

PROJETO DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO: Um instrumento de construção de cidade

1º AUTOR

RUBIO, Viviane Manzione; Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie; São Paulo; Brasil; viviane.rubio@mackenzie.br

2º AUTOR

ALVIM, Angélica T. Benatti; Doutora pela FAU Universidade de São Paulo; Docente e Coordenadora geral de Pós-graduação Stricto Sensu da Universidade Presbiteriana Mackenzie; São Paulo; Brasil; abalvim@mackenzie.br

RESUMO

Este artigo discute a questão dos assentamentos precários, particularmente as favelas, à luz dos projetos de urbanização implementados, parte das políticas públicas brasileiras no contexto pós 1988. Entende-se o projeto de urbanização de favelas como parte de um processo amplo de qualificação dos assentamentos precários e sua integração à cidade formal. Tem-se como objetivo geral a contribuição para a ampliação do conhecimento sobre a importância do projeto de urbanização para a integração dos assentamentos precários, particularmente as favelas, à cidade. Busca-se como objetivos específicos, discutir o projeto como principal ferramenta utilizada na construção de cidade nos assentamentos precários e identificar os princípios norteadores utilizados na formatação dos programas e dos projetos de urbanização de favelas que podem ser recomendados em outras experiências. Os Programas Favela Bairro no Rio de Janeiro (1994 - 2000) e Bairro Legal em São Paulo (2001 - 2004) são as principais referências desta pesquisa.

Palavras Chave: Assentamentos Precários; Favelas; Projeto de Urbanização

ABSTRACT

The article discuss the matter surrounding precarious settlements, particularly the slums, from the point of view of the city planning projects implemented as part of the public policies in the brazilian context post 1988 decade. Extends that urbanization project of slums is part of a broad process to the qualification of precarious settlements and its

integration to formal city. It has the general objective of contributing to the increases of knowledge about the importance of for the integration of precarious settlements, particularly the slums, to formal city. Search-specific purposes are to discuss the project as the main tool to be used in the construction of the city within the precariously settlements and identify the guiding principles used for the formatting of programs and slum upgrading projects that can be recommended in other experiences. The programs "Favela do Bairro" in Rio de Janeiro (1994 - 2000) and "Bairro Legal" in São Paulo (2001 - 2004) are the main references to this research.

Key Words: Precarious Settlements; Favelas; Urbanization Projects

RESUMEN

En este trabajo se discute la cuestión de los asentamientos informales, en particular los barrios pobres, implementado como parte de las políticas públicas brasileñas en el post 1988. El proyecto de mejoramiento de barrios de tugurios, es entendido como parte de un amplio proceso de calificación de los barrios marginales y su integración en la ciudad formal. Tiene el objetivo general de contribuir a la expansión del conocimiento sobre la importancia del proyecto de urbanización para la integración de los asentamientos informales, en particular los barrios pobres de la ciudad. Buscamos a los objetivos específicos, discutir el proyecto como la principal herramienta utilizada en la construcción de los barrios pobres de la ciudad e identificar los principios rectores utilizados en el formato de los programas y proyectos de mejoramiento de barrios marginales que se pueden recomendar en otros experimentos. El Programa Favela-Bairro en Río de Janeiro (1994 - 2000) y Barrio-Legal en São Paulo (2001 - 2004) son los principales resultados de esta investigación.

Palabras clave: Tugurios; Los barrios marginales; Proyecto de Urbanización

PROJETO DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO: Um instrumento de construção de cidade

INTRODUÇÃO

Este artigo^{1 2} discute a questão dos assentamentos precários, particularmente as favelas, à luz dos projetos de urbanização implementados como parte das políticas públicas no contexto da democratização brasileira pós 1988.

O objetivo é contribuir para a ampliação do conhecimento sobre a importância do projeto de urbanização com vistas à integração dos assentamentos precários, particularmente das favelas, à cidade.

Entende-se que o projeto de urbanização de favelas é parte de uma política pública que tem como pressuposto a qualificação dos assentamentos precários e sua integração à cidade formal. Considera-se que a melhoria das condições de vida da população que habita as favelas possibilita a ampliação das oportunidades e, ao mesmo tempo, contribui para o desenvolvimento urbano da cidade contemporânea.

Assentamento Precário é aquele território urbano ocupado fisicamente de maneira não convencional, ou melhor, com uma ordenação espacial muito peculiar, que não obedeceu à legislação edilícia da cidade, onde é evidente a precariedade das edificações ali construídas. Precariedade entendida como ausência de salubridade e do estado precário de conservação das habitações ali instaladas.

A precariedade se manifesta: 1) na ausência ou insuficiência de infraestrutura sanitária e de serviços públicos; 2) na deterioração das redes, serviços públicos e

¹ Este artigo é resultado da dissertação de mesmo título, defendida em 11 de agosto de 2011, orientada pela Prof. Dra. Angélica T. Benatti Alvim. A autora teve bolsa CAPES e apoio financeiro MACKPESQUISA. Área de Concentração: Projeto de Arquitetura e Urbanismo. Linha de pesquisa: Urbanismo Moderno e Contemporâneo.

² Este artigo foi apresentado na 1ª Jornada Discente do curso de pós-graduação da faculdade de arquitetura e urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

espaços comuns; 3) na implantação da moradia em lugares sujeitos a desabamentos, inundações, sob viadutos, enfim, em sítios cuja urbanização não é recomendada; e 4) na promiscuidade ambiental e na possibilidade de ruir. (MAGALHÃES, 2003)

A modalidade de assentamento precário estudada é a favela que se diferencia dos demais em função da situação jurídica da terra onde está instalada, sendo assim a forma mais insegura de ocupação e de habitação na cidade. A favela é considerada uma ocupação consolidada, parte da cidade contemporânea, que se expressa por características peculiares, específicas e pela diversidade construtiva.

Os favelados não são um enclave separado. Incorporam-se ao mundo econômico, consomem produtos industriais e de serviços. Da mesma forma que o espaço da favela não é homogêneo, não é um espaço que possui um mundo social a parte. (PASTERNAK, 2008)

De um modo geral, a sociedade brasileira sempre teve dificuldades para aceitar as ocupações “informais” que surgem nas cidades, pois são consideradas bolsões de pobreza, insalubridade³ e perigo, cujos padrões urbanísticos e estéticos fogem àqueles “aceitáveis”.

A opção pela urbanização das favelas surge na década de 1980, como alternativa frente aos padrões estabelecidos pelo governo federal até então, que de certa maneira não atenderam as demandas e, contribuíram para aumentar o número de áreas precárias encontradas em todo o país.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passam a ter a responsabilidade pela ordenação do uso do solo urbano e pela provisão habitacional. Neste momento a figura do Estado do Bem Estar Social dá lugar à possibilidade de uma cidade democrática, onde todos podem atuar na solução da questão habitacional.

³ Por insalubridade entende-se a falta de condições de ventilação e iluminação naturais, bem como a ausência de água tratada e rede coletora pública dos efluentes sanitários produzidos, que são lançados nas famosas valas a céu aberto.

Frente à dimensão e o nível de consolidação que diversas áreas apresentavam, a ausência de políticas habitacionais efetivas, alguns municípios trataram de atuar, considerando-os como alternativa habitacional e que deveriam ser integrados à cidade formal.

Neste contexto, destaca-se o Programa Favela Bairro que foi implementado no município do Rio de Janeiro entre os anos de 1994 e 2000, sendo considerado pioneiro tanto em seu formato inovador, quanto na abrangência das ações no sentido da urbanização para integração das favelas à cidade.

Dez anos depois, entre 2001 e 2004, o Programa Bairro Legal em São Paulo, resgata alguns princípios do Programa Favela Bairro, na abrangência das ações nas favelas beneficiada, porém com número menor de favelas urbanizadas.

Em ambos os programas, o projeto se destaca como principal ferramenta utilizada nas intervenções para a reconfiguração dos assentamentos precários, para a materialização das políticas e das diretrizes idealizadas. Entende-se que o projeto perpassa as diversas fases necessárias à urbanização de um assentamento precário para a efetivação da urbanização e, conseqüentemente, a inserção das favelas no conjunto urbano e social da cidade.

A partir de dois estudos de casos - o projeto de urbanização da Favela Fernão Cardim no âmbito do Programa Favela Bairro no Rio de Janeiro e o projeto para a Gleba K da Favela do Heliópolis, elaborado no contexto do Programa Bairro Legal em São Paulo - tem-se, como objetivos específicos: a) discutir o papel do projeto como importante ferramenta a ser utilizada na construção da cidade dentro dos territórios precariamente ocupados e, b) identificar os princípios norteadores utilizados para a formatação dos programas e dos projetos de urbanização de favelas que podem ser recomendados em outras experiências.

O recorte temporal da pesquisa que dá origem ao artigo envolve a década de 1980 - época que emergem as primeiras experiências de urbanização de favelas - e 2004, quando se encerra a experiência do projeto de urbanização da Gleba K da Favela do Heliópolis em São Paulo.

A democratização do país, pós Constituição Federal de 1988, e a necessidade de enfrentamento do problema de forma definitiva, reconhecendo que o direito à moradia adequada é um direito universal humano, e parte essencial do direito à cidade, faz emergir no Brasil um conjunto experiências inovadoras.

DADOS RECENTES DAS FAVELAS NOS GRANDES CENTROS URBANOS BRASILEIROS

De um modo geral, quase a metade da população brasileira que reside em centros urbanos convive com a deficiência na infraestrutura de saneamento básico e no atendimento dos serviços públicos, não sendo apenas característica exclusiva dos assentamentos precários, nem tampouco das favelas. Indicadores urbanos do Censo Demográfico do IBGE de 1991 apontavam para o número absoluto das carências habitacionais naquela ocasião: 10,17 milhões de domicílios não estavam conectados à rede de água, 5,4 milhões dos domicílios urbanos não eram atendidos por coleta de lixo urbano e 16,5 milhões não dispunham de instalações sanitárias adequadas.

