

## Como citar este artigo

BRASILEIRO, Alice; DUARTE, Cristiane. O Favela-Bairro no Rio de Janeiro, início dos anos 90: o contexto de uma política habitacional municipal, os espaços de uso comunitário e a integração das favelas à cidade. In: DICKMAN, Ivo; DICKMAN, Ivanio. **A questão da habitação popular**. Curitiba: Base Editorial, IBEP, 2015, p. 79-97.

# O FAVELA-BAIRRO NO RIO DE JANEIRO, INÍCIO DOS ANOS 90: O CONTEXTO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL, OS ESPAÇOS DE USO COMUNITÁRIO E A INTEGRAÇÃO DAS FAVELAS À CIDADE<sup>1</sup>

*Alice Brasileiro e Cristiane Rose Duarte*

## **Introdução/Contextualização**

Em meados da década de 90, foi lançado no Rio de Janeiro um programa de cunho habitacional dedicado à integração das favelas à cidade, o Favela-Bairro, desenvolvido e executado pelo poder público municipal. Diferentemente das tradicionais políticas habitacionais, que promoviam a remoção em massa de favelas e sua posterior transferência para lugares afastados, o Favela-Bairro não tinha como objetivo principal a produção de moradias, mas a produção de equipamentos coletivos, espaços de uso comunitários e infraestrutura urbana nas favelas.

Resumidamente, podemos dizer que a política habitacional brasileira, e especificamente, a carioca, teve alguns momentos distintos ao longo de sua história, e nela, podemos ver como os espaços de uso comunitário foram considerados pelo poder público. Desde o início do século XX, com a reforma urbana empreendida pelo prefeito Pereira Passos, o Rio de Janeiro começou a apresentar de forma mais nítida a escassez de moradias para a população mais carente. A própria prefeitura, em 1906, construiu o primeiro conjunto habitacional da cidade, na Avenida Salvador de Sá, com 105 unidades. Já a partir da década de 30, foram instituídos os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's). Os IAP's apresentavam, nos seus conjuntos habitacionais, uma preocupação expressa com os espaços de uso comunitário, representados por uma variada gama de equipamentos coletivos fornecidos juntamente com as unidades habitacionais (BONDUKI, 1998).

Em 1937, na publicação do Código de Obras do Distrito Federal, as favelas passaram a ser reconhecidas oficialmente, e ao mesmo tempo, marginalizadas. A prefeitura decide então construir os Parques Proletários, que inicialmente, seriam provisórios, enquanto casas definitivas fossem construídas no local das favelas. Mesmo assim, com seu caráter inicialmente provisório (depois acabaram por se tornar definitivos), os parques eram dotados de vários equipamentos coletivos como posto médico, centro de assistência social, clube, escola de educação física, creche, lactário e posto policial (PARISSE, 1969).

Através dos anos que se seguiram, algumas outras instituições foram criadas para apoiar a questão habitacional, e podemos dizer que no período compreendido entre o início do século XX e o momento anterior ao golpe militar, já havia de forma bem sedimentada percepção de que habitação não era constituída apenas pela “casa”, enquanto objeto arquitetônico isolado, mas sim por vários espaços de uso comunitário que a complementavam.

Em 1962, ao ser criada a COHAB, instaurou-se a época das remoções e construção de grandes conjuntos habitacionais. Apesar de a preocupação com os espaços de uso comunitário ter existido nos projetos de parte deles, verifica-se que de um modo geral, eles não foram construídos (ABREU; BRONSTEIN, 1978), e que a grande preocupação era com as unidades habitacionais, com o número de unidades construídas e com a visibilidade política que decorreria naturalmente de sua visibilidade física. Em 1964, quando foi criado o BNH, este

---

<sup>1</sup> O presente texto foi baseado na dissertação de mestrado da primeira autora, orientada pela segunda. Ver BRASILEIRO, 2000.

prosseguiu com a mesma linha de remoção em massa das favelas, apesar de não se recusar a financiar a sua urbanização. O que ocorria é que como banco, ele não possuía meios para obrigar algum prefeito a optar pela urbanização e pela não-remoção para um conjunto habitacional. Cabe ressaltar que apenas 5% das aplicações totais do BNH foram investidas em equipamentos comunitários (ARAGÃO, 1999).

No final da década de 70, no tom da abertura política que se aproximava, foi criado o PROMORAR, no âmbito federal. Suas propostas convergiam para a erradicação das sub-habitações destituídas de condições mínimas de serviços, com a permanência da população beneficiada na mesma área ou bairro onde antes se localizavam as sub-habitações (SILVA E SILVA, 1989). Fazendo parte deste programa, foi lançado o Projeto Rio, na cidade do Rio de Janeiro, para urbanizar e remover parcialmente um conjunto de favelas conhecido como “Favela da Maré”. Na exposição de motivos do Projeto Rio e fartamente anunciado pela imprensa<sup>2</sup>, encontra-se a intenção do fornecimento à população de vários espaços de uso comunitário. Dentre eles quadras de esporte, ciclovias, áreas de brinquedos e praças e, também escolas, centros de saúde e núcleos de lazer tais como teatros e cinemas. Foi anunciado, ainda, que seria criado um grande parque verde, com semelhanças ao do Flamengo, e também novas praias. No entanto, por motivos entre os quais as circunstâncias políticas existentes durante o período, somente uma pequena parte desses espaços chegou a ser materializada<sup>3</sup>. Dessa forma, “a instalação dos equipamentos coletivos, que são da alçada da administração estadual e municipal ficaram por realizar-se, notadamente na área consolidada das seis favelas [que faziam parte da grande favela da Maré]” (VALLADARES, 1988). Podemos observar que a complementação da unidade habitacional pronta, que seriam os espaços de uso comunitário, deixa de existir por ficar ao sabor da vontade política de seus executores, onde a prioridade é o espaço privado, a unidade habitacional em si.

