

O Programa Favela-Bairro - Uma Avaliação

Adauto Lucio Cardoso

*Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano
e Regional*

1 Introdução

Este trabalho tem como objetivo apresentar algumas reflexões para avaliar o programa "Favela-Bairro", cuja finalidade é o desenvolvimento de ações de urbanização das favelas cariocas. Este programa vem sendo desenvolvido, na cidade do Rio de Janeiro, desde 1993, contando com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e tem sido considerado como uma experiência "bem-sucedida", tendo já influenciado outros programas similares, em outras cidades brasileiras.

O enfoque de avaliação aqui adotado tem por inspiração os resultados de pesquisa desenvolvida pelo Observatório IPPUR/UFRJ-FASE¹, que analisou as iniciativas no campo da habitação popular em 45 municípios brasileiros, com estudo de caso sobre 13, entre estes. Esse enfoque nos permite uma visão mais global e ampliada, situando o programa em questão no âmbito das experiências recentes desenvolvidas pelas administrações municipais no território nacional.

Tendo em vista as limitações do presente trabalho, a avaliação aqui desenvolvida considerou os seguintes princípios de análise:

1. Avaliar o papel e a importância da política habitacional no âmbito da política urbana.
2. Avaliar o programa Favela-Bairro no âmbito da política municipal de moradia.
3. Tomar como elementos centrais da avaliação:
 - a) grau de atendimento ao objetivo central do programa;
 - b) como ocorre a participação popular na elaboração e implementação das ações;
 - c) processo de hierarquização e priorização das ações; e
 - d) metodologia do projeto/intervenção.

O texto que se segue está dividido em quatro seções. Na primeira, apresentamos alguns elementos históricos que permitem situar a expe-

¹ Intitulada Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996), desenvolvida com o apoio da FINEP.

riência do Favela-Bairro, no âmbito das iniciativas com relação ao problema das favelas, que foram tomadas pela administração pública, em vários momentos históricos. A seguir, buscamos identificar alguns traços gerais que caracterizaram as iniciativas das duas gestões municipais subseqüentes (1993-1996, 1997-2000), no âmbito da política urbana e apresentamos uma breve descrição dos diversos programas que marcaram a política habitacional nessas duas gestões. Na seção seguinte, apresentamos uma caracterização geral do programa, buscando identificar as permanências e mudanças ocorridas no período das duas gestões analisadas. Por fim, na última seção, são apresentadas as principais conclusões de avaliação, tendo em vista os elementos acima apontados.

2 Urbanização de Favelas no Rio de Janeiro: Antecedentes Históricos

As favelas são reconhecidas já como um problema secular na dinâmica da urbanização carioca. Ao longo desses 100 anos de vida, foram glorificadas e criticadas, tendo sido objeto de algumas iniciativas do poder público no sentido de enfrentar o desafio que representavam para a sociedade carioca. Já nos anos 20 e 30 deste século, as favelas são criticadas e consideradas como "manchas" na paisagem urbana da cidade, sendo invariavelmente recomendada a sua extinção. Os planos e regulamentos urbanísticos (aí incluindo o plano Agache) as colocavam fora da legalidade urbana, recomendando a sua remoção, sob argumentos inspirados, principalmente no sanitarismo, mas que também incluíam aspectos funcionais e estéticos².

A partir dos anos 40, tem início uma nova etapa na história das favelas cariocas, marcada por intervenções pontuais, desarticuladas, das quais a mais célebre foi a proposta de criação dos chamados "parques proletários", que tinha como propósito abrigar, de forma provisória, a população de algumas favelas. No entanto, o projeto não teve continuidade, as moradias tornaram-se definitivas e, hoje, são parte das favelas que a intervenção buscava erradicar.

Só nos anos 60 configurou-se um projeto mais ambicioso para erradicação, com o processo de remoção encetado durante o governo Carlos Lacerda, que foi responsável pela demolição de barracos, com a remoção de famílias para dois novos conjuntos habitacionais construídos na periferia da cidade, as famosas Vila Kennedy e Vila Aliança³. Contra-

² Para Alfred Agache, o problema das favelas era o de ocuparem áreas centrais da cidade que deveriam ter uso condizente e funcional à sua localização. Para ser honesto com o urbanista francês, cabe ressaltar que ele previa a remoção da população favelada para áreas periféricas, a serem urbanizadas segundo o modelo da cidade jardim (cidades-satélites), na proximidade de áreas industriais que também deveriam se deslocar para a periferia.