Segundo o relatório brasileiro da II Conferência Habitat realizada em 1996 em Istambul, desde meados dos anos de 1970, no Brasil, a realidade de uma grande parcela da população já estava marcada pelas dimensões da exclusão, do agravo do risco, da falta de informação e de educação sanitária e ambiental.

Em 2000, embora 89,8% dos domicílios do Brasil, segundo dados do Censo do IBGE, encontravam-se ligados à rede geral de água, observavam-se, porém, problemas crônicos relacionados à perda de água na distribuição (as cidades perdiam de 30 a 65% da água do sistema de distribuição); irregularidade no abastecimento, principalmente nas periferias; a falta de racionalização de uso da água em nível doméstico e industrial, dentre outros.

Em relação ao esgotamento sanitário a situação ainda é mais crítica, uma vez que, em 2000, apenas 56% dos domicílios urbanos do Brasil encontravam-se conectados à rede de esgotamento sanitário. O principal problema relacionado ao esgotamento sanitário é a falta de tratamento de esgoto: grande parte das cidades brasileiras

não trata o esgoto, principalmente o doméstico, lançando os efluentes na rede de drenagem de águas pluviais. Estes escoam pelos rios urbanos contaminando e reduzindo a qualidade da água a ser consumida, criando potenciais riscos à saúde da população.

A Fundação João Pinheiro aponta que, entre os anos de 1991 e 2000, o déficit habitacional brasileiro cresceu de 5,4 milhões em 1991 para 6,5 milhões em 2000, abrangendo um contingente aproximado de 20,3 milhões de pessoas e concentrando-se nas famílias de menor renda: 83,2% em famílias com renda mensal de até três salários mínimos, e apenas 2% em famílias com renda superior a dez salários mínimos mensais. (DENALDI, 2003)

Além disso, cerca de 15 milhões de famílias já ocupavam, naquela ocasião, domicílios que não atendiam a critérios “mínimos de habitabilidade”, e a maior parte do “déficit habitacional qualitativo” se encontrava nas famílias com menor rendimento. (Ibidem)⁴ (Figura 1.20)

Estudos realizados por Pasternak (2008) sobre favelas, com base em dados disponibilizados pelo IBGE nos Censos de 1991 e 2000, apontam que o maior número de assentamentos favelados encontrava-se no estado de São Paulo (1.269 em 1991 e 1.548 no ano 2000), seguido pelos estados do Rio de Janeiro (705 em 1991 e 811 no ano 2000) e Minas Gerais (248 em 1991 e 256 no ano 2000). Essa autora destaca que o maior número de assentamentos não implica diretamente o maior número de domicílios e população favelada.

A tabela 1 sintetiza os dados do déficit habitacional no Brasil em 2000 e o número de domicílios em favelas. As cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, somadas, perfazem 46% do total do déficit habitacional do Brasil, aproximadamente.

⁴ Segundo Denaldi (2003) a Fundação João Pinheiro relaciona os critérios mínimos de habitabilidade com os padrões construtivos, de disponibilidade de infraestrutura urbana e legalidade de ocupação da terra para a definição do déficit qualitativo.

**TABELA 1 - Principais metrópoles brasileiras:
Déficit Habitacional e moradias em favelas, 2000**

METROPOLES	POPULAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL	% DO TOTAL DO BRASIL	DOMICÍLIOS EM FAVELAS	% DO TOTAL DO BRASIL
São Paulo	17.878.703	596.232	9,0	416.143	25,2
Rio de Janeiro	10.710.515	390.805	5,9	349.183	21,2
Recife	3.337.565	191.613	2,9	57.723	3,5
Belo Horizonte	4.357.942	155.645	2,3	107.212	6,5
Salvador	3.021.572	144.767	2,2	65.443	4
Fortaleza	2.984.689	163.933	2,5	84.609	5,1
Brasília	2.952.276	146.667	2,2	8.246	0,5
Belém	1.795.536	117.004	1,8	130.951	7,9
Porto Alegre	3.718.778	116.010	1,7	53.447	3,2
Manaus	1.405.835	93.952	1,4	39.505	2,4
Curitiba	2.768.394	75.668	1,1	42.854	2,6
Total	54.931.805	2.192.296	32,90	1.355.316	82,10

Fonte: Maricato, 2001.

Desde os anos 1980, o número de habitantes em favelas tem sido expressivo e crescente. Considerando a taxa média de 04 habitantes por domicílios nas favelas em 1980, o Censo do IBGE registrou 480.595 domicílios, o que correspondia a 1,89% dos domicílios brasileiros; em 1991 este número sobe para 1,14 milhões de domicílios em favelas, representando 3,28% do total dos domicílios brasileiros. Em 2000 o número de domicílios passa a ser cerca de 1,65 milhões, 3,04% dos domicílios do país.

TABELA 2 - Brasil. Domicílios totais e favelados, por grande região, 1980, 1991 e 2000

Região	Domicílios totais			Domicílios favelados		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Norte	1.219.496	2.376.607	3.353.764	12.721	97.760	178.326
Nordeste	8.036.803	10.920.830	13.911.413	69.974	286.130	306.395
Sudeste	13.761.346	18.839.621	24.699.909	357.330	675.846	1.038.608
Sul	4.826.030	6.598.962	8.509.284	30.077	73.325	110.411
Centro Oeste	1.812.176	2.657.621	3.791.248	10.493	11.257	16.808
Brasil	29.657.831	41.395.632	54.267.618	480.595	1.141.324	1.650.548

Fonte: Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000. Organizado por PASTERNAK, 2008.

Na tabela 2 o número de domicílios em favelas está distribuído nas grandes regiões do país. Observa-se que a Região Sudeste concentra desde 1980 o maior número de domicílios. Os domicílios em favelas nesta região somavam 74% no ano 1980. No ano 2000 este número baixa para aproximadamente 62% do total de domicílios em favelas. Em segundo lugar, fica a Região Nordeste com aproximadamente 19% dos domicílios em favelas, seguida pelas regiões Norte, Sul e Centro Oeste, com 10%, 7% e 1% respectivamente.

Segundo dados do IBGE para os Censos de 1980, 1991 e 2000, a taxa de crescimento dos domicílios favelados supera a taxa total de crescimento domiciliar: entre os anos de 1980 e 1991 o crescimento de domicílios favelados foi de 7,65% ao ano; e entre os anos de 1991 e 2000, de 4,18% ao ano; a taxa crescimento domiciliar, porém, entre os anos de 1991 e 2000 foi de 2,8% ao ano. Em 2000, cerca de 3% da população brasileira residia em favelas.

O município do Rio de Janeiro, no ano 2000, de acordo com os dados do Censo de 2000, concentrava cerca de 11% da população habitando nas favelas. Mas

Valladares (2009) aponta divergências entre dados do IBGE e os dados levantados pelo Instituto Pereira Passos (IPP), da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, que indica que, em 1950, a população favelada representava cerca de 7% da população do município, passando para 18,7% em 2000 - dados superiores aos apontados pelo IBGE.

Pasternak (2008) trabalha os dados do censo para a cidade de São Paulo também apontando divergências entre as estáticas do IBGE e de outras pesquisas realizadas pela prefeitura.

Essa autora conclui que qualquer que seja a estatística utilizada, a população das favelas tem crescido com taxas superiores às da população do município como um todo. Considera ainda que a população residente em favelas em São Paulo cresce muito na periferia. Ela compara esses dados com as taxas de crescimento do município: a taxa de crescimento da população favelada, na área em que ela denomina de anel periférico, era de 3,98% ao ano entre 1991 e 2000, enquanto a taxa de crescimento da população total do município de São Paulo era de 2,71% anual, no mesmo período. Ainda segundo essa autora, certos distritos da cidade, como a Vila Andrade na Zona Sul (que abriga grandes favelas como Paraisópolis), em 1991 tinha 42,73% da população vivendo em favelas.

A tabela 3 apresenta dos dados do último Censo Demográfico do IBGE em 2010, que apontam para uma população urbana do Brasil que atinge 86,62% do total, 160.879.708 milhões de habitantes em números absolutos. O número de habitantes residente em favelas, os setores subnormais, como são identificadas pelo IBGE, ainda não foram divulgados para o Censo de 2010.

TABELA 3 - Número de aglomerados subnormais, de municípios com aglomerados subnormais e de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais e população residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, segundo as Unidades de Federação - 2010

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	NÚMERO DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM AGLOMERADOS SUBNORMAIS	NÚMERO DE DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS	POPULAÇÃO RESIDENTE EM DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS
Brasil	6.329	323	3.224.529	11.425
Rondônia	25	1	12.605	47.687
Acre	16	2	10.001	36.844
Amazonas	121	24	89.933	381.307
Roraima	3	1	303	1.157
Pará	248	13	324.596	1.267.159
Amapá	48	6	23.909	108.086
Tocantins	6	1	2.097	7.364
Maranhão	87	5	91.786	348.074
Piauí	113	1	35.127	131.451
Ceará	226	14	121.165	441.937
Rio Grande do Norte	46	2	24.165	86.718
Paraíba	90	5	36.380	130.927
Pernambuco	347	17	256.088	875.378
Alagoas	114	12	36.202	130.428
Sergipe	46	4	23.225	82.208
Bahia	280	10	302.232	970.940
Minas Gerais	372	33	171.015	598.731
Espírito Santo	163	10	70.093	243.327
Rio de Janeiro	1332	42	617.466	2.023.744
São Paulo	2087	60	748.801	2.715.067
Paraná	192	13	61.807	217.223
Santa Catarina	74	15	21.769	75.737
Rio Grande do Sul	223	23	86.478	297.540
Mato Grosso do Sul	8	2	1.879	7.249
Mato Grosso	14	2	16.472	56.982
Goiás	12	4	2.431	8.823
Distrito Federal	36	1	36.504	133.556

Fonte: IBGE Censo Demográfico, 2010.

PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: FAVELA BAIRRO (RJ) E BAIRRO LEGAL (SP)

Os anos de 1990 marcaram o reconhecimento do protagonismo da cidade, se por um lado, as cidades representavam, na ocasião, um quadro crítico e problemático, por outro lado, as cidades passam a representar a alternativa dinâmica, positiva e competitiva para o desenvolvimento humano e social.

Frente à dimensão, o nível de consolidação de diversas áreas, a ausência de políticas habitacionais efetivas, principalmente por parte do governo federal e a escassez de recursos financeiros para a provisão de unidades habitacionais, alguns municípios trataram de atuar sobre os territórios precariamente ocupados, considerando-os como alternativa habitacional e que deveriam ser integrados à cidade formal.

O Programa Favela Bairro, implementado no município do Rio de Janeiro entre 1994 e 2000, é considerado pioneiro tanto em seu formato inovador, quanto na abrangência das ações para a urbanização e integração das favelas à cidade. Surge como uma proposta para solucionar o “conflito”, entre a ocupação irregular do solo e os trechos formais da cidade. Tem como pressuposto central o reconhecimento do investimento das famílias nas moradias, no território, nas relações sociais, buscando manter a configuração física e o ambiente construído em sua maior porção.

Nesse momento a cidade era entendida como o lugar do encontro e que a habitação urbana é casa e cidade, onde acontece o convívio entre as diferenças e a construção do coletivo. (MAGALHÃES, 2003).

Entre os anos de 1994 e 2000 o Programa atendeu cerca de 150 favelas, que possuíam dimensões e níveis de consolidação diversos. (CONDE e MAGALHÃES, 2004). A integração destes territórios com a cidade era a primeira das diretrizes, seguida da indicação de soluções de boa técnica e baixo custo, para dotar as áreas

de infraestrutura básica de saneamento e a implantação de equipamentos públicos de educação e lazer.

Em São Paulo, o Programa Bairro Legal implementado entre 2001 e 2004, recuperando as ações empreendidas na gestão da Prefeita Luiza Erundina (1989-1992), propõe implementar o acesso democrático à cidade; intervenções físicas e sociais; a participação da população em todo o processo; a articulação com diferentes atores sociais e governamentais; o respeito à diversidade física e social local e também o respeito as preexistências.

O Programa Bairro Legal em muito se assemelhava ao Favela Bairro, no que diz respeito ao conjunto de ações integradas frente à urbanização das favelas. Mas, ficou restrito à elaboração dos projetos e à contratação de obras para 16 favelas⁵. (PMSP / SEHAB, 2004)

Estes programas se configuravam como um conjunto de ações integradas de cunho físico, social, cultural e institucional. Sendo multidisciplinares possuíam um objetivo comum: a dotação de urbanicidade nas favelas. Embora com percursos e resultados distintos, os dois programas analisados, reconhecem a favela como parte da cidade e buscam implementar um conjunto de ações integradas com vistas à urbanizá-las e integrá-las à cidade formal.

Estudos de Casos: Fernão Cardim (RJ) E Gleba K, Heliópolis (SP)

Com vistas a discutir os princípios norteadores do projeto de urbanização de favela foram escolhidos dois estudos de caso: o projeto de urbanização para a Favela Fernão Cardim, do Programa Favela Bairro no Rio de Janeiro; e o projeto de urbanização da Gleba K da Favela do Heliópolis, no âmbito do Programa Bairro Legal em São Paulo.

A escolha dos projetos para as favelas Fernão Cardim no Rio de Janeiro e Gleba K em Heliópolis, São Paulo, se deve tanto às suas semelhanças quanto às suas

⁵ O Favela Bairro teve uma atuação mais expressiva frente ao número de favelas existentes na cidade na época da vigência do programa, lidando com 150 favelas. Já o bairro legal atuou em cerca de 24 favelas.

diferenças. As principais semelhanças referem-se à localização das áreas nas cidades e suas relações com os respectivos centros principais, à acessibilidade em relação ao entorno imediato e à topografia. As principais diferenças referem-se à dimensão territorial e ao estágio que atingiram os projetos em todas as suas fases.

Os casos foram analisados a partir do seguinte roteiro metodológico que levou em consideração os seguintes itens: **a) Leitura Urbana; b) Concepção, Propostas e Intervenções previstas; c) Participação social; d) Regularização Fundiária; e) Situação Atual.**

Favela Fernão Cardim - RJ

A Favela Fernão Cardim localiza-se no bairro do Engenho de Dentro, mais precisamente entre os bairros de Pilares e Engenho de Dentro, a 14 km distantes do centro da cidade do Rio de Janeiro, partindo da Avenida Presidente Vargas. Do ponto de vista político administrativo, insere-se na Área de Planejamento 3 - AP3, subárea 3 - B, na XIII Região Administrativa - Méier, bairro Engenho de Dentro.

Os dados abaixo sintetizam os principais aspectos da área de estudo:

- Número de Domicílios: 875 unidades;
- População: 3.413 habitantes⁶;
- Área de Intervenção: 4,5 ha⁷;
- Proprietário da Terra: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro;
- Autor do projeto: P.A.A. - Arquiteto Jorge Mário Jauregui / Eng. Agrônomo Hamilton Casé;
- Data do projeto: 1995;
- Responsável pela obra: Concórdia Engenharia;
- Data do início da obra: 1996, com duração de dois anos aproximadamente.

Nas figuras 1 e 2 que seguem são ilustradas as características de localização e relação com o entorno imediato, bem como os pontos analisados pela autora.

No quadro 1 seguem apresentados os dados relativos ao atendimento as diretrizes do programa e a demanda estabelecida.

⁶ Os dados relativos ao número de domicílios, população e área apresentados foram retirados de Conde e Magalhães (2003).

⁷ Nota-se que são encontrados dados diferentes para os números de domicílios, população e área em diversas publicações como em Vial, 2000 e em FAVELAS - BRASIL - favelas *upgrading* - 8 Mostra Internacional de Arquitetura - Bienal de Veneza - 2002, onde o número relativo a área da favela indicado é de 5,3 ha. <http://www.jauregui.arq.br/imagens/publications/press/upgradin.html> - (acesso 08/12/2010)

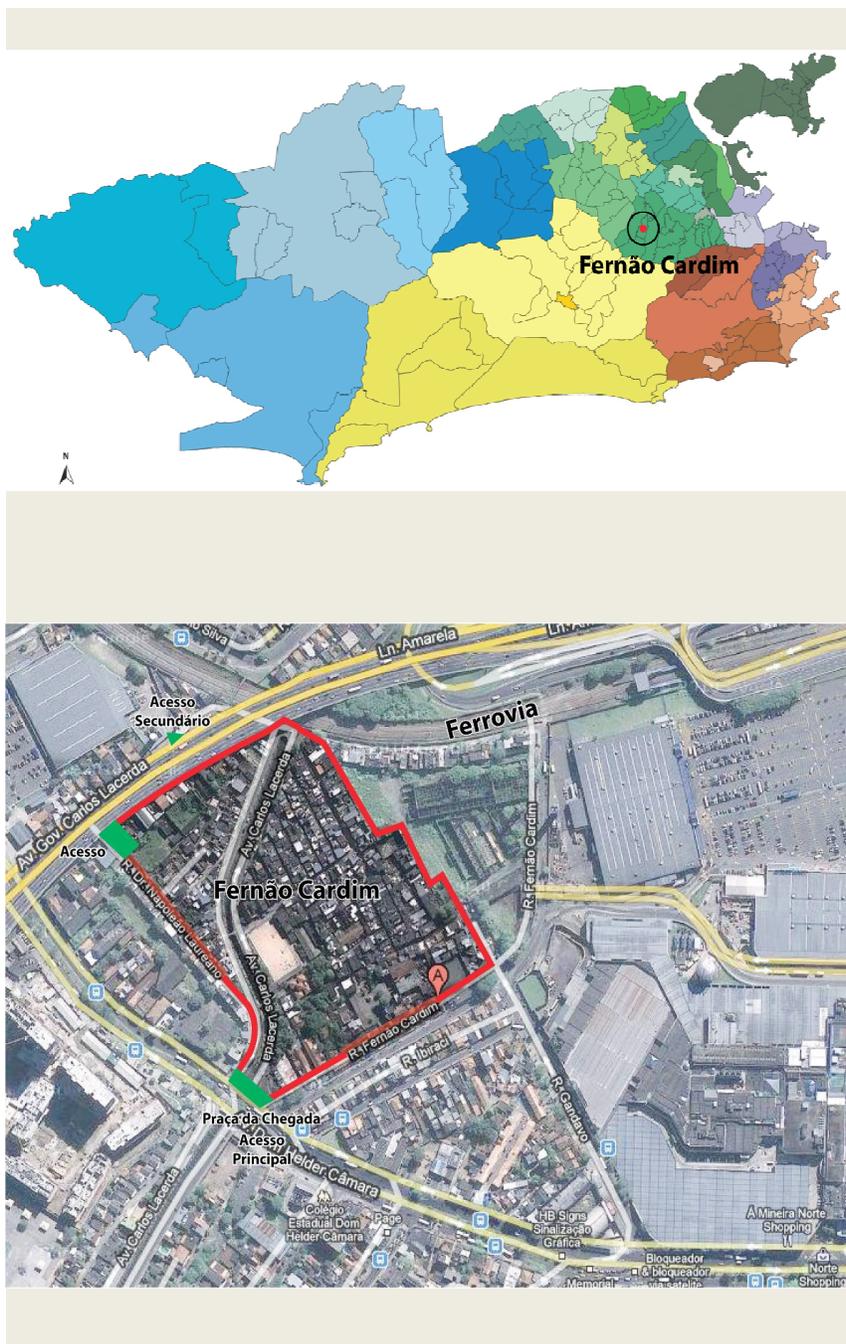
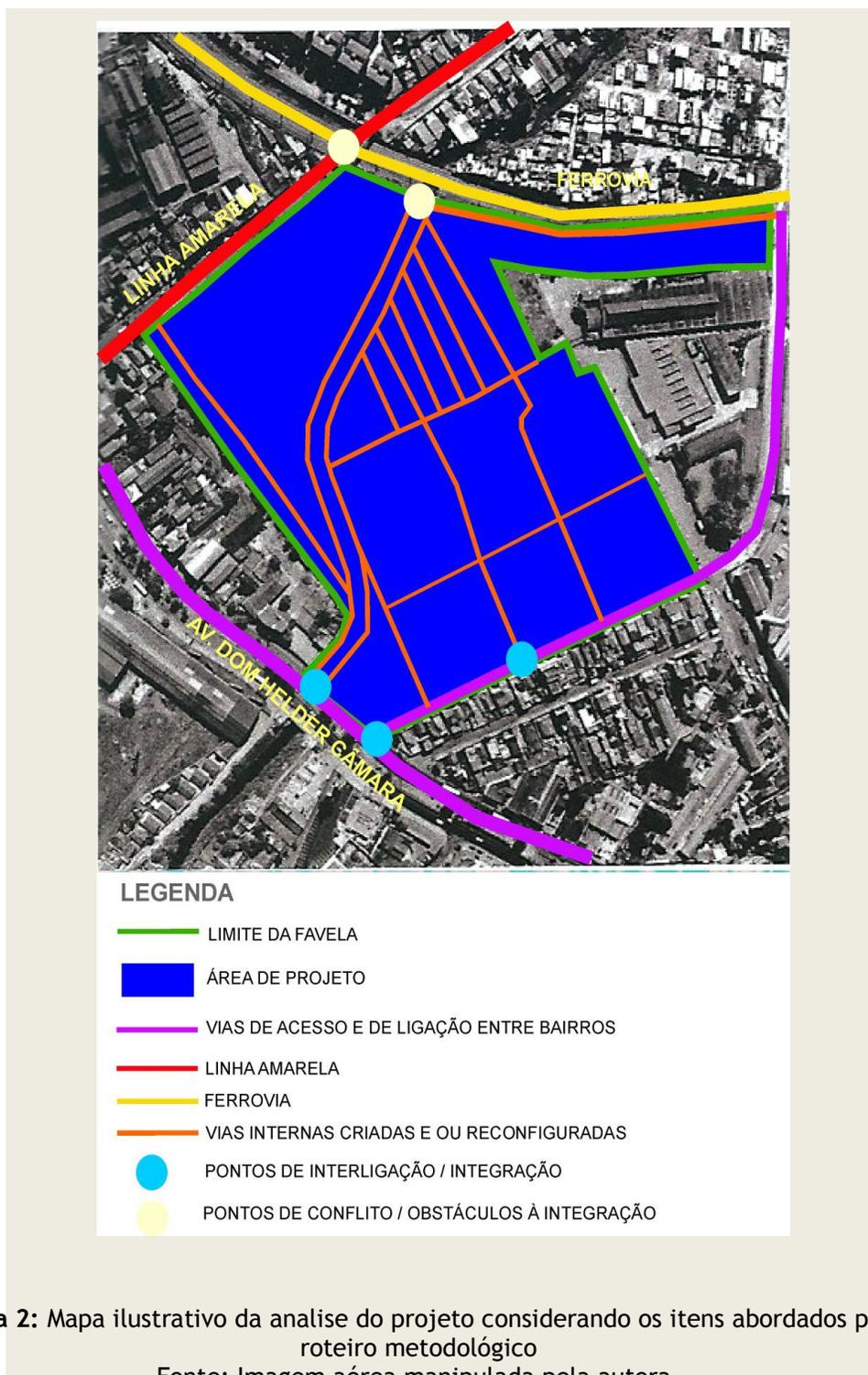


