



# 8.

## A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro

Adauto Lucio Cardoso e Rosane Lopes de Araujo

**D**esenvolvido no âmbito da pesquisa “Rede Habitat – Estudo de Caso<sup>1</sup>”, coordenada pelo Observatório Ippur/UFRJ-Fase, este trabalho tem como objetivo apresentar algumas reflexões de caráter avaliativo sobre o programa Favela-Bairro, cujo objetivo é o desenvolvimento de ações de urbanização nas favelas cariocas. Esse programa vem sendo implementado na cidade do Rio de Janeiro desde 1993, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e tem sido considerado uma experiência bem-sucedida, tendo já influenciado programas similares em outras cidades brasileiras.

O enfoque de avaliação aqui adotado tem por inspiração os resultados da pesquisa desenvolvida pelo Observatório Ippur/UFRJ-Fase<sup>2</sup>, que analisou as iniciativas no campo da habitação popular em 45 municípios

277

<sup>1</sup>Tendo por objetivo geral mapear, sistematizar, avaliar e disseminar experiências de gestão de soluções habitacionais para baixa renda, esta pesquisa conta com o apoio da Finep – Programa Habitaré – e do CNPq.

<sup>2</sup>Intitulada “Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)”, desenvolvida com o apoio da Finep.

brasileiros, com estudo de caso sobre 13 entre eles. Esse enfoque permite uma visão mais global e ampliada, situando o programa 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:

- 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) O grau de atendimento ao objetivo central do programa.
  - b) O modo como ocorre a participação popular na elaboração e implementação das ações.
  - c) O processo de hierarquização e priorização das ações.
  - d) A metodologia do projeto / intervenção.

O texto está dividido em quatro seções. Na primeira, apresentamos alguns elementos que permitem situar a experiência do Favela-Bairro entre as iniciativas tomadas pela administração pública em relação ao problema das favelas, em vários momentos históricos. Em seguida, buscamos identificar alguns traços

gerais que caracterizaram essas iniciativas na política urbana das três gestões municipais subsequentes (1993-1996, 1997-2000, 2001-2004) e fazemos uma breve descrição dos diversos programas que marcaram a política habitacional nessas administrações. Na seção seguinte, apresentamos uma caracterização geral do programa, buscando identificar as permanências e mudanças ocorridas no período analisado. Na terceira seção, relatamos três estudos de caso e, por fim, na última seção, as principais conclusões avaliadas, tendo em vista os elementos supracitados.

## 1. Urbanização de favelas no Rio de Janeiro: antecedentes históricos

As favelas são reconhecidas como um problema secular na dinâmica da urbanização carioca. Ao longo desses 100 anos de vida, foram glorificadas e criticadas, e objeto de algumas iniciativas do poder público para enfrentar o desafio que representavam para a sociedade carioca. Já nos anos 1920 e 1930, são consideradas “manchas” na paisagem urbana da cidade, sendo invariavelmente recomendada a sua extinção. Os planos e regulamentos urbanísticos (incluindo o plano Agache, finalizado em 1930) as colocavam fora da legalidade urbana e indicavam sua remoção sob argumentos inspirados principalmente no sanitário, mas também em aspectos funcionais e estéticos<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Para Alfred Agache, o problema das favelas era a ocupação de 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), nas proximidades de áreas industriais, que também deveriam deslocar-se para a periferia.

A partir dos anos 1940, 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”, cujo propósito era abrigar, de forma provisória, a população de algumas delas. O projeto, no entanto, não teve continuidade; as moradias tornaram-se definitivas e são, hoje, parte das favelas que a intervenção buscava erradicar.

Só nos anos 1960, configurou-se um projeto mais ambicioso de erradicação, com o processo de remoção encetado durante o governo Carlos Lacerda, responsável pela demolição de barracos e a remoção de famílias para dois novos conjuntos habitacionais, as famosas Vila Kennedy e Vila Aliança<sup>4</sup>, construídos na zona oeste da cidade, área de periferia, carente de infra-estrutura e de transporte público. É ao final da década de 1960 que o modelo de remoção é contraposto à proposta de urbanização<sup>5</sup>, a partir da iniciativa das associações de moradores de favelas, encampadas parcialmente durante o governo Negrão de Lima, por meio da atuação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco). Instaurase, desse momento em diante, uma polarização no debate (urbanização versus remoção).

Nos anos 1970, é famosa a experiência de remoção desenvolvida sob a égide do governo federal, por intermédio do Banco Nacional de Habitação (BNH). As críticas a essa experiência, responsável pela remoção de barracos e famílias, 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 Habitat, em 1976, fizeram que a remoção em massa saísse da agenda das políticas habitacionais, até o momento<sup>6</sup>.

Na década de 1980 o próprio BNH desenvolverá 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 agrava ao longo da década e provoca sua extinção em 1986, impedem que a experiência seja replicada em outras favelas da cidade. No entanto, os governos estadual e municipal, eleitos no processo de redemocratização que se instaura no país à época, buscam desenvolver iniciativas que tratam dessa questão, mesmo sem contar com o apoio do governo federal<sup>7</sup>.

A eleição de Leonel Brizola, em 1982, para o governo do estado do Rio de Janeiro marcou uma in-

<sup>4</sup>A política de remoção de favelas foi financiada com recursos do governo americano no âmbito do programa de cooperação chamado Aliança para o Progresso.

<sup>5</sup>Conforme Machado da Silva (1981).

<sup>6</sup>Remoções pontuais, por despejos aprovados pela via judicial ou pela ação dos poderes locais, continuaram e continuam a acontecer, esporadicamente.

<sup>7</sup>A partir dos anos 1930, com os programas habitacionais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), até a década de 1980, as políticas habitacionais eram estreitamente dependentes da atuação do governo federal. Ver Bonducki (1998).

versão de rumo nas ações relativas às camadas populares. Na esfera da habitação, desenvolveram-se dois projetos-piloto de urbanização das favelas do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho, localizadas na zona sul da cidade, estabelecendo as bases de uma metodologia de intervenção que viria a ser aperfeiçoada nos anos seguintes. Essa metodologia baseava-se nos seguintes elementos:

- Concentrar a intervenção em obras de infraestrutura, deixando a questão da moradia enquanto edificação por conta dos moradores<sup>8</sup>, excetuando-se os casos em que houvesse a necessidade de realocação por razões técnicas (abertura de ruas, áreas de risco, implantação de equipamentos públicos etc.).
- 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 infraestrutura.
- Criar alternativas de transporte de lixo e passageiros nos casos de topografia difícil (sendo célebre na cidade a criação de um plano inclinado na favela do Pavão-Pavãozinho).
- Criar equipamentos sociais e de lazer na área da favela.

Além dessa experiência piloto, os órgãos estaduais ligados à infra-estrutura (luz e saneamento) do governo estadual passaram a desenvolver programas específicos para intervenção nas favelas (programa Proface, da Companhia de Águas e Esgotos [Cedae]; programa Uma Luz na Escuridão, desenvolvido pela Light). As favelas passam a ser consideradas como áreas em que, apesar da irregularidade na forma de ocupação do solo, o poder público é responsável pela implantação de infra-estrutura. Além disso, o governo municipal, muitas vezes alinhado politicamente com o governo estadual, desenvolve uma experiência de realização de obras em várias outras favelas cariocas, denominada Projeto Mutirão.

Em atuação desde o início da década de 1980, passando a conjugar, partir de 1984, o trabalho voluntário com o remunerado, o Projeto Mutirão, ligado à estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), realizou intervenções pontuais em 60 favelas. Abrangendo basicamente obras de pavimentação, infra-estrutura, pequenas contenções, construção de creches e centros comunitários, também promoveu o reflorestamento de encostas.

Concluindo este item, pode-se afirmar que, ao longo dos anos 1980, desenvolve-se uma rica experiência em urbanização nos assentamentos denominados favelas, na cidade do Rio de Janeiro. A urbanização consagrou-se como a resposta adequada ao problema, e ainda

<sup>8</sup>Essa linha de ação difere da experiência de Brás de Pina, desenvolvida pela Codesco, em que havia também um processo de reconstrução de moradias.

criou-se um acúmulo de experiência técnica e administrativa que, como veremos, possibilitou o desenvolvimento do programa Favela-Bairro, na década seguinte.

## 2. A política habitacional e a ordem urbana

A eleição de César Maia para a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, em 1993, pelo Partido da Frente Liberal (PFL), marca uma inflexão em um longo período de domínio da política de centro-esquerda e de esquerda na cidade<sup>9</sup> e no estado. César Maia se elegeu com um discurso que acionava elementos do lacerdismo, com fortes ecos nas camadas médias da cidade. Em seu programa de governo, o prefeito eleito enfatizava o discurso sobre a “ordem urbana”, articulado com ações de 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 seu sucessor, o ex-secretário de Urbanismo, arquiteto Luiz Paulo Conde, responsável por um dos projetos de maior impacto, o Rio Cidade. O prefeito Conde manteve, em linhas gerais, a mesma política elaborada por seu anteces-

or, dando continuidade às suas iniciativas. Nas eleições de 2000, dessa vez com Luiz Paulo Conde como opositor, César Maia foi eleito novamente prefeito.

### **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 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, o então prefeito Marcelo Alencar encaminhou à Câmara de Vereadores anteprojetos de lei que regulamentavam esses instrumentos. O prefeito eleito para a administração seguinte (1993-1996), César Maia, retirou estes projetos da Câmara, sob pretexto da necessidade de examiná-los. Quaisquer outros projetos destinados a essas regulamentações não foram, até o momento, reenviados.

Por outro lado, contratou-se a 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 sua atratividade 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 empresariais<sup>10</sup>.

<sup>9</sup>César 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 ex-governador Anthony Garotinho e Luiz Paulo Conde, atualmente no PMDB.

<sup>10</sup>Esses setores foram os responsáveis pelo financiamento do plano. Existe já uma abundante literatura sobre o Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Ver Vainer (2000); Ferreira (2000); Araujo (2005).

**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, em sua maior parte, com recursos da prefeitura, e, em parte, com recursos da concessionária, que explora o pedágio.

**O Projeto Rio Cidade:** Elaborado sob a responsabilidade do então secretário de Urbanismo, o arquiteto Luiz Paulo Conde, visou à 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 beneficiou as áreas centrais, tendo maior impacto sobre as camadas médias. A expulsão

dos ambulantes, com a adoção de barreiras arquitetônicas que impedissem sua permanência nas calçadas, foi parte do programa de constituição da ordem urbana, objetivo do prefeito. O projeto foi inteiramente financiado com recursos da prefeitura<sup>11</sup>.

**As Operações Interligadas e a Flexibilização da Legislação Urbanística:** A Operação Interligada foi o único instrumento previsto no plano diretor cuja regulamentação foi encampada pela prefeitura<sup>12</sup>. Esse instrumento foi largamente utilizado pelo governo municipal 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 Interligadas 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 ficou patente, ao final de seu mandato, com a polêmica gerada em torno dos apart-hotéis<sup>13</sup>.

<sup>11</sup>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 (como a contribuição de melhoria). Todavia, sequer se cogitou esse tema. Ver Sartor (1999).

<sup>12</sup>O projeto de regulamentação foi de iniciativa da Câmara Municipal, embora 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 previsto.

<sup>13</sup>A reação desfavorável da opinião pública ao boom construtivo provocado pelos hotéis-residência, especialmente na zona sul da cidade, fez que esse tema fosse objeto da disputa eleitoral, vindo a enfraquecer a possibilidade de reeleição para o então prefeito. Ver Araujo (2005).

**Os Jogos Pan-Americanos de 2007:** Investindo na concepção estratégica de que os projetos de urbanização de espaços públicos detêm alto valor simbólico para a imagem da cidade, a administração municipal promoveu a candidatura do Rio de Janeiro à sede dos Jogos Pan-Americanos de 2007, obtendo resultado favorável em 2002. Visando à transformação urbanística de parte da cidade – com intervenções significativas na Barra da Tijuca, área de grande interesse imobiliário –, as iniciativas públicas voltaram-se à implantação de estrutura viária, transportes e equipamentos esportivos, assim como à elaboração de normas específicas de uso e ocupação do solo para as construções destinadas ao evento. A fim de legitimar o aporte de recursos e os acordos com o setor privado ocorridos, por exemplo, para a construção da vila pan-americana e a reforma do antigo autódromo, os autores e promotores do projeto buscaram validá-lo socialmente, para o que a política de valorização da prática do esporte e o apoio da mídia foram decisivos.

