

Urbis: O programa Morar Carioca e a urbanização de favelas da cidade do Rio de Janeiro

The Morar Carioca program and Rio de Janeiro's slums upgrading
Gerônimo Leitão (1959-Brasil-Universidade Federal Fluminense)
Jonas Delecave (1985-Brasil-Universidade Federal Fluminense)
geronimo_leitao@uol.com.br, jonasdelecave@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de discutir os programas de urbanização de favelas que têm sido desenvolvidos nas últimas décadas no Rio de Janeiro, com destaque para o Programa Morar Carioca. Em um primeiro momento, serão expostas as mudanças nas relações entre o *estado* e as comunidades faveladas, entre as décadas de 1960 e 1990. Posteriormente, serão discutidos os programas Favela-Bairro, realizado durante a década de 1990, e Morar Carioca, que será desenvolvido a partir de 2011 e integra o conjunto de investimentos para a cidade do Rio de Janeiro, em função da Copa do Mundo, em 2014, e das Olimpíadas, em 2016. Por último, será realizada uma reflexão sobre os desafios deste novo programa, que parte da consolidação da favela como um *habitat* legítimo na cidade, e que deve ser alvo de projetos urbanísticos e de promoção social.

Palavras chave: habitação social, planejamento urbano, urbanização de favelas.

Recibido: 20-05-2011 → **Aceptado:** 13-06-2011

Cítese así: Leitão, G. y Delecave, J. (2011). O programa Morar Carioca e a urbanização de favelas da cidade do Rio de Janeiro. *En: Boletín Científico Sapiens Research*, Vol. 1 (2), pp. 75-80.

Abstract

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

Key words: slum upgrading, social dwelling, urban planning.

Introdução

As favelas constituem um fenômeno urbano contemporâneo associado aos processos de segregação sócio-espacial impostos pela ausência de mecanismos de redistribuição da riqueza e de políticas habitacionais que garantam o acesso à moradia para as camadas mais pobres da população. No Rio de Janeiro, as favelas encontram-se fortemente incorporadas à paisagem urbana, representando uma das mais graves questões sociais enfrentadas pela cidade. Embora compondo um quadro extremamente complexo e diversificado, decorrente dos condicionantes históricos, sócio-econômicos e geográficos, as favelas cariocas podem ser genericamente caracterizadas como assentamentos informais que apresentam precariedade de redes de infra-estrutura urbana, como acessibilidade, esgotamento sanitário e drenagem, e serviços públicos, como educação, saúde e lazer, além da posse irregular da terra. Em função de sua lógica de localização, que busca áreas desocupadas próximas aos mercados de trabalho e serviços, as favelas acabam por ocupar regiões impróprias para habitação, como encostas de morros ou margens de rios e lagoas. Essa localização precária potencializa as carências de infra-estrutura e serviços, criando péssimas condições de habitabilidade e fragilizando socialmente a população desses assentamentos. Nos últimos cem anos, as favelas ocuparam diferentes lugares, tanto na estrutura física da cidade, como na dimensão simbólica de seus habitantes. Na primeira metade do século XX, as favelas eram vistas como um fenômeno transitório, cuja erradicação seria um processo natural do desenvolvimento da cidade. Posteriormente, nas décadas de 1960 e 1970, as favelas passaram a ser compreendidas como assentamentos “subnormais”, sendo sua erradicação promovida ativamente pelo Estado, através de políticas de remoção, com a transferência de sua população para conjuntos habitacionais situados em áreas periféricas. Essas políticas, porém, foram se revelando ineficientes, sobretudo quanto ao atendimento das necessidades das populações removidas, bem como pela carência de recursos para dar continuidade aos programas de remoção.