Figura 1: Mapa de localização da favela Fernão Cardim na cidade do Rio de Janeiro.
Fonte: Mapa da divisão do município pelas Áreas de Planejamento com tratamento dado pela Autora.



ATENDIMENTO ÀS DIRETRIZES DO FAVELA BAIRRO	
PRESSUPOSTOS DO PROGRAMA FAVELA BAIRRO	PROPOSTAS DE PROJETO
<p>COMPLETAR OU CONSTRUIR A ESTRUTURA URBANA PRINCIPAL, ATRAVÉS DA IMPLANTAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO E DO SISTEMA VIÁRIO, PERMITINDO A LIVRE CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS E PEDESTRES, DE MODO A DAR ACESSO À TODAS AS MORADIAS E VIABILIZAR A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, PARTICULARMENTE DE SAÚDE, SEGURANÇA E LIMPEZA URBANA;</p>	<p>TODOS OS DOMICÍLIOS SÃO ATENDIDOS POR INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO BÁSICO IMPLANTADO DE ACORDO COM TODOS OS PARÂMETROS E NORMAS TÉCNICAS DEFINIDAS PELAS CONCESSIONÁRIAS E PELA PREFEITURA.</p> <p>O SISTEMA VIÁRIO IMPLANTADO E COMPLEMENTADO PERMITE LIVRE CIRCULAÇÃO POR TODO O CONJUNTO, SEJA ELA CARROÇÁVEL OU DE PEDESTRE, POSSIBILITANDO O ACESSO A TODOS OS DOMICÍLIOS.</p>
<p>INTRODUZIR VALORES URBANÍSTICOS DA CIDADE FORMAL, COMO RUAS, PRAÇAS, INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS, POSSIBILITANDO A LEITURA DA FAVELA COMO BAIRRO DA CIDADE;</p>	<p>A CANALIZAÇÃO DO RIO FARIA E A IMPLANTAÇÃO DE AVENIDA CANAL, POSSIBILITOU NÃO SÓ ACESSO FRANCO AO CONJUNTO, BEM COMO A INTEGRAÇÃO COM A CIDADE FORMAL QUE HOJE SE APRESENTA TOTALMENTE CONSOLIDADA. AS DIFERENÇAS ENTRE O TECIDO URBANO FORMAL E O DA ANTIGA FAVELA JÁ NÃO MAIS SÃO PERCEBIDOS.</p> <p>FORAM IMPLANTADAS PRAÇAS E ÁREAS DE CONVÍVIO QUE PERMITEM A RELAÇÃO E A CONVIVÊNCIA ENTRE AS PESSOAS, REFORÇANDO AS CENTRALIDADES E TRAZENDO VALORES ANTERIORMENTE NÃO CONHECIDOS;</p>
<p>CONSOLIDAR A INSERÇÃO DAS FAVELAS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DA CIDADE, INCLUINDO NOS PLANOS, PROGRAMAS, MAPAS E CADASTROS RELATIVOS AO CONTROLE DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E NA PROGRAMAÇÃO DE ATIVIDADES DE MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E CONSERVAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS ALI INSTALADOS;</p>	<p>ATRAVÉS DA IMPLEMENTAÇÃO DE LEGISLAÇÃO FERNÃO CARDIM PASSOU A SER RECONHECIDO COMO PARTE INTEGRANTE DO BAIRRO DE ENGENHO D E DENTRO.</p> <p>O PODER PÚBLICO ATUA NA ÁREA CUIDANDO DA MANUTENÇÃO DAS VIAS, DA LIMPEZA PÚBLICA, REDES E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS.</p>
<p>IMPLEMENTAR AÇÕES DE CARÁTER SOCIAL, IMPLANTADO CRECHES, PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE RENDA E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E ATIVIDADES RELACIONADAS AO ESPORTE, À CULTURA E AO LAZER, ENTRE OUTRAS;</p>	<p>AS AÇÕES E PROGRAMAS SOCIAIS DA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO RELATIVOS AO PROGRAMA FAVELA BAIRRO FORAM IMPLANTADOS E CONTINUAM EM PLENO FUNCIONAMENTO, SENDO REFORÇADA A REPRESENTATIVIDADE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES;</p>
<p>PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA OU PRESTAR ASSISTÊNCIA TÉCNICA NECESSÁRIA À OBTENÇÃO, POR PARTE DOS MORADORES DA DOCUMENTAÇÃO QUE LHES GARANTA A PERMANÊNCIA NO LOCAL.</p>	<p>TODOS OS DOMICÍLIOS DE FERNÃO CARDIM FORAM REGULARIZADOS, SENDO TRANSFERIDA A PROPRIEDADE DA TERRA DA PREFEITURA AOS MORADORES.</p>

Quadro 1: Atendimento às Diretrizes do Programa Favela Bairro - Fernão Cardim

Fonte: VIAL, 2000.