³ O programa de remoção de favelas foi financiado com recursos do governo americano no âmbito do programa de cooperação intitulado "Aliança para o Progresso".

ditoriamente, é ao final da década de 60 que o modelo de remoção é contraposto à proposta de urbanização de favelas, a partir da iniciativa das associações de moradores de favelas, encampadas, parcialmente, durante o governo Negrão de Lima, através da atuação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades - CODESCO. Instaura-se, a partir desse momento, uma polarização no debate sobre o problema das favelas (urbanização x remoção).

Nos anos 70, é famosa a experiência de remoção desenvolvida sob a égide do governo federal, através do Banco Nacional da Habitação - BNH, que foi responsável pela remoção de barracos e famílias. As críticas a essa experiência, somadas às mudanças que se operam no âmbito do debate internacional sobre a questão da moradia e das cidades, com a realização da Primeira Conferência Internacional do Hábitat, em 1976, fizeram com que a remoção em massa saísse da agenda das políticas habitacionais, até o momento⁴. Na década de 80, o próprio BNH desenvolveu um programa de urbanização da favela da Maré, como parte da campanha do então Ministro do Interior Mario Andreazza à Presidência da República. A derrota de Andreazza e a crise do BNH, que se agravou ao longo da década, levando à sua extinção em 1988, impediram que a experiência da Maré fosse replicada em outras favelas da cidade. No entanto, os governos estadual e municipal, eleitos no âmbito do processo de redemocratização que se instaurou no país nesse momento, buscaram desenvolver iniciativas que tratavam dessa questão, mesmo não contando com o apoio do governo federal⁵.

A eleição de Leonel Brizola, em 1982, para o governo do Estado do Rio de Janeiro, marcou uma inversão de rumo nas ações relativas às camadas populares. No âmbito da habitação, desenvolveram-se dois projetos piloto de urbanização das favelas do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho, que estabeleceram as bases de uma metodologia de projeto e intervenção que viria a ser aperfeiçoada nos anos seguintes. Essa metodologia baseava-se nos seguintes elementos:

- concentrar a intervenção em obras de infra-estrutura, deixando a questão da moradia enquanto edificação por conta dos moradores⁶, excetuando-se casos em que houvesse a necessidade de relocação por razões técnicas (abertura de ruas, áreas de risco, implantação de equipamentos públicos, etc.);

⁴ Remoções pontuais, por despejos aprovados pela via judicial ou pela ação dos poderes locais, continuaram e continuam a acontecer, esporadicamente.

⁵ A partir dos anos 30, com os programas habitacionais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), até os anos 80, as políticas habitacionais eram estreitamente dependentes da atuação do governo federal.

⁶ Essa linha de ação difere da experiência de Brás de Pina, desenvolvida pela CODESCO, em que havia também um processo de reconstrução de moradias.

- criar alternativas de acessibilidade e circulação internas, através de uma via com dimensionamento adequado para o trânsito de veículos. Essa via era pensada também como alternativa para a distribuição dos troncos principais da infra-estrutura;
- criar alternativas de transporte de lixo e passageiros nos casos de topografia difícil (sendo célebre na cidade a criação de um teleférico na favela do Pavão-Pavãozinho); e
- criar equipamentos sociais e de lazer dentro da área da favela.

Além dessa experiência piloto, os órgãos estaduais ligados à infraestrutura (luz e saneamento) do governo estadual passaram a desenvolver programas específicos para intervenção nas favelas (programa PROFACE, desenvolvido pela Companhia de Águas e Esgotos - CEDAE, programa "Uma luz na escuridão", desenvolvido pela LIGHT). As favelas passaram a ser consideradas como áreas em que pese a irregularidade na forma de ocupação do solo, sendo o poder público responsável pela implantação de infra-estrutura. Além disso, o governo municipal, frequentemente alinhado politicamente ao governo estadual, desenvolve uma experiência de realização de obras em várias favelas cariocas, denominada "Projeto Mutirão". Em atuação desde 1984, o Projeto Mutirão era ligado à estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS, tendo realizado intervenções pontuais em 60 favelas. Utilizando mão-de-obra local remunerada, o projeto abrangia basicamente obras de pavimentação, infra-estrutura, pequenas contenções, construção de creches e centros comunitários, além de reflorestamento de encostas.