A partir de meados da década de 1970, porém, começaram a surgir programas habitacionais alternativos que, implementados pelo *estado*, tiveram em comum o reconhecimento e a parcial adoção



das práticas de produção do ambiente construído das favelas. A maioria dos programas se voltava para a construção de moradias pelos regimes de mutirão e/ou de ajuda - mútua, porém, pode-se observar alguns que se destinavam, inclusive, a promover a efetiva urbanização de comunidades faveladas. Na cidade do Rio de Janeiro, a urbanização da favela de Brás de Pina, iniciada no final dos anos 1960, constitui, nesse sentido, um marco referencial do posicionamento crítico de técnicos, agentes do Estado e lideranças comunitárias. Implementado pela Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) —um dos órgãos executores da política habitacional do então estado da Guanabara e agente financeiro do BNH, durante o período do regime autoritário—, o projeto de urbanização desse assentamento foi desenvolvido segundo premissas e linhas de ação que constituíam uma ruptura com as intervenções até então promovidas pelo poder público nas favelas. Blank (1979: 100) aponta como premissas desse projeto a mobilização e o engajamento da comunidade através de um prévio trabalho de conscientização. A autora identifica, ainda, três fases definidas no programa, sendo a primeira, a curto prazo, relativa à colocação de infra-estrutura; a segunda, a médio prazo, à melhoria habitacional e, a terceira, a longo prazo, associado ao desenvolvimento sócio-econômico da população favelada.

O projeto de urbanização de Brás de Pina, embora com condições de ação limitadas, se transformou numa bandeira de luta para a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara, que reivindicou, a partir desse momento, a implementação de projetos com características semelhantes, nas demais favelas cariocas (Santos, 1981). No final da década de 1970, o esgotamento do regime autoritário e o crescente movimento pela redemocratização do país determinaram mudanças na atitude oficial do governo federal em relação à população favelada dos grandes centros urbanos, o fim da política de remoções é um desdobramento desse quadro político (Valladares, 1980:5). Na primeira metade da década de 1980, com as primeiras eleições livres desde 1964, observou-se um novo discurso político, que considerava necessário «resgatar a dívida social existente junto às comunidades faveladas». No estado do Rio de Janeiro, uma das propostas de Leonel Brizola, eleito para o governo do estado em novembro de 1982, era «transformar as favelas em bairros populares». A atuação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a implementação de ações como o projeto “Todos Juntos, Participando” (Projeto Mutirão) já apontavam para uma mudança na relação entre a administração municipal e as comunidades faveladas. Iniciado em 1982, o Projeto Mutirão propunha a participação dos moradores na realização das obras, de modo não só a reduzir custos, mas, também, a ampliar as possibilidades de intervenção da população nas ações promovidas pelo poder público. Nesse sentido, foram realizadas obras de saneamento básico, definidas a partir de prioridades estabelecidas pelos moradores e associações envolvidas (Iecoq, 1999). Posteriormente, esse projeto passaria por transformações, passando a utilizar mão-de-obra paga de comunidades

faveladas – sendo, a partir de então, denominado Projeto Mutirão Remunerado (Cavallieri, 2003).

Destaca-se ainda, nesse período, a intervenção urbanística nas favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (localizadas em área de encosta, entre os bairros de Copacabana e Ipanema), que foram «escolhidas», segundo Treiger e Faerstein (1988:72), «para um “projeto demonstração”, concentrando os principais programas de urbanização anunciados pelo governo». Esse projeto, iniciado em 1984 e concluído em 1986, pretendia contemplar 12mil pessoas, prevendo obras de infra-estrutura, acessibilidade e transporte, além de unidades habitacionais para as famílias desalojadas pelas obras de urbanização. As ações do poder público em comunidades faveladas ganhavam uma maior expressão quando, em 1992, o Plano Diretor da Cidade consolida a proposta de implementação de um programa global de integração das favelas à cidade, como afirma Pasternak Taschner (1998: 13-14): «O Plano Diretor, nos seus artigos 148 a 151, recomenda a inclusão das favelas nos mapas e cadastros da cidade, enfatiza a participação dos moradores no processo de urbanização, recomenda “preservar a tipicidade da ocupação local” e o esforço para integrar as favelas aos bairros». Essa autora destaca, ainda, que, com a Constituição de 1988, toda a questão referente às invasões de terra passou à alçada do município, e, nesse sentido, o programa municipal de desfavelamento, estabelecido pelo Plano Diretor de 1992, «reafirmou a idéia da integração das favelas, como parte efetiva do tecido urbano formal», buscando promover a «melhoria das condições de vida da população favelada e integrá-la no resto da cidade».