Após uma “fase de transição” entre o fim do regime militar e o início da década de 90, apenas algumas medidas isoladas foram tomadas na política habitacional carioca. Foi em 1992, com a instauração do Plano Diretor Decenal da cidade, que ficou institucionalizada a não-remoção das favelas e a sua inserção no planejamento da cidade, com vistas à sua transformação em bairros ou integração com os bairros em que se situavam<sup>4</sup>. Essa “integração” significaria a introdução de equipamentos urbanos e serviços (espaços de uso comunitário) nestas áreas, permitindo a mesma leitura urbanística e social para as favelas e para a cidade, fazendo nascer, assim, o Programa Favela-Bairro. A idéia da integração entre favelas e cidade foi concebida num sentido amplo, que incluía não só a integração física, mas também a social e cultural (DUARTE, SILVA, BRASILEIRO, 1996).

Neste trabalho, por meio da pesquisa bibliográfica, documental e de experiência própria no programa, mostramos como foi criado e o que foi o Programa Favela-Bairro, especialmente na sua primeira fase, analisando suas premissas iniciais e o prejuízo, em parte, de seu objetivo principal, de integração de favelas à cidade, que não conseguiu ser alcançado da forma plena como era pretendido (BRASILEIRO, 2000). A título de contraponto, eventualmente, será resgatado, no texto, o antigo Projeto Rio, desenvolvido no final da época de 1970, no âmbito do PROMORAR, apenas para ilustrar que, apesar das diretrizes do Programa Favela-Bairro

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo: Jornal do Brasil (16/06/79 e 02/03/80), e O Globo (29/06/81, página 21).

<sup>3</sup> Tais circunstâncias residiram no fato de que, até fevereiro de 1982, o Governo do Estado estava em consonância com o Governo Federal. A partir de então, o Governo Estadual passou a apoiar o partido de oposição ao Governo Federal, disputando, portanto, os votos que seriam frutos de toda ação do Projeto Rio. Ao final dessa disputa, as agências estaduais que colaboravam com o BNH no Projeto Rio foram “marginalizadas” (VALLADARES, 1988).

<sup>4</sup> (Plano Diretor Decenal, Título VI [Do uso e ocupação do solo], Capítulo I, art. 44).

serem consideradas novas, a implementação dos dois programas contou com vários pontos em comum, mesmo com sua distância no tempo.

### **As premissas do Favela-Bairro e o surgimento de uma nova política habitacional no Rio de Janeiro**

Como já mencionado, o Favela-Bairro foi um programa promovido pela prefeitura do Rio de Janeiro em meados anos 90, durou cerca de uma década e se constituiu em um marco em políticas de urbanização e tratamento de favelas, pelo seu caráter inovador e sua forte premissa de integração das favelas à cidade formal. O contexto de sua criação se deu a partir da Constituição Federal de 1988, que ampliou a receita dos municípios de maior porte. Desta forma, em termos de política habitacional, a atividade de governos estaduais e principalmente, municipais, deixou de ser complementar à atividade do governo federal, como havia sido durante anos, para assumir um caráter próprio. Foi a partir desse momento que os projetos considerados “alternativos”, como urbanização de favelas e autoconstrução ganharam maior ênfase, já que é a esfera municipal que cuida do dia-a-dia da cidade, funcionando como uma espécie de “síncico”, podendo assim interpretar e, na medida do possível, atender aos anseios dos moradores.

Além disso, diante das premissas estipuladas no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (1992) para a política habitacional, restava à municipalidade trabalhar no sentido de colocá-las em prática. Tais premissas preconizavam que o uso e a ocupação do solo deveriam ser pautados, entre outras coisas, pela não remoção de favelas e pela integração destas à cidade.

O início do programa aconteceu com um “Concurso público para seleção de propostas metodológicas e físico-espaciais relativas à urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro” (IPLANRIO/PMRJ, 1994, capa), organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB/RJ. Tal concurso, em 1994, selecionou 15 equipes multidisciplinares (DUARTE; SILVA; BRASILEIRO, 1996) coordenadas por arquitetos para atuarem nas 15 primeiras favelas escolhidas pela prefeitura para receberem a intervenção do Favela-Bairro<sup>5</sup>.

Essas favelas foram escolhidas tendo em vista critérios como nível de urbanização existente e número de moradores. Para esta primeira fase do programa, o que foi continuado posteriormente, seriam favelas de porte médio, de 500 a 2500 domicílios. Segundo Burgos (1998), as favelas maiores acarretariam altos custos, e as menores, dispersão das ações. De fato, posteriormente foram lançados dois programas que beneficiaram tais situações. Um para as grandes favelas da cidade, financiado pela Caixa Econômica Federal, e o “Bairrinho”, uma espécie de Favela-Bairro em menor grau de intervenção, para favelas de até 500 domicílios.

Os objetivos do programa Favela-Bairro, anunciados pelo IPLANRIO, foram:

Implantação de melhorias físico-ambientais que integrem as favelas aos bairros onde se localizam, preservando suas especificidades, através da complementação da estrutura urbana em cada uma das favelas;

---

<sup>5</sup> Na realidade, foram 16 favelas. A 16ª foi a do Andaraí, onde a própria prefeitura executou o projeto-piloto do Favela-Bairro. As demais foram: Caminho do Job, Canal das Tachas / Vila Amizade, Chácara de Del Castilho, Conj. Res. Fernão Cardim, Ladeira dos Funcionários / Parque S. Sebastião, Mata Machado, Morro da Fé, Morro do Escondidinho, Morro dos Prazeres, Morro União, Parque Proletário do Grotão, Parque Royal, Serrinha, Três Pontes e Vila Candido / Guararapes / Cerro-Corá.

Introdução de valores urbanísticos presentes no restante da cidade, tais como condições básicas de acesso e circulação viárias, infraestrutura urbanística essencial, equipamentos urbanos, contando com a adesão e a participação da população residente durante o processo de implantação das melhorias físico-ambientais (IPLANRIO/PMRJ, 1994 [p. 2]).

O Favela-Bairro seguia a mesma linha da política habitacional do município<sup>6</sup>, quando a partir de então, as favelas passaram a ser reconhecidas como partes integrantes da cidade pelo poder público municipal<sup>7</sup>, faltando dotá-las de elementos que as trouxessem para a formalidade e legalidade urbanística, inserindo-as nas redes de infra-estrutura urbana, reconhecendo seus logradouros e regularizando a situação fundiária de suas terras.

