

NATÁLIA SILVA DE OLIVEIRA

**O PROGRAMA MORAR CARIOCA NA FAVELA DA  
BARREIRA DO VASCO, RIO DE JANEIRO:  
REFLEXÕES SOBRE OS DILEMAS E DESAFIOS PARA UMA  
URBANIZAÇÃO INCLUSIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior

Rio de Janeiro  
2017

NATÁLIA SILVA DE OLIVEIRA

**O PROGRAMA MORAR CARIOCA NA FAVELA DA  
BARREIRA DO VASCO, RIO DE JANEIRO:  
REFLEXÕES SOBRE OS DILEMAS E DESAFIOS PARA UMA  
URBANIZAÇÃO INCLUSIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior

Aprovador em:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de agradecer e dedicar o presente trabalho aos meus pais: minha mãe Eliane Silva de Oliveira, que sempre me ensinou que as conquistas da vida devem vir com humildade e força de vontade e foi a maior incentivadora da minha formação, e ao meu pai, Ivan Caetano de Oliveira, do qual eu tenho grande admiração e agradecimento pela sua luta diária para proporcionar o melhor para nossa família. À minha querida irmã Cristiane Silva de Oliveira que sempre se fez presente nos momentos alegres e tristes.

As minhas amigas Luciana Braga e Vanessa Augusta Cortez, que dividiram comigo grandes momentos de alegria e desespero. Essa jornada não teria sido a mesma sem a presença e a contribuição de vocês.

Ao meu orientador Orlando Alves dos Santos Júnior, pelas orientações, observações e contribuições, da qual eu me lembrarei durante toda a carreira profissional.

Ao amigo e professor Humberto Kzure-Cerquera, pela constante formação acadêmica, mesmo depois da graduação, e pelas instigações, motivações e valorosas conversas a cada encontro.

E, por fim, ao IPPUR que ampliou meus horizontes para o exercício profissional com mais sentido e consciência social e auxiliou na compreensão mais aprimorada da cidade e suas múltiplas faces e representações.

## RESUMO

A presente monografia tem por finalidade discutir, no campo dos estudos, os panoramas da urbanização de assentamentos de baixa renda sob os moldes do que vem sendo adotado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro através do Programa Morar Carioca, como uma das questões fundamentais para a conquista do direito à cidade e do exercício pleno da cidadania. Neste sentido, o trabalho acadêmico pretendido buscará reflexões sobre a maneira como a esfera pública tem atuado para implementar políticas de urbanização em áreas marcadas pela informalidade e ilegalidade do uso do solo. Ressalte-se, no entanto, que os limites e os desafios a serem enfrentados pelo poder público, em uma perspectiva de urbanização de assentamentos pauperizados, onde se destacam as favelas, revela o quanto a elaboração de alternativas para a melhoria da qualidade de vida em áreas dessa natureza é urgente e necessária para o processo de democratização da cidade e, ao mesmo tempo, garantir a plena inclusão social e melhor apropriação do espaço público pelos moradores e demais usuários. Para a investigação acadêmica pretendida, a favela Barreira do Vasco, situada no bairro de São Cristóvão, será tomada como objeto central da pesquisa, por representar parte expressiva da desigualdade sócio-espacial na Cidade do Rio de Janeiro.

## **ABSTRACT**

This monograph aims to discuss, in the field of urban studies, the scenarios of the urbanization of low income settlements in the mold of what has been adopted by the Municipality of Rio de Janeiro through the Morar Carioca Program, as one of the fundamental questions for the conquest of the right to the city and the full exercise of citizenship. In this sense, the intended academic work will seek reflections on the way the public sphere has acted to implement urbanization policies in areas marked by informality and illegality of land use. It should be stressed, however, that the limits and challenges to be faced by the public power, in a perspective of urbanization of impoverished settlements, where the favelas stand out, reveals how much the elaboration of alternatives for the improvement of the quality of life in areas of this nature are urgent and necessary for the process of democratization of the city and, at the same time, guarantee the full social inclusion and better appropriation of the public space by the residents and other users. For the academic research, the Barreira do Vasco favela, located in the São Cristóvão neighborhood, will be taken as the central object of the research, since it represents an expressive part of the socio-spatial inequality in the City of Rio de Janeiro.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapa de situação da Favela Barreira do Vasco.....	10
Figura 2: Favela Barreira do Vasco em 1997 (Fonte: SABREN).....	11
Figura 3: Favela Barreira do Vasco em 2004 (Fonte: SABREN).....	11
Figura 4: Favela Barreira do Vasco em 2010 (Fonte: SABREN).....	12
Figura 5: Favela Barreira do Vasco em 2013 (Fonte: SABREN).....	12
Figura 6: Comunidades beneficiadas pelo Morar Carioca, licitadas e em licitação (Fonte: Jornal O Globo).....	28
Figura 7: 'Clusters' de localização dos equipamentos dos Megaeventos (Fonte: Jornal O Globo).....	28
Figura 8: Localização das UPPs (Fonte: Armazém de Dados) .....	28
Figura 9: Plano de Intervenção para a Favela Barreira do Vasco (Fonte: HDAA - 2014). .....	35
Figura 10: Projeto Básico para a Favela Barreira do Vasco (Fonte: HDAA - 2014). .	36

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP – ÁREA DE PLANEJAMENTO

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

BOPE – BATALHÃO DE OPERAÇÕES POLICIAIS ESPECIAIS

COHAB-GB - COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DO ESTADO DA  
GUANABARA

IAB – INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL

IBASE - INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

PCRJ – PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

PMCMV – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

PROAP – PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS POPULARES

RA – REGIÃO ADMINISTRATIVA

SMH – SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

UPP – UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA

## SUMÁRIO

Capítulo I - Introdução .....	5
Capítulo II – A Favela Barreira do Vasco e a Discussão Teórico-Conceitual em Torno da Temática de Projetos Urbanos para Assentamentos Precários .....	9
2.1 A Favela Barreira do Vasco.....	9
2.2 Um Breve Olhar Acerca das Discussões Teórico-Conceituais em Torno da Temática de Projetos Urbanos para Assentamentos Precários .....	15
Capítulo III – O Programa Morar Carioca .....	24
3.1 Morar Carioca: entre contradições e incertezas .....	24
3.2 O Programa Morar Carioca na Favela Barreira do Vasco – Proposta Técnica e a Participação Social no Plano Urbanístico .....	29
Capítulo IV – Considerações Finais .....	38
Referências Bibliográficas .....	40

## Capítulo I - Introdução

A presente monografia se inscreve no campo dos estudos urbanos, especialmente no que diz respeito à urbanização de assentamentos informais. Neste sentido, pretende-se desenvolver um estudo de caso no âmbito da atual política pública de urbanização de favelas desenvolvida pelo Programa “Morar Carioca” – da Secretaria Municipal de Habitação da Cidade do Rio de Janeiro – SMH/PCRJ, na Favela Barreira do Vasco. Toma-se como referência para esta avaliação a perspectiva da inclusão social e a apropriação do espaço público pelos moradores - e demais usuários -, como parte da conquista do direito à cidade e do exercício pleno da cidadania. Assim, a pesquisa científica pretendida visa questionar se esses projetos garantem os requisitos básicos para a democratização e garantia da qualidade dos espaços físicos e sociais. No caso do Rio de Janeiro, cidade que recebeu significativos recursos para o desenvolvimento de projetos de urbanização de assentamentos informais ao longo das duas últimas décadas do século XX, que possibilitou a implantação do Programa Favela-Bairro, é possível observar, por exemplo, que a parcela da população de baixa renda atendida atualmente pelo Programa Morar Carioca ainda apresenta índices pouco significativos quanto ao acesso a bens e serviços, como aborda a literatura acadêmica sobre essa temática.

Torna-se, portanto, importante proceder uma avaliação da qualidade dos projetos físicos e do seu resultado no ambiente construído. No entanto, há outras questões que envolvem o Programa Morar Carioca que precisam ser analisadas, referentes à metodologia de implementação da política de urbanização desses assentamentos, pois se observa no momento a falta de prioridade da urbanização de favelas, que deixou de fazer parte do plano de políticas públicas, conhecido como plano de legados, para os megaeventos - Copa do Mundo e Jogos Olímpicos.

Quando a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro criou, oportunamente, o Programa Morar Carioca, visando à urbanização de todos os assentamentos precários até 2020, as populações que vivem em áreas de favela creditaram muitas expectativas em torno de melhorias na qualidade de vida e à perspectiva desses tecidos urbanos se integrarem fisicamente e socialmente à cidade. O Morar Carioca surgiu, assim, com a promessa de avanços na urbanização de favelas e a conquista

da propriedade formal da terra urbana para os assentados, já que o programa Favela Bairro não foi capaz de assegurar nas comunidades contempladas pelo projeto urbanístico. Porém, é preciso ressaltar que as propostas inovadoras do antigo Programa Favela-Bairro contribuíram, por um lado, para a formação de um saber técnico sobre esse tipo de urbanização em áreas marcadas pela informalidade, irregularidade e criticidade socioambiental e, por outro, no reconhecimento das reivindicações dos movimentos populares urbanos pelo direito à infraestrutura e regularização da terra, por exemplo, como aborda a vasta literatura acadêmica sobre a temática.