**Os Grandes Empreendimentos de Iniciativa do Poder Municipal:** Sob o modelo do empreendedorismo urbano<sup>14</sup>, visando à inserção e à manutenção da cidade no contexto competitivo internacional e nacional, buscando associá-la a uma imagem cosmopolita, a administração municipal no período 2001-2004 aplicou recursos significativos em grandes pro-

jetos, como o Museu Guggenheim, a Cidade do Samba e a Cidade da Música. Em detrimento de ações que viessem trazer benefícios diretos à população carioca, investimentos públicos foram destinados a esses empreendimentos, considerados atrativos para o capital proveniente do setor turístico e também de forte apelo político. Idealizado para ser implantado na área portuária, o Museu Guggenheim foi objeto de grande polêmica, em função do aporte financeiro destinado à sua construção. Após uma ação civil pública contra o investimento de recursos municipais para as obras, o projeto foi paralisado. No entanto, a Cidade do Samba foi concluída, abrangendo um museu do carnaval e alguns barracões de escolas de samba; e a Cidade da Música, contemplando uma grande sala sinfônica, encontra-se ainda em execução.

**A Resistência à Utilização dos Instrumentos do Estatuto da Cidade:** Aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos contidos na Constituição Federal de 1988 e outros expressos pelo ideário da reforma urbana, objetivando alcançar a função social da cidade e da propriedade. Além de ratificar o plano diretor como principal instrumento da política urbana, o estatuto determinou sua revisão a cada dez anos. Por conseguinte, antes que entrasse em vigor, a administração municipal enviou ao Legislativo um projeto de lei revisando o Plano Diretor Decenal da Cidade, que já trazia em

<sup>14</sup>Ver Harvey (1996).



seu conteúdo alguns desses instrumentos, ainda não regulamentados. Nessa proposta de revisão, os instrumentos foram transcritos tal e qual no Estatuto da Cidade, necessitando de regulamentação posterior, a ser elaborada, para serem implementados. Implicando a mediação entre interesses imobiliários e políticos, a fim de uma distribuição mais justa da cidade, a resistência à utilização desses instrumentos foi reincidente e, tal como aconteceu após a aprovação do plano, na primeira administração de César Maia, em 1993, sua implementação foi desconsiderada, dessa vez em seu segundo governo na cidade.

**A Política Habitacional:** Dentro desse conjunto de iniciativas, a política habitacional teve forte apelo durante as gestões 1993-1996, 1997-2000 e 2001-2004, 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:

· **Programa Morar Legal - Regularização de Loteamentos:** dando seqüência a iniciativas desenvolvidas nos governos anteriores, que se materializaram na institucionalização do Núcleo de Regularização de Loteamentos, as três gestões foram responsáveis pela conclusão do processo em 101 loteamentos, com outros 74 ainda em andamento em 2004<sup>15</sup>. O programa contou com recursos da prefeitura, financia-

mento do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Caixa Econômica Federal.

· **Programa Morar sem Risco:** destinado à provisão de moradia para população retirada de áreas em situação de risco, principalmente 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, ocupados por cortiços, na região do Centro da cidade, mantendo sua função de habitação de aluguel para baixa renda. Foi um programa piloto, com poucas iniciativas, que reformou cinco casarões e manteve uma obra em andamento em 2000.

· **Programa Morar Carioca:** Originalmente destinado a funcionários municipais, por meio da cessão de cartas de crédito, passou a abrigar as iniciativas da prefeitura com respeito ao Programa de Arrendamento Residencial, desenvolvido pela Caixa Econômica Federal.

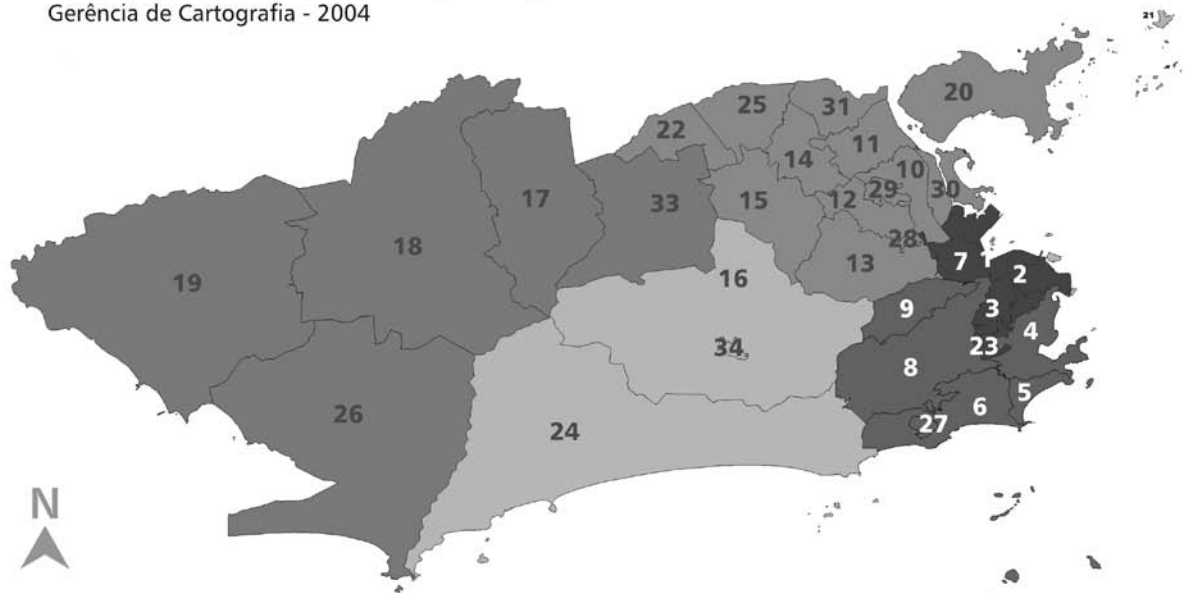
· **Programa Favela-Bairro:** Iniciativa de urbanização das favelas cariocas, o programa desenvolveu-se durante as três gestões, contando com financiamento da ordem de US\$ 180 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento em cada uma de suas duas etapas.

<sup>15</sup>Segundo informações da SMH (1994-2000; 2001-2004).

# Mapa da cidade do Rio de Janeiro: Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas, 2004.

Prefeitura da Cidade do rio de Janeiro  
Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU  
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

Elaboração: IPP - Diretoria de Informações Geográficas  
Gerência de Cartografia - 2004



- Área de Planejamento 1
- Área de Planejamento 2
- Área de Planejamento 3
- Área de Planejamento 4
- Área de Planejamento 5

- |                  |                        |                        |
|------------------|------------------------|------------------------|
| 1. Portuária     | 12. Inhaúma            | 23. Santa Tereza       |
| 2. Centro        | 13. Méir               | 24. Barra da Tijuca    |
| 3. Rio Comprido  | 14. Irajá              | 25. Pavuna             |
| 4. Botafogo      | 15. Madureira          | 26. Guaratiba          |
| 5. Copacabana    | 16. Jacaraepaguá       | 27. Rocinha            |
| 6. Lagoa         | 17. Bangu              | 28. Jacarezinho        |
| 7. São Cristóvão | 18. Campo Grande       | 29. Complexo do Alemão |
| 8. Tijuca        | 19. Santa Cruz         | 30. Maré               |
| 9. Vila Isabel   | 20. Ilha do Governador | 31. Vigário Geral      |
| 10. Ramos        | 21. Paquetá            | 33. Realengo           |
| 11. Penha        | 22. Anchieta           | 34. Cidade de Deus     |

Mapa 1 - Mapa da cidade do Rio de Janeiro – Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas, 2004. Fonte: PCRJ/IPP-Armazém de Dados.

O Rio de Janeiro comporta, em suas cinco Áreas de Planejamento<sup>16</sup>, delimitadas no Mapa 1, mais de um milhão de pessoas que moram em favelas, perfazendo 18,7% do total de sua população<sup>17</sup>. A Área de Planejamento 3 (AP 3), que abrange parte da zona norte e do subúrbio, concentra o maior contingente populacional da cidade, incluindo cerca de 545 mil habitantes residentes em favelas, metade do total de todo o município. É nessa AP que estão os maiores complexos de favelas, como o da Maré e o do Morro do Alemão, que foram delimitados como Regiões Administrativas, contendo respectivamente 113.807 e 65.026 domicílios<sup>18</sup>.

### 3. O programa favela-bairro e a política habitacional

Como o plano diretor remetia a formulação e a 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 dessa política. Porém, como as ações da prefeitura estavam dispersas em muitos órgãos da administração pública, uma superintendência não

teria poder de articular e coordenar todas elas, impondo-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 Empresa Municipal de Informática (Iplan-Rio), da Empresa Municipal de Urbanização (Riourbe), da Procuradoria Geral do Município (PGM) e da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF), que elaborou e entregou ao prefeito o documento “Diretrizes da Política Habitacional”, sintetizando as idéias dos seis programas-chave da Secretaria.

Em março de 1994, foi criada a Secretaria Extraordinária de Habitação e, em dezembro do mesmo ano, a Secretaria Municipal de Habitação. O quadro técnico foi composto por funcionários e técnicos da SMDS que lidavam com urbanização de favelas e com população de rua, por uma parte dos quadros da SMU que lidavam com loteamentos, assim como

<sup>16</sup>A Área de Planejamento 1 (AP 1) corresponde à área de ocupação mais antiga – centro e zona portuária; a AP 2, à zona sul litorânea e parte da zona norte; a AP 3, à zona norte e ao subúrbio que se expandiu ao longo das linhas ferroviárias na extremidade nordeste do município; a AP 4, à área de ocupação mais recente e a segunda mais extensa na parte oeste, limitada pela faixa litorânea e pelos maciços; e finalmente a AP 5, à área de maior extensão territorial, a oeste e noroeste do território.

<sup>17</sup>Rio de Janeiro (2002).

<sup>18</sup>Rio de Janeiro (2000B).

por técnicos da Riourbe e de outros órgãos. 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 (Regularização de Loteamentos e Favela-Bairro) foram financiados com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contrapartida local do município do Rio de Janeiro, mediante um convênio único, unificando (apenas formalmente) os dois na esfera 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. Principal programa do governo da cidade, 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 14.332, de 7 de janeiro de 1995. Visando introduzir valores urbanísticos das áreas de ocupação formal da cidade e inter-

vir o mínimo possível nos domicílios construídos na favela, o programa é eminentemente voltado para a recuperação de áreas, por meio da implantação de infra-estrutura e de equipamentos públicos, e tem como metas *a integração social e a potencialização dos atributos internos das comunidades*<sup>19</sup>.

No escopo do Proap-Rio I, formatado no final de 1995 nos termos do contrato e do regulamento operacional assinado com o BID, além de melhorias físicas em favelas e loteamentos, foram incluídos programas de desenvolvimento sociocomunitário, educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda, regularização urbanística e fundiária, e reforço institucional das agências executoras<sup>20</sup>.

Quanto aos aspectos gerenciais do Favela-Bairro, cabe notar que a prefeitura optou por adotar a terceirização dos serviços como norma básica. Assim, foi terceirizada a maioria dos projetos, a execução e o acompanhamento das obras, cujo monitoramento foi feito pelo IplanRio, Riourbe, SMH e mais duas empresas contratadas: uma de apoio ao gerenciamento geral do programa e outra de prestação de assistência técnica e de apoio à supervisão. O trabalho dessas empresas, chamadas “gerenciadoras”, fez parte de toda a primeira etapa do programa, sendo posteriormente assumido, em 2001, pela SMH.

<sup>19</sup>Grifos nossos.

<sup>20</sup>Conforme Cavallieri (2003).

Os projetos foram contratados mediante concurso público, 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 mas principalmente às obras, pela falta de experiência das empreiteiras em executá-las em situação peculiar, como a das favelas. Isso levou a alguns conflitos com a administração e, algumas vezes, a mudanças de projeto que, segundo os arquitetos responsáveis, desvirtuaram as intenções originais com o objetivo de ampliar as margens de lucro<sup>21</sup>.

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 (Fundação Instituto de Geotécnica do Município [Geo-Rio], SMDS, IplanRio, SMU, SMO). O critério básico foi a busca de resultados a curto prazo, produzindo, assim, um efeito de demonstração. Com base 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 (% de domicílios com serviços inadequados de água potável e esgotamento sanitário);
- carência socioeconômica (média dos fatores: % de chefes de família com rendimentos até um salário mínimo, % de domicílios cujos chefes são analfabetos, % de domicílios chefiados por mulheres e % de crianças de 0 a 4 anos);
- grau de facilidade de urbanização (existência de infra-estrutura prévia, custo e complexidade para implantá-la);
- dimensão estratégica (existência de programas complementares já planejados).

Após a seleção pela equipe técnica da prefeitura, as favelas a serem urbanizadas foram declaradas Áreas de Especial Interesse Social (Aeis) nos termos do plano diretor<sup>22</sup>. Cabe ressaltar que, na primeira gestão, a prefeitura trabalhou inicialmente com um horizonte de 17 favelas<sup>23</sup>, operando praticamente sem contar com o financiamento do BID para as obras, que foram sendo desenvolvidas com recursos

<sup>21</sup>Depoimento pessoal do arquiteto Paulo Oscar Saad ao autor.