Nesse ponto, fica claramente marcada a intenção proposta no discurso da Prefeitura, ao implantar a nova política habitacional e afirmar que “habitação não é só casa”. Esse elemento do discurso parece ter sido de muita importância, dada a ênfase que era dada a ele. Os espaços de uso comunitário (praças, escolas, creches, centros comunitários, ciclovias etc.) estavam sempre continuamente marcados – e em evidência – no discurso político utilizado. Eles estariam representando, na verdade, um dos fatores que fariam o “diferencial” do programa, dado que se pretendia que ele não fosse apenas “mais um” programa de urbanização de favelas. A urbanização, somente, traria a infraestrutura básica, já fornecida em outros programas de urbanização. Mas, ela era considerada “básica” demais para ser oferecida somente ela. Aí é que entravam os espaços de uso comunitário, oferecendo uma gama de serviços variados nas favelas, e que seriam os verdadeiros condutores da tão “almejada” e propalada integração. Vários aspectos contribuiriam para esta integração; o discurso amplamente divulgado, principalmente nos primeiros anos do programa, trazia as melhorias que seriam realizadas através dele:

Integração da favela à cidade; os acessos, o sistema viário, o saneamento, a iluminação pública; os serviços de recolhimento de lixo e limpeza urbana; **convivência comunitária, pelos espaços públicos e equipamentos criados**; atendimento à criança em idade pré-escolar; a redução de enchentes na malha urbana; as condições ambientais internas e externas; o sentimento de cidadania e de pertencer à cidade (SMH, 1996, p.1 – grifo nosso).

Na realidade, esse discurso alimentava o imaginário dos moradores das favelas, no sentido de “melhorar de vida”, de “morar num lugar melhor”, com mais facilidades urbanísticas (Equipe 101, 1995). Assim, quando o discurso foi anunciado, disparou uma série de vontades e desejos na população, que passou, então, a ansiar pelo seu fornecimento.

Dessa forma, segundo o edital do concurso, as propostas metodológicas das equipes deveriam conter propostas para os seguintes itens: sistema viário (inclusive ampliação dos acessos às comunidades), abastecimento d’água, esgotamento sanitário, drenagem, recolhimento de lixo, energia elétrica, iluminação pública, equipamentos urbanos, transporte coletivo e arborização (IPLANRIO/PMRJ, 1994). Para elaborar esse escopo de propostas, a prefeitura se baseou em alguns pressupostos, como a consideração que deveria ser feita ao histórico da comunidade e

---

<sup>6</sup> Na época, a política habitacional municipal era constituída por seis programas, todos imbuídos dos mesmos conceitos gerais, de não remoção, de integração, da produção de cidades e da melhoria da ambiência urbana: Programa Regularização de Loteamentos (*Regularização/Saneamento*); Programa Regularização Fundiária e Titularização; Programa Novas Alternativas (*Vazios/Fraldas/Recomposição do Tecido*); Programa Morar Carioca (*Legislação/Estímulo*); Programa Morar sem Risco (*Recompor/Reassentar*) e Programa Favela-Bairro (*Urbanização/Integração*).

<sup>7</sup> Cabe aqui a lembrança do Código de Obras de 1937, que reconhecia a existência das favelas, mas como parte NÃO integrante da cidade, e determinava o seu extermínio.

o entendimento de que a população favelada não é uma categoria estanque, isolada. As desavenças existentes entre as várias lideranças e associações da comunidade também deveriam ser levadas em consideração.

Ainda, dentre os pressupostos, constava o aproveitamento do investimento já feito pela população em suas próprias residências. Assim, os reassentamentos só deveriam ser previstos em casos de famílias localizadas em áreas de risco, mas preferencialmente, a transferência deveria ser feita para dentro da própria favela (IPLANRIO/PMRJ, 1994). Esta consideração, de remoção apenas das habitações de risco e subsequente transferência para áreas próximas, guarda semelhanças com o Projeto Rio, do PROMORAR. O programa da década de 70 eliminou as residências construídas sobre palafitas sobre as águas da Baía de Guanabara, que faziam parte do complexo de favelas conhecido como “Favela da Maré”. A população que residia nessas moradias em situação de risco foi transferida para conjuntos habitacionais construídos na mesma localidade. Embora devam ser guardadas as proporções sobre a quantidade de remoções, muito mais numerosas no Projeto do Rio do que no Favela-Bairro (tanto que as novas moradias eram de fato o carro-chefe do programa mais antigo), não é somente essa a semelhança vista entre as duas intervenções. A nosso ver, há outro ponto em comum, com a previsão da construção de espaços de uso comunitário também no Projeto Rio, como pode ser constatado nos textos de jornais da época:

O Projeto Rio: (...) urbanização de toda a área e instalação de sistemas de água, esgoto, luz e gás; construção de 21 escolas, 23 creches, 4 postos de saúde, 3 centros de recreação e esportes, 2 postos policiais e criação de 3 parques com áreas verdes. (Propaganda do BNH veiculada nos jornais, quando da entrega dos primeiros 302 títulos de propriedade aos moradores do Timbau, parte da área consolidada da Maré, no Jornal do Brasil, em 11/06/81, página 5).

O presidente da entidade [associação de moradores] conta que houve muita curiosidade em torno do material exposto e que a reação dos favelados foi de pasmo diante do que estavam vendo. Outros riam e chamavam de ‘sonho’ ou ‘milagre’ àquela série de desenhos coloridos com legendas indicativas de *play-ground*, 3 campos de futebol, concha acústica, quadra coberta, quadras de patinação e mais as áreas para banheiros, telefones, estacionamento de carros. Além disso, havia também na parede os desenhos da área do lodaçal, transformada agora em um bonito conjunto de escolas: creche, maternal, escolas de primeiro e segundo graus. Em outra folha de cartolina, os favelados viram ainda o projeto de um grande parque arborizado, cercado com muros, exclusivo para o descanso e lazer dos que moram hoje nos barracos, em cima da lama. (Jornal O Globo, em 29/06/81, página 21).