Reconhecidamente, as ações de urbanização à época foram insuficientes para garantir uma integração plena das favelas à cidade “legalizada” e, ao mesmo tempo, modificar a paisagem de exclusão que esse tipo de assentamento humano exhibe. Resta saber, se o Morar Carioca irá garantir no prazo previamente estimado a integração plena das comunidades informais do Rio de Janeiro. Por outro lado, é preciso sublinhar que o Programa Morar Carioca fundamentou-se na construção de ideias para a “nova urbanização” das favelas cariocas, objetivando o acesso à moradia digna e à infraestrutura urbana para a população de baixa renda, bem como a inclusão social e ambiental. No entanto, o Programa redirecionou seu foco para privilegiar a infraestrutura em detrimento da produção de arquiteturas voltadas para o desenvolvimento de projetos de habitação, de espaços e equipamentos públicos - creches, por exemplo. Esse novo contexto desestimulou arquitetos e urbanistas, vez que o Programa passou a privilegiar os projetos de engenharia. Tornou-se, dessa maneira, repleto de incertezas quanto à produção de espaços arquitetônicos e urbanísticos personalizados para a realidade de cada favela. A participação social dos moradores no processo de elaboração dos projetos de urbanização contratados também foi restringida. E hoje fica a incerteza sobre a realização das obras dos projetos que ainda estão sendo elaborados.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A autora da presente monografia participou da equipe técnica para o desenvolvimento do Programa Morar Carioca no Agrupamento 24: Fazenda Mato Alto, em Jacarepaguá. Através da experiência obtida neste trabalho e a relação com outros escritórios que participaram do Programa e com a PCRJ, observou-se uma série de incongruências que serão abordadas nos capítulos seguintes.

A cidade atual apresenta-se como arena para o consumo e o espetáculo. A conveniência política e comercial deslocou a ênfase do desenvolvimento urbano de atender às necessidades coletivas para atender às necessidades de setores econômicos que detêm a hegemonia dos meios de produção. Ressalte-se, neste caso, que o desempenho das políticas de planejamento da cidade contemporânea está voltado para a lucratividade e não para a qualidade do espaço urbano. Dada essa realidade, a questão da urbanização de assentamentos informais no Rio de Janeiro, nos moldes do que vem sendo adotados pelo Programa Morar Carioca, impõe reflexões sobre a necessidade de construção de um espaço urbano democrático e amplamente integrados à cidade em todas suas dimensões, devendo essas premissas serem incorporadas no planejamento das cidades. Quanto a isso, Henri Lefebvre afirma que:

O direito à cidade também envolve o direito à apropriação do espaço de moradia, apropriação no sentido de produzir seu próprio espaço, de construção do espaço de acordo com as necessidades dos atores sociais ali presentes (LEFEBVRE, 2008: 104).

Sem ter a pretensão de esgotar esta reflexão, a presente monografia tem como objetivo refletir sobre os limites e possibilidades do Programa Morar Carioca promover uma urbanização inclusiva, com base em um estudo de caso na Favela da Barreira do Vasco.

Para desenvolver este estudo, a monografia está organizada em quatro partes, incluindo além desta introdução e das considerações finais. Na segunda parte, busca-se, de um lado, fazer uma descrição do objeto de estudo a fim de reconhecer os principais aspectos históricos do processo de ocupação socioespacial para identificação das especificidades da área, fundamentada em dados estatísticos e, por outro, discutir teórica e conceitualmente o processo de urbanização do Rio de Janeiro, caracterizado por desigualdades socioespaciais e pela produção de moradias populares em áreas precarizadas e pela ilegalidade, o que inscreve e articula o objeto de pesquisa em torno da temática de urbanização de assentamentos informais. Na terceira parte pretende-se dissertar sobre as propostas metodológicas adotadas pelo Programa Morar Carioca. Com isso, será abordada a

relação entre os principais agentes envolvidos no processo de urbanização da Favela Barreira do Vasco: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, equipes multidisciplinares e moradores da comunidade. E, também, será tratado o processo de participação dos moradores frente ao processo de urbanização. Trata-se, portanto, de uma avaliação da qualidade dos projetos e o resultado do ambiente construído. Por fim, nas considerações finais, procura-se refletir sobre a atual política de urbanização de assentamentos informais desenvolvido pelo Programa Morar Carioca e se este vem garantindo uma melhoria significativa na vida dos beneficiários, quanto à conquista do direito à cidade e o exercício pleno da cidadania.

Busca-se com este estudo contribuir para reflexão e ampliação das discussões em torno da temática de urbanização de favelas desenvolvida pelo Programa Morar Carioca, uma vez que este programa surge como um divisor de águas para mitigação da exacerbação de um dos problemas urbanos mais frequentes nas cidades do terceiro mundo: os assentamentos informais, caracterizados por precariedade ambiental, econômica, política e social.

## **Capítulo II – A Favela Barreira do Vasco e a Discussão Teórico-Conceitual em Torno da Temática de Projetos Urbanos para Assentamentos Precários**

O presente capítulo visa compreender como os principais processos urbanos de intervenção em assentamentos precários se estruturaram e, ainda se estruturam, no tempo e no espaço, movida por interesses individuais e coletivos, que a dotam de especificidades que acentuam o seu caráter complexo e heterogêneo, repleto de valor simbólico, identidade e memória. Surgem em meio à discussão atual sobre a problematização das favelas na cidade do Rio de Janeiro, decorrentes do processo de evolução urbana da cidade, caracterizado pela segregação espacial ocorrida concomitantemente ao processo de estratificação social. Para os estudos aqui desenvolvidos, os aspectos históricos de formação e segregação das favelas e as políticas utilizadas para mitigar as disfunções presentes na urbe serão considerados como suporte para entender os desdobramentos e as consequências que a atual política urbana de intervenção impõe sobre esses espaços.

Torna-se imprescindível compreender tais processos, de maneira a articular as disfunções presentes na cidade do Rio de Janeiro e seus desdobramentos - provenientes de uma política urbana caracterizada pela segregação espacial - com o objeto de estudo. No entanto, segundo Maurício Abreu (1987), deve-se ressaltar que este processo histórico não aconteceu de forma linear. Ao contrário, ele variou de acordo com as características e contradições de cada momento de organização social passados pela cidade.

### **2.1 A Favela Barreira do Vasco**

Situada na Zona Norte da Cidade do Rio de Janeiro, no Bairro Vasco da Gama, a Favela Barreira do Vasco pertence à Área de Planejamento I e à VII Região Administrativa de São Cristóvão do município do Rio de Janeiro (AP1 VII RA). A sua inserção espacial no contexto do bairro é, de certa maneira, confinada e altamente adensada, já que está localizada entre a Avenida Brasil, o Estádio do Clube de Regatas Vasco da Gama e a algumas instalações industriais (Figura 1), posto que esta caracterização espacial influenciou em sua denominação.



Figura 1: Mapa de situação da Favela Barreira do Vasco

A ocupação da Favela Barreira do Vasco surgiu na década de 1930, quando o então presidente Getúlio Vargas doou o terreno ocupado pela comunidade à Igreja Católica para a construção de habitações populares. A maior parte do terreno era alagadiça e, através do aterramento do sítio, atraiu os primeiros habitantes, provenientes do interior do Estado, famílias de pescadores de bairros próximos e famílias removidas de outras favelas, localizadas na Zona Sul da cidade. Ao fim da II Guerra Mundial, em 1945, muitos soldados da Força Expedicionária Brasileira (FEB) ao retornar, não possuíam destino. Alguns foram para área que hoje compreende a Favela Barreira do Vasco. Outra parcela de ex-combatentes se fixou na Favela Tuiuti, também no bairro de São Cristóvão. Getúlio Vargas, então, assinou documento do qual o assentamento passou a pertencer aos moradores. Outro fator que potencializou a ocupação da área foi a construção da Avenida Brasil, nos anos de 1940, estimulando a chegada de nordestinos em busca de oportunidade de emprego que se instalaram em canteiros de obras próximos. Muitos dos alojamentos improvisados viriam a se tornar favelas.

A Associação de Moradores da Barreira do Vasco foi criada por volta de 1960 e é uma das consequências da Comissão de Luz, organização comunitária pioneira voltada para as conquistas de melhorias para o lugar. O primeiro transporte destinado aos moradores da Barreira do Vasco foi o bonde, que trafegava da Rua Bela até a Rua da Alegria, atualmente denominada Rua Prefeito Olímpio de Melo. O acesso à Barreira do Vasco se dá principalmente pela Rua Ricardo Machado. Segue abaixo imagens satélites que ilustram o crescimento da comunidade Barreira do Vasco a partir da década de 1990.