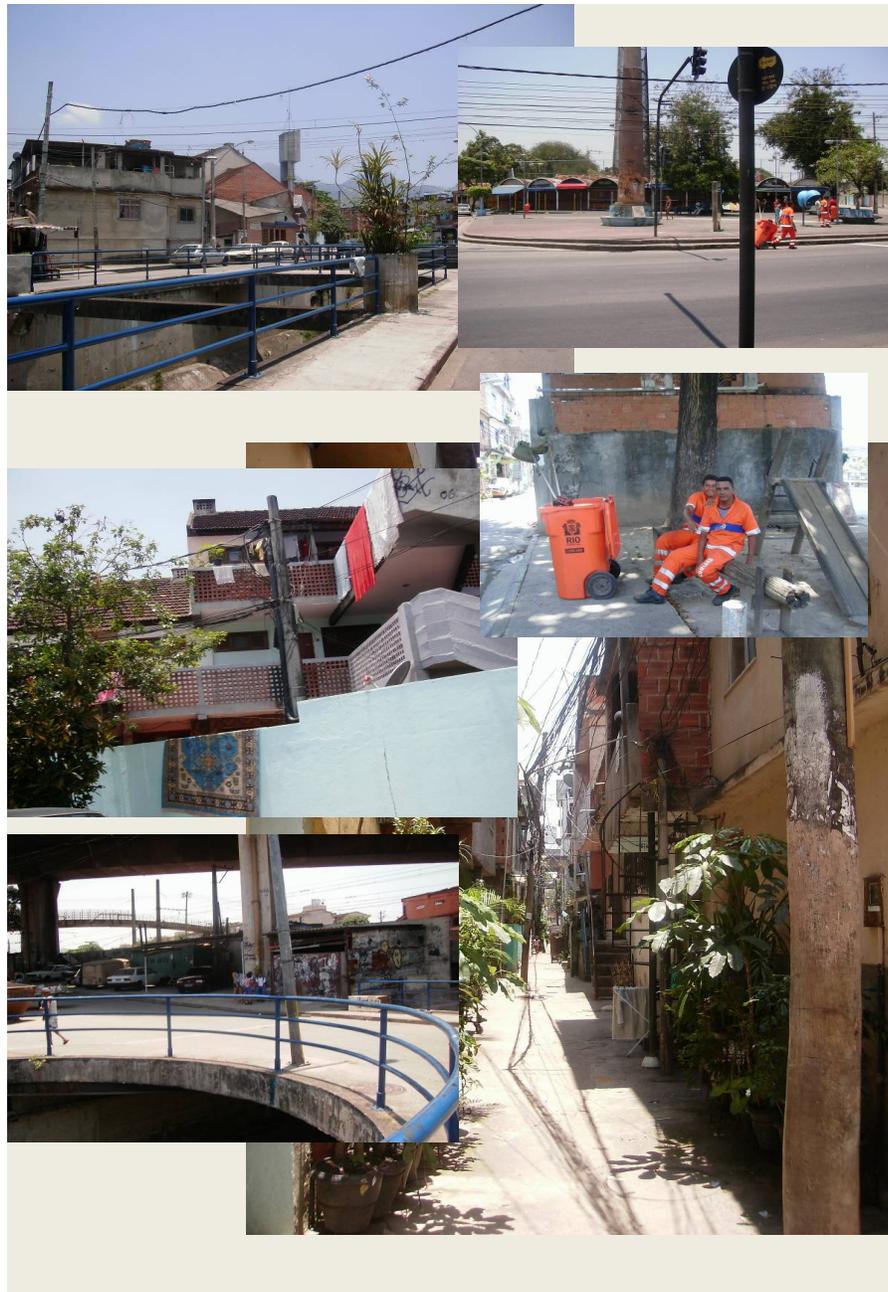


Figura 3: Montagem com imagens atuais de Fernão Cardim.
Fonte: Imagens da visita em novembro 2010, arquivo da autora.

Gleba K - Heliópolis - SP

A Gleba K está inserida na Favela do Heliópolis localizada na Região sudeste do Município de São Paulo, no Bairro do Ipiranga, distrito do Sacomã. Insere-se em uma região que apresenta uma intensa atividade comercial, de prestação de serviços e uma indústria relativamente ampla e diversificada. A Gleba K dista do centro da cidade de São Paulo aproximadamente 9 km, partindo da Avenida dos Estados, importante via que liga São Paulo ao ABC, cujos acessos principais se dão pela Estrada das Lágrimas e pela Avenida da Juntas Provisórias.

- Número de Domicílios: 5.900;
- População: 35.000 habitantes (estimada);
- Área de Intervenção: 57,6 ha;
- Proprietário da terra: COHAB-SP;
- Autor do projeto: Consórcio Núcleo/Planave;
- Data do projeto: 2004;
- Data da obra: as obras relativas à implantação do projeto apresentado não foram realizadas no período de vigência do Programa Bairro Legal.

Nas figuras 4 e 5 que seguem são ilustradas as características de localização e relação com o entorno imediato, bem como os pontos analisados pela autora.

No quadro 2, tomando como base o quadro construído por Vial (2000), pode se também observar o resumo do atendimento pelo projeto das diretrizes do programa.

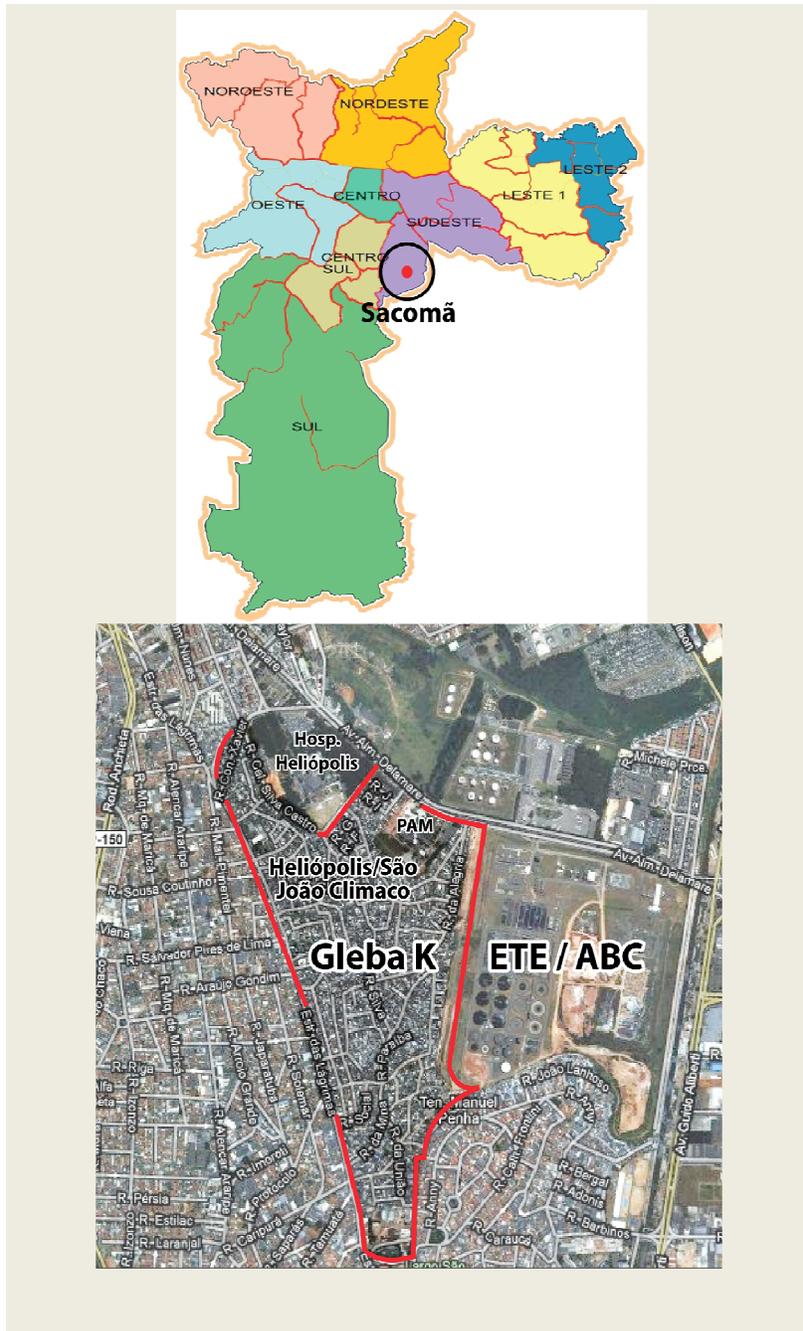


Figura 4: Mapa de localização da Favela do Heliópolis na cidade de São Paulo.
Fonte: Montagem a partir de imagens do www.prefeitura.sp.gov.br

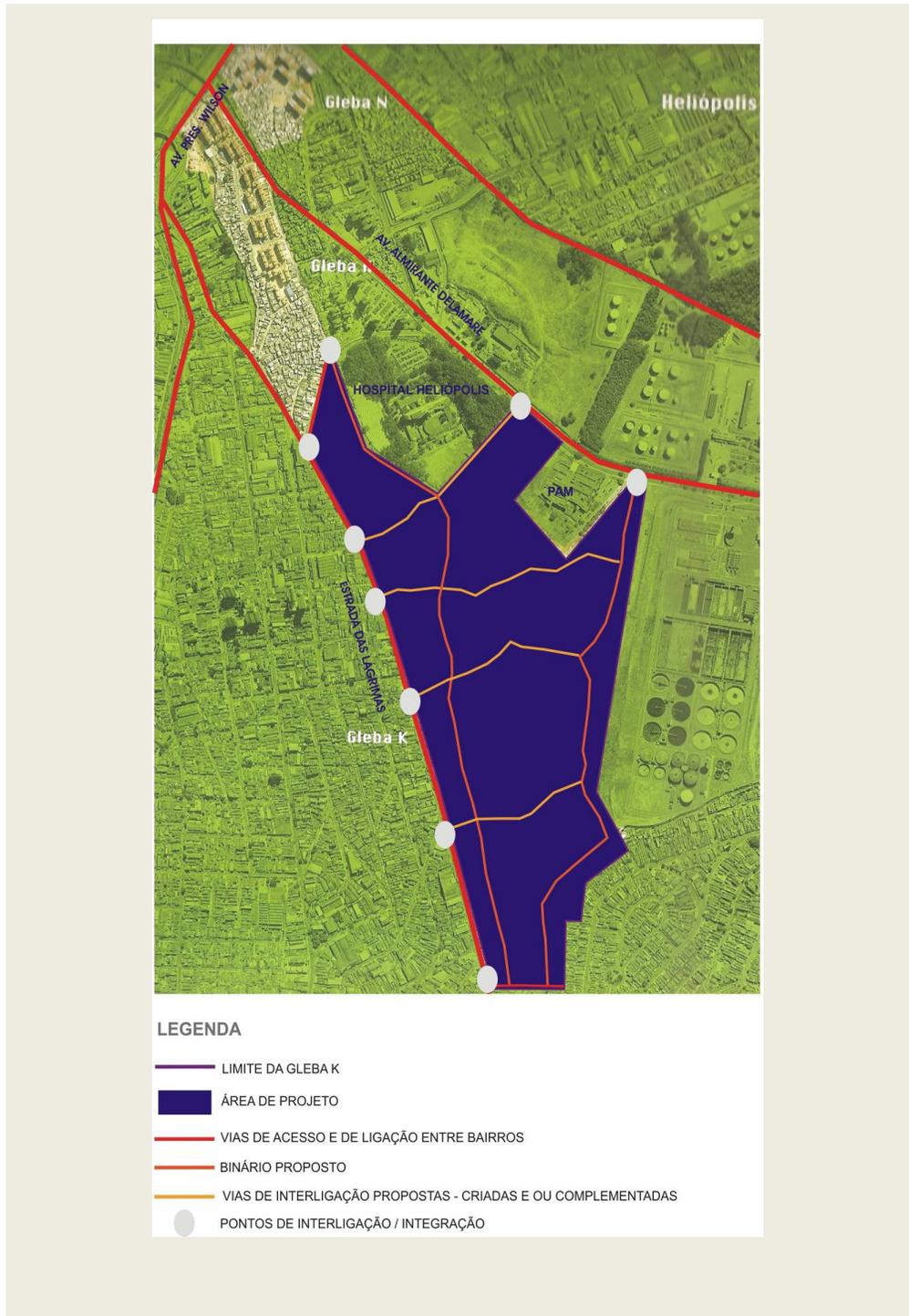


Figura 5: Mapa ilustrativo da análise do projeto considerando os itens abordados pelo roteiro metodológico. Fonte: Imagem aérea manipulada pela autora.