Mais de uma década depois do Projeto Rio, a política habitacional não oferecia mais a mesma prioridade para a construção de habitações, mas ainda anunciava o fornecimento de espaços de uso comunitário, como visto anteriormente, ainda estes viessem sob uma nova logística de produção. O edital do concurso para o Favela-Bairro estava ditando as regras para uma experiência até então inovadora, ao convocar profissionais do mercado para promover a integração entre favelas e cidade. Como consequência, várias dúvidas foram suscitadas. Para o seu devido esclarecimento, a Comissão Organizadora do Concurso promoveu um encontro na sede do Instituto dos Arquitetos do Brasil/RJ, entre as equipes participantes e o então Secretário Extraordinário de Habitação. Nesse encontro foi apresentado um argumento para a própria realização do concurso, um dos pontos diferenciadores entre as antigas políticas habitacionais e a atual. Até praticamente a extinção do BNH, em 1986, quase toda materialização de políticas habitacionais era planejada e projetada por funcionários públicos que estavam habituados a executar a mesma fórmula de projeto de moradia. Com o concurso, começaram a trabalhar na política habitacional profissionais com perfis diferentes daqueles que trabalhavam anteriormente nos projetos de habitação de interesse social. Em épocas

passadas, o arquiteto/engenheiro que projetava os conjuntos habitacionais era um funcionário público, ou então o projeto era primeiro concebido por ele e desenvolvido por uma empresa contratada pelo poder público especificamente para esse fim. Em muitos casos, a “receita” do projeto já estava pronta, não fazendo diferença em que localidade ou para que população se destinasse o novo projeto. Por esse motivo, podemos encontrar a mesma planta de conjunto habitacional em vários estados do país.

Com o Favela-Bairro, a produção dos espaços de interesse social passou a ser, em grande parte, concebida e planejada por escritórios de arquitetos atuantes no mercado de projetos de arquitetura, com diferentes linhas de tipologias projetuais e experiências nos mais variados programas. Essa mudança no perfil do profissional imprimiu maior dinamismo e variação na produção dos espaços nas favelas beneficiadas pelo programa. Dessa forma, o poder público estava convocando profissionais atuantes no mercado para concorrerem entre si, como melhor forma encontrada de estabelecer as linhas de planejamento da produção propriamente dita da política habitacional. Na esfera pública, com seus próprios funcionários, havia certo desgaste, e algumas velhas fórmulas de soluções arquitetônicas não correspondiam mais às necessidades e também à realidade. Daí a existência do concurso. Nas palavras do então Secretário Extraordinário de Habitação:

Não há conhecimento sistematizado sobre o que fazer nas favelas. Se houvesse normas claras sobre como projetar em favelas e que estas condicionassem o desenho, o concurso seria outro: de provimento de cargos para contratar profissionais para desenvolver um trabalho para o qual existe uma metodologia própria no poder público. (Concurso Favela-Bairro: Encontro em 19/04/94, Perguntas e Respostas, apud RIBEIRO, 1996, p.12).

Na realidade, a criatividade dos arquitetos contratados não só deu vazão como também foi útil ao discurso político anunciado; a própria utilização dos arquitetos (e conseqüentemente, de projetos que seriam inovadores), era útil ao discurso, porque ao utilizar propostas “inovadoras”, o poder público daquele momento estaria se desvencilhando de qualquer “ranço” ainda existente de antigas políticas habitacionais, promovendo ainda mais sua desejada posição de vanguarda.

Em 16 de dezembro de 1994, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação. A mudança de condição de extraordinária para Secretaria Municipal de Habitação veio consolidar uma política que àquela altura, estava ainda nos seus primeiros passos. No entanto, é com a assinatura do Decreto n.º 14.332, de 07 de novembro de 1995, que criou o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – PROAP-RIO, que a Secretaria Municipal de Habitação e principalmente o Favela-Bairro passam por profundas modificações. O PROAP foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com contrapartida local do Município do Rio de Janeiro de R\$ 100 milhões, um terço do investimento total previsto pelo PROAP<sup>8</sup>. Para estas novas fases que se seguiram, dezenas de outras favelas passaram a ser beneficiadas pelo programa<sup>9</sup>.

Com a assinatura do PROAP, iniciou-se uma sistematização de planejamento e apresentação dos projetos de urbanização. Até então, o conhecimento que se tinha, tanto da parte dos escritórios como da parte dos técnicos da prefeitura, havia sido adquirido pela prática acontecida na primeira fase do programa. A instituição do decreto normatizou os

---

<sup>8</sup> Até então, na primeira fase do programa, o investimento era exclusivo da Prefeitura, que somava R\$ 43 milhões. (IPLANRIO, 1996).

<sup>9</sup> Até 2006, 102 favelas tinham obras concluídas do Programa Favela-Bairro (VIAL; CAVALLIERI, 2009).

procedimentos para a “urbanização de assentamentos populares”, que naquele texto, possuía a seguinte descrição:

(...) promoção de obras e ações destinadas a permitir a implantação, operação e manutenção de equipamentos e serviços de abastecimento d’água; esgotamento sanitário; circulação viária; drenagem pluvial; contenção e estabilização de encostas; reflorestamento; coleta de lixo e limpeza pública; iluminação pública; educação sanitária e ambiental; creche, praças, parques e jardins; esporte e lazer e outros programas sociais. Complementam a urbanização, integrando o PROAP-RIO, as ações destinadas à regularização urbanística e fundiária dos assentamentos populares e programas de geração de emprego e renda. (RIO DE JANEIRO, 1995, p.27).

Na prática, tal normatização resultou em um espesso caderno de encargos, mudando (e aumentando) as atribuições dos escritórios projetistas. O antigo escopo para entrega dos projetos não existia mais, e agora todas as entregas e responsabilidades estavam muito bem descritas, amarradas inclusive às normas técnicas brasileiras. Onde antes havia apenas itens como estudo preliminar, plano de intervenção, anteprojeto e projeto básico, de uma forma genérica, agora existiam vários outros<sup>10</sup>. Além disso, vários setores da Secretaria Municipal de Habitação foram redefinidos em função do PROAP (FINEP/IBAM, 1996).