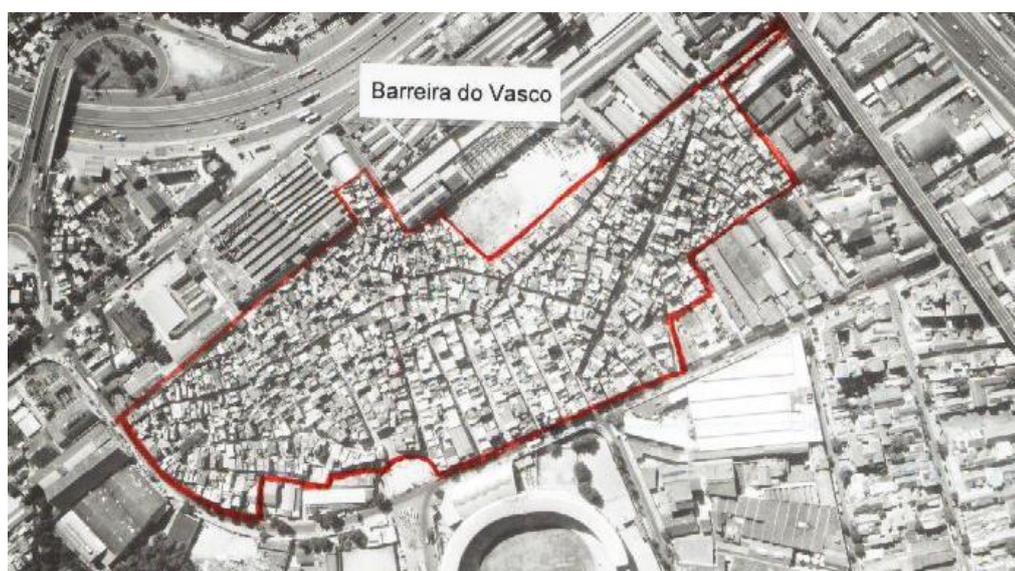


Figura 2: Favela Barreira do Vasco em 1997 (Fonte: SABREN)



Figura 3: Favela Barreira do Vasco em 2004 (Fonte: SABREN)



Figura 4: Favela Barreira do Vasco em 2010 (Fonte: SABREN)

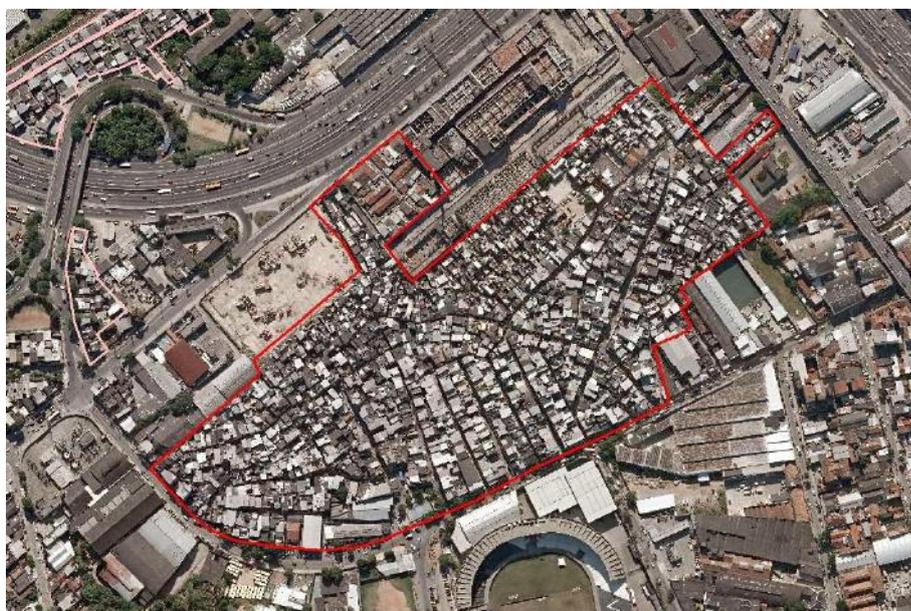


Figura 5: Favela Barreira do Vasco em 2013 (Fonte: SABREN)

Na década de 2000 surgiu dentro da Barreira do Vasco uma ocupação que leva o nome de Uga Uga. O prédio ocupado é de um antigo depósito de areia e os moradores da ocupação estão entre ex-moradores de Manguinhos, desabrigados devido a um incêndio, e moradores da Barreira do Vasco que pagavam aluguel. Esta área é ainda mais vulnerável que o restante da comunidade, pois não existe saneamento básico ou outros serviços. A convivência dos moradores de Uga Uga e do restante da favela é conflituosa. Atualmente, a ocupação abriga 200 famílias e apresenta os maiores desafios de desenvolvimento para a Barreira do Vasco. Suas

condições contrastam totalmente com as casas bonitas e bem construídas que caracterizam as zonas mais antigas da favela em frente ao Estádio de São Januário.

Ocupando uma área de 112.814 m<sup>2</sup>, atualmente a favela possui cerca de 7.949 habitantes e 2.699 domicílios (segundo o Censo do IBGE de 2010). É preciso sublinhar que apesar de ter sido umas das maiores favelas da cidade do Rio de Janeiro, sua dimensão atual não é tão significativa se comparada a favelas da Zona Sul como a Rocinha ou mesmo da Zona Norte, como o Complexo do Alemão. Neste sentido, segundo moradores<sup>2</sup>, a situação de menor importância frente a outras comunidades de maior dimensão e maior contradição socioespacial reflete o descaso do poder público, já que no decorrer dos anos 2000 a pauta da urbanização da Favela da Barreira do Vasco não se fez presente nas políticas públicas da cidade do Rio de Janeiro. Dada essa realidade, a comunidade encontra déficits na qualidade da infraestrutura urbana e na oferta de áreas de lazer e equipamentos urbanos como creches, por exemplo, mesmo após ter sido contemplada com projetos do Programa Favela-Bairro ao fim dos anos de 1990. Há demandas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e vias mais acessíveis de modo que permita a circulação de cadeiras de rodas pelas vielas e a circulação de ar.

Com a finalidade de reverter um quadro de dicotomia crescente entre a cidade formal e a informal dos excluídos, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro lançou em meados da década de 1990 o Programa Favela-Bairro, o mais ambicioso projeto de urbanização de favelas realizado até então. Segundo o Decreto 14.332 de 1995<sup>3</sup>, os objetivos desse Programa consistiam em: respeitar o capital construído pelos moradores; complementar ou construir a estrutura urbana principal da favela (saneamento e maior acessibilidade a estes espaços); regularização fundiária; e definir parâmetros urbanísticos para tornar as favelas como verdadeiros bairros. Neste sentido, este projeto reforçou a ideia de que as favelas constituem uma real

---

2ABREU, Joaquim M. Rio de Janeiro, 20/02/2016. Entrevista concedida à Natália Oliveira.

3Rio de Janeiro. Decreto n.14.332, 07-11-1995. Cria o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro PROAP-RIO, aprova o seu Regulamento Operacional e dá outras providências.

possibilidade de moradia para uma grande parte da população da cidade, e teve a ambição de estabelecer uma intervenção articulada sobre o concurso de vários organismos públicos, rompendo com a lógica de intervenções pontuais de outrora. Porém, a precariedade de favelas como a Barreira do Vasco, por exemplo, se mantém, impedindo a construção de uma lógica justa e cidadã. Dessa forma, reforça-se a distância entre as favelas e o restante da cidade.

O distanciamento do poder público reforça a ideia de segregação e o sentimento de abandono entre os moradores da comunidade. Logo a responsabilidade do poder público vem após a intervenção urbana posto que ele constitui uma das forças fundamentais no processo de ampliação da cidadania. O afastamento do poder público, no decorrer dos anos 1990 e da primeira década do século XXI ocasionou a não recuperação da cidadania da população residente nos assentamentos precários. Posto esta realidade, a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, a partir de 2012, contemplou a comunidade com uma intervenção urbana através do Programa Morar Carioca com orçamento de R\$ 30,7 milhões, proveniente de recursos da PCRJ e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A PCRJ visa à construção de 7.755 metros de redes de água, com 4.238 ligações domiciliares, 7.238 metros de redes de esgoto e 2.950 metros de redes de drenagem, 26,8 mil metros quadrados de vias e acessos pavimentados e 421 pontos de iluminação pública. Além da infraestrutura urbana, está prevista a construção de novas áreas de lazer e a revitalização de espaços já utilizados pelos moradores, totalizando cinco praças e duas quadras poliesportivas. Habitação popular também estão previstas no escopo do programa, sob as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para famílias que venham a ser reassentadas.