Concluindo este item, pode-se afirmar que, ao longo dos anos 80, desenvolveu-se uma rica experiência em urbanização dos assentamentos denominados como favelas, na cidade do Rio de Janeiro, consagrando-se a urbanização como a resposta adequada ao problema e, ainda, criando-se um acúmulo de experiência técnica e administrativa que, como veremos, possibilitou o desenvolvimento do programa Favela-Bairro, na década seguinte.

3 A Política Habitacional e a Ordem Urbana

A eleição de Cesar Maia para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em 1993, pelo Partido da Frente Liberal - PFL, marcou uma inflexão em um longo período de domínio da centro-esquerda e da esquerda na cidade⁷ e no Estado. Cesar Maia se elegeu com um discurso que acionava

⁷ Cesar Maia, no entanto, era egresso das fileiras do PDT, partido do governador Leonel Brizola. A marca da passagem de Brizola pelo Rio de Janeiro é tão forte que os principais políticos em ação no Estado e na cidade são egressos do seu partido, como o ex-governador Marcelo Alencar, hoje no PSDB, o atual governador Anthony Garotinho, hoje no PSB, e Luiz Paulo Conde, hoje no PFL.

elementos do “lacerdismo”, com fortes ecos nas camadas médias da cidade. No seu programa de governo, o prefeito eleito enfatizava o discurso sobre a “ordem urbana”, articulado a ações com forte repercussão na mídia, como a expulsão dos camelôs das áreas centrais, o cercamento das praças públicas, a criação da Guarda Municipal, entre outras iniciativas. Além disso, desenvolveu um conjunto de iniciativas de impacto sobre a cidade, que apresentaremos a seguir, de forma resumida. Antes, cabe lembrar que o prefeito conseguiu eleger o seu sucessor, o ex-secretário de Urbanismo, arquiteto Luiz Paulo Conde, responsável por um dos projetos que maior impacto causou na cidade, o Rio-Cidade. O prefeito Conde manteve, em linhas gerais, a mesma política elaborada pelo seu antecessor, dando continuidade às suas iniciativas.

3.1 O Plano Estratégico e o Plano Diretor

Em 1992, foi aprovado o Plano Diretor Decenal da cidade, que seguia, em linhas gerais, os princípios estabelecidos no âmbito do debate sobre a Reforma Urbana, incorporando os instrumentos que permitiam o exercício da função social da cidade e da propriedade, segundo o disposto na Constituição Federal. Após a aprovação do Plano, o então prefeito Marcelo Alencar encaminhou à Câmara de Vereadores ante-projetos de lei que regulamentavam esses instrumentos. O prefeito eleito retirou estes projetos da Câmara, sob o pretexto da necessidade de examiná-los, não tendo sido enviados quaisquer outros projetos até o momento. Por outro lado, foi contratada uma consultoria de uma empresa catalã, sob a responsabilidade de Jordi Borja, para desenvolver um Plano Estratégico para a cidade, com o objetivo de construir as bases para ampliar a atratividade da cidade para o capital internacional. Percebe-se, nesse caso, uma clara inflexão no campo do planejamento, que deixa de se centrar na questão social para o âmbito dos interesses dos setores empresariais⁸.

3.2 A Linha Amarela

Trata-se de uma obra rodoviária de grande envergadura, ligando a Barra da Tijuca, área de concentração das camadas médias e superiores e de forte atuação do capital imobiliário, com o conjunto de avenidas que forma o Anel Rodoviário da cidade. É possível contrastar essa iniciativa com a Linha Vermelha, desenvolvida durante a gestão de Leonel Brizola, que, além de ligar o Aeroporto Internacional com as regiões centrais, permitia maior acessibilidade à Baixada Fluminense, área de concentração das camadas populares. O projeto foi financiado, na sua

⁸ Que foram os responsáveis pelo financiamento do plano. Existe já uma abundante literatura sobre o plano Estratégico do Rio de Janeiro.

maior parte, com recursos da Prefeitura, e, em parte, com recursos da concessionária que explora o pedágio.