A partir das diretrizes contidas no Plano Diretor de 1992, foi criado, em 1994, o Programa Favela-Bairro, que tinha por objetivo viabilizar a implementação de melhorias urbanísticas, compreendidas as obras de infra-estrutura urbana, a acessibilidade e a criação de equipamentos urbanos que visaram, através destas ações, obter ganhos sociais, promovendo a integração e a transformação da favela em bairro¹. De acordo com as diretrizes do Programa Favela-Bairro (iniciado com a realização de um concurso público de metodologias para intervenção em comunidades faveladas), as principais ações destinadas a promover a integração das favelas ao tecido urbano da cidade formal deveriam: complementar ou construir a estrutura urbana principal; oferecer condições ambientais para a leitura da favela como um bairro da cidade; introduzir os valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas, praças, mobiliário e serviços públicos; consolidar a inserção da favela no processo de planejamento da cidade; implementar ações de caráter social, implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades esportivas, culturais e de lazer; promover a regularização fundiária e urbanística.

¹ Programa Favela-Bairro – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1998.



Pasternak Taschner (1998:14) destaca que, diferentemente da experiência de Brás de Pina, o programa Favela-Bairro teve como princípio intervir o mínimo nos domicílios, sendo voltado para a qualificação de áreas faveladas, através da colocação de equipamentos públicos e infra-estrutura urbana. A autora também considera relevante a parceria firmada entre a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no financiamento dos programas de urbanização, e, no que diz respeito ao desenvolvimento propriamente dito do projeto urbanístico, a «tentativa de uma aproximação holística, através do uso de participação social já no próprio desenho».

Pôde-se observar, por outro lado, os resultados insatisfatórios na regularização fundiária promovida pelo programa Favela-Bairro, atribuídos, por Cavallieri (2003:294) ao desinteresse dos moradores das comunidades atendidas, que “talvez mesmo não a desejassem”, uma vez que poderia representar restrições à «liberdade de construir e de ocupar o solo, de que os favelados desfrutam de forma muito mais ampla do que os moradores das áreas formais». Alguns autores criticam, por sua vez, determinados aspectos do programa Favela-Bairro, embora reconheçam, também, méritos. Davidovich (1997:1478), por exemplo, questiona a visão da favela assumida por esse programa (definida como uma «entidade homogênea e sem conflitos»), o que impossibilitaria a percepção de «importantes diferenciais» existentes dentro das comunidades faveladas. José Arthur Rios, por outro lado, em entrevista publicada em «Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca»², questiona o programa por considerá-lo uma «maquiagem urbanística» (2002:76). Embora ressaltando que «não conhece o programa em profundidade», Rios diz que só compreende um programa em favela «com uma dimensão social, ou seja, levantamento do nível de vida da população, mediante uma série de técnicas e recursos, e participação» (2002:76), o que, acrescenta, não existiria no Programa Favela-Bairro. Para Rios, as principais lacunas desse programa de urbanização seriam a ausência de uma efetiva participação popular organizada no processo de planejamento e implementação dos projetos e a pouca ênfase dada aos programas de promoção social dos moradores das comunidades atendidas. Dando continuidade a esse processo de urbanização dos assentamentos informais, são observadas, na primeira década do século XXI, as intervenções realizadas nos chamados complexos de favelas, como Alemão, Manguinhos e Rocinha, esta última objeto de uma proposta pioneira de urbanização em grandes favelas, promovida pelo governo estadual em 2006. Essas grandes intervenções —inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), promovido pelo governo federal— ocorrem num cenário marcado por dois diferenciais significativos, quando comparadas com outras realizadas no passado recente: a articulação entre as diferentes esferas administrativas (municipal, estadual e federal),