<sup>22</sup>A Lei 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 primeira fase do Favela-Bairro e estabelece resumidos padrões especiais de urbanização.

<sup>23</sup>AP 1 - Ladeira dos Funcionários, Parque São Sebastião, Morro do Escondidinho, Morro dos Prazeres; AP 2 - Andaraí, Mata Machado; AP 3 - Caminho do Job, Morro União, Serrinha, Morro da Fé, Parque Proletário do Grotão, Parque Royal, Chácara Del Castilho, Fernão Cardim; AP 4 - Canal das Tachas, Vila Amizade; AP 5 - Três Pontes.

municipais. Com a entrada do BID, o programa se expandiu para 56 áreas<sup>24</sup>. Essa situação favoreceu o governo seguinte, pois mostrou ser desnecessário o investimento na forma de contrapartida, possibilitando a liberação de verbas para outros programas ou para ampliar o número de comunidades incluídas.

Originalmente destinado ao atendimento às favelas de porte médio, o programa se desdobra, na segunda gestão (1997-2000), em dois outros: o Bairrinho<sup>25</sup> e o Grandes Favelas<sup>26</sup>, que, com objetivos similares, buscam ampliar a escala das intervenções. Uma síntese dessas transformações pode ser identificada na Tabela 1.

Incluído no Proap-Rio I, o programa contou com financiamento da ordem de US\$ 300 milhões, sendo US\$ 180 milhões do BID e US\$ 120 milhões da contrapartida local. Para o componente “urbanização de favelas”, o investimento previsto foi de US\$ 192 milhões em quatro anos, dos quais US\$ 32 milhões corresponderiam à contrapartida da prefeitura e US\$

160 milhões ao BID. O contrato prevê o custo máximo de US\$ 4 mil por família e de US\$ 3.500 na média, ao longo da execução do programa. Acima disso, é necessária aprovação prévia do órgão financiador. Além dos recursos do BID e da prefeitura, o programa contou com verbas da Caixa Econômica Federal por meio do Comunidade Solidária e de outros programas, como o Prosanear. Esses recursos tornaram-se ainda mais importantes durante a segunda gestão, principalmente para o Bairrinho e o Grandes Favelas.

Na segunda gestão, uma iniciativa financiada com recursos da União Européia, ainda em caráter piloto, visava construir uma intervenção de caráter social que antecedesse e acompanhasse as obras. Um convênio assinado em 1998 entre a prefeitura e a União Européia criou o programa de Apoio às Populações Desfavorecidas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (APD-Rio). Tendo por objetivo a melhoria das condições de vida dos moradores de cinco favelas inseridas no programa Bairrinho<sup>27</sup>, a proposta

<sup>24</sup>Além das 17 favelas anteriormente selecionadas, segundo dados da SMH, foram incluídas: na AP 1 - Vila Clemente, Parque Boa Esperança, Parque Vitória, Quinta do Caju, Tuiuti, Morro dos Telégrafos, Parque Candelária, Morro da Mangueira; na AP 2 - Morro da Casa Branca, Morro do Vidigal, Vila Cândido, Guarapes, Cerro Corá, Jamelão, Morro do Salgueiro, Morro da Formiga, Morro do Borel; na AP 3 - Morro da Bacia, Morro do Encontro, Morro dos Urubus, Morro do Fubá, Morro da Iguaiá, Vila Campinho, Comendador Pinto, Parque Proletário do Dique, Morro do Sossego, Buriti Congonhas, Faz-quem-quer, Morro do Sapê, Moisés Santana, Morro do Sereno, Rua Frei Gaspar (Morro da Paz), Morro do Caracol, Morro da Caixa-D'Água; na AP 4 - Vila Sapê, Floresta da Barra da Tijuca, Fazenda do Mato Alto; e na AP 5 - Bairro Nova Aliança, Divinéia.

<sup>25</sup>Foram incluídas no programa 39 favelas: AP 1 - Parque Conquista, Morro do Gari, Jurema Aires, Morro do Vigário, Vila Elza, Unidos de Santa Teresa, Santa Alexandrina; AP 2 - Morro Azul, Babilônia, Vila Pereira da Silva, Chapéu Mangueira, Vila Parque da Cidade, Vila Benjamin Constant, Vila Canoas, Pedra Bonita; AP 3 - Comunidade Agrícola de Higienópolis, Inácio Dias, Praia Rosa, Sapucaia, Vila Santo Antônio, Comunidade N. Sra. da Apresentação, Final Feliz, Vila Cambuci, Barro Preto; AP 4 - Novo Palmares, Tijuquinha, Muzema, Vila da Paz, Cambalacho; e AP 5 - Carumbé, Vila Verde, Areal, Comunidade São Jerônimo, Jardim Bela Vista, Agulhas Negras, Luís Fernando Vitor Filho, Vila Moretti, Vila São Bento, Vila União da Paz.

<sup>26</sup>O programa contemplou cinco áreas, sendo três com obras e duas com planos de intervenção: AP 2 - Rocinha; AP 3 - Jacarezinho; AP 4 - Rio das Pedras; AP 5 - Fazenda Coqueiros, Bairro Rollas.

<sup>27</sup>Vila Parque da Cidade, na Gávea; Vila Benjamin Constant, na Urca - na AP 2; Vila Moretti, Vila São Bento e Vila União da Paz, em Bangu - na AP 5.

do APD-Rio visa à construção de parcerias entre a sociedade civil e o poder público para a realização de projetos sociais e intervenções urbanas. Apresentando uma tentativa de caráter integrado – incluindo desde o melhoramento do ambiente urbano à

participação comunitária, alfabetização, capacitação profissional, geração de trabalho e renda e fomento a microempresas –, o programa atua também no processo de regularização das áreas. Os recursos aplicados foram de R\$ 634.196,53<sup>28</sup>.

Levantamento topográfico	Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios)	Bairrinho (de 100 a 500 domicílios)	Grandes Favelas (mais de 2.500 domicílios)	Total
Projetos a iniciar	-	22	-	22
Projeto em andamento	25	9	-	34
Projetos concluídos	-	8	2	10
Obras a licitar	-	-	-	-
Obras a iniciar	2	2	-	4
Obras em andamento	5	1	-	6
Obras concluídas	43	13	3	59
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>42</b>
População beneficiada	111	61	5	177
Fonte de recursos	444.500 habitantes PCRJ/BID	73.454 habitantes PCRJ/OGU/CEF / União Européia / ONG Come Noi	158.083 habitantes PCRJ/CEF	676.037 habitantes -
Investimento (em reais)	544.195.940,90	28.430.768,14	21.874.920,79	594.501.629,83
Comunidades beneficiadas	111	61	5	177

Tabela 1: Índices do Programa Favela-Bairro 9 (1ª etapa – 1994-2000). Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

<sup>28</sup>De acordo com os dados da SMH.

Atuando como um subprograma do APD-Rio, o Programa de Aperfeiçoamento Profissional (PAP), instituído pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) do Rio de Janeiro, instrui arquitetos para a assistência técnica em moradias situadas nas áreas de intervenção do Favela-Bairro. Essa iniciativa estende a melhoria do ambiente urbano à habitação.

De forma geral, como já adiantado, o Favela-Bairro não previa a construção de unidades habitacionais, exceto nos casos de remanejamento, 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%), e as famílias receberam casas construídas na própria favela ou uma indenização<sup>29</sup>. 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, a realização de obras de saneamento, a eliminação das áreas de risco e a 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, mesmo 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.

### 3.1. A regularização urbanística e fundiária

Poucas áreas delimitadas e aprovadas por lei municipal como de Especial Interesse Social (Aeis) passaram pelo processo de regularização. Das primeiras 17 favelas declaradas como Aeis em 1996, apenas cinco tiveram regulamentação urbanística, com a edição de normas de uso e ocupação do solo, e quatro foram objeto de titulação<sup>30</sup>. Além disso, das vinte leis aprovadas declarando favelas como de Especial Interesse Social no período 1997-2000, somente uma chegou à regularização dos lotes<sup>31</sup>.

Por estarem localizadas em áreas públicas, os instrumentos de titulação utilizados foram a Concessão de Direito Real de Uso, não onerosa e que pode ser registrada em cartório, e a Certidão de Inscrição de Ocupação, emitida pela Delegacia do Patrimônio da União, que, embora não possa ser registrada, garante ao beneficiário o reconhecimento da posse.

<sup>29</sup>A indenização pelo valor da benfeitoria a ser reassentada fazia parte da contrapartida ao empréstimo do BID, e a construção de moradia na mesma localidade, com no máximo 40 m<sup>2</sup>, era contemplada pelo financiamento do banco. Posteriormente, foi introduzida no programa a possibilidade de compra de um outro imóvel na mesma localidade, cujos recursos estariam também inseridos na contrapartida local. A opção pela compra de moradias para o reassentamento de famílias em áreas objeto do Favela-Bairro foi sendo utilizada progressivamente, tornando-se responsável por 59% dos valores pagos no período 1995-2002.

<sup>30</sup>Parque Royal, na Ilha do Governador - AP 3, e Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião, no Caju - AP 1, localizadas em terreno da União; e Fernão Cardim, no Engenho de Dentro - AP 3, situada em área municipal.

<sup>31</sup>Trata-se da favela Quinta do Caju, situada em área da União na região portuária, AP 1da cidade.



Observa-se que, nesses casos, a regularização fundiária não implica título de propriedade, e sim uma titulação que vincula legalmente o morador àquele imóvel.

Com procedimentos iniciais que incluem, entre outras ações, diagnósticos socioeconômicos; cadastramento das unidades habitacionais e de seus ocupantes; pesquisa fundiária - identificação dos proprietários no Registro Geral de Imóveis, no Cadastro Imobiliário Municipal ou Estadual, ou nos registros da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) - e levantamento aerofotogramétrico e topográfico, a regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda constitui um longo processo, que pode envolver instâncias governamentais das três esferas - municipal, estadual e federal.

Após a declaração em lei como de Especial Interesse Social, as áreas objeto de intervenção, concomitante ou posteriormente às obras de urbanização, têm iniciada a regularização urbanística, que abrange a elaboração de um projeto de alinhamento, definindo os limites entre os espaços públicos e particulares, o reconhecimento e a denominação formal dos logradouros e a edição de norma específica de uso e ocupação do solo, que tem por finalidade o ordenamento do ambiente construído e o “habite-se” das edificações.

Relacionada a instrumentos elaborados e aprovados pela administração municipal, a regularização urbanística não apresenta maiores dificuldades em seu alcance, que confere ao morador o “direito ao endereço”, mas sim nos resultados posteriores a essa etapa, como o registro do imóvel após o “habite-se”, que só é possível mediante a titulação, e o controle urbanístico da área.

Quanto à regularização fundiária, no caso de áreas públicas, incluem-se a formulação e a aprovação do projeto de parcelamento do solo, em que são definidos os espaços públicos e delimitados os lotes ou projeções de edificações em quadras; a posterior averbação desse projeto no Registro de Imóveis com os lotes individualizados e as quadras; e a elaboração do instrumento legal de titulação, que possibilitará o registro definitivo dos imóveis após a conclusão das obras de infra-estrutura. Além da urbanização e dos equipamentos, programas de geração de renda e trabalho têm sido desenvolvidos, em parceria com a SMDS.

### 3.2. Posto de Orientação Urbanística e Social (Pouso)

Tendo por objetivo o acompanhamento das áreas objeto de intervenção do Programa Favela-Bairro, foi criado, em 1996, o Posto de Orientação Urbanística e Social (Pouso), composto por uma equipe multissetorial da prefeitura, cuja principal atribuição era fiscalizar o uso do solo e promover a articulação com outros órgãos públicos para a manutenção das obras realizadas. Segundo Cavallieri (2003, p. 278), “na parte social, uma gama variada de orientações, informações e encaminhamentos eram fornecidos aos moradores”.

Instituindo a presença governamental na favela, mesmo que transitória, a atuação do Pouso foi considerada inovadora em função da possibilidade de interação das ações do programa com a população da área durante e após as obras de intervenção. Como principal elemento de articulação com os moradores, os assistentes sociais trabalhavam em conjunto com os agentes comunitários.

Após a transferência do trabalho do Pouso da Secretaria de Habitação para a Secretaria de Urbanismo, em 2003, foi dada maior ênfase à regularização urbanística das áreas. Uma das diretrizes do programa consiste em “educar e estabelecer certos deveres” aos moradores da favela contemplada com o Favela-Bairro, de modo que estes possam zelar pela infra-estrutura e pelo espaço público, além de comunicar ao órgão da prefeitura a intenção de modificar ou executar novas construções (Rio de Janeiro, 2005b). Para tanto, o Pouso conta com uma equipe formada por arquitetos, engenheiros e apenas um assistente social, e também com agentes comunitários, que atendem a 22 Postos, além do que funciona na favela da Rocinha, denominado Posto de Orientação Técnica (POT).