Em março de 2013, o BOPE (Batalhão de Operações Policiais Especiais) e a Polícia Civil do Rio de Janeiro realizaram uma operação na Barreira do Vasco com objetivo de expulsar o tráfico que dominava a comunidade e instalar uma unidade de Polícia Pacificadora (UPP). A operação foi concluída com sucesso conseguindo “libertar” a comunidade do tráfico.

Destaca-se um dado relevante levantado pelo IBGE no Censo de 2010, relativo à predominância da mulher como lideranças financeiras nas famílias que habitam a Favela Barreira do Vasco. Mais da metade das casas são sustentadas por mulheres e, segundo os moradores, essa situação ainda está crescendo. A demanda por creches que atendam a população local é evidente. No entanto, para os moradores, o IBGE errou ao calcular a média do salário dos moradores, assim como a densidade domiciliar<sup>4</sup>. No primeiro caso, enquanto o Instituto afirma que o salário é, na média, acima de R\$1000 (mil reais) por pessoa em cada comunidade, moradores da Barreira do Vasco acreditam não passar de um ou dois salários mínimos. E, ao invés de três pessoas por casa, como afirma o Instituto, moradores acreditam que cada casa abriga cerca de cinco pessoas.

## **2.2 Um Breve Olhar Acerca das Discussões Teórico-Conceituais em Torno da Temática de Projetos Urbanos para Assentamentos Precários**

O Rio de Janeiro, nos últimos 100 anos vivenciou importantes marcos históricos que provocaram significativas mudanças no tecido urbano e social decorrentes, em grande medida, dos interesses políticos e econômicos, como a conhecida Reforma Pereira Passos, o Plano Agache, o Plano Doxiadis (Plano Policromático), o PIT Metrô, os programas Rio Cidade, Favela-Bairro e, mais recentemente, o Morar Carioca. Embora se tratem de diferentes intervenções urbanísticas ocorridas em diferentes contextos, pode-se verificar que a implantação desses programas, em parte ou em sua totalidade, impactaram diretamente na vida cotidiana, na paisagem da cidade e, também, nos processos excludentes de significativa parcela da população, principalmente a de baixa renda. Dentre essas transformações, a que mais provoca a reflexão de toda sociedade na atualidade é o alto grau de estratificação social do espaço na escala urbana e metropolitana. Raquel Rolnik, por exemplo, explica no livro *Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social* que:

A exclusão territorial na cidade brasileira é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação da cidade como um todo a um urbanismo de

---

<sup>4</sup>Fonte: Censo Demográfico 2010. Assentamentos Subnormais, Primeiros Resultados. 2010.

risco<sup>5</sup>, pois concentra espaços exíguos de qualidade de vida e impedem que ela seja compartilhada por todos (ROLNIK, 1997, p. 7).

Para entendermos a origem da estratificação do espaço urbano e como este processo se refletiu na organização espacial da cidade, devemos recorrer à compreensão dos meandros de sua formação, que esteve engendrado às exigências do modo de produção capitalista em meio ao Estado Republicano. Este período corresponde à segunda metade do século XIX, onde a cidade do Rio de Janeiro passou por uma transição econômica que resultou em profundas transformações de sua estrutura urbana. Destaca-se aí, a economia tipicamente mercantil exportadora que foi substituída pelo capitalismo industrial.

Sobre este tema, Abreu (1986) afirma que o número de imigrantes e escravos libertos intensificou a quantidade de moradores residentes no centro da capital federal, já que morar na proximidade do local de trabalho era uma questão de sobrevivência e, dessa forma, iniciou uma luta pelo espaço urbano, traduzida, em grande medida, pela proliferação e superlotação de habitações populares, como os cortiços. No entanto, essa forma de habitação recorrente na cidade passa a ser combatida em nome da higiene, já que a superlotação dos cortiços associada à insalubridade promoveu a proliferação de epidemias que atingiam a todos os setores da sociedade carioca. O combate ao cortiço associado à falta de uma política habitacional que atendesse a essa demanda levou a população pobre da cidade a ocupar os espaços que não interessavam ao Estado. Inicia-se, então, a crise habitacional e o processo de favelização em toda a cidade, que vai culminar nos principais conflitos socioespaciais ainda assistidos na atualidade.

Outro aspecto importante, diz respeito ao crescimento demográfico da cidade e a ausência de controle sobre o processo de expansão urbana. Neste sentido, observou-se o aumento vertiginoso dessa nova forma de morar carioca, marcada pela ocupação informal e a ausência de infraestrutura, que até hoje se constituiu em um dos principais problemas relativos à regularização fundiária. Logo as favelas são vistas como “outro” mundo social e cultural, que pode ser lido como uma cidade à

---

<sup>5</sup>Urbanismo de risco é aquele marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção ou ainda da condição jurídica da posse daquele território.

parte dos principais bens de consumo e serviços essenciais. Cabe lembrar, que “a proximidade espacial das favelas com os bairros de classe média alta, urbanisticamente organizados e providos de equipamentos e serviços urbanos, produziu forte contraste social, que serve de evidência autodemostrada da existência de duas cidades” (LAGO; RIBEIRO, 2001, p. 30). Alba Zaluar e Marcos Alvito, por exemplo, em seu livro *Um século de Favela*, sintetizam a imagem da favela no decorrer do século XX:

A favela, vista pelos olhos das instituições e dos governos, é o lugar por excelência da desordem. Vista pelos olhos de outras regiões, estados e metrópoles que concorrem com o Rio de Janeiro pela importância cultural e política do país, especialmente São Paulo, ela é também por extensão, a própria imagem da cidade. Os estereótipos de que se formam da cidade são os mesmos desenvolvidos pelas favelas. Ao longo deste século, a favela foi representada, como um dos fantasmas prediletos do imaginário urbano: como foco de doenças, gerador de mortais epidemias; como sítio por excelência de malandros e ociosos, negros inimigos do trabalho duro e honesto; como amontoado promíscuo de populações sem moral. Com a chegada de levas de nordestinos, que traziam outra bagagem cultural, a favela passou a ser vista como reduto anacrônico de migrantes de origem rural mal adaptados as excelências da vida urbana, ignorando-se os conflitos que advieram da convivência forçada num espaço cada vez menor entre negros cariocas (“de raiz”) e migrantes nordestinos (ZALUAR; ALVITO, 1998, p. 14)

Os fatos históricos demonstram claramente a falta de uma linha de ação comum e definida quanto ao que fazer com as favelas durante a primeira metade do século XX. Se por um lado instrumentos jurídicos, instituições e projetos eram apresentados e realizados visando a sua eliminação, por outro lado criavam-se instrumentos jurídicos, novos organismos e projetos que objetivavam sua manutenção e recuperação, oferecendo-se também serviços assistenciais às suas populações como, por exemplo, a Fundação Leão XIII, que surgiu a partir de entendimentos entre Arquidiocese e a Prefeitura do Rio de Janeiro com o objetivo de interferir em algumas favelas a nível de serviços básicos, procedendo à urbanização das mesmas.

Segundo Burgos (1998), a descoberta do problema favela pelo poder público não surge de uma postulação de seus moradores, mas sim do incômodo que causava à urbanidade da cidade, o que explica a construção de parques proletários, que tem por finalidade, acima de tudo, resolver o problema das condições insalubres das franjas do Centro da cidade, além de permitir a conquista de novas áreas para expansão urbana.

Em síntese, segundo Valadares (1980), as intervenções realizadas nas favelas do Rio de Janeiro até a década de 1960, consequência da inquietação dos poderes públicos e de algumas organizações privadas quanto à sua realidade geográfica, social e política, giravam em torno de duas tentativas de ação, ou seja, extinção ou introdução de melhorias. Com exceção dos Parques Proletários, todas as outras operações tiveram pequeno alcance. Nenhuma delas, porém, realizou plenamente suas proposições, não havendo chegado a uma solução de melhoramento ou de extinção definitiva das favelas.

A partir dos anos de 1960, inaugurou-se uma nova forma de tratamento das favelas. A solução encontrada pelas instâncias da esfera pública de governo para a questão do adensamento exponencial dos assentamentos informais foi a sua erradicação e a transferência de sua população para outros locais. Com isso, as famílias que residiam nesses espaços seriam remanejadas para conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-GB, localizadas no subúrbio, como as Vilas Kennedy e Aliança, por exemplo. Porém, esta medida agravou a situação, uma vez que essas camadas populacionais mais pobres ocuparam novas áreas na cidade, ausentes de infraestrutura capaz de produzir os valores básicos para qualidade de vida dessas famílias, que passaram a viver em condições ainda mais precárias.

Enquanto a COHAB, organismo estadual, desenvolvia sua ação no sentido de remoção das favelas, a Administração municipal de Negrão de Lima criava, em 1968, a CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidade, a partir de uma alternativa oposta à remoção: urbanização. A urbanização representava uma alternativa nascida das próprias polêmicas que a remoção das favelas suscitava.