² Edições Folha Seca, Rio de Janeiro, 2002.

no planejamento e execução da urbanização proposta, e a perspectiva de garantia de segurança aos cidadãos que vivem nas favelas, através da gradual implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). O Programa Morar Carioca, lançado pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro em 2010, pretende constituir, nesse sentido, um novo estágio de abordagem das intervenções urbanísticas em assentamentos precários informais, propondo, de acordo com as diretrizes apresentadas pela Secretaria Municipal de Habitação, a incorporação dos conceitos de sustentabilidade ambiental, moradia saudável, bem como a ampliação das condições de acessibilidade.

Morar Carioca: um novo estágio de integração dos assentamentos informais à cidade oficial?

Em Julho de 2010, a Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro lançou o Programa Morar Carioca, com o objetivo de urbanizar todas as favelas da cidade até o ano de 2020. Até 2012, seriam investidos 2 bilhões de um total de 8 bilhões de Reais destinados ao Programa, que integra o plano de metas da cidade para a realização das Olimpíadas de 2016. Para viabilizar esse ambicioso programa de ação, a prefeitura firmou uma parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), promovendo um concurso de metodologias de urbanização de favelas, no qual se inscreveram 86 escritórios com equipes multidisciplinares, obrigatoriamente lideradas por arquitetos urbanistas. Em janeiro de 2011, o concurso foi homologado, qualificando 40 escritórios como aptos a conduzir os processos de urbanização e regularização fundiária das favelas cariocas. Parece abrir-se, assim, um novo capítulo nas experiências de urbanização de favelas no Rio de Janeiro que, apesar de, sob certos aspectos, representar a continuidade de um processo em curso, há pelo menos 30 anos, apresenta algumas particularidades inéditas. A primeira particularidade do Morar Carioca se refere à escala de atuação do programa. Com o objetivo de urbanizar todas as favelas cariocas em 10 anos, e com 8 bilhões de Reais de orçamento, o programa expande, de modo significativo, as metas de seu antecessor, o Favela/Bairro. De acordo com o prefeito Eduardo Paes, na ocasião da diplomação das equipes, este programa será “um dos maiores legados dos mega eventos que a cidade irá sediar nos próximos anos”. A implementação de um programa deste porte deverá enfrentar, inevitavelmente, um conjunto significativo de desafios. Inicialmente, há que se considerar as questões referentes à permanência dessas intervenções, que dependem de um investimento contínuo, após a realização dos eventos, e da articulação da Secretaria de Habitação com as demais Secretarias Municipais, outras esferas do poder público e, inclusive, com agentes do setor privado, além —e sobretudo— das entidades de representação comunitária. De acordo com técnicos da Secretaria Municipal de Habitação, outro grande desafio será a coordenação dos 40 escritórios selecionados. Além da comunicação constante entre a SMH e os escritórios, será fundamental a interação entre os próprios escritórios, a fim de que se possa discutir as experiências ao longo



dos processos de projeto e implementação do programa. Para isso, é prevista a criação de um banco de dados on-line que será alimentado constantemente pelos escritórios e mediado pela Secretaria, capaz hospedar as discussões do Morar Carioca.