### 3.3. As mudanças no Proap-Rio II

Passados cinco anos do primeiro empréstimo, e sem que todas as obras iniciadas tivessem sido concluídas, foi assinado em 2000 um novo contrato com o BID para a realização do Proap-Rio II, relativo ao

período 2001-2004, com a liberação de mais US\$ 300 milhões e a contrapartida municipal de US\$ 120 milhões. Com idêntica engenharia financeira, que incorporava cerca de US\$ 7 milhões para a complementação de obras ainda do contrato anterior (Cavallieri, 2003, p. 271), o escopo do programa foi ampliado, visando a um “projeto integrado” com o objetivo de

dotar os assentamentos de infra-estrutura urbana e serviços sociais básicos, regularizá-los e integrá-los à cidade, proporcionando o desenvolvimento de suas crianças e adolescentes, e a geração de oportunidades de trabalho e renda, contando com quatro componentes: urbanização integrada (SMH); atenção às crianças e adolescentes (SMDS); trabalho e renda (SMTb<sup>32</sup>); e desenvolvimento institucional (SMH, SMDS, SMTb, SMU).

Nas intervenções, foram incluídas as favelas menores – do programa Bairrinho (de 100 a 500 domicílios) – e maiores – do programa Grandes Favelas (de mais de 2.500 domicílios) –, considerando os complexos formados pelo agrupamento de várias comunidades contíguas ou próximas<sup>33</sup>. Além disso,

<sup>32</sup>Secretaria Municipal do Trabalho.

<sup>33</sup>Segundo a SMH, 55 áreas foram incluídas no Proap II pelo Favela-Bairro: AP 1 - Rodo, Matinha (Pantanal), Morro do Bispo (Sumaré), Morro do Catumbi, Morro Santos Rodrigues, Morro Azevedo Lima, Morro de São Carlos, Morro da Providência; AP 2 - Morro dos Cabritos, Morro do Chacrinha, Vila Santo Amaro, Morro da Liberdade (Turano), Parque São Paulo II (Parque JK), Nova Divinéia (Borda do Mato), Parque Vila Isabel, Morro dos Macacos, Pau da Bandeira, Morro do Cruz (França Júnior e Buraco Quente), Santa Marta; AP 3 - Parque Proletário de Vigário Geral, Morro do Juramento, Parque Silva Vale, Vila Primavera, Morro da Cachoeira Grande, Morro da Cotia, Cachoeirinha, Santa Terezinha, Grotá, Santa Maria, Jacaré, Jacaré-Rio dos Cachorros, Bela Vista da Pichuna, Magno Martins, Fazenda Botafogo, Morro do Dendê, Parque Jardim Beira-Mar (ou Te Contei), Morro São João, Dois de Maio, Parque União Del Castilho, Águia de Ouro, Vila Esperança, Parque Proletário de Acari, Vila Rica de Irajá, Vila Arará; AP 4 - Parque Chico Mendes, Rua 8 W nº 500, Barão, São José Operário; AP 5 - Vila do Céu, Vila São Jorge, Jardim Moricaba, Vila João Lopes, Cosme e Damião, Vila Mangueiral, Coréia (Senador Camará), Caminho do Lúcio. O programa Bairrinho incluiu, além das áreas anteriormente selecionadas: AP 2 - Tijuacu; e AP 4 - Entre Rios. Além disso, o Grandes Favelas contemplou com um plano o Complexo do Alemão, localizado na AP 3.

foi ampliado o limite de realocação para desadensamento, de 5% para 8%.

O Proap-Rio II introduziu a elaboração de Planos de Ação Social Integrada (Pasi), sob a responsabilidade da SMDS, SMTb e SMH, e coordenação do Comitê de Coordenação do Programa, para atender a uma ou mais comunidades, orientando a definição de ações a serem executadas nos componentes de urbanização integrada; na atenção às crianças e adolescentes; e na geração de trabalho e renda. Os planos devem ser aprovados pelas respectivas comunidades em assembléia de seus moradores<sup>34</sup>.

Não há no Favela-Bairro um fórum intermediador, como o Núcleo de Regularização de Loteamentos. A participação dos moradores ocorre em torno de assembléias realizadas em cada comunidade, e a prefeitura tem a diretriz de estimular a formação de conselhos envolvendo outras entidades, além das associações de moradores existentes, que funcionem como interlocutores do poder público durante as obras. Em alguns casos, houve denúncias de associações de moradores relativas à ação da prefeitura na criação de grupos locais subservientes aos seus interesses. A avaliação dos técnicos municipais, entretanto, é que a participação da população, embora

exigida pelo Proap-Rio na fase de projeto, é pequena “em função do desinteresse dos moradores”.

Por conseguinte, o Pasi deverá, concomitantemente ao projeto de urbanização, acompanhar os estudos das áreas objeto do Favela-Bairro e compreenderá, além do diagnóstico e das propostas de intervenção, a participação comunitária em ações durante e após a realização das obras.

### 3.4. A Equipe E-Solo

Durante a reunião de avaliação dos cinco anos da Agenda Habitat II, desde a Conferência Internacional sobre assentamentos humanos (Istambul, 1996), o então prefeito da cidade, César Maia, buscando maior representatividade internacional, assumiu o compromisso de lançar no Rio de Janeiro a Campanha Mundial de Regularização da Moradia<sup>35</sup>. O que veio a gerar, no âmbito municipal, a criação da Equipe Macrofuncional E-solo, tendo por objetivo “legitimar e institucionalizar as atividades para implementação de um Programa de Regularização e Titulação de Assentamentos Populares”.

Contando com quatro programas destinados à regularização fundiária - de Regularização de Loteamentos e Titulação; de Regularização de Favelas

<sup>34</sup>Proap-Rio II, Regulamento Operacional.

<sup>35</sup>O objetivo da campanha foi alcançar um progresso significativo na provisão de moradia digna para todos, segurança jurídica para a regularização da ocupação e acesso aos serviços básicos até o ano de 2015.

e Titulação; de Regularização e Titulação de Assentamentos, promovidos pelo município; e de Regularização de Conjuntos Habitacionais e Titulação – na sua estrutura, coube à SMH a função gestora da Equipe E-solo<sup>36</sup>. Com diretrizes específicas, abrangendo a regularização urbanística, administrativa, fiscal e de registro, foram eleitos como projetos prioritários dessas ações a favela Quinta do Caju, na área portuária da cidade, e o Parque Royal, localizado na Ilha do Governador, ambos em terrenos da União repassados ao município.

Posteriormente, foi acordado um convênio entre a prefeitura e o Escritório Regional para a América Latina e o Caribe (Rolac), do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), voltado para trabalhos direcionados para a regularização fundiária de favelas e loteamentos que tivessem a regularização urbanística concluída, de acordo com o contrato do BID. Essa iniciativa resultou em uma articulação intermunicipal (Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, Joinville, Porto Alegre, Recife, São Luís, São Paulo, Salvador e Vitória) relativa ao tema da regularização e no lançamento da Campanha Nacional pela Regularização Fundiária e pela Governança Urbana, em outubro de 2003, com

a assinatura da “Carta Compromisso das Cidades” pelo Ministério das Cidades, pela Frente Nacional de Prefeitos e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana. Observa-se que, assim, o Favela-Bairro ganha um outro fórum, o do Banco Mundial, visando atuar na regularização fundiária, campo em que praticamente não avançou em resultados.

As iniciativas da Equipe E-Solo resultaram na modificação da Lei Orgânica Municipal possibilitando a doação de imóveis públicos; na assinatura do contrato de cessão gratuita por aforamento entre a União e o município favorecendo a utilização da Concessão de Direito Real de Uso como instrumento de titulação para as áreas da Quinta do Caju e do Parque Royal; e na elaboração de ato administrativo<sup>37</sup> estabelecendo procedimentos específicos para a aprovação de projetos de alinhamento e de parcelamento em áreas ocupadas por assentamentos populares. Entretanto, ainda não se tem uma avaliação dos resultados dessas ações relativos ao alcance da regularização fundiária em favelas.

Alguns indicadores sintéticos referentes ao desempenho do programa e às mudanças operadas ao longo das duas administrações podem ser vistos nas Tabelas 2, 3 e 4:

<sup>36</sup>Além da SMH, a equipe foi composta pela Célula Urbana – assessoria especial do prefeito –, pelas Secretarias Municipais de Urbanismo, de Governo, e de Meio Ambiente, pela Diretoria de Patrimônio da Secretaria Municipal de Fazenda e pela Procuradoria Geral do Município (Decreto 19.646, de 2001).

<sup>37</sup>Resolução Conjunta SMU/SMH 01, de 09/07/2002.

Dezembro de 1995 / Dezembro de 1996		Janeiro de 1997 / Outubro de 2000	
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

Tabela 2: Continuidade do Programa Favela-Bairro com a mudança de gestão (César Maia - Conde).  
Fonte: IplanRio, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

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%
<b>Total</b>	<b>180,00</b>	<b>180,0</b>	<b>139,636</b>	<b>120,00</b>	<b>319,636</b>	<b>300,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Tabela 3: Custos do Proap-Rio I e Proap-Rio II / usos e fontes em US\$ 1.000.000,00. Fonte: IplanRio, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

	Comunidades	Domicílios	População	Fonte
Projeto em licitação	20	21.256	68.050	Proap 2
Fase de projeto	31	31.436	12.175	Proap 2
Obras em andamento*	41	48.266	175.451	Proap 2 **
Obras concluídas	51	49.434	182.840	Proap 1

\* Incluem quatro favelas, com cerca de 2.000 domicílios: Mangueira, Juramento, Vigário Geral/Lucas e Morro do Dendê.

\*\* Usados ainda recursos Proap 1 nas obras do Morro da Mangueira.

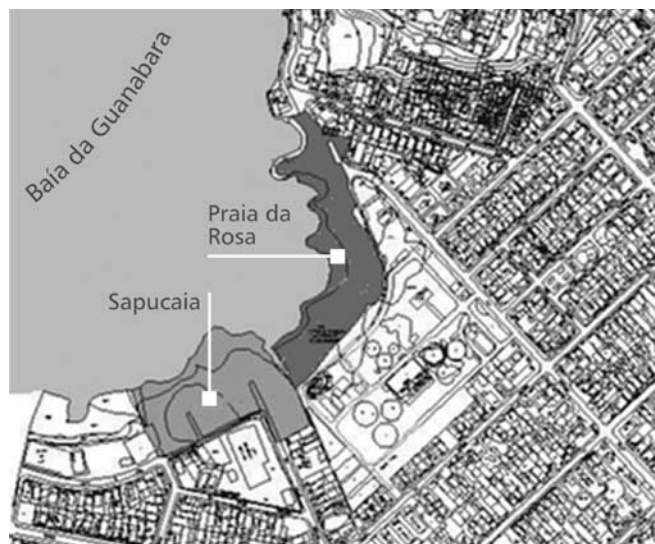
Tabela 4: Programa Favela-Bairro (Proap) – indicadores de andamento (2003). Fonte: IplanRio, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

## 4. Estudos de caso: Praia da Rosa e Sapucaia, Vidigal e Rio das Pedras

### 4.1. Praia da Rosa e Sapucaia

Localizadas ao norte da Ilha do Governador, na

XXª Região Administrativa, Área de Planejamento 3 do município, as favelas da Praia da Rosa e Sapucaia são contíguas, delimitadas e separadas por uma via, pela praia, na linha-d'água, e por um muro da Cedae (ver Mapa 2 e Foto 1).



Mapa 2 - Áreas das favelas Praia da Rosa e Sapucaia antes da intervenção.. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.



Foto 1 - Vista aérea das favelas, antes das obras.. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

Na época em que foi implantado o projeto de urbanização para essas áreas, ainda não havia no Rio de Janeiro um programa destinado a pequenas comunidades. Considerando a necessidade de ampliar as intervenções para favelas menores do que as contempladas pelo Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios), a prefeitura criou o Bairrinho, em 1997. Essas duas favelas, que já contavam com um diagnóstico local e uma organização dos moradores, junto com mais outras duas, foram então as primeiras inseridas no programa.

#### 4.1.1. Histórico

Os primeiros moradores formavam o núcleo de pescadores local, em 1937, no então Saco da Rosa. Desde essa época, as lutas pelo direito de permanência marcam a história da Praia da Rosa e Sapucaia. Houve duas grandes investidas nos anos de 1968 e 1970, quando as casas situadas em área sob litígio na justiça – por reintegração de posse – foram ameaçadas de demolição. Essa insegurança diante do “fan-

tasma da remoção” (Rodrigues, 2002) pairou sobre aquela população durante décadas.