De acordo com Valadares (1980), a existência simultânea desses dois organismos, sob uma mesma Administração, com objetivos tão diametralmente opostos com relação a uma questão única – a favela –, é exemplo evidente da enorme contradição que até então sempre se verificava na prática de uma política de favela.

Essa política contribuiu para a especulação do mercado imobiliário das áreas mais abastadas, pois as favelas eram consideradas como locais de risco. Com a remoção desses assentamentos, o valor da terra tem um aumento substancial. Outro resultado dessa política se torna visível na cidade: a ampliação exponencial da desigualdade social. A proximidade das favelas com as classes sociais mais abastadas não era mais possível, e os subúrbios passaram a acolher os moradores indesejáveis pelas elites hegemônicas. Com isso, “muito dos removidos, sem poderem arcar com as prestações do financiamento do Banco Nacional de Habitação (criado para a provisão de moradias populares), com os custos de transporte e com os custos das diferentes taxas (condomínio, água, luz, entre outros), “passaram” as suas casas e retornaram às favelas alguns anos mais tarde” (VALLADARES, 1980, p. 28). De certa forma, esta política, em vez de conter a favelização, a estimulou.

Apesar dos habitantes da favela participarem ativamente do processo de reprodução do capital (com expressiva inserção no mercado informal de trabalho) e do desenvolvimento urbano, não tinham assegurado o direito à cidade que ajudavam a construir. O poder público mantinha a população fora do circuito formal de moradia, contribuindo na emergência de uma duplicidade de mundo, e admitiam a necessidade de se conviver com a desordem, gerando inúmeros conflitos e tensões. A situação se agrava com o fim do conhecido “Estado do Bem-Estar Social” e, ao mesmo tempo, a chegada do narcotráfico nesses espaços produzidos pela informalidade e pela ilegalidade. É nesse período que a democracia é substituída por uma espécie de “narcocracia” (prática clientelista, que se impôs às favelas e que buscou exercer a função do Estado). Neste caso, o tráfico inibe a comunicação dos interesses locais com as instituições, e retraindo os direitos civis e políticos, permanecendo como o principal obstáculo à integração desse tipo de comunidade à

cidade. Assim, “as favelas passam a ser representadas como covil de bandidos, zona franca do crime, hábitat natural das ‘classes perigosas’” (ZALUAR; ALVITO, 1998, p. 15).

A transição política do autoritarismo para regime democrático, acompanhada de uma transição econômica, aumentou drasticamente a pobreza. Tal transição – em geral atribuída à crise da dívida externa e à subsequente reestruturação econômica que exigiu profundos cortes nos gastos governamentais – atingiu, sobretudo, os segmentos populares tradicionalmente vulneráveis e desassistidos, fazendo com que a desigualdade no país aumentasse bastante. Não houve nenhuma política de habitações populares que atendessem às demandas por moradia, o que promoveu a exclusão social e espacial como nunca se viu antes no país e, por conseguinte, nas cidades. O problema favela torna-se um tema de difícil solução, tanto pela dimensão do problema quanto pelo volume de recursos humanos e financeiros necessários para garantir a urbanização e o direito à propriedade.

Mas, sai de cena a política da ação discriminatória do espaço e nasce um novo conceito adotado pela política pública: o da universalização do atendimento; a cidade para todos. Significa dizer, também, que a distribuição dos serviços de maneira mais igualitária e com acesso a equipamentos urbanos em diversas comunidades tem o objetivo de melhorar a qualidade de vida e a conquista da cidadania plena. Esta nova tratativa está apoiada em instrumentos jurídicos, como a Constituição Brasileira de 1988 e nos Fóruns Internacionais Urbanos, que incorporaram os princípios norteadores para o debate em torno da reforma urbana, que destacava a necessidade de se estabelecer os instrumentos que assegurassem o exercício da função social da cidade e da propriedade. Ressalte-se, nesse período, a recomendação constitucional, nos artigos destinados à política urbana, da importância de se integrar as favelas aos bairros, incorporando os moradores no processo de participação social. É neste contexto que surge na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, os programas Favela-Bairro e Bairrinho e, atualmente, o Morar Carioca que dá continuidade à prática de urbanização de assentamentos em área de favelas.

O distanciamento do poder público reforça a ideia de segregação e o sentimento de abandono entre os moradores das favelas. Logo a responsabilidade do poder público vem após a intervenção urbana posto que ele constitui uma das forças fundamentais no processo de ampliação da cidadania. Podem-se citar como exemplo os Morros dos Macacos e da Mangueira, ambas na Zona Norte da cidade, que sofreram intervenção do programa Favela-Bairro. O afastamento do poder público, no decorrer dos anos 1990 e da primeira década do século XXI ocasionou a não recuperação da cidadania da população residente nessas áreas e haverá, novamente, uma intervenção urbana através do Programa Morar Carioca que buscará promover uma urbanização digna, inclusiva e democrática aos moradores das comunidades atendidas pelo programa.

Sublinha-se, no entanto, que os assentamentos irregulares sempre estiveram caracterizados pela presença da população de baixa renda, segregada sócio e espacialmente, onde permanece a ausência ou baixos índices de infraestrutura e equipamentos urbanos implantados. Cabe lembrar, ainda, que muitas favelas, historicamente, foram sendo ocupadas pelo narcotráfico, e hoje ainda permanecem vulneráveis com a presença das milícias, que inibem a retomada da comunicação dos interesses comunitários com o poder público, assinalando nesses assentamentos o grau de desigualdades sociais no espaço urbano. Porém, a imensa maioria de trabalhadores encontrou nas favelas uma alternativa de moradia e sobrevivência não providas pela cidade formal. Lícia Valladares (1980) explica, em seu livro “Passa-se uma casa”, a razão pela qual a população de baixa renda recorreu às favelas por uma questão de sobrevivência. Afinal, numa cidade que lhes nega as condições mínimas do exercício da cidadania:

O processo de expansão das favelas esteve sempre associado à questão habitacional (a produção de moradias muito abaixo da demanda por esse bem) e, em geral, acusam-se os moradores de favelas de “incapacitados” de adaptar-se à dinâmica do capitalismo. Entretanto, para o favelado excluído do mercado formal do trabalho, há muito tempo, morar em favela representa não apenas uma questão habitacional e sim uma alternativa de moradia dotada de características altamente vantajosa: está fora dos padrões institucionais e dentro das possibilidades concretas de cada favelado. (VALLADARES, 1980, p. 31).

Apesar de o discurso atual mudar em relação às favelas, o tratamento dado a elas não mudou. Intelectuais passaram a estudar as identidades construídas nas favelas, a cultura popular e, até mesmo, a violência e o medo das classes sociais mais abastadas em relação a essas comunidades. A estigmatização do espaço-favela persiste e, mesmo que urbanizadas, continuam sendo representadas como o epicentro da violência urbana, onde a influência do Estado é extremamente restrita. Mas, a postura das esferas de governo e das elites urbanas continua a mesma: repressão e negação desse tecido social urbano. Cabe sublinhar, também, que:

Quando nos reportamos ao espaço favela como um espaço simultaneamente fragmentado e articulado, concordamos que ele é formado por um conjunto de diferentes práticas sócio-políticas interligadas segundo os interesses predominantes das lideranças locais, dos moradores em geral, das políticas e seus agentes. As críticas possíveis de serem esboçadas conduzem a uma dicotomia entre a construção dos espaços do cidadão e os da política. Assim, a participação da população de baixa renda neste novo processo de urbanização é limitado, face ao discurso imperativo da execução de obras de visibilidade, necessárias à legitimação e permanência dos poderes (VAZ; KZURE-CERQUERA, 2002, p. 74).

O desafio que se põe a uma política que vise uma integração social efetivamente distinta de que se encontra em curso parece ser o de encontrar mecanismos que possibilitem – através do diálogo entre os diversos conjuntos de valores regras e padrões de comportamento – a positivação do diferente, a ser considerado como componente legítimo vinculado a algo de que é distinto, mas que enriquece a totalidade.

Reflexo de todo o processo histórico que evolve a política de urbanização dos assentamentos precários da cidade e seus desdobramentos, ora caracterizado por práticas remocionistas, ora por reconhecimento de sua estrutura urbana, a Favela Barreira do Vasco é a expressão deste processo de produção do espaço urbano, marcado pela segregação socioespacial, exclusão social, desigualdade, precariedade e insegurança urbana, o que acentua o seu caráter complexo e heterogêneo, repleto de valor simbólico, identidade e memória.

O próximo capítulo pretende conhecer e compreender a atual política de urbanização de assentamentos precários desenvolvido pelo Programa Morar Carioca e seus elementos metodológicos, que se encontra em linha de continuidade

com o seu antecessor Programa Favela-Bairro. No entanto, o Programa vem sendo implantado em um momento fortemente marcado pela urgência e submissão da gestão da cidade a fatores externos à questão da favela, colocando, dessa forma em jogo uma política de urbanização de assentamentos precários inclusiva e participativa.