3.3 O Projeto Rio-Cidade

Elaborado sob a responsabilidade do então Secretário de Urbanismo, arquiteto Luiz Paulo Conde, esse projeto visou a requalificação de áreas centrais de alguns dos principais bairros da cidade, com obras de infra-estrutura (principalmente drenagem), reorientação do tráfego de veículos e pedestres, sinalização, mobiliário urbano e paisagismo. Embora mostrasse uma distribuição relativamente descentralizada, o projeto, ao beneficiar as áreas centrais, teve maior impacto sobre as camadas médias. A expulsão dos ambulantes, com a adoção de barreiras arquitetônicas que impedissem a sua permanência nas calçadas, foi parte do programa de constituição da ordem urbana, visado pelo prefeito. O projeto foi inteiramente financiado com recursos da Prefeitura⁹.

3.4 As Operações Interligadas e a Flexibilização da Legislação Urbanística

A OI foi o único instrumento previsto no Plano Diretor e cuja regulamentação foi encampada pela Prefeitura¹⁰, tendo sido largamente utilizado como alternativa para a flexibilização da legislação urbanística, entendida pelo Secretário (depois Prefeito) como extremamente rígida e desatualizada. Análises dos processos de aprovação das operações mostram a grande fragilidade dos argumentos utilizados em sua defesa, com claro benefício dos empresários (não apenas imobiliários), gerando forte polêmica na mídia. A opção favorável à flexibilização permaneceu ao longo da gestão Conde, com a proposição de vários projetos de lei que beneficiavam claramente as empresas imobiliárias, como se evidenciou, ao final de seu mandato, com a polêmica gerada em torno dos apart-hotéis.

3.5 A Política Habitacional

Dentro desse conjunto de iniciativas, a política habitacional teve forte apelo, representando as ações governamentais dirigidas às camadas populares. Recusando-se a atuar no setor da provisão de novas oportunidades habitacionais (oferta de lotes ou de unidades), essa política baseou-se nos seguintes programas:

⁹ Como envolvia claramente a valorização de imóveis situados no seu entorno, o projeto poderia ter se beneficiado da utilização de instrumentos de captura de mais valias imobiliárias, previstos no Plano Diretor. Todavia, sequer se cogitou desse tema.

¹⁰ O projeto de regulamentação foi de iniciativa da Câmara Municipal, embora sua iniciativa devesse caber ao Executivo, mas foi aprovado pelo prefeito com um conjunto de vetos que descaracterizaram vários dos mecanismos de controle sobre o processo decisório ali previstos.

- **Programa de Regularização de Loteamentos:** dando seqüência a iniciativas desenvolvidas nos governos anteriores, que se materializaram na institucionalização do Núcleo de Regularização de Loteamentos, as duas gestões foram responsáveis pela conclusão da regularização de 62 loteamentos (até 2000). O programa contou com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- **Programa Morar sem Risco:** destinado à provisão de moradia para população retirada de áreas em situação de risco, principalmente moradores de áreas sob viadutos, o programa atingiu 16 comunidades, correspondendo a 14.000 pessoas, com investimentos da ordem de R\$ 43,1 milhões (2000).
- **Programa Novas Alternativas:** destinado à reforma e à revitalização de casarões históricos, na região do centro da cidade, ocupados por cortiços, mantendo a sua função de habitação de aluguel para baixa renda. Foi um programa piloto, com poucas iniciativas, tendo reformado 5 casarões (até 2000).
- **Programa Morar Carioca:** destinado a funcionários municipais originalmente, por meio de cessão de cartas de crédito, passou a abrigar as iniciativas da Prefeitura com respeito ao Programa de Arrendamento Residencial, desenvolvido pela Caixa Econômica Federal.
- **Programa Favela-Bairro:** iniciativa de urbanização das favelas cariocas, o programa desenvolveu-se durante as duas gestões, contando com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento da ordem de 180 milhões de dólares.