Em 1968, houve uma iniciativa, por parte da organização dos moradores, para garantir a permanência e o reconhecimento pelo estado, através do registro da colônia de pescadores. A tentativa não teve sucesso, pois o número de pescadores não correspondia ao exigido pela Capitania dos Portos. Mais tarde, seria criado o Centro de Melhoramentos da Praia da Rosa (atual associação de moradores), como alternativa encontrada para o reconhecimento da comunidade e o respaldo de suas reivindicações nos órgãos governamentais.

Vivendo em condições miseráveis, agravadas pelo constante alagamento da área pela maré da Baía de Guanabara, a população recorria ao uso de palafitas nas construções, procedimento que se tornou a característica mais marcante da comunidade (Fotos 2 e 3).



Foto 2



Fotos 2 e 3 - Vista da área alagada, antes da intervenção do Programa Bairrinho. A comunidade de pescadores apresentava formas mistas de ocupação: palafitas, barracos de madeira, casas de alvenarias etc.  
Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Foi no ensejo do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara que as associações de moradores das duas favelas buscaram dar visibilidade a seus problemas, elaborando, em 1988, um documento com uma série de reivindicações intitulado “Queremos urbanização”. Firmou-se, então, um convênio entre a Secretaria Municipal de Habitação e a Escola de Serviço Social da UFRJ, que já havia desenvolvido estudos na área, para o acompanhamento do projeto de urbanização, durante as fases de implantação, execução e pós-urbanização.

#### 4.1.2. Caracterização da área e da população

Situadas em área sujeita às marés, com proximidade de mangue, as duas favelas estão inseridas no bairro Tauá e ocupam a baixada da Ilha do Governador, na Baía de Guanabara. Com risco de inundações, há incidência de poluição hídrica e proliferação de

vetores de doenças. A acessibilidade do sistema viário é boa e o transporte é feito por ônibus, por meio de linhas que servem a outras áreas, como Bancários, Ribeira e Bananal.

O bairro Tauá conta com cinco escolas públicas, e os equipamentos públicos de saúde utilizados pelos moradores são relativamente distantes, havendo apenas um posto do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) no bairro vizinho Bancários. O comércio é local e existem, além de uma indústria, dez instituições: uma creche municipal, duas pré-escolas, duas sedes de associações de moradores, quatro igrejas e um centro espírita.

A área pertence à União, e as construções, predominantemente de uso residencial, são, em sua maioria, de alvenaria. Antes da intervenção, cerca de 80% dos domicílios tinham água encanada, e o destino do esgoto era o mar.



De acordo com levantamentos feitos pela Escola de Serviço Social da UFRJ, em 1996, as duas favelas somavam 916 domicílios e 3.318 moradores, sendo 1.858 em Praia da Rosa e 1.460 em Sapucaia. Dos 3.318 habitantes, 41% eram provenientes da Região Nordeste do país e residiam no local há pelo menos dez anos. O perfil da população é de classe social baixa, em sua maioria prestadora de serviços domiciliares e de segurança, apresentando uma renda média individual de 2,16 salários mínimos (1996).

#### 4.1.3. Caracterização do projeto – ações previstas e realizadas

A intervenção prevista para a área contemplava projeto viário, de contenção, de pavimentação e de redes de drenagem, além do reassentamento das famílias que moravam em palafitas e o aterro da área alagada (Foto 4). A reforma da praça e a implantação de



Foto 4 - Pista externa com algumas unidades habitacionais construídas para reassentamento da população. Ciclovia sobre aterro, onde anteriormente localizavam-se as palafitas. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

uma creche também faziam parte da proposta. Foram incluídas ainda outras ações, como arborização; alargamento, prolongamento e abertura de vias; regularização de ruas e calçadas (Foto 5); abertura da rua de ligação entre as duas favelas; entroncamento e criação de ciclovia à beira da Baía de Guanabara; implantação de telefone público; realocação de tanques comunitários e da cooperativa de pesca; e implantação de um píer.



Foto 5 - Beco consolidado pelas obras, que procuraram manter as referências locais de espacialidade. Além de aberturas de vias carroçáveis, as vielas foram estudadas de acordo com os percursos típicos dos moradores. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Embora o projeto não tivesse previsto a participação popular, na discussão acerca das intervenções, os moradores que ocupavam as palafitas ficaram reacios de abandoná-las em troca do lote urbanizado, ficando então acordado que seriam construídos “embriões” de 20 m<sup>2</sup>, em área da própria favela. A abertura da via de ligação entre as duas comunidades também foi objeto de controvérsia; como não houve acordo entre os moradores, foi realizado um plebiscito, cujo resultado foi favorável à abertura da rua.

Contando com recursos próprios da prefeitura, os investimentos aplicados na área foram distribuídos conforme a Tabela 5.

Objeto	Valor do investimento (R\$)
Urbanização	2.387.470,52
Praça e creche	233.152,95
149 embriões	658.365,86
Projeto	113.000,00
Total	3.391.989,33

Tabela 5: Recursos investidos no Programa Bairrinho para Praia da Rosa e Sapucaia. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

Nas ações destinadas ao reassentamento das famílias que ocupavam as palafitas e as áreas de alargamento das vias, foram urbanizados 116 lotes na favela Praia da Rosa, 13 na área central das favelas e nove em Sapucaia. Além disso, foram construídos 107 embriões na Praia da Rosa e 42 em Sapucaia, onde também foi erguido um edifício de seis apartamentos. Um morador preferiu a indenização por sua moradia anterior.

A área teve o processo de regularização urbanística iniciado, mas não chegou à titulação. Nas datas de entrega dos embriões, foram assinados Termos de Compromisso de Entrega de Imóvel entre a prefeitura e o morador. Não foi prevista para o local a implantação do Pouso, sob a alegação de que o posto situado em outra favela do bairro, o Parque Royal, poderia atender às duas comunidades em questão.

As obras foram finalizadas em 1998, mas, alguns anos após a urbanização, a área apresenta um quadro de abandono e decadência. Segundo Rodrigues (2002), as duas associações de moradores afirmam que não foi realizada a manutenção dos equipamentos públicos, bem como das tubulações de esgoto, que funcionam precariamente, apesar dos serviços terem sido solicitados diversas vezes ao poder público. O abastecimento de água também apresenta problemas, sendo eventualmente suspenso por até três dias. A maior parte das praças não tem postes suficientes, e a ciclovia possui trechos sem iluminação pública.

A rua de ligação entre as favelas facilitou o trânsito de carros de passeio, de ambulâncias e de caminhões de lixo. Entretanto, em função da presença do tráfico de drogas, viaturas da polícia a utilizam, por vezes em alta velocidade, pondo em risco os transeuntes que por ali passam, pois, em diversos trechos, a rua não tem largura suficiente para receber calçadas.

Por fim, não houve estímulos socioeconômicos, como garante o Bairrinho, nem programas educativos, esportivos ou recreativos, de geração de renda, de capacitação profissional ou de educação sanitária nessas

áreas. Segundo o Censo 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado após as obras de urbanização, a população das duas comunidades sofreu uma pequena alteração, havendo um decréscimo na favela da Praia da Rosa, que passou a contar com 1.743 habitantes, e um acréscimo na de Sapucaia, que computou um total de 1.564 pessoas.

#### 4.2. Vidigal

Situada no bairro do Vidigal, na VIª Região Administrativa, Área de Planejamento 2 do município, entre três outros bairros da zona sul – ao norte, a Gávea; a leste, o Leblon; e a oeste, São Conrado, onde reside a população de maior poder aquisitivo da cidade –, a favela do Vidigal tem como principal entrada a Av. Niemeyer, importante via de acesso na região, e ocupa a encosta do maciço Dois Irmãos, próximo ao oceano Atlântico (ver Foto 6). Contando com 2.287 domicílios, em 1991, a favela foi inserida no programa Favela-Bairro, no âmbito do Proap-Rio I, e seu projeto de urbanização foi iniciado em 1995.

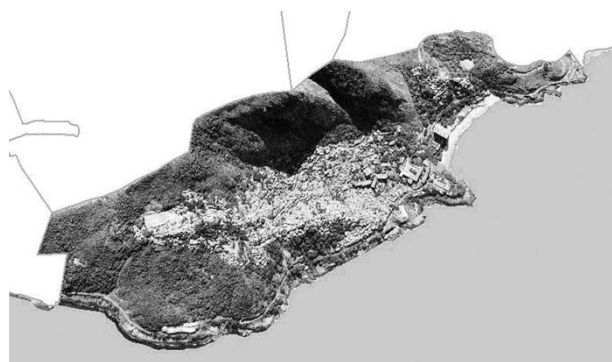


Foto 6 - Área da favela e do maciço Dois Irmãos, próximo ao mar.  
Fonte: PCRJ/IPP-Armazém de Dados

##### 4.2.1. Histórico

Com um loteamento denominado Jardim Vidigal, aprovado e averbado no Registro de Imóveis na década de 1930, porém não implantado, teve início a ocupação da parte inferior do morro, que em 1941 já continha seus primeiros barracos.

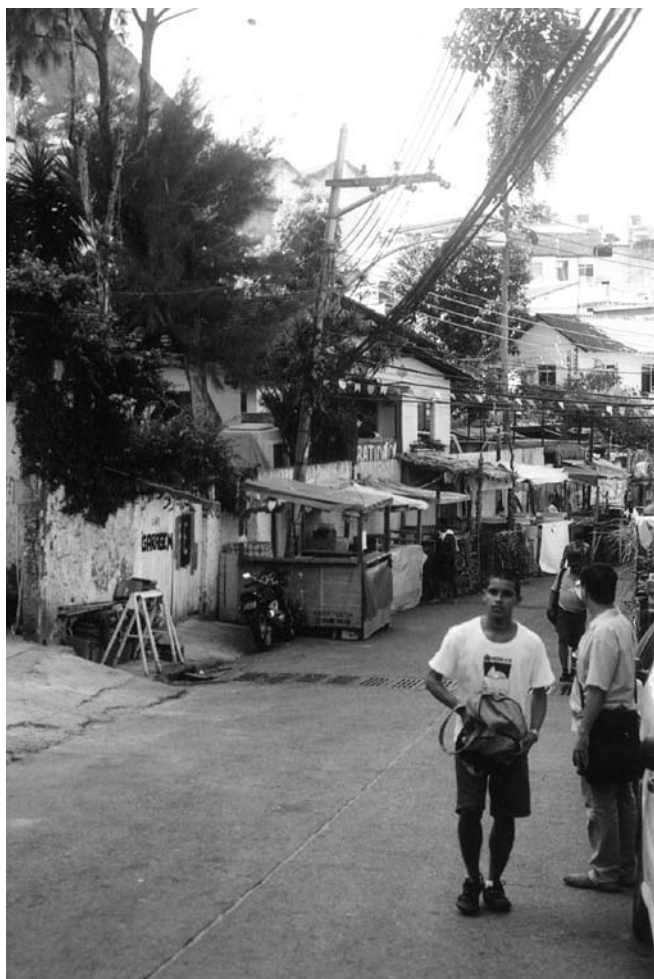
A expansão da favela foi inibida pela presença de “vigias”, que não permitiam o melhoramento dos barracos ou novas construções. Entretanto, com o fortalecimento da associação de moradores nos anos 1960, essa atuação de coibição começa a se enfraquecer. É também nesse período que ocorre a implantação de um empreendimento imobiliário destinado à classe média, em área contígua à favela.

Em 1977, foi detectada a intenção do governo de remoção da comunidade, o que motivou um movimento de resistência articulado pela associação de moradores, com o apoio de entidades como a Pastoral de Favelas. Nessa ocasião, com receio da possível remoção, alguns moradores aceitaram a mudança para o Conjunto Habitacional de Antares, em Santa Cruz, bairro da zona oeste da cidade.

Afastada a possibilidade de remoção, a associação de moradores promoveu uma campanha de conscientização da população no sentido de melhorar as condições de suas habitações, pressionando o poder público para a prestação de serviços essenciais e o desenvolvimento de uma série de iniciativas, tais como a implantação de uma creche, um centro cultural, cursos de especialização, melhorias em infra-estrutura e controle da expansão da favela.

#### 4.2.2. Caracterização da área e da população

A área de ocupação da favela do Vidigal é de cerca de 270.000 m<sup>2</sup>, com uma morfologia topográfica de encostas com declividade acentuada sobre o mar. Situada em grande parte em região destinada à conservação ambiental, conjuga áreas verdes, rochosas – incluindo áreas de risco – e de nascentes, com



a ocorrência de desmatamentos pontuais, poluição dos cursos de água, acúmulo de lixo nas encostas e ruas de acesso com calçadas estreitas ou quase inexistentes, em que pessoas e veículos transitam com intensa movimentação. A parte de menor altura do morro é a de ocupação mais densa, com a presença do uso residencial e do comércio local (Foto 7).