DIRETRIZES DO BAIRRO LEGAL	
PRESSUPOSTOS DO PROGRAMA BAIRRO LEGAL	PROPOSTAS DE PROJETO
MELHORIA DAS CONDIÇÕES DA INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO BÁSICO;	O PROJETO CONTEMPLAVA O ATENDIMENTO DE TODOS OS DOMICÍLIOS POR INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO BÁSICO IMPLANTADO DE ACORDO COM TODOS OS PARÂMETROS E NORMAS TÉCNICAS DEFINIDAS PELAS CONCESSIONÁRIAS E PELA PREFEITURA.
REFORMA DO PAVIMENTO DAS VIAS EXISTENTES; ABERTURA DE NOVAS VIAS PARA O ORDENAMENTO E REGULARIZAÇÃO DAS QUADRAS;	O SISTEMA VIÁRIO NOVO IMPLANTADO E A CONSOLIDAÇÃO DAS VIAS EXISTENTES, COM A IMPLANTAÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ADEQUADA EM TODAS, PERMITIRIA LIVRE CIRCULAÇÃO POR TODO O CONJUNTO, SEJA ELA CARROÇÁVEL OU DE PEDESTRE, POSSIBILITANDO O ACESSO A TODOS OS DOMICÍLIOS. FORAM IMPLANTADAS PRAÇAS E ÁREAS DE CONVÍVIO QUE PERMITEM A RELAÇÃO E A CONVIVÊNCIA ENTRE AS PESSOAS, REFORÇANDO AS CENTRALIDADES E TRAZENDO VALORES ANTERIORMENTE NÃO CONHECIDOS;
TRATAMENTO DAS ÁREAS DE RISCO;	A CANALIZAÇÃO DOS CÓRREGOS QUE ATRAVESSAM A FAVELA POSSIBILITARIA A ELIMINAÇÃO DA ÁREA DE RISCO OBSERVADA NO LEVANTAMENTO DE DADOS;
MELHORIA HABITACIONAL POR MEIO DO DESADENSAMENTO DE ÁREAS INVADIDAS E COM OCUPAÇÃO DE LOTES MÍNIMOS E CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE PRECÁRIA.	AS REMOÇÕES PROPOSTAS, BEM COMO A CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS POSSIBILITARIAM O DESADENSAMENTO E A MELHORIA HABITACIONAL DE TODO O CONJUNTO.

Quadro 2: Atendimento às Diretrizes do Programa Bairro Legal - Gleba K
Fonte: VIAL, 2000.



Figura 6: Imagens da Av. Almirante Delamare, do Hospital Heliópolis e do conjunto de unidades habitacionais construídas na gestão da Prefeita Luiza Erundina.
Fonte: Imagem de visita há época do projeto em 2003 e em Dezembro de 2010.

Princípios norteadores

Por fim, com base nos estudos de casos, e sem pretender esgotar o tema, é possível identificar alguns importantes princípios norteadores em cada fase do projeto, ou seja, o que deve ser considerado no projeto de urbanização de favelas. Tais princípios estão organizados a partir do roteiro metodológico de análise dos casos, definidos no início do capítulo, acrescidos dos aspectos institucionais e de gestão dos programas que são fundamentais para a manutenção da qualidade e para a orientação dos projetos.

Da Leitura Urbana: Análise da configuração existente com a avaliação das dimensões e dificuldades, bem como a avaliação das demandas e necessidades da população moradora.

Da concepção, propostas e intervenções: Avaliação da viabilidade e das formas possíveis de integração, com o estabelecimento de uma unidade urbanística e arquitetônica do conjunto edificado a ser consolidado e proposto, identificando as centralidades existentes e potenciais com soluções de boa técnica com menores custos visando a sustentabilidade e a durabilidade das intervenções.

Da Participação Social: Levantamento e identificação da população e principais lideranças, bem como do nível de organização e mobilização, além do levantamento das atividades, do nível de escolaridade, com foco na capacitação para a participação comunitária.

Da Situação fundiária: Avaliação da situação jurídica relativa à propriedade da terra e das possibilidades de regularização fundiária de modo a nortear as propostas de intervenção física e a elaboração um plano de regularização fundiária, de modo a identificar as várias escalas de atuação, de forma viabilizar a regularização fundiária plena.

Dos aspectos institucionais e de gestão: Definição de um modelo de gestão e de uma estrutura institucional que viabilize a implementação de ações integradas para a urbanização efetiva e plena.

Para além destes princípios, o planejamento das ações e intervenções em assentamentos precários deve ter como objetivo dotar as favelas das estruturas e infraestruturas urbanas inexistentes e potenciais, dos equipamentos e espaços públicos que integram o cidadão ao local, bem como de outros elementos que minimizem os impactos ambientais e físicos, proporcionando a sustentabilidade física do conjunto edificado e social da população residente.

Embora não seja propósito desta dissertação estabelecer comparações entre os casos analisados, algumas considerações podem ser realizadas quanto às semelhanças e distintas condutas em relação aos programas e projetos, de modo a contribuir para a identificação dos princípios norteadores de um projeto de urbanização de favelas.

É possível afirmar que tanto o projeto para Fernão Cardim, quanto o da Gleba K em Heliópolis, contemplaram todas as possibilidades e potencialidades de forma a tratar as principais questões urbanas, observando os parâmetros urbanos e arquitetônicos técnicos adequados, de forma a dotar o tecido urbano da favela de qualidade e de todos os sistemas de infraestrutura, interligando as moradias existentes, que permaneceriam aos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, solucionando todos os problemas relativos à drenagem urbana e as situações de risco apresentadas à época do projeto.

De um modo geral, ambos os projetos tem como propostas a melhoria da acessibilidade, a ampliação e a qualificação dos espaços públicos, bem como a implantação de infraestrutura de saneamento.

Os projetos analisados buscam introduzir a acessibilidade por meio de vias e sistemas de espaços públicos que se articulam aos equipamentos comunitários propostos, cuja arquitetura também é um diferencial. Pode-se afirmar que estes são os elementos chave presentes em ambos os projetos e, que de um modo geral, buscam introduzir o conceito de urbanicidade à favela, transformando-a em um território reconhecido que promove a integração de sua comunidade à cidade por meio do fortalecimento de do convívio com as diferenças.

Em ambos os projetos foi realizado um forte trabalho social em apoio à intervenção física, ações nos setores sociais visando a inclusão social e o desenvolvimento local, o fortalecimento das organizações sociais locais e o fomento a participação nas decisões de projeto e obras e no controle social.

As organizações sociais que existiam nas favelas na época da elaboração dos projetos tiveram a representatividade reforçada com a participação ativa e efetiva durante o período e que se mantêm até hoje.

A participação da população moradora perpassou todo o processo de elaboração dos projetos e da implantação das obras, o que propiciou inicialmente a aprovação dos projetos em Fernão Cardim e na Gleba K. Foi o caso da implantação de todas as intervenções projetadas, bem como a manutenção da qualidade dos equipamentos implantados em Fernão Cardim; e a descontinuidade do projeto na Gleba K, com a mudança de rumos políticos.

Os aspectos institucionais e de gestão podem ser identificados na organização administrativa formatada pelas prefeituras para a implementação tanto do Programa Favela Bairro no Rio de Janeiro em 1994, quanto do Bairro Legal em São Paulo em 2001.

Os quadros técnicos foram incrementados e o trabalho do gerenciamento trouxe a figura do controle de custos e de qualidade dos projetos e obras para dentro do conjunto de ações implementadas pelas prefeituras dentro dos programas.

Não é propósito deste artigo afirmar que um programa é melhor que o outro, principalmente por que ambos tiveram alcances distintos, e ainda limitados pela interrupção e mudança de rumos políticos. Nem é reconhecível que a primeira ou a segunda proposta tivesse maior aceitação junto à população, visto a satisfação observada em campo quando da inauguração de inúmeras obras de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, ou pela tristeza como foi vista a interrupção dos processos em outras localidades, momentos que a autora teve a oportunidade de acompanhar.

Além disso, há que se destacar que o Programa Favela Bairro beneficiou uma população de 295.585 habitantes, conforme pode ser verificado em Conde e Magalhães (2004), por meio das intervenções realizadas. Já o Programa Bairro Legal, em São Paulo atendeu 67.721 famílias (PMSP, 2004) um número bem menor. No entanto, cumpre observar que em ambos os Programas as ações não se limitavam à apenas benfeitorias nas favelas, mas envolviam também a construção de um processo de integração com a participação da população, aspecto que ainda se mostra urgente atualmente.