Outra importante modificação com a implementação do PROAP foi a criação de um convênio com a CEDAE, Companhia Estadual de Águas e Esgotos, sob o n.º 35, de 21 de setembro de 1995, assinado para viabilizar a implementação do PROAP. Entre outras coisas, este convênio determinava que a CEDAE deveria ser ouvida quando da seleção das comunidades, para se pronunciar em relação à possibilidade de adução de água. Cabe lembrar que o Favela-Bairro era um programa da esfera municipal, e que durante o tempo de sua existência, o Governador e o Prefeito foram de partidos políticos diferentes. Tal fato contribuiu para a pouca ou inexistente integração entre a CEDAE e a Prefeitura. Essa falta de entrosamento gerou diversos problemas de adução e manutenção de estações de tratamento de esgoto construídas pela prefeitura e que deveriam ser mantidas pela CEDAE<sup>11</sup>, a despeito do convênio assinado, como pode ser conferido em Brasileiro (2000). Da mesma forma, segundo afirmação de publicação da própria Prefeitura, em algumas comunidades beneficiadas pelo Favela-Bairro, “a CEDAE nunca esteve em capacidade de fornecer água aos domicílios” (SMH/PCRJ, 2006, p.4).

Durante a consolidação do programa, foi introduzida outra forma de terceirização (além dos escritórios de arquitetura). Como possibilidade prevista no Regulamento Operacional do PROAP, os serviços de supervisão e gerenciamento dos projetos de arquitetura e urbanísticos também foram terceirizados, tendo em vista que o número de favelas no programa mais do que dobrara depois das 15 iniciais.

---

<sup>10</sup>Faziam parte do escopo do Favela-Bairro as elaborações dos seguintes projetos: abastecimento d’água, esgotamento sanitário, drenagem, viário, iluminação pública, coleta de lixo, edificações, áreas desportivas e de lazer, estabilização de encostas, comunicação visual, paisagismo, mobiliário urbano, serviços adicionais de geotecnia, serviços adicionais de topografia, alinhamento, informações fundiárias, folders, painéis de exposição e placas indicativas, além das especificações gerais, todos em fases de diagnóstico, plano de intervenção, anteprojeto e projeto executivo, de onde constam, além das disciplinas citadas acima, espaços para programas de geração de renda e avaliação de impacto ambiental nas comunidades (RIO DE JANEIRO, 1995).

<sup>11</sup> Em pesquisa realizada pelo IBAM, constatou-se que na opinião dos integrantes da Secretaria Municipal de Habitação, a GEORIO é o órgão que melhor se integra institucionalmente com a Secretaria; e a CEDAE, o órgão com a mais difícil integração (FINEP/IBAM, 1996, p.40). Nas palavras do próprio secretário, em entrevista concedida ao programa “Deles e Delas”, da Rede CNT, em 15/02/98: “É uma integração muito fraca [com a CEDAE], por enquanto. Vai melhorar, se Deus quiser...” [referindo-se à possível eleição do então prefeito criador do Favela-Bairro para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, o que não chegou a se concretizar].

Entre as funções das três empresas contratadas, tem-se o “acompanhamento na elaboração e execução dos projetos, apoio na fixação de cronogramas e na padronização das informações, além da assessoria na formulação de instrumentos de controle gerencial sobre o processo de implementação do programa” (FINEP/IBAM, 1996, p.27). Tais empresas começaram a atuar no ano de 1996, ano do início das obras em várias favelas. Na prática, elas serviam como “intermediário” na lida diária de projetos e obras, entre os escritórios projetistas e a Secretaria Municipal de Habitação.

O PROAP e o financiamento do BID foram fundamentais para o desenvolvimento do programa, que antes beneficiava um número reduzido de favelas. O escopo de trabalho foi aumentado, se tornou mais completo e mais complexo; contudo, a expansão do programa também permitiu que seus problemas e mesmo as insatisfações com sua implementação fossem ampliados, como será visto no próximo item.

### **Programa Favela-Bairro – a outra face da integração e os espaços de uso comunitário**

Apesar de todo o discurso pautado no caráter humanitário que falava de integração social-espacial-cultural, o Favela-Bairro despertou algumas insatisfações. A mais comum delas era a de moradores (principalmente) vizinhos às favelas beneficiadas, que se sentiam injustiçados por pagarem um alto valor de Imposto Predial e Territorial Urbano – o IPTU, estando ao lado de uma favela. Esses moradores usualmente alegavam que haviam adquirido sua residência por compra legal, mas, no entanto, bem ao lado delas, invasores que se instalaram num terreno que não lhes pertencia estavam a caminho de ganhar sua respectiva titularização, além de melhorias urbanas que nem sempre as regiões de entorno possuíam.

Por meio de entrevistas e de cartas de leitores aos jornais, verifica-se que existia o sentimento por parte de certas pessoas que o Favela-Bairro estaria, de certa forma, “premiando” pessoas invasoras do espaço alheio, incentivando ainda mais a proliferação de novas favelas e novas invasões.

Lenta e inexoravelmente vamos perdendo nossos espaços com as favelas-bairro. Eles podem tudo, com a conivência e a complacência das autoridades (...). Brevemente abandonaremos nossos lares e a eles entregaremos nossos bens que tanto lutamos para conquistar...Favela não se urbaniza! Favela se erradica. (Jornal O Globo, 10/10/99, seção Cartas dos Leitores).

Para corporificar nossa análise, nos utilizaremos do estudo de uma das favelas beneficiadas na primeira fase do programa, a favela Mata Machado. Toda a favela se situa em área de preservação ambiental, no Alto da Boa Vista – uma área de encostas acentuadas. A altitude média da favela é algo próximo a 255 metros acima no nível médio do mar. Pela legislação urbanística da cidade, a construção em áreas situadas acima da altitude 100 é bastante limitada, o que promove uma densidade ocupacional muito rarefeita, preservando, assim, as especificidades naturais das suas respectivas regiões.

Ocorre que no limite mais alto de Mata Machado, onde é possível encontrar até um talvegue ocupado por barracos, existe um muro (vide Figura 1) separando-a de uma propriedade privada, na continuação da floresta, cujo proprietário inclusive procurou a equipe de projetistas do Favela-Bairro Mata Machado, alegando que se sentia injustiçado. Apesar desse proprietário não ter o direito de construir mais do que 10% de sua área, seus vizinhos

moradores da favela o faziam, por isso o sentimento de injustiça reportado por ele<sup>12</sup>. Na realidade, os moradores da favela não tinham nem mesmo um parâmetro de taxa de ocupação, já que naquela área da favela não há delimitação física de lotes.