A legislação ambiental incidente na área do maciço Dois Irmãos abrange um conjunto de leis federais, estaduais e municipais, observando-se o tombamento nacional, em 1973, acima da cota 100, como área de preservação permanente. O uso do solo é regido pela legislação municipal de zoneamento (Decreto 322/1976), que compreende áreas acima da cota 100 (Zona Especial 1), de proteção ambiental e de restrição à ocupação urbana; áreas estritamente residenciais, para o uso unifamiliar (ZR 1); a faixa de testada para a Av. Niemeyer, delimitada como turística; e o trecho entre a Av. Niemeyer e o mar, definido como non aedificandi. Por conseguinte, o não atendimento às determinações dessas normas pela ocupação da favela caracteriza um dos principais aspectos de sua irregularidade urbanística e ambiental.

Na área mais próxima à Av. Niemeyer (Foto 8), estão localizadas duas escolas públicas e as paradas de ônibus que fazem a ligação com outros bairros e com o metrô, além dos pontos de saída do transporte alternativo que atende à favela – kombis, vans e mo-

Foto 7 - Rua principal, comércio ambulante e pequenas vendas.  
Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

tos. Existem dois hospitais públicos e três postos de saúde municipais situados em áreas vizinhas, e um posto local, também municipal, junto à associação de moradores. Na parte mais alta do morro, foi implantado o Centro de Esportes e Lazer da Vila do Vidigal, cujas obras de execução não foram concluídas. A favela conta ainda com duas creches mantidas pela SMDS, bem como com igrejas e templos. As construções são predominantemente residenciais e, na sua maioria, de alvenaria, com cobertura de laje, variando entre dois e três pavimentos.



Foto 8 - Acesso a partir da Av. Niemeyer. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Durante o processo de ocupação, a área teve alguns sistemas de infra-estrutura básica implantados parcialmente pela prefeitura e pela Cedae, por meio do Proface. Porém, o atendimento permaneceu defi-

citário em sua totalidade, com falta de água, esgotamento sanitário em valas negras e drenagem correndo superficialmente sob as casas.

Configurando, em sua grande maioria, um bolsão de mão-de-obra desqualificada que presta serviços principalmente nos bairros próximos - Leblon, Gávea, Ipanema, Copacabana e São Conrado -, a população da favela, em 1991, era de 8.580 habitantes, com uma densidade populacional de 361,29 hab./ha. Em 2000, essa população totalizou 9.364 pessoas, tendo sido computados 2.757 domicílios<sup>38</sup>.

Existem na comunidade grupos que desenvolvem atividades teatrais (Nós do Morro), a escola de samba Acadêmicos do Vidigal, um grupo de pagode profissional (Fundo de Varanda), vários músicos e artistas plásticos.

#### 4.2.3. Caracterização do projeto - ações previstas e realizadas

A área da favela do Vidigal contava com alguns projetos anteriores à intervenção prevista pelo programa Favela-Bairro, como a contenção de encostas nas áreas de risco (através da Geo-Rio); o programa de instalação de depósitos de coleta de lixo; a implantação da Vila Olímpica (Foto 9), no âmbito da Secretaria Municipal de Esportes; e um estudo para a duplicação da Av. Niemeyer, a cargo da Secretaria Municipal de Transportes.

<sup>38</sup>Segundo dados do Censo do Rio de Janeiro (2000b).



Foto 9 - Vila Olímpica, creche ao fundo. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

As ações previstas pela intervenção contemplavam saneamento básico, adequação do sistema viário, melhoria das condições de acessibilidade, redefinição do sistema de tratamento de lixo, remoção e realocação de moradias situadas em área de risco e criação de creche, lavanderia coletiva e área de lazer incorporada à Vila Olímpica. Contando com recursos da prefeitura e do BID, os investimentos aplicados foram distribuídos conforme a Tabela 6.

As famílias que ocupavam os imóveis objeto de realocação foram indenizadas, não havendo o reassentamento em unidades residenciais construídas na área.

O prédio erguido com recursos do programa para esse fim foi adaptado para funcionar como creche.

Segundo a associação de moradores, não houve processo participativo na realização do projeto ou na implantação da intervenção proposta. O Pouso foi instalado no início das obras, em 1996, e desativado em 2000, quando a urbanização foi finalizada. Além disso, a favela não foi objeto de regularização fundiária, ainda que, em 1998, uma área na Av. Niemeyer tenha sido declarada como de Especial Interesse Social, através de lei municipal<sup>39</sup>.

Objeto	Valor do investimento (R\$)
Urbanização	7.624.124,18
Urbanização - complementação	4.460.012,72
Indenizações	2.090.970,10
Projeto	355.876,50
Prédio para realocação	300.188,44
Urbanização - reajuste	188.315,31
Urbanização - visibilidade	149.349,24
Desapropriações	52.300,00
Creches e Cemasi	19.356,37
Total	15.240.492,85

Tabela 6: Recursos investidos no Favela-Bairro Vidigal. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

<sup>39</sup>Lei 2.704/1998.

Apesar de as obras de urbanização terem trazido melhorias para a comunidade (Fotos 10 e 11), observa-se que o tratamento das áreas de risco foi parcial, uma vez que ainda existem trechos sujeitos a desabamento e que, mesmo com a intervenção, há

vazamento de esgoto (Foto 12) e problemas no abastecimento de água. O estado do posto de saúde e das escolas públicas é precário, assim como o de parte das obras realizadas pelo programa, que carecem de conservação e de manutenção.

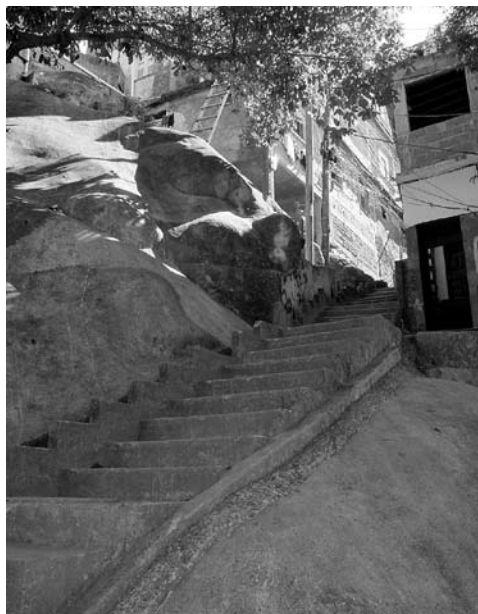


Foto 10 - Circulação por escadaria sem corrimão, acessibilidade ainda reduzida. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

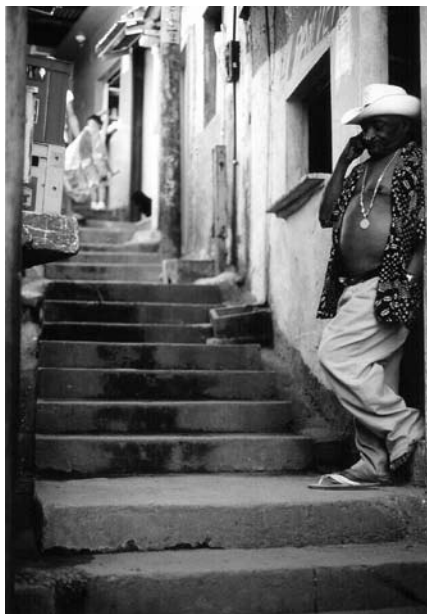


Foto 11 - Acesso às habitações por meio de escadaria. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase



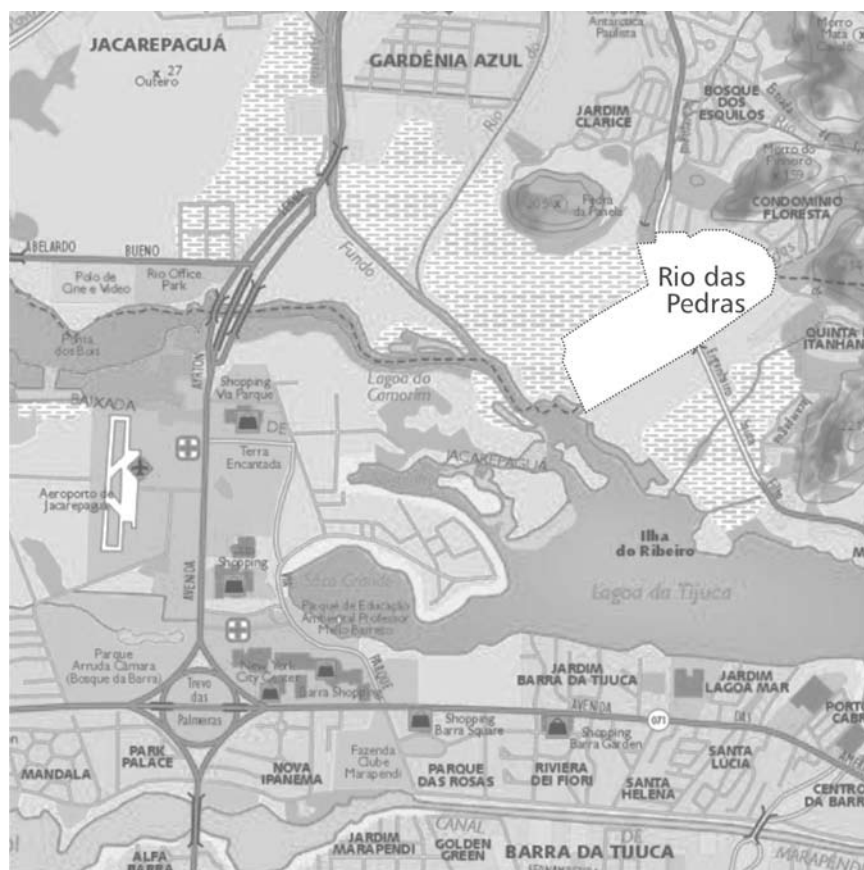
Foto 12 - Pelo sistema de drenagem, correm também lixo e esgoto. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Uma das críticas dos moradores à intervenção foi a atuação prioritariamente físico-territorial, faltando o incremento a programas socioeconômicos e educacionais destinados à população.

#### 4.3. Rio das Pedras

A favela Rio das Pedras está situada no bairro

de Jacarepaguá, zona oeste, na XVIª Região Administrativa, Área de Planejamento 4 da cidade. Com acesso pela antiga Estrada de Jacarepaguá e pela Estrada Engenheiro Souza Filho, a área é próxima aos bairros de Gardênia Azul, Jardim Clarice, Bosque dos Esquilos, Quinta do Itanhangá e Barra da Tijuca (ver Mapa 3).



Mapa 3 - Localização da favela Rio das Pedras e de bairros próximos. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Inserida no programa Grandes Favelas, com cerca de 12.000 domicílios e uma população estimada em 42 mil habitantes<sup>40</sup>, a comunidade teve suas obras de urbanização divididas em três etapas, a primeira iniciada em 1999.

#### 4.3.1. Histórico

Ao fim do ciclo econômico local, de produção açucareira, a Baixada de Jacarepaguá se encontrava retalhada por várias fazendas. Até meados da década de 1960, o entorno da Pedra da Panela, de pouca

<sup>40</sup>De acordo com os dados do Rio de Janeiro (2000b).



acessibilidade, apresentava uma ocupação rarefeita, incluindo alguns barracos ao longo do Rio das Pedras, mais próximos à Estrada de Jacarepaguá. Foi nessa área que se estabeleceu o núcleo inicial da favela, na margem direita do rio.

Com o desenvolvimento urbano da Barra da Tijuca, as obras de infra-estrutura (com projetos de saneamento – que levaram à canalização de diversos rios – e a implantação de vias) e a construção de edificações atraíram para a região um grande contingente de mão-de-obra. Sem qualificação e local para moradia, essa população acabou se instalando em abrigos precários, aumentando a área da favela.

Diante da ameaça de remoção, com uma ordem judicial de desocupação, o governo do estado editou um decreto<sup>41</sup> considerando a área da Granja Rio das Pedras, localizada entre a Estrada de Jacarepaguá e a Lagoa da Tijuca, de utilidade pública para desapropriação, com destinação de colônia agrícola e de integração da reserva biológica de Jacarepaguá. Evitada a remoção, o local passou a acolher também famílias que se deslocaram das margens da Estrada de Jacarepaguá, uma vez que, no terreno desapropriado, tolerava-se a instalação de moradias provisórias.

Nos anos 1970, as obras de implantação da Via 5 (GB-2) incluíram a abertura da Estrada Engenheiro Souza Filho, que ficaria conhecida como a “variante” da Estrada de Jacarepaguá e se tornaria um dos principais acessos à favela. Essas obras, além de modifi-

carem a região, incorporando-a à malha urbana da cidade, ocasionaram a expansão de Rio das Pedras, com o aproveitamento da terraplanagem no trecho entre a variante e a Lagoa da Tijuca.