4 O Programa Favela-Bairro e a Política Habitacional

Como o Plano Diretor remetia a formulação e gestão da política habitacional ao órgão responsável pelo planejamento urbano da cidade, a idéia inicial era criar uma superintendência de habitação que tivesse a gestão da política habitacional; todavia, como as ações da Prefeitura estavam dispersas em muitos órgãos da administração pública, uma superintendência não teria poder de articular e coordenar todas as ações, colocando-se assim a necessidade de criação de uma secretaria específica.

Essa discussão foi desenvolvida pelo Grupo Executivo de Programas Especiais de Trabalho de Assentamentos Populares - GEAP, criado em agosto de 1993, com participação de representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU, da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos - SMO, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS, da IplanRio, da Riourbe, da Procuradoria Geral do Município - PGM e da Secretaria Municipal de Fazenda - SMF, tendo sido elaborado e entregue ao prefeito o documento "Diretrizes da Política Habitacional", que sintetiza as idéias dos seis programas-chave da Secretaria.

Em março de 1994, foi criada a Secretaria Extraordinária de Habitação e, em dezembro de 1994, a Secretaria Municipal de Habitação. O quadro técnico foi composto por funcionários e técnicos da SMDS, que lidavam com favelas, por uma parte dos quadros da SMU, que lidavam com loteamentos, assim como por técnicos da Riourbe e de outros órgãos. Os setores que trabalhavam com urbanização de favela e com a população de rua, na SMDS, foram para a nova Secretaria. Esses elementos evidenciam como o novo governo soube aproveitar-se da capacidade técnica e administrativa acumulada em anos de intervenção sobre as favelas e sobre os loteamentos populares, aumentando as possibilidades de maior efetividade das ações.

Os dois programas mais importantes da política habitacional (Programa Regularização de Loteamentos e Programa Favela-Bairro) foram financiados com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contrapartida local do Município do Rio de Janeiro, em um convênio único, o que levou à unificação (apenas formal) dos dois programas no âmbito do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro - PROAP-RIO.

O programa Favela-Bairro vem sendo desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação desde 1994, quando a administração resolveu adotar uma nova política para as favelas em substituição ao antigo Projeto Mutirão. Como principal programa da administração, o Favela-Bairro objetiva "complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade", segundo os termos do Decreto nº 14.332, de 7 de janeiro de 1995. O programa tem como metas "a integração social e a potencialização dos atributos internos das comunidades".

Quanto aos aspectos gerenciais do programa, cabe notar que a Prefeitura optou por adotar a terceirização dos serviços como norma básica. Assim, são terceirizados a maioria dos projetos, a execução das obras e o seu acompanhamento. Além do acompanhamento dos projetos e obras feito pelo IplanRio, Riourbe e SMH, foram contratadas duas empresas: uma que apoia o gerenciamento geral do programa e outra que presta assistência técnica e dá apoio à supervisão. Os projetos foram contratados a partir de concurso público, desenvolvido sob a coordenação do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB-RJ. A terceirização acabou por gerar alguns problemas, tanto no que diz respeito aos projetos quanto às obras, mas principalmente nestas. A falta de experiência das empreiteiras na realização de obras em situação peculiar, como as das favelas, levou a alguns conflitos com a administração e, algumas vezes, com as mudanças de projeto que, segundo os arquitetos responsáveis, desvirtuaram as intenções originais com objetivo de ampliar as margens de lucro¹¹.

¹¹ Depoimento pessoal ao autor feito pelo arquiteto Paulo Oscar Saad.

Originalmente destinado ao atendimento às favelas de porte médio, o programa se desdobra, na segunda gestão (1997-2000), em dois outros: o "Bairrinho" e o "Grandes Favelas", que buscam ampliar a escala das intervenções. Uma síntese dessas transformações pode ser identificada na Tabela 1.

Tabela 1 - Continuidade do Programa Favela-Bairro com a mudança de gestão (Cesar Maia - Conde)

Dezembro de 1995 - Dezembro de 1996		Janeiro de 1997 - Outubro de 2000	
Descrição	Total	Descrição	Total
Projetos em andamento/ obras estimadas	18	Projetos concluídos	1
		Obras a iniciar	3
		Obras em andamento	7
		Obras concluídas	7
Obras iniciadas	27	Obras em andamento	11
		Obras concluídas	16

Fonte: IPLAN-RIO Observatório IPPUR/UFRJ-FASE.