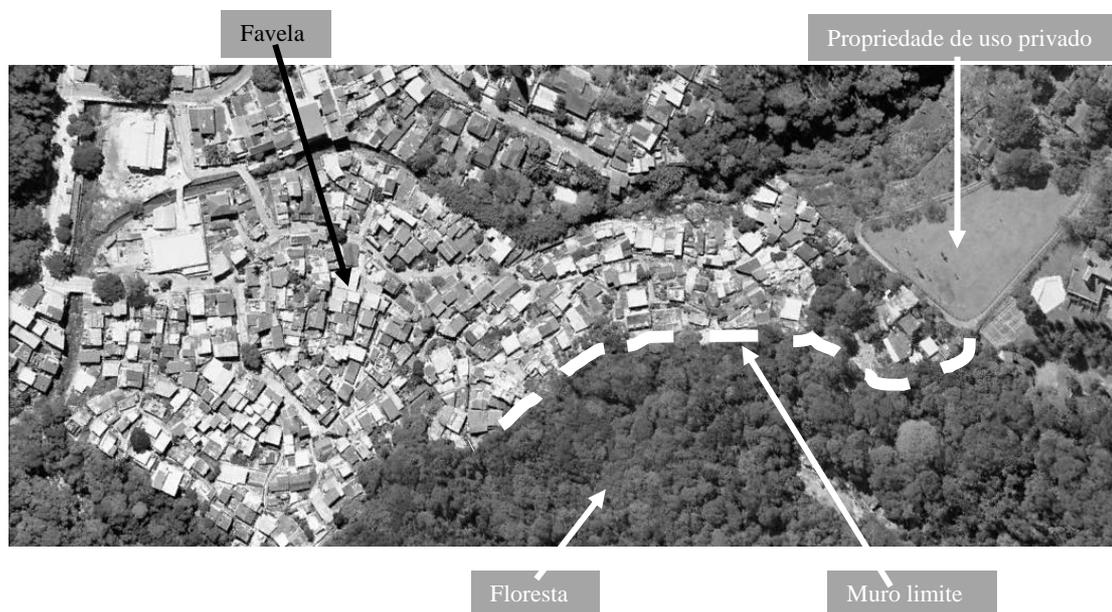


Figura 1 – Favela Mata Machado, onde pode ser vista, à direita, uma grande propriedade de uso privado. Em destaque, na linha tracejada, a posição do muro de divisa com a floresta, que fica sob as copas das árvores. Notar a diferença da taxa de ocupação entre a favela e as propriedades privadas. Fonte: Edição sobre imagem do Google Earth.

Além desse fato, o que ocorreu também em Mata Machado, com a presença do Favela-Bairro, foi a oficialização da mudança do uso de segmentos da Floresta da Tijuca, já que em um outro limite da favela, o vizinho é a própria floresta, que foi sendo paulatinamente desmatada para dar lugar aos barracos<sup>13</sup>. Com o reconhecimento da favela, nomeação oficial de logradouros e sedimentação de suas habitações, o poder público municipal estava, na realidade, transferindo oficialmente o uso e a ocupação do solo, de floresta para residências. Neste caso, o invasor, antes ilegal, foi sendo premiado, com o reconhecimento do uso de uma área de preservação ambiental (DUARTE; BRASILEIRO, 2001).

Inspirados pelos acontecimentos em Mata Machado, vários grupos de pessoas invadiram outras partes do Alto da Boa Vista, na esperança de serem beneficiados com algum programa habitacional da Prefeitura do Rio de Janeiro, como o Bairrinho, para favelas de até 500 domicílios (BRASILEIRO; SILVA; SOARES, 1998). Em que pese o fato de algumas dessas novas favelas realmente terem se beneficiado de alguma forma, isso gerou um diferencial nas duas velocidades de ação. De um lado, a prefeitura arrematava centenas de profissionais para trabalharem na urbanização das favelas do Rio, e do outro, as favelas se apressavam em crescer ou se formar em núcleos novos, na esperança de que também sejam beneficiadas pela política habitacional. Também à época, era comum encontrar a insatisfação da população expressa nos jornais:

<sup>12</sup> A intenção dele era ter os arquitetos projetistas como intermediários numa negociação com a prefeitura, que lhe permitisse fazer um arruamento e lotear a sua propriedade para um condomínio de luxo, numa taxa de ocupação ligeiramente acima da permitida pelas normas urbanísticas. Tal intenção advinha do desejo pessoal dele de obter uma compensação pelo fato de a prefeitura haver solicitado a desapropriação de uma parte de sua gleba, para remanejamento interno de moradores em Mata Machado.

<sup>13</sup> A respeito do desmatamento ocorrido em Mata Machado, ver SOARES, 1999.

(...) nossa cidade está se transformando numa 'Cidade-Favela' e a Tijuca é o protótipo do 'Bairro-Favela'. Existem favelas por todos os lados, crescendo com a total conivência das autoridades municipais. A política iniciada no governo César Maia foi totalmente desvirtuada pelo atual prefeito. Jornal O Globo, 11/10/99, seção Cartas dos Leitores.

Já no concurso de seleção de propostas metodológicas para o Favela-Bairro, houve um alerta, por parte da Equipe 101, participante do concurso no início do programa, sobre a possibilidade de inchamento da própria favela e das favelas de entorno, se as ações não fossem concretizadas em velocidade suficiente para coibir este crescimento (DUARTE; SILVA; BRASILEIRO, 1996).

Em relação à implantação do programa propriamente dito, em Mata Machado, é importante mencionar que esta não era tida como uma das favelas-modelo do programa (aquelas que eram utilizadas nas imagens de propaganda municipal sobre as intervenções). Menos da metade dos itens de seu projeto urbanístico foi executada. De forma resumida<sup>14</sup>, podemos dizer que, na época, a falta de organização interna e a dificuldade nas relações entre a SMH e os vários órgãos públicos envolvidos no processo, desdobrou-se em vários pequenos entraves, contribuindo para que a obra não pudesse ser concluída no prazo previsto. Mais do que isso, entre a 1ª e a 2ª etapas de obra, o projeto teve que ser, por assim dizer, refeito, e principalmente, mais detalhado.