### **Capítulo III – O Programa Morar Carioca**

Após compreender como a experiência brasileira de intervenção em assentamentos precários se estruturou e, ainda se estrutura, no tempo e no espaço, movida por interesses individuais e coletivos, que a dotam de especificidades que acentuam o seu caráter complexo e heterogêneo, repleto de valor simbólico, identidade e memória, pretende-se neste capítulo fazer uma análise crítica ao mais atual programa de urbanização de favelas. Neste processo, observam-se as contradições entre os princípios estabelecidos em seu escopo e as ações do poder público na prática.

#### **3.1 Morar Carioca: entre contradições e incertezas**

Ao dar continuidade ao processo de urbanização de assentamentos informais que vem ocorrendo desde os anos de 1990, em 2010 a Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro lançou o Programa Morar Carioca, com o objetivo de urbanizar completa e definitiva todas as favelas da cidade até 2020, o que significa 815 favelas. Até o ano de 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. Segundo Nunes (2014) o Morar Carioca nasceu supostamente para aproveitar a oportunidade de contar com recursos fabulosos originados das agências multilaterais e do governo federal, por ocasião da realização dos Megaeventos no país e na cidade. Para ter uma dimensão deste valor, basta recordar que o Programa Favela-Bairro compreendeu em suas duas fases recursos na ordem de R\$1,2 bilhões.

Para viabilizar esse ambicioso programa de urbanização, 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 equipes técnicas multidisciplinares, obrigatoriamente lideradas por arquitetos e urbanistas. Dentre as 86 equipes participantes do concurso, 40 seriam selecionadas para conduzir a ambiciosa tarefa de urbanizar 260 das 378 favelas incluídas no programa.

Ao anunciar o Programa, o Prefeito da CRJ teria dito que o Morar Carioca já estaria em curso em 14 favelas da cidade (OSBORN, 2013 apud NUNES, 2014). No entanto, essa informação constitui-se em uma inverdade, pois estas comunidades estavam sendo urbanizadas por programas anteriores, tais como o Favela-Bairro, Bairrinho, PAC e outros similares.

Segundo o decreto nº 36.388 (PMCRJ, 2012), que Institui o Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca as diretrizes do Programa são:

- I. “Implantação de infraestrutura urbana e acesso a equipamentos públicos em assentamentos consolidados, reconhecidos e mapeados pelo Instituto Municipal de Planejamento Pereira Passos - IPP;
- II. Produção de unidades habitacionais dentro ou no entorno da área dos assentamentos;
- III. Eliminação das áreas de risco com o reassentamento dos moradores, quando necessário, de acordo com o disposto no Inciso VI do art. 429 da Lei Orgânica Municipal, tendo como alternativa a produção de unidades habitacionais, a indenização ou a compra assistida;
- IV. Regularização urbanística e fundiária de todos os assentamentos urbanizados;
- V. Implementação de programa de monitoramento e controle da expansão de ocupações irregulares;
- VI. Elaboração de subsídios para o reconhecimento dos logradouros inseridos nos assentamentos do programa, em apoio às atividades do Posto de Orientação Urbanística e Social - POUSSO.
- VII. Acompanhamento dos programas de financiamento, tais como o PROAP 3 e outros com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesses Social ou de outras fontes, de acordo com as ações definidas no Regulamento Operacional, e que venham a compor os recursos do Morar Carioca.”

Para sua implantação, embora não haja referência no decreto nº 36.388, o Programa é dividido em 3 fases (SMH e IAB, 2011):

- Fase I, que integra projetos cujo financiamento já se encontravam em fase de contratação ou que faziam parte de um banco da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), anteriores ao próprio lançamento do Programa;
- Fase II, que corresponde à priorização de 40 agrupamentos de favelas, fazendo parte de um convênio firmado entre a PCRJ e o IAB, com a realização do concurso Morar Carioca, o qual teve o objetivo de selecionar equipes multidisciplinares, coordenadas por arquitetos, para a elaboração dos projetos de urbanização para as respectivas favelas; e
- Fase III, compreendendo o restante das favelas urbanizáveis com mais de 100 domicílios.

Conforme informado anteriormente, a Fase I do Programa Morar Carioca, que abrangeu o período de 2010 a 2012 e onde estão agrupados 68 assentamentos precários, parece se apropriar de qualquer intervenção urbana em assentamentos informais em curso na cidade, antes mesmo do lançamento do Programa, de modo a alavancar em números o total de favelas a serem urbanizadas sem um fiel comprometimento qualitativo para cada uma das intervenções. Portanto, esta etapa não se insere na premissa de inovação, evolução e complementação das experiências anteriores, por mais que se alegue uma revisão e adaptação de conceitos para estes casos. Em detrimento de projetos que busquem a mitigação da exacerbação das contradições presentes nos assentamentos, esta fase surge para dar “publicidade” ao Programa e anunciar o início do cumprimento da meta e da promessa diante do prazo.

Fizeram parte a Fase I do Programa Morar Carioca as intervenções no Morro da Providência – construção de um teleférico, um plano inclinado e a construção de 1061 unidades habitacionais para abrigar as famílias deslocadas - , nas comunidades do Chapéu Mangueira, da Babilônia, da Pedreira, do Chapadão e do Turano,

enquanto as intervenções incluídas na listagem do concurso do IAB consistiriam na segunda fase do programa.

Contemplando 218 favelas no período entre 2012 a 2016, a PCRJ utilizou uma metodologia para a Fase II do Programa Morar Carioca que distribuiu as favelas em 40 agrupamentos, divididas a partir de critérios de tamanho e tipologias de acordo com o meio físico, perspectivas de ocupação e identificação de “áreas urbanizáveis” e “não urbanizáveis”. Estas últimas correspondiam a diagnósticos de risco ou inadequação ao uso residencial, sendo a população implicada acolhida em casas produzidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Durante os anos de 2011 e 2012 observou-se uma paralização do programa após tanta expectativa dos escritórios ganhadores do concurso e da população que teria a possibilidade de acompanhar as melhorias em suas comunidades. As dificuldades de gestão da Secretaria Municipal de Habitação da PCRJ surgiram e forçou a busca de soluções que nem sempre são as mais adequadas para um programa de tamanha complexidade. A demora na contratação dos escritórios, por exemplo, gerou a subdivisão das 40 equipes em quatro grupos de 10, que seriam contratados paulatinamente. Algo especialmente preocupante quando se trata de projetos para assentamentos urbanos informais, cuja dinâmica coloca em xeque a qualidade das intervenções. No entanto, segundo Nunes (2014), o critério de seleção das 10 primeiras áreas que receberiam as intervenções revela a associação do programa para com a inserção da cidade no cenário da competitividade internacional e dos grandes eventos e a preparação para os Jogos Olímpicos 2016, relativizando seu “compromisso” com a inclusão sócio-territorial e a ampliação do direito à cidade através da melhoria da qualidade de vida da população local.

Nas figuras abaixo é possível notar a semelhança de localização da seleção das comunidades beneficiadas com o Morar Carioca (Figura 6), com os ‘clusters’ onde se concentram equipamentos esportivos voltados para os Megaeventos (Figura 7), praticamente as mesmas localizações de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs (Figura 8). O confronto dessas localizações parece não



Segundo Soares (2016), durante a Fase II do programa, as 40 equipes e respectivos agrupamentos selecionados pelo concurso foram divididos em diferentes ciclos de contratação. No 1º ciclo, foram firmados 10 contratos, sendo que dois deles tiveram rescisão e apenas oito restantes foram adiante; destes, cinco agrupamentos tiveram seus projetos concluídos e dois estão em execução das obras<sup>6</sup>.

Já a Fase III do programa, que abrange o período de 2015 a 2020 (previsão inicial de elaboração de projetos entre 2015 e 2017 e obras entre 2017 e 2020), irá contemplar 300 assentamentos urbanizáveis restantes com mais de 100 domicílios não contemplados pelas fases anteriores. Esta fase, no entanto, nunca tivera uma definição sobre a modalidade de contratação de equipes nem de órgãos da própria secretaria para o desenvolvimento dos projetos.

Ao resgatar o quantitativo de favelas, que totaliza o número de 1.023 existentes atualmente, e o histórico de projetos de urbanização na cidade – nos últimos 20 anos, 160 favelas foram contempladas por algum programa de urbanização - os dados numéricos são desfavoráveis ao cumprimento da meta do Morar Carioca. Levando-se em consideração que a Fase I do programa contempla 68 favelas, a Fase II 218 e a Fase III 300 favelas, percebe-se que a meta promitente do Morar Carioca não será cumprida. E não somente isto, o programa ignora quase a metade das favelas da cidade.