Alguns projetos destinados à classe média foram aprovados em terrenos próximos à área, com a construção de parte das edificações previstas. No caso do empreendimento da Delfin-Rio, cedido em parte ao Banco Nacional de Habitação (BNH) como resultado de negociação no processo de intervenção da empresa, foram construídos oito prédios com 18 pavimentos. O restante dos prédios, seis blocos com 972 apartamentos, esteve envolvido na liquidação extrajudicial da empresa, tendo o Banco Central como liquidante. Esse empreendimento foi invadido no início dos anos 1990 por moradores da favela, que foram posteriormente retirados sob ação de reintegração de posse.

Do ponto de vista legal, apesar de o decreto de desapropriação se destinar a toda a gleba da Granja Rio das Pedras, o governo estadual concedeu, em 1982, a retrocessão da parte que ficava entre a variante e a Lagoa da Tijuca, devolvendo-a aos antigos proprietários. Dois anos mais tarde, o município tentou nova desapropriação dessa área, recuando diante do alto valor atribuído ao imóvel.

Ainda nos anos 1980, através do programa Cada Família, um Lote, a Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (Cehab-RJ), da então Secretaria de Estado do Trabalho e Habitação, iniciou o aterro em

<sup>41</sup>Decreto “E” 1.551, de 1967.

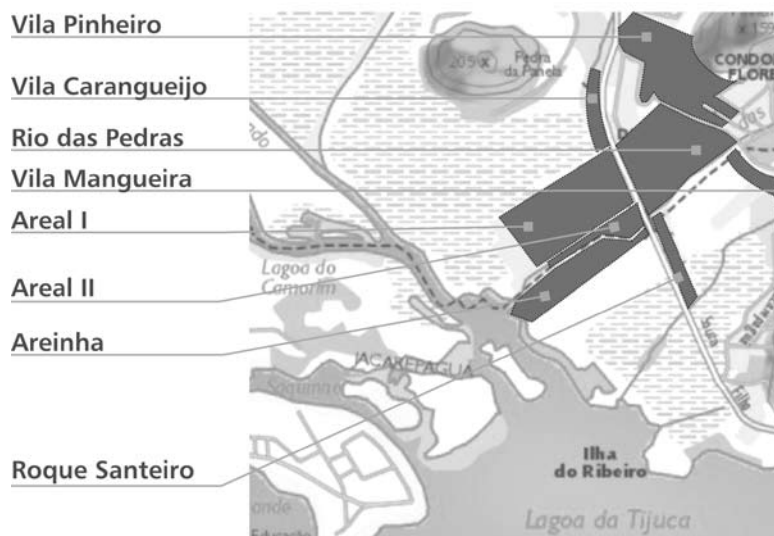
um terreno localizado entre a variante e a orla da Lagoa da Tijuca, com a finalidade de reassentar 35 famílias removidas da favela em função das inundações ocorridas com as chuvas de 1984. Com a enchente, parte da população ficou acampada à beira da variante em barracas da Defesa Civil, que mais tarde deram lugar a barracos de madeira e construções de alvenaria, consolidando a ocupação antes provisória.

Visando atuar na regularização de parte da favela, a Cehab-RJ promoveu, em 1985, a entrega de 130 títulos aos moradores de Rio das Pedras, quando no local residiam em torno de 2.800 famílias. Diante das dificuldades no aterro do terreno destinado ao reassentamento, em decorrência das características naturais da área – solo frágil e alagável –, e dos custos do aterramento, quando finalmente ele foi concluído, o assentamento das famílias acabou não se realizando, em consequência da mudança de governo e do

término do programa. Dessa forma, o terreno foi invadido, surgindo uma nova área da favela, que ficou conhecida como Areal 1.

Nos anos 1990, além dos prédios da Delfin-Rio, parte do terreno vago também foi invadida. Após a reintegração de posse e algumas negociações, 230 famílias foram abrigadas provisoriamente em barracas da Defesa Civil, em um local que recebeu o nome de Areal 2. Em seguida, o governo estadual editou um decreto de desapropriação, abrangendo as áreas de Areal 1 e Areal 2, posteriormente modificado, restringindo a área a ser desapropriada a pouco mais de um terço da anterior.

Extrapolando o núcleo inicial, denominado Rio das Pedras, a favela teve uma ocupação caracterizada pelo agrupamento de diversos outros assentamentos (ver Mapa 4):



· Areal 1 - ocupado em 1988, foi o principal ponto de expansão da favela, com crescimento em direção à área de proteção ambiental da Lagoa da Tijuca;

· Areal 2 - localizado ao longo da Estrada Engenheiro Souza Filho - a variante -, sua área foi ocupada em 1991 pelos que haviam invadido os blocos residenciais construídos pela Delfin-Rio. Situado em um terreno sem infra-estrutura e de cotas baixas, com solos de argila mole, essa parte da favela apresenta risco permanente de enchentes;

· Areinha - separado de Areal 2 pelo Rio das Pedras, teve sua ocupação precedida de um trabalho de abertura de vias e de execução de aterro cobrindo toda a área de implantação, assim como ocorreu em Areal 1. A expansão dessa área vem ocupando um trecho bastante próximo às margens da lagoa;

· Pinheiros - situado nas fraldas do Morro dos Pinheiros, região de cotas mais elevadas, sua articulação com a favela Rio das Pedras ocorre por meio de um terreno particular desocupado e por meio de sua principal via de acesso, a variante. Por suas características naturais, essa área comportou a implantação de equipamentos públicos, como o Ciep e o Ciac;

· Vila Caranguejo - foi uma ocupação do outro lado da variante, constituída por uma faixa localizada entre a referida estrada e um terreno de baixada próximo ao Morro da Panela (área de proteção ambiental), de propriedade privada;

· Roque Santeiro - configurou um prolongamento da favela, implantado praticamente sobre a variante, que forçava inclusive seu desvio. Com uma faixa de terreno de profundidade média de 10 m, esse assentamento se encontra entre a estrada e uma área particular;

· Vila Mangueira - localizada junto à antiga Estrada de Jacarepaguá, tem previsão de remoção através do programa.

Pela escala da área ocupada e pelo grande número de domicílios, Rio das Pedras é considerado um complexo, no qual as enchentes periódicas representam um dos maiores problemas enfrentados pelos moradores. Foi marcante a que ocorreu com as chuvas de verão de 1996, que deixou um grande número de desabrigados.

#### 4.3.2 Caracterização da área e da população

A favela Rio das Pedras está situada na Baixada de Jacarepaguá, às margens da Lagoa da Tijuca (ver Foto 13), tendo como principais marcos geográficos, além da referida lagoa, a Pedra da Panela, ao norte; o Morro dos Pinheiros, a nordeste; o Morro da Marimbeira, a oeste; e o Morro da Muzema, a sudeste.

Com uma vasta área plana e uma paisagem de brejos que circunda toda a parte baixa da favela próxima à Lagoa da Tijuca, delimitada como Área de Proteção Ambiental (APA), a região apresenta sérios problemas de inundação, parte deles provocada pela configuração natural do terreno, cortado pelo Rio do Retiro e pelo Rio das Pedras (Foto 14), para os quais o projeto de macrodrenagem da Bacia de Jacarepaguá

prevê canalização e dragagem. Com a deterioração das condições da vegetação e o contínuo processo

de assoreamento dos sistemas de drenagem, esses problemas tendem a aumentar.



Foto 13 - Vista aérea da favela Rio das Pedras.  
Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase



Foto 14 - Presença de rios e cotas baixas dos terrenos. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

O Rio das Pedras apresenta-se poluído em virtude do lançamento de esgotos dos condomínios próximos e da própria favela, onde a Cedae implantou, pelo programa Proface, um sistema de esgotamento sanitário que inclui redes coletoras nos principais becos e travessas e elevatória de esgoto. Posteriormente, para solucionar os problemas causados pelas enchentes, os próprios moradores passaram a utilizar as redes coletoras para escoar as águas pluviais, com lançamentos diretos nos corpos receptores da região, que têm como destino final a Lagoa da Tijuca.

Como a região é de solos formados por argilas orgânicas e áreas de turfa, existem também problemas de recalques diferenciais nos terrenos. Os aterros realizados na parte de ocupação mais antiga já apresentam certa estabilidade pelo tempo decorrido, mas ainda ocorrem recalques nas áreas aterradas posteriormente.

De acordo com a legislação ambiental municipal, a área compreendida entre a Estrada de Jacarepaguá e a Lagoa da Tijuca é de Preservação Ambiental Permanente. Quanto ao uso do solo, a legislação urbanística a classifica como passível de ocupação urbana como Zona Especial 5<sup>42</sup>, com subzonas que permitem usos residenciais uni e multifamiliares, além de usos comercial e misto. Excetua-se a Área de Preservação Ambiental dos monumentos naturais tombados (Lagoa de Jacarepaguá e Morro da Panela).

Dois projetos de alinhamento destinados à abertura de novos acessos viários, criados pelo Plano Urbanístico da Barra da Tijuca (nº 9892 e nº 8997), atravessam a favela. Porém, segundo a proposta para o Anel Viário do município, esses projetos serão ainda modificados com a implantação de vias expressas às margens da Lagoa da Tijuca e a transformação da variante em via de vizinhança, de movimento menos intenso.

Atualmente, a Estrada Engenheiro Souza Filho (Foto 15) - a variante - desempenha simultaneamente a função de principal via de articulação entre os diferentes setores da favela e a de ligação ao restante da cidade, com concentração comercial mas ausência de semáforos, passarelas, calçadas e sinalização. Já a antiga Estrada de Jacarepaguá (Foto 16) comporta um intenso tráfego, sem qualquer sistema de baias ou sinalização. Além do transporte alternativo de vans e motos, algumas linhas de ônibus ligam a região a outros bairros, como Barra da Tijuca, Cidade de Deus, Freguesia, Gávea, Madureira e Cascadura.

Em relação ao sistema viário interno, em Areal 1 e Areinha existem quadras definidas com vias implantadas e hierarquizadas (vias de penetração com caixa de 6 m e transversais com 3 m de largura), que, apesar de não serem pavimentadas e sinalizadas, oferecem condições razoáveis de acessibilidade. Já no núcleo de Rio das Pedras e em Areal 2, um precário sistema de becos e vielas, em sua maioria sem pavimentação, restringe o acesso apenas a pedestres (Fotos 17, 18 e 19).

<sup>42</sup>Decreto 3.046/1981.



Foto 15 - A variante, Estrada Engenheiro Souza Filho. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

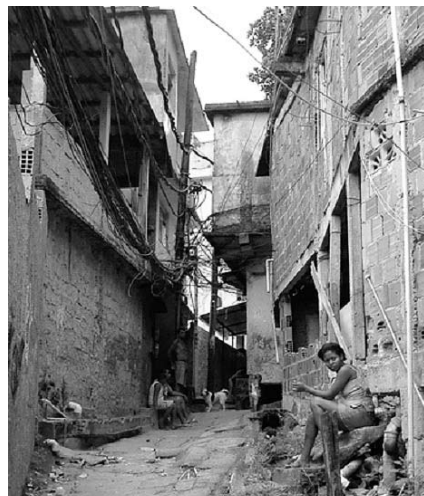


Foto 17



Foto 16 - Estrada de Jacarepaguá, onde está instalado o comércio. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase.]



Foto 18



Fotos 17, 18 e 19 - Becos estreitos, muitas vezes escuros e úmidos, com lixo e vazamento de esgoto. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

A favela conta com um posto de saúde que atua em convênio com a Faculdade Souza Marques e, segundo dados da associação de moradores, realiza cerca de 35.000 atendimentos anualmente. O hospital público mais próximo é o Cardoso Fontes, situado na Estrada Grajaú-Jacarepaguá. No local, existem cinco escolas públicas, incluindo um Ciac, feito pelo governo federal, e dois Cieps, além de uma única creche, em convênio com a prefeitura, que abriga aproximadamente 80 crianças com idade até seis anos.

A carência de espaços públicos e de áreas esportivas e de lazer atinge quase toda a favela; apenas um centro comunitário localizado junto à escola municipal, em Areal 1, atende aos moradores com atividades culturais e complementares, como aulas de balé e artes marciais. A associação de moradores também promove cursos e atividades esportivas, ocupando uma edificação de três pavimentos, de bom padrão construtivo, onde funciona uma TV comunitária. A escola de samba que havia na área foi retirada; atualmente existem casas de música funk e forró (cinco grandes).

