja no que se refere à questão operacional propriamente dita, seja no que se refere às possibilidades de uma autêntica participação comunitária nas diferentes fases de trabalho.

Considerações finais

Concretizar as propostas contidas no Programa Morar Carioca – e materializadas nos projetos apresentados pelas equipes técnicas no Concurso promovido pelo IAB-RJ – é algo que dependerá do que se convencionou chamar de “vontade

política” daqueles que estão à frente do poder público municipal e, também, estadual, uma vez que essa interação é absolutamente necessária, considerando as características das intervenções urbanísticas previstas.

Inicialmente, é fundamental ampliar a capacidade de acompanhamento técnico das diferentes etapas de desenvolvimento do referido programa, sobretudo no que diz respeito ao dimensionamento da equipe de profissionais da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. A equipe de técnicos da Secretaria Municipal de Habitação é qualificada, possuindo, ainda, uma larga experiência – acumulada ao longo de mais de vinte anos – em projetos de urbanização de assentamentos informais, porém há dúvidas quanto à capacidade desse corpo de profissionais responder adequadamente às tarefas de fiscalização e acompanhamento de um programa tão ambicioso em termos de metas: a urbanização de todas as favelas cariocas até 2020.

No que diz respeito à contratação dos escritórios privados, responsáveis pela elaboração dos projetos de urbanização, é imprescindível a compatibilização dos prazos contratuais com a dinâmica particular do processo de participação comunitária no desenvolvimento dos projetos de urbanização. Ao longo das distintas etapas do Programa Favela/Bairro, a questão da participação comunitária foi objeto de críticas, não apenas de profissionais envolvidos, como, também, de estudiosos – Cardoso (2002) destaca, nesse sentido que, “a participação popular é (no Programa Favela/Bairro) extremamente tímida, com fortes indícios de constituir-se mais como prática de legitimação das ações do que propriamente de democratização da política”. Para reverter esse quadro, será preciso que as equipes estruturem processos de planejamento efetivamente participativos, o que pressupõe o desenvolvimento de metodologias apropriadas a essa maior participação popular. Cabe ao poder público, por último, reconhecer a validade dessa efetiva participação organizada dos moradores, não como um elemento complicador para o desenvolvimento dos trabalhos, mas como um fator absolutamente necessário para que o programa de urbanização seja bem sucedido.

A proposta de ampliação das atividades dos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs), presente no edital do Concurso Morar Carioca e nos projetos da maioria das equipes selecionadas, pretende contribuir para a resolução de outro desafio: o de promover o cumprimento de uma legislação urbanística adequada às características particulares da favela – ordenando o uso e ocupação do solo – e, também, garantir aos moradores assessoria jurídica e social. O sucesso dessa iniciativa depende de investimentos contínuos em infraestrutura e em equipes multidisciplinares.

nares especializadas, porém, este é, sem dúvida, um importante passo para que os investimentos realizados pelas obras de urbanização tenham eficácia.

A questão da promoção social, a ser implementada através da realização de projetos diversos nas comunidades urbanizadas, é, por sua vez, outra relevante questão a ser considerada. O desenvolvimento – e a implantação – de projetos, que efetivamente contribuam para elevação da renda familiar dos moradores das comunidades urbanizadas, poderá impedir a ocorrência daquilo que os estudiosos definem como “remoção branca”: uma vez que a urbanização da favela é acompanhada por uma elevação dos valores pagos em aluguéis, bem como na compra e venda de imóveis, moradores que não dispõem dos recursos necessários para fazer frente ao novo quadro de melhorias poderão ter que abandonar a comunidade onde vivem, comprometendo, o alcance social do projeto de urbanização.

No que diz respeito aos aspectos de sustentabilidade que deverão estar presentes nos projetos desenvolvidos no Programa Morar Carioca, o conceito de tecnologia apropriada parece ser o mais adequado para adoção, no sentido de que reconhece a relevância dos aspectos culturais, econômicos e sociais na formulação de soluções tecnológicas. A proposição de soluções que, embora adequadas em outro contexto, não contemplam as práticas locais da comunidade, tem grande possibilidade de serem mal sucedidas. Um exemplo desse quadro é a proposição de “tetos verdes” nas moradias, presente em algumas das propostas apresentadas no concurso, que, embora adequada no que diz respeito aos aspectos de conforto térmico e impermeabilização, vai de encontro à apropriação usual das lajes de cobertura como espaços de serviço, convívio e recreação, além de constituírem áreas de possível ampliação vertical das unidades habitacionais. Reconhecendo a dificuldade na adoção imediata de soluções não convencionais, outras equipes participantes do concurso as restringiram aos equipamentos públicos, na expectativa de uma difusão gradual desses novos elementos junto aos moradores.