Além dessas mudanças, de caráter operacional, referentes à escala do programa implementado pela prefeitura, pode-se perceber algumas diferenças no perfil das propostas de intervenção apresentadas para o concurso Morar Carioca, quando comparadas com aquelas selecionadas pelo Programa Favela Bairro, em 1994. Neste último, as intervenções eram restritas à qualificação dos espaços públicos e melhoria de serviços de infra-estrutura nas favelas, além da construção de equipamentos comunitários. Essas intervenções, de modo geral, procuravam alterar o mínimo possível a estrutura espacial da favela, sendo as realocações de moradia propostas somente quando se tratava de reassentar famílias que ocupavam áreas de risco ou para viabilizar melhores condições de acessibilidade. Os projetos eram assim desenvolvidos por um conjunto diversificado de razões. O cenário econômico no país, por ocasião do lançamento do programa Favela/Bairro, em 1995, era significativamente distinto daquele do final da primeira década do século XXI. O plano Real recém lançado dava, então, os primeiros passos no sentido de reduzir os índices inflacionários e promover a estabilização da economia, o que não permitia, no âmbito municipal, o aporte de recursos mais substanciais do que aqueles previstos pelo programa – que contava, ainda, com financiamento externo. Esse quadro restringia a possibilidade de projetos urbanísticos mais ousados, sobretudo no que diz respeito a acessibilidade – a quase totalidade dos projetos desconsiderava a possibilidade de implantação de teleféricos ou elevadores para acessar as comunidades localizadas em áreas de topografia mais acidentada, solução que seria prevista em quase todas as propostas apresentadas no concurso Morar Carioca. Do mesmo modo, contrapondo-se ao número reduzido de unidades de reassentamento previsto nas soluções urbanísticas implementadas pelo programa Favela/Bairro, o concurso Morar Carioca estimulava as equipes participantes a apresentarem propostas que “desadensassem” o tecido urbano das favelas, com a construção de unidades habitacionais multifamiliares verticalizadas em vazios gerados pela retirada de habitações existentes.

Há, também, motivações ideológicas, no que diz respeito à essa alteração nas abordagens conceituais dos projetos de urbanização de favelas. Havia, no passado recente, entre os arquitetos urbanistas, quase que um consenso sobre o respeito à permanência do *habitat* construído pelos moradores, ao longo de anos e com recursos e esforços próprios. Soma-se a isso a perspectiva, fundamentada em teóricos (como Turner, 1977), de que a favela era a resposta possível, diante da ausência de políticas habitacionais adequadas – muito mais uma «solução» do que um «problema». A morfologia irregular da favela traduziria, portanto, as limitações e possibilidades de produção do *habitat* pela população mais po-

bre, na luta pelo direito à cidade. Essa perspectiva ganhava ainda maior respaldo quando se fazia uma avaliação dos conjuntos habitacionais da época, que frequentemente se encontravam degradados ou abandonados pelas famílias originalmente assentadas, já que localizados em áreas periféricas, sem transporte público e equipamentos comunitários adequados, além de projetados sem participação popular. Dessa forma, seria uma atitude autoritária promover cirurgias urbanas significativas, que colocassem por terra o ambiente construído ao longo de anos pela população local, impondo novas soluções morfológicas. Nesse sentido, demolições eram previstas exclusivamente para viabilizar condições mais adequadas de acessibilidade, além da retirada de famílias que ocupavam áreas de risco. Acrescente-se a este quadro a associação feita muitas vezes pelos moradores entre as ações do poder público nas favelas e as políticas de remoção - temor, na época, não de todo abandonado. Por último, há que destacar que era previsto pelo programa Favela/Bairro um número máximo de famílias a serem reassentadas, no interior das próprias comunidades contempladas.

No concurso Morar Carioca, por sua vez, as equipes propuseram intervenções mais ousadas, com significativas reestruturações da malha urbana da favela, seja em termos de forma urbana ou de sua acessibilidade/mobilidade. São propostas aberturas de vias de maior porte, construção de teleféricos e de planos inclinados. Conjuntos habitacionais verticalizados com a liberação de área para construção de espaços de recreação e lazer são apresentados em diferentes versões, com a justificativa de assegurar assim melhores condições de habitabilidade para a população local.