Quanto à questão da segurança na favela, sob um pacto de silêncio dos moradores, ações relativas à repressão de atividades, como o tráfico de drogas, são realizadas por integrantes de um grupo popularmente conhecido como “polícia mineira”. A “tranquilidade” decorrente dessa atuação é vista como uma qualidade da favela por parte de sua população e dos bairros vizinhos.

Com uma área de 610.587 m<sup>2</sup>, Rio das Pedras teve seu núcleo inicial totalmente adensado, concentrando 42% do total de domicílios da favela, com construções de alvenaria em sua maioria (Foto 20). Ao longo das vias principais e secundárias, o gabarito médio das edificações é de dois e três pavimentos (Fotos 21 e 22). A área de Areal 1 é a segunda em número de domicílios, embora apresente sérios problemas de esgotamento e drenagem. No caso de Areal 2, a situação é bem mais grave em razão das cotas baixas do terreno e do solo argiloso, com moradias precárias que quase sempre têm um pavimento.



Foto 20 - Vista da ocupação da favela Rio das Pedras.  
Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase



Foto 21 - Prédios de dois ou mais pavimentos, em via não  
pavimentada. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase



Foto 22 - Edificação de três pavimentos ao fundo e o perigo das  
ligações clandestinas de luz. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase



O uso comercial, que ocupa em parte edificações de uso misto, comporta lojas de materiais de construção, açougues, padarias e farmácias, além de oficinas de automóveis de alvenaria. A área conta também com uma delegacia de polícia, um posto dos correios, templos e igrejas. O perfil da população é de classe social baixa, grande parte proveniente da região Nordeste do país, que atua como mão-de-obra para a construção civil e serviços domiciliares, principalmente nos bairros da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá, e apresenta uma renda média de até dois salários mínimos (Rio de Janeiro, 2000b).

#### 4.3.3 Caracterização do projeto – ações previstas e realizadas

A intervenção prevista na área foi dividida em três etapas, contemplando, segundo o programa, a



Foto 23 - Rua pavimentada com calçadas. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

abertura e a melhoria de vias, com pavimentação e redes de drenagem (Fotos 23 e 24); a instalação de infra-estrutura (esgotamento sanitário e abastecimento de água); a contenção de encostas; a implantação de áreas de lazer (Foto 25); a construção de creche e de novas unidades habitacionais destinadas ao reassentamento de famílias que ocupam áreas de risco e de proteção ambiental.



Foto 24 - Beco pavimentado. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

As obras, iniciadas em 1999, destinaram-se à urbanização do canal (Rio das Pedras) e da área de Pinheiros, onde foram construídos 16 prédios de apartamentos, com quatro pavimentos, para a população removida de algumas áreas da favela (Foto 26). Essa primeira etapa, que incluiu a construção de uma creche, foi concluída, mas as demais

continuam em andamento, com previsão da construção de uma ponte sobre o Rio das Pedras e da pavimentação e drenagem da Estrada Engenheiro Souza Filho, a variante. Contando com recursos da prefeitura e da Caixa Econômica Federal, os investimentos aplicados foram distribuídos conforme a Tabela 7.



Foto 25 - Após as intervenções, em frente à associação de moradores há uma grande praça com quadras esportivas. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase



Foto 26 - Prédios de apartamentos para reassentamento de famílias retiradas de áreas de risco.. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Objeto	Valor do investimento (R\$)
Projeto	849.000,00
<b>1ª etapa das obras</b>	
Urbanização do canal e construção de creche	407.500,00
Urbanização, infra-estrutura e edificações - área de Pinheiros	9.833.117,64
Complementação - Av. Canal	277.547,40
Total	10.518.165,04
<b>2ª etapa das obras</b>	
Total previsto	17.118.382,54
<b>3ª etapa das obras</b>	
Total previsto	5.330.690,58
<b>Total da intervenção</b>	<b>33.816.238,16</b>

Tabela 7: Recursos investidos no programa Grandes Favelas Rio das Pedras. Fonte: IplanRio, SMH, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

Conjugando uma área pública desapropriada, uma área de propriedade privada e terrenos aterrados, Rio das Pedras não foi objeto de iniciativas mais recentes de regularização fundiária, além das citadas anteriormente. No caso das moradias construídas para reassentamento e doadas às famílias, a informação dos moradores é que o instrumento a ser utilizado para a titulação será o usucapião.

O Pouso não foi implantado na favela sob a justificativa de a urbanização ainda não ter sido concluída. Na avaliação dos moradores, a qualidade das obras realizadas é regular, e o estado de conservação dos equipamentos é ruim. Após a urbanização de Pinheiros, verificou-se no local entupimento de esgoto e presença de lixo e entulho nas encostas que sofreram obras de contenção. Os problemas de abastecimento e de escoamento de águas pluviais são constantes (Foto 27). Além disso, constatou-se, nas

encostas, a invasão dos ecolimites implantados com cabos de aço e pontaletes, que expandiu a ocupação para as áreas ambientais.



Foto 27 - Apesar das intervenções, a área sofre com inundações. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase

Segundo os moradores, não foram implementados programas socioeconômicos e educacionais destinados à população da favela, e o processo participativo ocorreu basicamente por meio de reuniões propostas para apresentar o projeto de intervenção e o acompanhamento da execução das obras, bem como os problemas delas decorrentes.

## 5. Conclusões

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

- A grande positividade do programa é dar visibilidade à urbanização de favelas, consagrando essa prática como a forma adequada de intervenção sobre o problema. 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 1970, como detentora do maior programa de remoção da América Latina dão um sentido simbólico a essa intervenção, que deve ser ressaltado. Destaque-se outrossim que constitui uma iniciativa desenvolvida por um governo de caráter conservador.
- Além do impacto publicitário, o programa se pretende uma intervenção a ser desenvolvida no tempo, abarcando como horizonte o conjunto das favelas cariocas. Pelos números envolvidos, percebe-se claramente que é uma ação em grande escala, com

forte impacto sobre as condições de vida da população favelada.

- A decisão de criar um órgão técnico-administrativo que incorporasse a experiência anterior dos quadros administrativos da prefeitura revelou-se extremamente profícua, por incluir um “aprendizado institucional”, condição fundamental para o êxito das intervenções em qualquer setor de atuação do poder público.
- Como último aspecto positivo, cabe evidenciar o importante papel desempenhado pela regularização urbanística na transformação das condições 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, notaremos que ele 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, utilizaram recursos da prefeitura.
- A política habitacional do Rio de Janeiro é bastante diversificada, mas não inclui iniciativas ligadas à ampliação da oferta de novas oportunidades habitacionais, seja por meio de programas próprios, seja por meio da utilização de instrumentos de política fundiária que ampliem a oferta privada. A atuação habitacional da prefeitura, concentrada em políticas

“corretivas”, tem ocasionado, como efeito perverso, a ocupação de áreas inadequadas como única alternativa de acesso à terra e à moradia – seja sob o ponto de vista ambiental (áreas frágeis, encostas ou margens de rios, áreas de proteção ambiental, de risco etc.), seja sob o ponto de vista legal. Isso implica uma recriação permanente do problema que se busca resolver.

- Embora sejam aplicados recursos significativos nas intervenções em áreas de favelas, as melhorias após a urbanização não têm sido garantidas, não só porque as obras, em muitos casos, abrangem apenas parte da favela, mas porque não existe manutenção dos equipamentos e das áreas públicas.

- Os objetivos do programa (a integração) são tratados basicamente do ponto de vista físico-urbanístico. No entanto, como política de integração social, a iniciativa parece insuficiente, e mesmo os projetos sociais articulados com a intervenção não têm a mesma primazia que os aspectos de infra-estrutura, tornando ainda mais difícil a 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 saudar os processos de valorização, 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 calçada em diagnóstico das necessidades. Dessa forma, as favelas atendidas pelo programa não foram as mais carentes; mas sim as que já vinham sendo objeto de intervenção em programas anteriores.

- A articulação com o órgão estadual de saneamento (Cedae) é complexa, e a resistência à aceitação e à incorporação das obras de infra-estrutura realizadas no âmbito do Favela-Bairro é recorrente.

- O modelo de participação adotado pode ser definido como restrito ou instrumental, limitando-se basicamente à informação da população sobre o projeto e permitindo eventualmente pequenas alterações de adaptação. Com uma atuação bastante tímida, aparenta fortes indícios de constituir mais uma prática de legitimação das ações do que propriamente de democratização da política. Experiências desenvolvidas em outras cidades mostram que é possível desenvolver uma política que seja amplamente discutida com a população, seja por meio de conselhos, seja por meio da realização de conferências. Os resultados revelam que, nesses casos, a população manifestou franco interesse em participar e que a democratização do processo não impediu a eficiência e a eficácia das ações.

- Um novo modelo de intervenção desenvolvido pelo programa de Apoio às Populações Desfavorecidas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (APD-Rio), em um convênio entre a prefeitura e a União Européia, instituiu um novo padrão de participação popular, restrito a poucas e pequenas favelas, que não tem tido continuidade na última gestão (2004-2007).

· A experiência do Programa de Atendimento Profissional (PAP), desenvolvido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, do Rio de Janeiro, no âmbito do APD-Rio, encetou a preocupação com as melhorias habitacionais nos programas cariocas. No entanto, os exemplos elaborados pelo projeto mostram as dificuldades de trabalhar com níveis de adensamento baixos, gerando a possibilidade de se reconhecerem e legitimarem situações construtivas não apropriadas à segurança e à salubridade dos ambientes, e oficializando-se padrões de moradia “não-dignas” em edificações já consolidadas nas áreas de favelas. Cabe ressaltar também que esse programa foi extremamente limitado, uma vez que não foi concluída a contento a negociação com a Caixa Econômica Federal, que não aceitava os moradores da favela como candidatos ele-

gíveis ao financiamento de material de construção. A prefeitura, por sua vez, também não manifestou interesse na continuidade do programa.

· A ampliação do escopo de atuação, no âmbito do Prop-Rio II, objeto de um novo contrato com o BID, responde às críticas sobre a limitação das possibilidades de integração apenas pelo componente físico-urbanístico, com a criação dos Planos de Ação Social Integrada (Pasi), cujos impactos ainda deverão ser avaliados.

· Embora a regularização urbanística possibilite aos moradores o “direito a endereço” como direito básico de cidadania, a regularização fundiária nas áreas de intervenção do programa Favela-Bairro apresenta resultados pouco efetivos, considerando que apenas cinco favelas, das 111 contempladas no período 1994-2000, estão em processo de titulação.

## Referências

ARAUJO, R. **O planejamento urbano e a norma de uso e ocupação do solo – a Cidade do Rio de Janeiro na década de 1990**. Rio de Janeiro, 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005.

BONDUCKI, N. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CARDOSO, A. L. **Guia de referência para elaboração e implementação de Políticas Municipais de Habitação**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; FASE; IPPUR/UFRJ, 2001.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. **A Municipalização das Políticas Habitacionais – uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; FASE; IPPUR/UFRJ, 2000.

CAVALLIERI, F. Favela-Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro. In: ABRAMO, P. (Org.). **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ, 2003. p. 265-296.

FERREIRA, R. **Plano Diretor e Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: gestão democrática ou gestão estratégica?** Rio de Janeiro, 2000. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2000.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, São Paulo, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

MACHADO DA SILVA, L.A. **Aspectos de la política habitacional en Brasil**. Trabalho apresentado na II Reunião do Grupo Latino-Americano de Investigaciones Urbanas, International Sociological Association, México, 1981. Mimeo.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria de Habitação. **Programas da Política Habitacional, Intervenções 1994-2000**. Rio de Janeiro, 2000a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Urbanismo/Instituto Pereira Passos. Armazém de Dados, MOREI, 2000b. (Tabulação das informações existentes na base de dados do IBGE/Censo 2000).

\_\_\_\_\_. **Rio Estudos nº 46**, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Comunicação Social. Das remoções à Célula Urbana – Evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro. **Cadernos da Comunicação**, Rio de Janeiro, 2003. Edição especial.

\_\_\_\_\_. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, Escritório Regional para a América Latina e o Caribe. **E-Solo – os caminhos da regularização urbanística e fundiária na Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Habitação. **Relatório Gestão 2001-2004**. Rio de Janeiro, 2005a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Urbanismo. **Você sabe o que é o POUSO?** Rio de Janeiro, 2005b. Folheto de divulgação.

RODRIGUES, F. **O programa Favela-Bairro e a experiência de urbanização das favelas de Praia da Rosa e Sapucaia**. Rio de Janeiro, 2002. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2002.

SARTOR, C. E. **Imagem da cidade, cidade da imagem**: uma análise sobre o modelo de intervenção urbana do Rio Cidade. Rio de Janeiro, 1999. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1999.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VIEIRA, L.; CARRERA, L. **Favela-Bairro x Nova Baixada**: uma análise comparativa entre experiências de políticas de urbanização de assentamentos populares. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; IPPUR/UFRJ, 2002.