A não conclusão das obras no prazo previsto fez com que o projeto de Mata Machado passasse a fazer parte do escopo de projeto de outras fases do Favela-Bairro. Nessa fase de maior detalhamento, por determinação da própria SMH, vários espaços de uso comunitário foram retirados do projeto, que constou basicamente da complementação da infraestrutura urbana<sup>15</sup>. Por este fato, pode-se notar que o peso dado aos espaços de uso comunitário no anúncio do programa e na sua execução é diferente. Ainda, note-se que tais determinações foram ocorrendo ao longo dos anos de 1997 e 1998, quando não havia proximidade de eleições municipais. Havia, sim, eleição para o Governo do Estado, na qual foi candidato o prefeito que havia lançado o Favela-Bairro.

O fato do poder público ter contratado, aprovado e pago pelos projetos dos espaços de uso comunitário demonstra que, até certo ponto, ele tinha a intenção de executá-los. Porém, a pesquisa que está na base deste artigo nos mostrou que, quando os elementos da situação se transformam, sejam eles de ordem política, econômica ou outra, os espaços de uso comunitário são os primeiros a serem descartados do projeto<sup>16</sup>. Além disso, fatores políticos altamente voláteis, como anos eleitorais, por ora deram um demasiado e desordenado impulso ao Programa, por outra o frearam por demais.

Assim, nas favelas, a expectativa dos serviços públicos, dos espaços de uso comunitário e da tão propalada integração com os bairros de entorno, o “deixar de ser favela”, normalmente tem o poder de superar o desânimo popular quando o programa é anunciado (mais ainda quando ele se realiza). No entanto, nem sempre esse discurso se concretiza.

---

<sup>14</sup> Mais detalhes em Brasileiro (2000).

<sup>15</sup> Posteriormente, um dos itens previstos, a construção de uma escola municipal, foi efetivada, mas já fora do âmbito do programa.

<sup>16</sup> Sobre os problemas ocorridos ao longo da implantação da primeira fase do Favela-Bairro, ler Brasileiro (2000).

## Considerações finais

Tanto no PROMORAR quanto no Favela-Bairro houve urbanização de favelas. Tanto em um programa como em outro, houve problemas ligados ao fato de os poderes envolvidos serem de partidos políticos diferentes. No entanto, no discurso que anuncia os novos programas habitacionais, essas diferenças políticas não são levadas em consideração, e passa-se para a população a noção de que o que será feito está em consonância com as suas aspirações. Como exemplo, a pesquisa que está na base deste trabalho levantou que, no discurso político (feito para anunciar os programas habitacionais antes de sua implementação), os espaços de uso comunitário foram utilizados peculiarmente pelo poder público como símbolos de status e melhoria de qualidade de vida, ressaltando o projeto de: ciclovias, cinema, pavilhão de espetáculos, piscina, pista de skate, mini-anfiteatro, caramanchões, teatro, churrasqueiras, pomar, largos à beira-rio, concha acústica, grande parques verdes, ginásio comunitário. Esses são exemplos de alguns equipamentos previstos tanto para o Projeto Rio quanto para algumas favelas da primeira fase do Favela-Bairro. Especificamente, sobre o PROMORAR, podemos dizer que a maioria dos espaços de uso comunitário previstos não foi construída, como pode ser verificado em Brasileiro (2000). Já no Favela-Bairro, houve variações, dependendo da favela beneficiada.

A situação ocorrida em Mata Machado não pode ser generalizada para todo o programa, mas expõe sua fragilidade, especialmente de interlocução política. Os espaços de uso comunitário podem ser usados como um grande símbolo de status e de melhoria de qualidade de vida em campanhas políticas, mas também ficam relegados ao segundo plano na hora de sua execução, expostos aos mais variados tipos de situações complexas, desde a falta de verba até as eleições já definidas.

Acreditamos que, no PROMORAR e no Favela-Bairro, especificamente, o que foi anunciado para a população não se resumia à entrega de novas unidades habitacionais ou de títulos de propriedade das unidades já existentes. Foi anunciado muito mais do que isso, mais do que esses espaços privados. Foi anunciado que espaços públicos, e conseqüentemente, as novas características de padrão de vida subjacentes à ideia desses espaços, seriam também amplamente fornecidas à população. Como exemplo, podemos citar a ênfase dada à construção de ciclovias, elementos que constavam tanto das propostas do PROMORAR quanto de alguns projetos do Favela-Bairro. Poder usufruir de uma ciclovia para momentos de lazer e exercício, poder frequentar parques verdes e lagos dentro de seu próprio bairro (aquele que teria sido a favela, em “algum dia no passado”), são imagens apreendidas pela população de uma forma bem mais intensa do que a de simples espaços de uso comunitário. Representam uma ideia, vendida pelo discurso do poder público à população, que a absorve prontamente. É a ideia de “liberdade”, dada pelo marketing, de “poder se dar ao luxo de ter um tempo para o lazer”<sup>17</sup>, por exemplo, que se tem ao pensar num ciclista com a brisa marítima batendo no seu rosto, ao passear pela ciclovia. Essa imagem, quando bem “vendida”, tem a capacidade de se sobrepor aos poucos metros de concreto asfáltico colocado na beira da Baía de Guanabara<sup>18</sup> para esse fim, uma vez que mesmo quando o referido espaço de uso comunitário é realmente fornecido, isso não garante à população que ela usufruirá de toda aquela sensação que se teve a intenção de transmitir ao anunciar o programa. Ou seja, o poder público trabalha com a influência que os espaços de uso comunitário têm sobre o imaginário popular. Além disso, deve ser considerado também que um dos pontos mais sensíveis da opinião pública do Rio de Janeiro é a qualidade da paisagem nesta cidade, que

---

<sup>17</sup> BRASILEIRO, 2000.

<sup>18</sup> Como o colocado na Favela Parque Royal, na Ilha do Governador, da primeira fase do Favela-Bairro.

toca a fundo o imaginário das pessoas. O uso de um discurso que busque a melhoria da cidade pela eliminação ou integração das favelas à paisagem funciona muito bem junto à população.