FAVELA BAIRRO E BAIRRO LEGAL - A GESTÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

O Rio de Janeiro, um dos municípios do país com a maior concentração de favelas, na década de 1990, implementa um importante programa: o Programa Favela Bairro, pioneiro no âmbito das políticas públicas para urbanização de favelas, em cujo arcabouço constava a implementação de um modelo de gestão diferenciada, envolvendo todos os agentes municipais, garantindo a atuação integrada, o que, conseqüentemente, traria uma melhor utilização dos recursos e melhores resultados para atingir os objetivos pretendidos.

São identificados três momentos distintos da política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro: **I. Entre as décadas de 1900 e 1980**, alternando períodos de convivência pacífica, de remoções e expulsão dos moradores; **II. Entre as décadas de 1980 e 2000**, com a descentralização político-administrativa e pela Constituição Federal de 1988 - quando a favela é reconhecida passando dos mutirões à urbanização, com a implementação do Programa Favela Bairro e **III. Entre as décadas de 2000 e 2010**, onde o número de favelas aumenta e as ações do poder público voltam a ser pouco efetivas, culminando com a necessidade da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora - UPPs impelindo o poder público a retomar as ações de urbanização para a retomada do território.

Já no município de São Paulo a partir dos anos 2000 a urbanização de favelas passa a fazer parte da agenda da política. Com o Programa Bairro Legal, implementado entre 2001 e 2004, mais do que retomar o programa de urbanização de favelas inicia a modernização da estrutura administrativa, propiciando mais rapidez nos processos de legalização, e com isso incentivando a população a uma prática regular na construção.

Da mesma forma em São Paulo, é possível observar três momentos distintos na atuação do poder público frente às favelas: I. **Entre os anos 1940 a 1980**, onde a favela era entendida como fenômeno social, passageiro e a atuação era voltada a remoção e a população favelada atendida por meio dos serviços de assistência social; II. **Período entre os anos 1980 e 2000**, onde a ação do poder público nas favelas, a partir da abertura política da década de 1980, oscila entre a atuação pontual com infraestrutura e a construção de unidades habitacionais por meio de mutirões; III. **Período 2001 - 2010** - A partir da gestão de Marta Suplicy e com a promulgação do Estatuto da Cidade no ano 2001, o poder público municipal retoma as ações integradas na urbanização de favelas com a implementação do Programa Bairro Legal, seguido do Programa de Urbanização de Favelas na gestão Serra / Kassab.⁸

No Rio de Janeiro a Prefeitura lança a partir de um concurso de ideias o Programa Morar Carioca que se propõe atender 586 favelas até 2020. No final do ano de 2013 78 projetos haviam sido contratados

Em São Paulo a partir do ano de 2010 os programas para a urbanização de favelas perdem a característica de conjunto de ações e passam a implantação de unidades habitacionais em trechos do território, de onde as famílias são removidas desconsiderando o tecido como um todo.

Com o Concurso Nacional de projetos (2010/2011) para urbanização de favelas, a Prefeitura de São Paulo lança o Programa RENOVA SP para a urbanização do que

⁸ Estas duas últimas compilações são retiradas dos capítulos 3 e 4 da dissertação de Mestrado de uma das autoras do presente artigo. (RUBIO, 2011)

chamou de 22 perímetros, os quais incluíam 209 assentamentos. Cabe ressaltar que a atual gestão (2013) não assumiu a marca RENOVA SP, voltando a chamar de Programa de Urbanização de Favelas. Grosso modo, este novo formato visa atender preferencialmente as favelas localizadas nas bacias das Represas de Guarapiranga e Billings.

O PROJETO DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: LIMITES E DESAFIOS

O projeto é um empreendimento planejado, que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas, com o fim de alcançar objetivos específicos dentro de limites de um orçamento e de um período de tempo determinado. É a menor unidade administrativa de qualquer plano ou programa (PROCHNOW, 2007).

No caso da urbanização de favelas, os projetos são parte de uma política pública complexa e inter-relacionada e são instrumentos fundamentais para a realização das melhorias pretendidas pelos programas. E, nesse caso, os projetos como afirma Lizete Rubano (2009), não são simplesmente tarefas e sim a “questão”, o norteador do processo de transformação das favelas e principalmente de sua integração com a cidade.

Os projetos inclusive são as ferramentas utilizadas na identificação das áreas, possibilitando mapeá-las e registrá-las nos mapas oficiais da cidade. No entanto, não podem ser vistos como elemento isolado e absoluto.

Entende-se que o projeto não se restringe à simples tarefa de produzir documentos para formalização de contratos, convênios e para a execução das obras, mas sim que ele abraça um amplo espectro de atividades que vão da pesquisa, à leitura dos espaços e à materialização das mudanças. Saem do papel e se tornam processos de transformação e integração das favelas à cidade formal, enfim à construção de cidade.

Vial (2000) reforça que o projeto para urbanização de uma favela é um grande desafio ao arquiteto e urbanista, pois significa a costura de diversos fragmentos em uma unidade, tanto dos tecidos físicos quanto sociais. Arrisca-se dizer que seria uma costura de fragmentos dentro e fora da favela, ou seja, do próprio território favelado e deste com a cidade formal.

Paola Berenstein (2007), quando trata do território fragmentado da favela, recorda sobre a complexidade da construção daquele espaço da cidade, uma espécie de bricolagem que deve ser observada no momento da formulação das propostas de urbanização, como se num exercício de costura devêssemos conhecer, tecer e compor um novo tecido, num cerzido, sem esquecer-se de unir cada pedaço existente de pano.

Ao invés de determinado pelo projeto, o *bricoleur* é definido pelos instrumentos que teríamos disponíveis e, desta forma, nunca deveríamos parar de coletar os fragmentos, os materiais que formatariam a construção do novo território.

O bricoleur está apto a executar um grande número de tarefas diversificadas, mas, diferentemente do engenheiro, ele não subordina nenhuma delas à obtenção de matérias-primas e de ferramentas, concebidas e adquiridas especialmente para o projeto: seu universo é fechado, e a regra do seu jogo é de sempre se arranjar com os “instrumentos de bordo” [...]
(BERNSTEIN, 2007, GRIFO DA AUTORA)

Apesar de a cidade ser composta de inúmeros fragmentos, a sua parte formal tem um desenho regido por determinadas regras e normas reconhecidas. Já a forma urbana do tecido da favela não segue uma regra ou forma única, tampouco reconhecida, portanto é considerada “*ponto marcante*” na paisagem das cidades.

Vial (op. cit.) considera que além de não reconhecida, a forma urbana da favela é específica em cada uma das áreas. Para essa autora, o projeto para a urbanização de favelas deve considerar as “*preexistências*” encontradas naquele espaço urbano,

pois nenhum saber teórico substitui a construção da espacialidade pelos seus moradores, o denominado *saber popular*.

Para Jauregui (JAUREGUI 1995, apud Vial, 2000) o projeto não pode e não deve ser “*extravagante*”⁹ e sim factível, de forma a ser absorvido e apropriado pelos moradores e usuários efetivos das intervenções e benefícios proporcionados pela urbanização.

Para Rubano (op. cit.) apesar das utopias terem sido condenadas ao desaparecimento no mundo contemporâneo, onde a riqueza para se reproduzir prescinde dos homens ou, pelo menos, de boa parcela deles, desencadeando uma vez mais, territórios segregados, as estratégias políticas e de projeto precisam ser apontadas com a perspectiva de melhor distribuição das benesses urbanas.

Paulo Mendes da Rocha, segundo Telles (1995), em suas digressões nos leva a pensar que a atitude técnica - a atitude imemorial do homem, a manifestação do dispositivo inconsciente que preside o desejo de transformar e inventar nosso habitat - carrega consigo toda a vontade individual, a memória do engenho humano, a história de suas formas e construções.

Tentando fazer um paralelo desse pensamento com a questão das “*preexistências*” no espaço construído das favelas, os projetos buscam renovar e atribuir a esses espaços a qualidade de um ambiente que por nós é reconhecido em determinado tecido urbano, tentando resgatar a história das formas e a memória do engenho humano ali praticado.

O campo de atuação nas favelas é multidisciplinar. Nos programas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro e em São Paulo trabalharam (e trabalham ainda) arquitetos, engenheiros, sociólogos, administradores, psicólogos, profissionais da saúde, geógrafos, economistas, enfim inúmeros profissionais que atuam e interferem na cidade.

Para quem projetamos?

⁹ Entende-se por extravagante as intervenções de dimensões, de custos vultosos e inadequadas aos sítios, além daquelas não aprovadas pela população moradora.

O urbanista, provavelmente, nunca passou fome ou viveu na favela, mas a vê todos os dias desafiando sua lógica e sua inteligência. Solta a imaginação para criar e aprender com quem sobrevive, também graças à inteligência e a uma fantástica vontade de viver: o morador de uma favela que (...) só descansa quando dorme e come pouco. Aos poucos vai construindo, do nada, sua vida e seu lugar de morar, que não é uma casa. E não pára de construir. Todo centavo vai pro cimento, pro tijolo, porta, janela, só o essencial. Mas demora e vem a chuva, a casa do lado cai e vira tragédia à luz do dia (HERBERT DE SOUZA, 1997, apud STORINO, 2000).

Nas entrevistas com alguns dos profissionais que atuaram na formatação dos programas, na elaboração dos projetos e ações para a urbanização de favelas no Rio de Janeiro e em São Paulo, durante o período de vigência dos programas Favela Bairro e Bairro Legal, respectivamente, realizadas para esta pesquisa, algumas constatações são recorrentes e merecem ser destacadas.¹⁰

Perguntados sobre o que faziam na época do lançamento dos programas, é quase unanimidade a questão da afinidade com o tema. A maioria dos profissionais já havia trabalhado no setor habitacional ou em pesquisas acadêmicas, seja junto aos movimentos populares, seja no projeto de unidades habitacionais de baixa renda ou na atuação junto ao serviço público, ou mesmo nos laboratórios da faculdade de arquitetura e urbanismo.