Essas novas propostas podem ser consideradas resultado da mudança desses dois contextos, econômicos e conceituais. O volume de recursos previstos no Programa Morar Carioca somente seria possível em um cenário, apontado por indicadores diversos, como de expansão da atividade econômica do país. Por outro lado, contribui, também, para a implementação desse programa, a realização na cidade do Rio de Janeiro de mega eventos internacionais, como a Olimpíadas de 2016 e a Copa do Mundo de 2014, que exigirão especial atenção do poder público, diante da visibilidade expressiva da metrópole carioca no cenário internacional. Não pode ser ignorado, ainda, que essa mudança no processo projetual vai ao encontro, também, das demandas do setor empresarial da construção civil para a ampliação de suas atividades, tendo como respaldo social a geração dos empregos formais para os segmentos menos qualificados da força de trabalho. Ainda no que diz respeito às referências conceituais de projeto, observa-se uma outra percepção do espaço construído da favela, que agora tem reconhecidos seus graves problemas de habitabilidade, ao mesmo tempo que é legitimada sua inserção na cidade. As novas intervenções vão, assim, simultaneamente, propor expressivas cirurgias no tecido da favela, e reconhecer as formas vernáculas de habitar dessas comunidades, tendo por objetivo assegurar melhores



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

Outra questão que permeia a grande maioria dos projetos apresentados no concurso Morar Carioca, e que não era considerada tão relevante no Programa Favela/Bairro, diz respeito à sustentabilidade ambiental e às possibilidades de introdução de dispositivos que assegurem redução do consumo de energia, captação de águas pluviais para reuso, manejo seletivo de resíduos sólidos e utilização de componentes construtivos reciclados, para citar alguns exemplos. Esse tema, pertinente em qualquer abordagem que trate do ambiente construído, exige que sejam reconhecidas as peculiaridades da favela carioca, tanto em termos de suas formas urbanas como das práticas cotidianas de seus habitantes. Desse modo, a interlocução com os diversos agentes sociais que atuam na favela constitui um desafio para os projetos que serão desenvolvidos, nessa perspectiva de introdução de elementos de sustentabilidade. Podemos citar um exemplo: a proposição de «tetos verdes» nas moradias —presente em algumas propostas apresentadas no concurso— vai de encontro à apropriação usual das lajes de cobertura como espaços de serviço, convívio e recreação, além de constituírem áreas de possível ampliação vertical das unidades habitacionais. Reconhecendo a dificuldade na adoção imediata de soluções não convencionais, muitas equipes as restringiram aos equipamentos públicos, na expectativa de uma difusão gradual desses elementos.

Outro significativo desafio a ser enfrentado está relacionado à participação popular organizada, no desenvolvimento e implementação dos projetos de urbanização a serem realizados. Se, durante o Programa Favela/Bairro, havia explicitamente, em todos os documentos oficiais, a exigência de que fosse garantida a ampla participação comunitária em todas as fases do projeto, diversos fatores impediram que esse objetivo fosse plenamente alcançado. A ausência de metodologias participativas mais adequadas, a exigüidade dos prazos contratuais e a pouca representatividade de diversas associações de moradores, acabaram por transformar essa participação em elemento meramente formal de todo o processo, um instrumento de legitimação dos projetos urbanísticos, desenvolvidos através de consultas de alcance limitado. No Morar Carioca, há a continuidade tanto das exigências, por parte do poder público municipal, como da intenção das equipes em promover a participação comunitária na elaboração dos proje-

tos, o que pode ser observado nos trabalhos apresentados no concurso. Porém, somente a existência de um cenário político efetivamente favorável permitirá que sejam implementadas soluções mais ousadas de inserção dos moradores no processo de planejamento, acompanhamento da execução das obras de urbanização e posterior monitoramento das melhorias implantadas.