Incluído no PROAP-RIO, o programa tinha previsto um investimento de US\$ 192 milhões em 4 anos, sendo que US\$ 32 milhões corresponderiam à contrapartida da Prefeitura e US\$ 160 milhões ao BID. O contrato previu o custo máximo de US\$ 4,000.00 por família e de US\$ 3,500.00 na média, ao longo da execução do programa. Acima disso, seria necessária aprovação prévia do órgão financiador. Além dos recursos do BID e da Prefeitura, o programa contou ainda com recursos da Caixa Econômica Federal através do Comunidade Solidária e de outros programas como o Prosanear. Esses recursos tornaram-se mais importantes ainda durante a segunda gestão, principalmente para os programas Bairrinho e Grandes Favelas. Teve início, no final da segunda gestão, uma iniciativa financiada com recursos da União Européia, ainda em caráter piloto, visando construir uma intervenção de caráter social que antecederesse e acompanhasse as obras.

De forma geral, como já adiantado, o Favela-Bairro não previa a construção de unidades habitacionais, a não ser nos casos de remanejamentos e mesmo assim quando não se pudesse adotar outro tipo de solução negociada com as famílias envolvidas. A taxa de reassentamento verificada durante a primeira fase foi considerada pequena (5%), sendo que as famílias receberam casas construídas na própria favela, ou uma indenização. Muitas vezes houve também o pagamento de um auxílio temporário para cobrir as despesas de aluguel. Nesse sentido, o programa

tinha como eixo central a realização de obras de infra-estrutura, com a abertura de acessos e a criação de uma via de circulação interna, realização de obras de saneamento, eliminação das áreas de risco e construção de equipamentos públicos, como creches, quadras esportivas, praças, etc.

Embora o BID não tenha exigido a regularização fundiária completa das favelas e loteamentos, o processo foi iniciado dentro do escopo do programa, embora com pouca relevância e poucos recursos. Segundo depoimentos de técnicos da Prefeitura, a realização das obras era mais importante do que a resolução da situação de instabilidade da titulação da terra. Foi desenvolvida apenas a regularização urbanística, com a elaboração de um Projeto de Alinhamento, que definia os espaços públicos e particulares, reconhecendo formalmente os logradouros, passando-se depois à definição dos lotes ou condomínios particulares, para então começar o processo de titulação. Além da urbanização e dos equipamentos, programas de geração de renda e trabalho têm sido desenvolvidos, em parceria com a SMDS.

Na definição de critérios para a seleção de áreas, foi montada uma matriz de classificação das favelas, a partir da colaboração de técnicos de todas as áreas da Prefeitura que tinham experiência no tema (Geo-Rio, SMDS, IplanRio, SMU, SMO). O critério básico foi a busca de resultados a curto prazo, produzindo, assim, um efeito de demonstração. Com vistas nesse critério, foram beneficiadas, na primeira gestão (1993-1996) favelas de porte médio que já haviam recebido investimentos anteriores em urbanização.

Entre os critérios de seleção de áreas aprovados pelo contrato com o BID, destacamos:

- dimensão da favela entre 500 e 2.500 domicílios;
- déficit da infra-estrutura (porcentagem de domicílios com serviços inadequados de água potável e esgotamento sanitário);
- carência socioeconômica (média dos fatores: porcentagem de chefes de família com rendimentos até 1 salário mínimo, porcentagem de domicílios cujos chefes são analfabetos, porcentagem de domicílios chefiados por mulheres e porcentagem de crianças de 0 a 4 anos);
- grau de facilidade de urbanização (existência de infra-estrutura prévia e do custo e complexidade para implantá-la); e
- dimensão estratégica (existência de programas complementares já planejados).

Após a seleção das comunidades pela equipe técnica da Prefeitura, as favelas a serem urbanizadas foram declaradas como Áreas de Especial

¹² A Lei nº 2.499, de 26 de novembro de 1996, declara como área de especial interesse social para fins de inclusão em programa de urbanização e regularização fundiária as áreas das favelas da 1ª fase do Favela-Bairro e estabelece resumidos padrões especiais de urbanização.