Invariavelmente, esses profissionais possuem a mesma visão sobre as favelas: entendem que esses territórios necessitam de ações tanto para a integração física, quanto social, além é claro de apresentarem-se como intrigantes objetos de

¹⁰ Entre novembro e dezembro de 2010 foram entrevistados no Rio de Janeiro os arquitetos: Sérgio Ferraz Magalhães, Jorge Mário Jauregui, Andrea Cardoso, Tatiana Terry, Solange Carvalho, Daniela Engel, Ana Prado; os engenheiros: Alvaro L. P. Mello e Hélio Aleixo; a Socióloga Sandra Jouan, a psicóloga Tânia Braga. Em São Paulo: os arquitetos Adalgisa de Oliveira, Marcos Trojan, Vanessa Padiá; o engenheiro Luiz Paulo França Filho, as assistentes sociais Sandra Simões e Tatiane Picone. Profissionais que atuaram nos programas Favela Bairro e Bairro Legal.

pesquisa, em relação às relações sociais, da forma urbana e das tipologias construtivas presentes no espaço urbano. Nas palavras de Sandra Jouan:

Sempre respeitei as favelas como espaços onde se travam as disputas entre os campos do desenvolvimento e dos direitos, e onde se expressam as injustiças social, racial, ambiental, habitacional, de segurança, de transporte, de trabalho, de educação, de lazer, enfim, espaços negadores de cidadania.¹¹

Além disso, as favelas constituem-se um campo e uma oportunidade de investigação, pesquisa, de ação projetual do desenho urbano, diferentemente daquela praticada na cidade formal.

Jorge Mário Jauregui, autor do projeto para urbanização da Favela de Fernão Cardim, reforça em seu depoimento que o projeto é um *ato cultural*¹² e que o projeto para urbanizar as favelas é a *articulação de cidades divididas*. Para ele não se pode pensar isoladamente em construir habitação ou infraestrutura, pois não se estará construindo cidade, a não ser que se tenha uma ideia de estrutura sócio-espacial para construir uma estrutura de espaços públicos, seja o sistema viário de circulação, sejam os espaços de lazer e convivência, para se construir urbanidade e aí sim construir a cidade na favela. Segundo o arquiteto, o processo deve ser longo e constante, pois o avanço social é lento e o debate ainda é *ralo* tanto nas universidades quanto na sociedade.

Como nós arquitetos poderíamos auxiliar no combate à intolerância? Nas palavras de Pasternak (2008), é preciso criar espaços que proporcionem a convivência das diferenças e o contato com outras formas de ser e pensar.

Como diz Ascher (2010, p.83) o projeto não pode ser mais encarado como a personificação de um desejo, um “*desígnio acompanhado de um desenho*”, mas sim, [...] *um instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e execução*

¹¹ Considerações retiradas do depoimento da Socióloga Sandra Jouan dado a autora em entrevista em dezembro de 2010.

¹² Considerações retiradas do depoimento do Arquiteto Jorge Mário Jauregui dado a autora em entrevista realizada no Rio de Janeiro em 18/11/2010.

revelam as potencialidades e as limitações que são impostas pela sociedade, pelos atores envolvidos, pelos lugares, circunstâncias e acontecimentos. O projeto é simultaneamente uma ferramenta de análise e negociação.

Entende-se, então, que o projeto de urbanização das favelas deve ser uma construção conjunta entre os profissionais e a população, parte de um processo, para que os investimentos sejam preservados e majorados a partir da continuidade dos investimentos em manutenção e em programas de educação para a cidadania e, assim, contribuir para a integração desses territórios na cidade.

Portanto, o exercício de construir cidade na favela deve ser entendido, não só por dotá-la de serviços públicos de saneamento básico, melhorar os acessos e viabilizar a circulação franca e fluida em todo o ambiente construído, mas também por criar espaços públicos de lazer e convivência e com isso possibilitar o incremento de programas e políticas públicas de sustentabilidade socioeconômica.

A urbanização de uma favela representa uma melhoria significativa nas condições de vida da população que ali habita, pois procura responder às necessidades da população - de infraestrutura de saneamento básico, sistema viário, espaços públicos e equipamentos comunitários - de modo a inserir o morador no ambiente urbano melhor qualificado, reforçando os seus vínculos com a comunidade e com aquele território, que, de certa forma, passa a ser reconhecidamente seu. A urbanização é um instrumento que resgata o direito à cidade ao integrar o assentamento precário ao território da cidade dita formal. As oportunidades são apresentadas, comentadas, distribuídas, discutidas, sugeridas, solicitadas, a cidade sente essa modificação.

Com o exposto acima, o projeto para urbanização de favelas pode ser considerado um instrumento efetivo de construção de cidade, desde que observados os limites e desafios de cada uma das áreas a serem tratadas. Os limites tanto de dimensão quanto das dificuldades, dadas inclusive pela morfologia e pela população do território em questão, servirão para definir qual a abrangência das intervenções e suas implicações.

Os desafios servirão para impulsionar as vontades e os desejos de ver integrados os assentamentos precários - considerados muitas vezes territórios excluídos e marginalizados, e contribuirão para o enfrentamento das dificuldades, quer sejam de recursos humanos e financeiros, quer sejam técnicas.

Considerando que o programa para urbanização de favelas deva estar atrelado a uma política habitacional municipal, a qualificação desses territórios deve considerar o desadensamento e o adensamento sempre criteriosos para introduzir o conceito de moradia adequada para os seus habitantes. O conceito de moradia adequada estabelece uma série de quesitos que qualificam as moradias, em termos gerais, englobam o acesso aos bens e serviços públicos de qualidade, boas condições de implantação e padrão construtivo adequado, atendendo ao direito à cidade.

E para que as benfeitorias se efetivem e perdurem é importante e primordial que os territórios recém urbanizados sejam incorporados ao planejamento e a agenda da municipalidade.

Para a manutenção dos benefícios e da integração da favela a cidade, promovidos pelo projeto de urbanização, é necessária, segundo Magalhães (2011)¹³ a presença do Estado continuamente, seja no controle do uso e ocupação do solo, seja nos serviços de manutenção e complementação de estruturas físicas, seja no controle social e de segurança pública.

Além disso, deve ser vislumbrada a plena regularização fundiária por meio da elaboração do plano de regularização onde estejam identificadas as dificuldades e entraves, sendo estabelecidas as ações e prazos para efetivação do processo, desta forma dentro da visão da propriedade a população possa sentir-se dona de “seu chão” (GRIFO NOSSO)

Enfim, se as intervenções na cidade contemporânea devem buscar entender a sua diversidade física e social, conforme afirma Magalhães (2007), o projeto de

¹³ Opinião do arquiteto mencionada em palestra proferida em aula inaugural do Curso de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie em 10/08/2011.

urbanização de favelas pode ser considerado um instrumento importante para a valorização do espaço urbano enquanto lugar do convívio das diferenças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em ambos os programas o projeto de urbanização foi um instrumento de mapeamento, cadastro, de proposição e de implementação das diretrizes e das intervenções definidas pelos programas e, bem como de meio de informação e conscientização da população de seus direitos, deveres e do conceito de cidadania. É a partir do projeto entendido como parte de um processo, que a população opina, o modifica, muitas vezes o nega, mas se sente parte da cidade em que vive.

O projeto de urbanização no âmbito dos programas é a ferramenta utilizada para a materialização das políticas e das diretrizes idealizadas. Entende-se que o projeto perpassa as diversas fases necessárias à urbanização de um assentamento precário e, conseqüentemente, a inserção das favelas no conjunto urbano e social da cidade.

O projeto para a urbanização de favelas é instrumento de modificação físico-social, pois através de alterações no espaço físico ele transforma também hábitos e cotidianos, e não podem ser entendidos como simples tarefas, mas como um elemento de transformação e principalmente de integração das favelas com a cidade.

O debate desta temática é oportuno aos arquitetos e urbanistas. A favela é entendida como parte da diversidade da cidade contemporânea e o projeto de urbanização busca qualificá-las e integrá-las à cidade formal. Considera-se que a melhoria das condições de vida da população que habita as favelas amplia as oportunidades e possibilidades de contribuir para o desenvolvimento urbano da cidade contemporânea.

REFERÊNCIAS

- ASCHER, F. **Os Novos Princípios do Urbanismo**. Tradução SOMEKH, N. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. Dissertação (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado, São Paulo: 2003.
- CONDE, L. P. e. MAGALHÃES S. **Favela Bairro: Outra história da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ViverCidades, 2004.
- JACQUES, P. BERENSTEIN. **Estética da ginga: a arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica / Paola Berenstein Jacques**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.
- MAGALHÃES, S. F. Sobre a democratização da cidade. In: SCHICHI, M. C. e BENFATTI, D. (org.) **Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro**. Campinas, Rio de Janeiro: Ócullum Ensaio, PROURB/UFRJ, 2003, p. 113-135.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- PASTERNAK, S. P. T. **A favela que virou cidade**. In: VALENÇA. M. M. (org.). **Cidade (I)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008, p. 73-108.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - SEHAB / HABI. **Balço Qualitativo de gestão, 2001 - 2004. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo**. São Paulo: Companhia Metropolitana de Habitação - COHAB, 2004.
- RUBANO, L.; et al. **O projeto como questão e tarefa**. Palestra proferida em sessão temática do IV Projetar Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.
- RUBIO, V.M. **Projeto de urbanização de assentamentos precários no Rio de Janeiro e São Paulo: um instrumento de construção de cidade**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2011.
- STORINO, G. R. **Participação Cidadã na Gestão Pública: estudo de caso do programa Favela-Bairro do Município do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro: 2000.
- VALLADARES, L. P. **A invenção da favela: Do mito de origem a favela.com**. 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009
- VIAL, A. **Programa Favela Bairro: integração ou utopia? O caso de Fernão Cardim**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.
- TELLES, S. S. **A casa no Atlântico**. Revista A&U. V. 60, p. 69-71, São Paulo: Editora Pini, 1995.