### **3.2 O Programa Morar Carioca na Favela Barreira do Vasco – Proposta Técnica e a Participação Social no Plano Urbanístico**

Destacam-se, para fins de análise deste trabalho e para formulação de uma análise crítica da atual política de urbanização de favelas, as diretrizes referentes à implantação de infraestrutura urbana qualificada e acesso a equipamentos públicos, à produção habitacional digna, à eliminação de moradores de áreas de risco, à regularização urbanística e fundiária, e a participação dos beneficiários frente ao

---

6 Barreira do Vasco (Agrupamento 1), Vila São Jorge (Agrupamento 19), Cordovil (Agrupamento 16), Dique (Agrupamento 21), Luis Souto (Agrupamento 25), sendo que os dois primeiros estão em execução das obras.

processo de urbanização, como pressuposto para a inclusão social e a apropriação do espaço público pelos moradores - e demais usuários -, como parte da conquista do direito à cidade e do exercício pleno da cidadania.

O plano de urbanização da Fase II do Programa Morar Carioca segue as especificações constantes em um escopo desenvolvido pela SMH/SUBPO/CP/PP/GP (2012) no Caderno de Especificações, dividindo-se as atividades e produtos a serem desenvolvidos pelos escritórios contratados entre os seguintes serviços de projetos:

1. Serviços de Projetos Urbanísticos, incluindo Diagnóstico, Plano de Intervenção, Projeto Básico, Orçamento e aprovação dos projetos nas concessionárias responsáveis;
2. Serviços Adicionais, incluindo Topografia, Serviços Geotécnicos, Material de Divulgação, Informações Fundiárias, Contagem de Domicílios, Área Especial de Interesse Social (AEIS) e Legislação Local; e
3. Serviços de Projeto de Edificações, incluindo estudo preliminar e Projeto Executivo.

Para etapa de diagnóstico, são previstos diagnósticos correspondentes a três escalas: macro diagnóstico urbanístico, diagnóstico local e diagnóstico consolidado. O Macro Diagnóstico enfoca na área do projeto além do “entorno imediato” a partir do perímetro das favelas objeto, numa extensão de aproximadamente 500m para todos os sistemas descritos a seguir e de no máximo 2km para transportes e equipamentos urbanos. Quanto aos objetivos, identifica a situação global, onde as favelas se encontram inseridas, a fim de identificar a situação atual dos aspectos espaciais, socioeconômicos, culturais e ambientais, assim como a disponibilidade e carências de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. O enfoque do entorno deve atender principalmente os eixos estruturadores e os pontos nodais, bem como os vazios urbanos passíveis de intervenção.

O Diagnóstico Local deve identificar a situação atual de cada favela componente do agrupamento, abordando seus aspectos espaciais, ambientais, sociais, econômicos e culturais, bem como a disponibilidade e necessidades de

serviços urbanos. O Diagnóstico Local serve de base para as propostas de intervenção, que serão posteriormente avaliadas nas reuniões com a comunidade local. O Diagnóstico Consolidado complementa esta fase do trabalho para cada favela e complexo de favelas, consistindo em uma síntese dos pontos identificados e sugestão de encaminhamento das possíveis soluções a serem desenvolvidas no Plano de Intervenção, na forma de relatórios e mapas.

As etapas de Plano de Intervenção e Projeto Básico consistem em indicativos de projeto, definindo as intervenções em processo participativo, devendo ser apresentada Planta Geral contendo o conjunto de intervenções propostas para o Agrupamento, especialmente quanto aos equipamentos públicos, áreas de esporte e lazer e sistema viário, e Projeto de Urbanização, onde deverão ser focalizadas propostas referentes a cada favela isolada ou complexo de agrupamento, separadamente. Cabe ao Projeto Básico detalhar as intervenções elencadas do Plano de Intervenção e, compreende aos seguintes subprodutos: Projeto Básico I, que trata especificamente dos subsistemas viário, de transportes e de sinalização viária; Projeto Básico II, que abarca todos os sistemas de infraestrutura; e o Projeto Básico III, incumbidos dos chamados projetos urbanísticos, que integram os Sistemas de Demolições, de Meio Ambiente, de Paisagismo, de Áreas Esportivas e de Lazer, de Comunicação Visual e de Mobiliário Urbano. Para cada um dos itens especificados, o escopo prevê, detalhadamente, resultados esperados e normas de formatação para apresentação.

Já entre os Serviços Adicionais previstos pelo Programa, se destacam algumas atividades de importância não apenas para o caráter e conteúdo da proposta de integração física e urbanística, como também para se analisar o grau de comprometimento para com a informação da população sobre o plano urbanístico. As Informações Fundiárias consistem em uma pesquisa para se identificarem imóveis potenciais em toda área ocupada pelo agrupamento e no entorno imediato, para dar suporte à SMH na condução do processo de regularização fundiária e na aquisição de imóveis para implantação de novas habitações, equipamentos públicos ou quaisquer necessidades do projeto. Os Materiais de Divulgação são compostos de produtos de divulgação e informação para população do Programa. E, entre os

Serviços de Projeto de Edificações, há a elaboração de Estudo Preliminar e Projeto Executivo para equipamentos sociais e de Unidades Habitacionais.

O escopo mostra-se muito preocupado com a participação popular em todas as fases do trabalho assumindo “que os procedimentos de escuta são indispensáveis à realização e sustentabilidade do Morar Carioca”. Para tanto o escopo propõe a elaboração de um diagnóstico social participativo, mediante a identificação e delimitação da população envolvida e a seleção de procedimentos de escuta e mobilização que permitam apreender um conjunto mais diversificado de opiniões e percepções ampliando a escuta para além das lideranças locais. Acrescenta que uma empresa designada pela SMH agendará em cada favela integrante do agrupamento as oficinas temáticas, que visam obter subsídios e detectar as principais carências e aspirações dos moradores no que tange aos aspectos das políticas sociais, de infraestrutura e meio ambiente. Dada a pouca intimidade dos órgãos da Prefeitura envolvidos com o Morar Carioca, o IBASE foi contratado para desenvolver este trabalho.

No caso da Comunidade Barreira do Vasco, pôde-se observar que entre as atividades realizadas esteve, além da coleta de dados por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas, a realização dos chamados Grupos Focais e da Oficina dos Sonhos. A partir destas atividades, a comunidade teve a oportunidade de expressar suas percepções, demandas e expectativas quanto à comunidade e ao programa como um todo. No entanto, esse procedimento consistiu em uma relativa incorporação da participação limitada a uma etapa específica de seu desenvolvimento, não se traduzindo em uma forma propositiva. Na verdade, ela acabou por limitar a participação ao próprio processo de elaboração do diagnóstico, falhando no alcance de fundamentar a intervenção e do poder de decisão popular. Isto é, ela se apresentou insuficiente para conferir a finalidade propositiva e o efetivo emponderamento da população durante o processo, além de desconsiderar o embate com o poder público.

Segundo Soares (2014), o conjunto destas atividades pretendia subsidiar a elaboração de uma proposta física urbanística a partir das percepções e demandas da própria população, sendo então levantadas questões importantes para serem incorporadas ao Plano de Intervenção. E, possivelmente, isto teria sido reforçado através da proposta de um mecanismo a partir do qual a população pudesse influenciar diretamente sobre a garantia de suas demandas traduzidas no plano urbanístico e sua própria execução. Mas, na Barreira do Vasco, as atividades realizadas prosseguiram apenas até as Rodas de Diálogo – simultâneas ao desenvolvimento e conclusão do Diagnóstico Consolidado. E não foram efetivas ao ponto de se realizarem os Fóruns Locais que, supostamente, estariam relacionados à possibilidade de proposição através do Plano de Intervenção.

Se a participação social está presente no discurso do Morar Carioca, e apenas relativamente incorporada na prática pelo plano, sua proposta não alcança as etapas de proposição e desenvolvimento de projeto. Estas prescindiram de uma assessoria participativa, que, afinal, se limitou a um apoio ao Diagnóstico Social Participativo e às demandas até então expressas. Ou seja, a participação social não foi incorporada às etapas do Plano de Intervenção e do Projeto Básico, estando longe do alcance de efetividade. A partir daí, sua incorporação e tradução em um plano urbanístico enfrenta desafios e restrições durante o desenvolvimento do projeto de urbanização. No fim, isto acabou por se render e depender de uma articulação direta entre o escritório de arquitetura e urbanismo contratado e a população, mas que adiante encontraria limites e desafios impostos pela condução do programa por parte do poder público.

O mesmo caso de incoerência entre o estabelecido no escopo e a metodologia adotada na prática ocorrido para a comunidade Barreira do Vasco, se observa na elaboração do plano de urbanístico de outras comunidades participantes da Fase II do Programa Morar Carioca.