Dentro desse novo cenário, deve-se observar o impacto gerado pela política de segurança implementada pelo governo do estado, que tem nas Unidades de Polícia Pacificadora seu elemento chave. Conhecido pela sigla UPP, o projeto de pacificação de favelas pretende ser uma nova forma de enfrentar o crime organizado, em que a aproximação entre força policial e comunidades locais, aliada ao fortalecimento de políticas sociais, pode ser capaz de recuperar os territórios ocupados há décadas por traficantes e milicianos. O projeto entrou em funcionamento em 2008, com a pacificação da Favela Santa Marta e, até junho de 2011, já contempla 18 favelas e 200 mil pessoas. Acredita-se que, ao contrário do que ocorreu em algumas comunidades onde o Favela/Bairro foi desenvolvido (em que a elaboração dos projetos e/ou execução de obras foram comprometidas pela presença ostensiva do narcotráfico), a melhoria das condições de segurança na comunidade poderá contribuir para um alcance de resultados mais satisfatórios. Embora a instalação das UPPs tenha contribuído significativamente para a redução do quadro de violência cotidiana nas favelas ocupadas, há críticas de diferentes setores quanto a alguns aspectos dessa política de segurança, como, por exemplo, os critérios de escolha das favelas a serem atendidas, que teriam privilegiado aquelas localizadas na zona sul e na área central do Rio de Janeiro. Contudo, não há dúvidas de que esse quadro de «pacificação» de favelas favorece amplamente a atuação das equipes que desenvolverão projetos de urbanização, seja no que se refere à questão operacional propriamente dita, seja no que se refere às possibilidades de uma autêntica participação comunitária nas diferentes fases de trabalho. Porém, mesmo com as melhorias das questões de segurança pública, que realmente contribuem para a participação popular nos projetos de comunidades faveladas, outras questões continuam ainda sem solução para um diálogo efetivo entre o Poder Público e os diferentes setores dessas comunidades. A primeira delas trata exatamente da diversidade interna das comunidades, que comumente não é representada por associações de moradores ou outras associações locais. A segunda questão diz respeito à necessidade de implementação de processos de planejamento efetivamente participativos, o que pressupõe, por parte das equipes, o desenvolvimento de metodologias apropriadas à essa maior participação popular. Por último, cabe ao poder público reconhecer a validade dessa efetiva participação organizada dos moradores, não como um elemento complicador para o desenvolvimento dos trabalhos, mas como um fator imprescindível para que o programa de urbanização seja bem sucedido. A proposta de ampliação das atividades dos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs), presente no edital do Concurso Mo-



rar Carioca e nos projetos da maioria das equipes premiadas, pretende contribuir para a resolução de outro desafio: promover o cumprimento de uma legislação urbanística adequada às características particulares da favela (ordenando o uso e ocupação do solo) e, também, garantir aos moradores assessoria jurídica e social. O sucesso dessa iniciativa depende de investimentos contínuos em infra-estrutura e em equipes multidisciplinares especializadas, porém, é, sem dúvida, um caminho importante para a construção de uma outra relação Estado/Comunidade Favelada.