Interesse Social - AEIS, nos termos do Plano Diretor¹². Inicialmente, a Prefeitura trabalhou com um horizonte de 15 favelas operando com recursos próprios, mas com a entrada do BID, o programa se expandiu para 73 áreas.

Cabe ressaltar que, na primeira gestão, a Prefeitura praticamente não contou com recursos do BID, desenvolvendo as obras apenas com recursos próprios. Essa situação favoreceu o governo seguinte, pois significou ser desnecessário o investimento na forma de contrapartida, liberando recursos para outros programas ou para ampliar o número de favelas ali incluídas.

Não há no Favela-Bairro um fórum intermediador como o Núcleo de Regularização de Loteamentos. A participação da comunidade se dá em torno de assembléias realizadas em cada comunidade, sendo que a Prefeitura tem a diretriz de estimular a formação de conselhos envolvendo outras entidades, além das associações de moradores existentes, que funcionam como interlocutores do poder público durante as obras.

Em alguns casos, ocorreram denúncias das associações de moradores locais, relativas à ação da Prefeitura, na criação de grupos locais que seriam subservientes aos seus interesses. A avaliação dos técnicos da Prefeitura, entretanto, é de que a participação da população, embora exigida pelo PROAP-RIO na fase de projeto, é pequena "em função do desinteresse dos moradores".

Alguns indicadores sintéticos relativos ao desempenho do programa e às mudanças operadas ao longo das duas administrações podem ser observadas na Tabela 1 e também nas Tabelas 2 e 3.

**Tabela 2 - Índices do Programa Favela-Bairro
(Janeiro de 1997 - Outubro de 2000)**

Descrição	Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios)	Bairrinho (de 100 a 500 domicílios)	Grandes Favelas (mais de 2.500 domicílios)	Total
Levantamento topográfico	-	23	-	23
Projetos a iniciar	-	14	2	16
Projetos em andamento	26	5	1	32
Projetos concluídos	1	-	-	1
Obras a licitar	2	-	-	2
Obras a iniciar	7	4	1	12
Obras em andamento	24	9	3	36
Obras concluídas	23	5	-	28
Total	83	60	7	150
População beneficiada	433.442 hab.	74.210 hab.	229.259 hab.	736.911 hab.
Investimento (em Reais)	543.040.513,80	24.552.712,76	21.438.008,89	589.031.235,55
Comunidades beneficiadas	111	62	7	180

Fonte: IPLAN-RIO Observatório IPPUR/UFRJ-FASE.

**Tabela 3 - Custos do PROAP-RIO e PROAP-IV
(usos e fontes em US\$ 1 milhão)**

Categorias	Fontes de financiamento							
	BID		PCRJ/Local		Total		Total (%)	
	PROAP I	PROAP II	PROAP I	PROAP II	PROAP I	PROAP II	PROAP I	PROAP II
1. Engenharia e administração	-	-	26,210	23,00	26,210	23,00	8,2	7,7
Projetos	-	-	5,990	7,00	5,990	7,00	1,9	2,3
Apoio gerencial	-	-	4,186	4,00	4,186	4,00	1,3	1,3
Supervisão	-	-	16,034	12,00	16,034	12,00	5,0	4,0
2. Custos diretos	178,60	178,20	63,254	71,80	241,854	250,00	75,7	83,3
Favelas	160,523	157,70	54,005	38,30	214,528	196,00	67,1	65,3
Loteamentos irregulares	18,077	9,00	9,249	6,00	27,326	15,00	8,5	5,0
Atenção a crianças e adolescentes	-	8,50	-	17,00	-	25,50	-	8,5
Trabalho e renda	-	3,00	-	6,00	-	9,00	-	3,0
Desenvolvimento institucional	-	-	-	4,50	-	4,50	-	1,5
3. Aquisição/ desapropriação de imóveis, regularização urbanística e fundiária, monitoramento, educação sanitária e desenvolvimento institucional	-	-	20,553	-	20,553	-	6,4	-
4. Custos financeiros	1,40	1,80	29,619	25,20	31,019	27,00	9,7	9,0
Total	180,00	180,0	139,636	120,00	319,636	300,00	100,0	100,0

Fonte: IPLAN-RIO Observatório IPPUR/UFRJ-FASE.