Concluindo, deve ser ressaltada a relevância da real incorporação dos moradores das comunidades faveladas atendidas pelo novo programa de urbanização apresentado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, às diferentes etapas do processo de desenvolvimento e execução dos projetos urbanísticos anunciados. Somente assim, será possível afirmar que foi construído um “morar carioca”, que traduz a integração das favelas à cidade oficial, através da extensão de infraestrutura e de serviços públicos aos que vivem nessas comunidades – e isto só será possível através de projetos de urbanização que reconheçam o que é comum e o que é particular em cada favela da cidade do Rio de Janeiro.

Referências

ABRAMO, P. (Org.). *A Cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Editora Sette Letras, 2003.

_____. *Favela-Bairro: mais infra-estrutura e renda pior*. Entrevista Jornal O Globo, 22 de fevereiro de 2004..

ABREU, M. de A. *Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro*. Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Cópia xerográfica, 1994.

CARDOSO, A. L. *O Programa Favela-Bairro: Uma avaliação*. Anais do Seminário de Avaliação de projetos IPT em habitação e meio ambiente: assentamento urbanos precário. Coordenadores: Ros Mari Zenha e Carlos Geraldo Luz de Freitas. São Paulo: IPT, 2002.

CAVALLIERI, F. *Favelas cariocas: mudanças na infraestrutura*. In: 4 Estudos. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1986.

_____. *Favela-Bairro: Integração de Áreas Informais no Rio de Janeiro*. In:

COELHO, F. D. *Projetos habitacionais do setor público e iniciativa popular: a construção de uma esfera pública politicamente ativa*. In: Anais do Seminário sobre a questão habitacional no Brasil. Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, 1992.

DAVIDOVICH, F. *Programa Favela-Bairro e as tendências de reestruturação da metrópole – o caso do Rio de Janeiro*. In: Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR, Recife, 1997.

DUARTE, C. R.; Silva, O.; BRASILEIRO, A. (Orgs). *Favela, um bairro*. Rio de Janeiro: Propostas Metodológicas para Intervenção Pública em Favelas Cariocas. Rio de Janeiro: Pro Editores, 1996.

FREIRE, A.; OLIVEIRA, L. L. (Orgs). *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

FROSSARD, E. *Housing the urban poor- The loteamentos populares in Rio de Janeiro*. Boston, 1984.

LAGO, L. C. do; RIBEIRO, L. C. de Q. *A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades*. In: RIBEIRO, L. C. de Q.;

AZEVEDO, S. de (Orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

MAGALHÃES, S. *Novo futuro para as favelas do Rio*. Entrevista BIDExtra – Publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997.

PASTERNAK TASCHNER, S. *Tendências Recentes na Política de Desfavelamento Brasileira*. In: Anais evento ISA, Montreal, 1998.

PERLMAN, J. *The myth of marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro*. University of California Press: Berkeley, EUA, 1979.

_____. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar. 1981.

SCHWEIZER, P.; RZEZINSKI, H. *Habitação popular no Brasil: uma mudança na ação governamental*. Revista de Administração Municipal, Instituto Brasileiro de Administração Municipal: Rio de Janeiro, 1986.

TREIGER, B.; FAERSTEIN, E. *Efeitos da urbanização nas atividades de geração de renda*. In Morar na Metrópole: Ensaios sobre Habitação Popular no Rio de Janeiro. IPLANRIO – Instituto de Planejamento Municipal, Rio de Janeiro, 1988.

TURNER, J. *Vivienda, todo el poder para los usuarios - hacia la economia en la construcción del entorno*. Madrid: H. Blume Ediciones, 1977.

VALLADARES, L. do P. (Org.). *Habitação em questão*. Zahar: Rio de Janeiro, 1981.

Notas

- 1 Professor Associado da Escola de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. E-mail: geronimo_leitao@uol.com.br
- 2 Arquiteto e Urbanista, graduado pela Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. E-mail: jonasdelecave@gmail.com
- 3 Programa Favela-Bairro – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1998.
- 4 Edições Folha Seca, Rio de Janeiro, 2002.
- 5 “Favela-Bairro: mais infra-estrutura e renda pior” – O Globo, 22 de fevereiro de 2004.

Recebido em novembro de 2012, aceito para publicação em janeiro de 2013.