Cabe ressaltar, contudo, que houve experiências muito bem-sucedidas no Favela-Bairro, inclusive com a construção de vários espaços de uso comunitário. E mesmo nas situações em que isso não concretizou, como em Mata Machado, houve uma boa urbanização; o espaço físico de muitas favelas hoje está melhor devido às obras de intervenção do Favela-Bairro, isso é um mérito inegável do programa. Porém, não se pode dizer que haja real integração das favelas à cidade. Elas ainda são favelas e não se transformaram em bairros. Além disso, continuaram a crescer, em uma taxa maior do que a taxa de crescimento populacional da cidade formal<sup>19</sup>.

A política habitacional na cidade do Rio de Janeiro se pautou por diretrizes distintas ao longo dos anos. Na época dos IAPs, eram produzidos conjuntos habitacionais dotados de infraestrutura e diversos espaços de uso comunitários que complementavam a habitação. No tempo do BNH, grandes remoções em massa derrubaram favelas e transferiram milhares de pessoas para a periferia, em conjuntos habitacionais gigantescos. Na abertura política, a proposta foi urbanização com remoção, construção de unidades próximas ao local das antigas favelas e o farto oferecimento de espaços de uso comunitário à população. Com a abertura política já consolidada e novas percepções da sociedade, a política habitacional pôde assumir um caráter mais local, as grandes remoções foram extintas e o que se promovia era a integração de favelas à cidade.

Atualmente, novamente assistimos a uma forte intervenção federal no campo da habitação, com o programa “Minha Casa Minha Vida”, onde, à semelhança de anos passados, são prometidas unidades em conjuntos habitacionais que também contam, em seus projetos, com equipamentos de uso coletivo – espaços de uso comunitário. No Rio de Janeiro, as primeiras obras ainda estão em curso; futuramente, será possível avaliar o que o tempo e o sabor de mudanças políticas produziram como resultado das propostas para a habitação nestes meados do século XXI.

## Referências bibliográficas

ABREU, M.; BRONSTEIN, O. **Políticas Públicas, Estrutura Urbana e Distribuição de População de Baixa Renda na Área Metropolitana do Rio de Janeiro**. Volume 2, [Rio de Janeiro]: IBAM, 1978.

ARAGÃO, J.M. **Sistema Financeiro da Habitação: Uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema**. Curitiba: Juruá, 1999.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASILEIRO, Alice. **Espaços de Uso Comunitário em programas habitacionais: entre o discurso e a prática**. Dissertação de Mestrado. PROARQ/FAU/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

BRASILEIRO, A., SILVA, O.; SOARES, F. **Estruturação Urbana e Coesão Social: O caso do Alto da Boa Vista, Rio de Janeiro, Brasil**. VIII Congresso Ibero-americano de Urbanismo – Reestruturação Urbana e Coesão Territorial, Porto, Portugal. In: **Anais...Porto**, 1998.

BURGOS, Marcelo. **Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro**. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). **Um Século de Favela**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p.25-60

---

<sup>19</sup> “Segundo dados da prefeitura, entre 2000 e 2010, o número de moradores das favelas cresceu 18,9%; enquanto a população da cidade, medida pelo Censo, aumentou 8%” (PCRJ/IPP, 2013 , p.10).

DUARTE, Cristiane Rose; BRASILEIRO, Alice. A volta da política da bica d'água: uma experiência de urbanização de favela no Rio de Janeiro. In: MARTINS, Ângela; CARVALHO, Míriam. **Novas Visões: Fundamentando o Espaço Arquitetônico e Urbano**. Rio de Janeiro: Booklink, 2001.

DUARTE, Cristiane Rose; SILVA, Osvaldo Luiz; BRASILEIRO, Alice. (orgs.) **Favela, um Bairro: Propostas Metodológicas para Intervenção Pública em Favelas do Rio de Janeiro**. São Paulo, Pro-Editores, 1996.

EQUIPE 101. **Projeto Básico para a Favela Mata Machado**, na 1ª fase do Programa Favela Bairro. Rio de Janeiro, 1995.

FINEP/IBAM. **Avaliação Institucional do Programa FAVELA-BAIRRO: A vertente do poder público**. [Rio de Janeiro]: IBAM, 1996.

IPLANRIO/PMRJ. Concurso público para seleção de propostas metodológicas e físico-espaciais relativas à urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. **Editais**. Rio de Janeiro, 1994.

\_\_\_\_\_. **Programa Favela-Bairro - Integração de Favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. [Edição Inglês/Português]. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Habitação. IPLANRIO, 1996.

PARISSE, L. **Favelas do Rio de Janeiro: Evolução – Sentido**. Rio de Janeiro: CENPHA, 1969

PCRJ/IPP. **Cadernos do Rio: Favela x Não Favela**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Instituto Pereira Passos. Junho 2013.

RIBEIRO, Cláudia Tavares. **Avaliação do Planejamento dos Projetos do Programa Favela-Bairro (1ª etapa)**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 1996.

RIO DE JANEIRO. **Decreto n.º 14.332, de 07 de novembro de 1995**. Cria o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – PROAP-RIO, aprova seu regulamento operacional e dá outras providências. Especificação para Elaboração de Projetos. Rio de Janeiro, PMRJ/SMH, 1995.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. In: **Código de Obras do Município do Rio de Janeiro**, RJ. Rio de Janeiro, 1993.

SMH - SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Jornal Favela Bairro**. Rio de Janeiro. Ano 2, fevereiro de 1996.

\_\_\_\_\_. **Síntese da avaliação do programa Favela-Bairro: primeira fase - 1995- 2000**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Habitação/Instituto Pereira Passos. Coleção Estudos Cariocas, n° 2006801, Agosto-2006.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SOARES, Francirose Furlani. **A Favela e a Floresta: um estudo das relações entre o homem e o meio – O Caso Mata Machado**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado, PROURB/FAU/UFRJ, 1999.

VALLADARES, L. **A experiência do Banco Nacional da Habitação: O caso do Projeto Rio**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ. Mimeo, 1988.

VIAL, Adriana; CAVALILIERI, Fernando. **O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pouso's e o Programa Favela-Bairro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Urbanismo/Instituto Pereira Passos. Coleção Estudos Cariocas, n°20090501, maio 2009.