5 Conclusões

Tomando como referência os elementos de avaliação mencionados na introdução deste trabalho, podemos sugerir aqui algumas virtudes e alguns problemas identificados pela análise:

- O programa tem como fator positivo dar visibilidade à urbanização de favelas, consagrando essa prática como a forma adequada de intervenção sobre o problema das favelas. Embora seja uma prática que tem aparecido em todas as grandes cidades brasileiras no período recente, a publicidade em torno do projeto, o apoio do BID e o fato de ter se realizado na cidade que se caracterizou, nos anos 70, pelo maior programa de remoção da América Latina, dá um sentido simbólico a essa intervenção que deve ser ressaltada. Outrossim, ressalte-se que se trata de uma iniciativa desenvolvida por um governo de caráter conservador.

- Além do impacto publicitário, o programa pretende, como uma intervenção a ser desenvolvida no tempo, abarcar como horizonte o conjunto das favelas cariocas. Pelos números envolvidos, percebe-se claramente que é uma ação que tem uma grande escala, com forte impacto sobre as condições de vida da população favelada.
- A decisão de se criar um órgão técnico-administrativo que incorporasse a experiência anterior dos quadros administrativos da Prefeitura revelou-se extremamente profícua, por incluir um "aprendizado institucional", que é condição fundamental para o êxito das intervenções em qualquer setor de atuação do poder público.
- Como último aspecto positivo, cabe ressaltar o papel importante desempenhado pela regularização urbanística na transformação das condições de cidadania da população favelada, conferindo-lhe o "direito ao endereço", como condição fundamental de cidadania.
- Embora contando com essas características positivas, alguns aspectos revelaram-se contraditórios ou problemáticos, a saber:
 - se considerarmos o peso da política habitacional no âmbito da política urbana, nota-se que este é relativamente pequeno e, principalmente, que esse tipo de intervenção depende, de forma importante, de financiamentos externos, enquanto outras iniciativas, como o Rio-Cidade ou a Linha Amarela, utilizam recursos da Prefeitura;
 - a política habitacional do Rio de Janeiro é bastante diversificada, todavia não inclui iniciativas ligadas à ampliação da oferta de novas oportunidades habitacionais, seja por programas próprios, seja pela utilização de instrumentos de política fundiária que ampliem a oferta privada. A concentração da atuação habitacional da Prefeitura nas políticas "corretivas" tem, como efeito perverso, manter como única alternativa de acesso à terra e à moradia a ocupação de áreas inadequadas - seja sob o ponto de vista ambiental (áreas frágeis, encostas ou margens de rios, de proteção ambiental, de risco, etc.) seja sob o ponto de vista legal. Isso implica em uma recriação permanente do problema que se busca resolver;
 - os objetivos do programa (a integração) são tratados tão somente do ponto de vista físico-urbanístico. No entanto, enquanto política de integração social, essa iniciativa parece insuficiente e mesmo os programas sociais que são articulados à intervenção não têm a mesma primazia dos aspectos de infra-estrutura, o que coloca um obstáculo à (difícil) questão da integração social das populações faveladas. Um aspecto relevante, nesse sentido, diz respeito à questão da valorização imobiliária que decorre do investimento público, gerando processos de "expulsão branca". A postura da Prefeitura foi de

saudar os processos de valorização como resultados positivos, desconsiderando o problema da saída de moradores e sua substituição por camadas de renda mais elevada. Esse tema é de fundamental importância do ponto de vista da questão da integração social;

- o processo de escolha e hierarquização da intervenção, embora pragmático, parece ser mais uma estratégia de *marketing* do que uma definição calcada em diagnóstico das necessidades. Isso implicou que as favelas atendidas pelo programa não fossem as mais carentes, mas, pelo contrário, aquelas que já vinham sendo objeto de intervenção em programas anteriores; e
- a participação popular é extremamente tímida, com fortes indícios de constituir-se mais como prática de legitimação das ações do que propriamente de democratização da política. Experiências desenvolvidas em outras cidades, como Diadema ou Brasília, mostram que é possível desenvolver-se uma política que seja amplamente discutida com a população, seja por Conselhos, ou por realização de Conferências. Os resultados mostram que, nesses casos, a população manifestou franco interesse em participar e que a democratização dos processos não impediu a eficiência e a eficácia das ações.