Comentario de las editoras. En este interesante artículo, los autores discuten los programas de urbanización de favelas desarrollados en las últimas décadas en Rio de Janeiro, con lo cual resaltan el Programa Morar Carioca, que comenzó a implementarse para preparar la ciudad para la Copa Mundo de 2014 y las Olimpiadas de 2016. En la introducción nos remontan a aquellas políticas habitacionales en América Latina en las que se consideraban los asentamientos informales como transitorios y las posteriores, de la década de los sesentas, en las que se propendía por su erradicación como fórmula para contrarrestar los efectos indeseados de la hiperurbanización. Recordemos dos textos, el ya clásico de Valladares y Coelho (*La investigación urbana en América Latina*) y el de Julián Salas, donde recuerda las consignas de «guerra al rancho» durante la dictadura de Pérez Jiménez (1953-58) en Venezuela y la prohibición de Castelo Branco de pronunciar la palabra favela en documentos de la Secretaría de Estado. En la década de los setentas, evidentemente hubo un cambio en las relaciones entre el estado y la comunidad, y en la forma de interpretar los asentamientos construidos por la gente. Los autores traen a colación el caso exitoso de la urbanización de la favela Brás de Pina y el programa de transformación de favelas en barrios, propuesto por Brizola un par de décadas después. Finalmente, se presentan los principales componentes del programa Favela-Barrio, de la década de los noventa, con sus logros y sus limitaciones, dentro de las que resaltamos la ausencia de una efectiva participación popular en el proceso de planeamiento e implementación de proyectos y el poco énfasis en programas de mejoramiento social de los habitantes. Concluyen con una reflexión sobre los desafíos del programa Morar Carioca, que parte de la consolidación de la favela como un *hábitat* legítimo dentro de la ciudad y, por tanto, debe ser el objetivo de proyectos urbanísticos y de mejoramiento social. Nosotras aprovechamos para recomendar ojo avizor para que los derechos de las comunidades sean respetados y no resulten los habitantes expulsados, ignorados o escondidos detrás de un muro.

Conclusões e discussão

Concretizar as propostas adequadas contidas no Programa Morar Carioca, e materializadas nos projetos apresentados pelas equipes técnicas, é algo que dependerá do que se convencionou chamar de «vontade política» daqueles que estão a frente do poder público. Dependerá, também, da real incorporação dos moradores das comunidades faveladas atendidas pelo programa às diferentes etapas de decisão, implementação e monitoramento dos projetos urbanísticos previstos. Somente assim, será possível afirmar que foi construído um «morar carioca», a integração das favelas ao restante da cidade, através de projetos de urbanização que reconhecem o que é comum e o que é particular em cada favela da cidade do Rio de Janeiro.

Referências bibliográficas

- Cavallieri, F. (1986). Favelas cariocas: mudanças na infra-estrutura. In: *4 Estudos*. Rio de Janeiro: IPLANRIO.
- _____ (2003). Favela-bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro. In: ABRAMO, P (Org.). *A Cidade da Informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Editora Sette Letras.
- Coelho, F. (1992). *Projetos habitacionais do setor público e iniciativa popular: a construção de uma esfera pública politicamente ativa*. Anais do seminário sobre a questão habitacional no Brasil. Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula.
- Davidovich, F. (1997). *Programa Favela-Bairro e as tendências de reestruturação da metrópole, o caso do Rio de Janeiro*. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR, Recife, 26 a 30 de maio de 1997.
- Duarte, C-R., Sila, O-L. (1996). (Orgs.). *Favela, um bairro*. Rio de Janeiro: Pro Editores.
- Frossard, E. (1984). *Housing the urban poor. The loteamentos populares in Rio de Janeiro*, Boston.
- Lago, L. & Ribeiro, L. (1996). A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. In: Ribeiro, L. & Azevedo, S. (Orgs.) *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- Leitão, G. (2009). *Dos barracos de madeira aos prédios de quitinetes: uma análise do processo de produção da moradia na favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos*. Niterói: EdUff.
- Leitão G. & Delecave, J. (2010). *A guinada na relação estado/comunidades faveladas no Rio de Janeiro*. In: Anais do XI seminário da História da Cidade e do Urbanismo. Vitória.
- Pasternak T. (1998). *Tendências recentes na política de desfavelamento brasileira*, artigo apresentado no ISA, em Montreal, julho de 1998.
- Perlman, J. (1979). *The myth of marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro*. University of California Press: Berkeley, EUA.
- Santos, C. (1986). *Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade*. [s.l.: s.n.], cópia xerox.
- Schweizer, P. & Rzezinski, H. (1986). *Habitação popular no Brasil: uma mudança na ação governamental*. *Revista de Administração Municipal*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal: Rio de Janeiro.
- Valladares, L-P. (1981) (org.) *Habitação em questão*. Zahar: Rio de Janeiro.