No Plano de Intervenção, por não se ter instaurado um mecanismo de participação efetivo respectivo a esta etapa – em se que conferisse à população a possibilidade de influir sobre as decisões da intervenção –, o que restou ao escritório

de arquitetura e urbanismo contratado foi interpretar e incorporar as percepções e demandas expressas pela população na etapa anterior à sua aptidão técnica na elaboração da proposta. Isto acabou por resultar em um processo em que a tradução das reivindicações populares no plano urbanístico esteve absolutamente dependente do engajamento social por parte da equipe técnica.

As propostas elaboradas para o Plano de Intervenção, ao incorporar necessidades e demandas locais advindas dos mecanismos de participação, visam a uma integração não apenas física como também socioeconômica da favela com o entorno e a cidade. A proposta de reassentamento, além de superar o número de domicílios necessários a partir das intervenções, se inserindo no contexto e no compromisso para com a questão do déficit habitacional, também se compromete em produzir moradia de modo a reassentar os moradores no próprio local, além de adotar uma estratégia de desadensamento articulada à criação de espaços públicos e para o lazer e a sociabilidade cotidiana. Deste modo, enfrenta as preocupações populares para com a ameaça de remoção da favela e relocação de moradores. As propostas de implantação de equipamentos e infraestrutura, por sua vez, também enfrentam uma questão de déficit em bens e serviços urbanos e visam ao atendimento local adequado e à melhoria da qualidade de vida local, estando também comprometidas com as questões apontadas no item anterior.

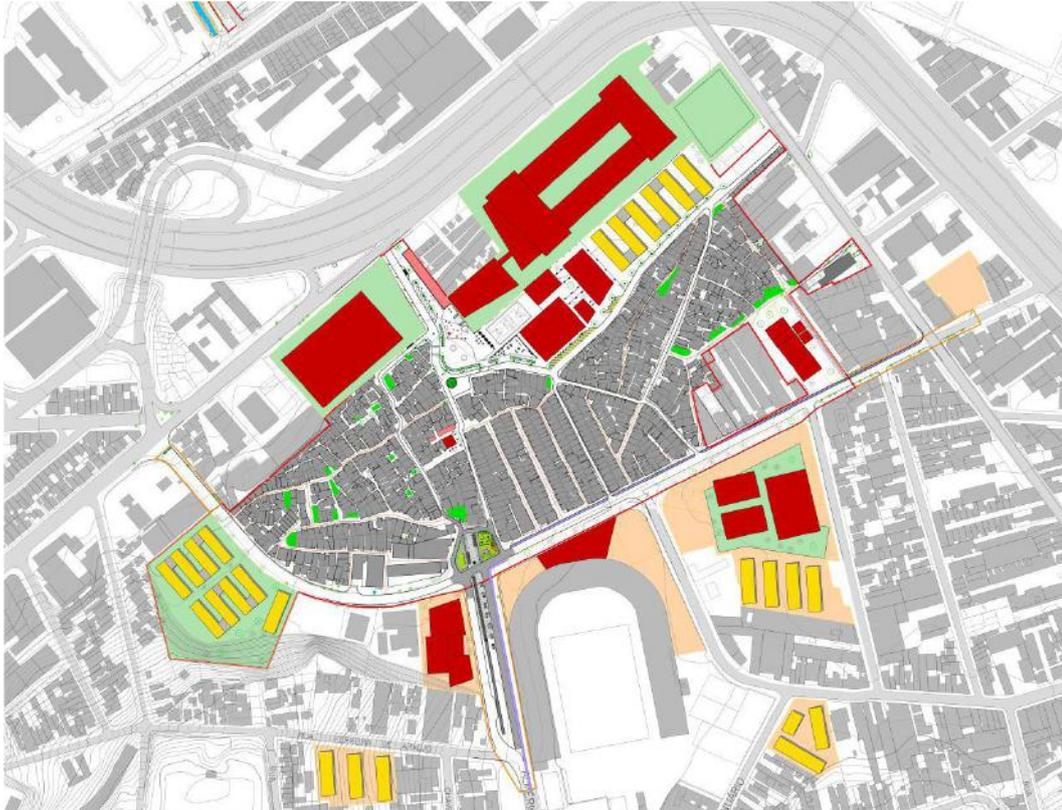


Figura 9: Plano de Intervenção para a Favela Barreira do Vasco (Fonte: HDAA - 2014).

No entanto, segundo Soares (2014), na etapa seguinte, o Projeto Básico, entre determinantes políticas e financeiras, que incluem a mudança do secretário de habitação e restrições orçamentárias para a execução do programa, as condicionantes de projeto foram profundamente alteradas por determinações do poder público, através da SMH. Nesta etapa, propostas essenciais como a provisão de moradia e de equipamentos públicos são suprimidas. E se reduz drasticamente o número de relocações desarticulando as estratégias de desadensamento associada à criação de novas habitações e à criação de áreas livres para novos espaços públicos de convivência.

Na primeira versão do Projeto Básico ainda se pôde ver as propostas advindas do Plano de Intervenção de forma mais detalhada. Nela, ainda se mantinham as novas habitações, assim como os respectivos projetos das edificações habitacionais, e uma quantidade e qualidade consideráveis de espaços públicos para o lazer e a interação social como praças e largos. Mas a primeira revisão do projeto, pela SMH, já solicitou a retirada das propostas de habitação no

entorno da comunidade. E, após demais revisões desta mesma etapa, as modificações de projeto cada vez mais descaracterizaram as demandas expressas pela participação popular e as propostas a ela articuladas anteriormente.



Figura 10: Projeto Básico para a Favela Barreira do Vasco (Fonte: HDAA - 2014).

As propostas de reassentamento e produção de moradia local, assim como as de provisão de equipamentos públicos, foram suprimidas, modificando as propostas de criação e qualificação de espaços de convivência e constituindo-se como radicalmente distinta das propostas do Plano de Intervenção. Onde se propunham novas habitações e equipamentos urbanos, assim como a criação de área livre, mantiveram-se as edificações na situação existente e, em algumas áreas, nas mesmas condições de intenso adensamento e de insalubridade. E onde se propunha a criação de novos espaços públicos de convivência, os mesmos foram reduzidos quantitativa e qualitativamente. O projeto final, embora tenha mantido as propostas de criação de duas praças, de novos largos e de uma Faixa Non Aedificandi, além das propostas de paisagismo e das estratégias para o meio ambiente, em parte acabou por se reduzir a intervenções viárias, com a abertura e reconstrução de vias compartilhadas e de pedestres; e de infraestrutura urbana, em

abastecimento de água, tratamento de esgoto, drenagem pluvial, manejo de resíduos sólidos e iluminação pública.

Neste processo, o Plano de Intervenção se demonstra razoavelmente bem sucedido não apenas por sua aptidão técnica em apreender as necessidades e demandas locais e em traduzi-las em propostas de intervenção no espaço associadas a políticas urbanas. Mas justamente por estar relativamente articulado à participação social, mesmo que tenham faltado mecanismos respectivos a esta etapa.

Esta relação conflituosa entre as duas etapas, no entanto, não é devidamente exposta. E assim se faz justamente pela falta de espaços que propiciem a exposição de conflitos e disputas sociais – ou por sua descontinuidade. O processo de desenvolvimento do plano, carregado de modificações, não é revisto ou submetido à avaliação – muito menos ao controle – social. Ele não é amplamente divulgado para a população local nem para a sociedade. E, numa eventual e tendenciosa consulta aos moradores sobre a procedência ou admissão do plano, a versão do projeto básico é apresentada como uma possibilidade única e absoluta de realização de intervenções no sentido da melhoria da qualidade de vida.

## Capítulo IV – Considerações Finais

Este trabalho teve por finalidade discutir, no campo dos estudos urbanos, os panoramas da urbanização de assentamentos de baixa renda sob os moldes do que vem sendo adotado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro através do Programa Morar Carioca, como uma das questões fundamentais para a conquista do direito à cidade e do exercício pleno da cidadania. Deve-se ressaltar a importância deste trabalho ao contribuir para reflexão e ampliação das discussões em torno da temática de urbanização de favelas, uma vez que este programa surgiu como um divisor de águas para mitigação da exacerbação de um dos problemas urbanos mais frequentes nas cidades do terceiro mundo: os assentamentos informais, caracterizados por precariedade ambiental, econômica, política e social. Para a investigação acadêmica pretendida, a favela Barreira do Vasco, situada no bairro de São Cristóvão, foi tomada como objeto central da pesquisa, por representar parte expressiva da desigualdade sócio-espacial na Cidade do Rio de Janeiro.

Após breve análise dos acontecimentos descritos desde o lançamento do Programa supõe-se que os governantes que pretendiam dar seguimento ao bem-sucedido Programa Favela-Bairro, entenderam a oportunidade aberta da conjuntura favorável de recursos, através dos Megaeventos, para tornar possível uma cidade competitiva aos moldes da globalização. Entretanto, a urgência na divulgação de resultados, e a pressão das agências de fomento e dos interesses dos agentes econômicos envolvidos, provocaram a precipitação do anúncio do Programa, sem o devido reconhecimento da complexidade – social, política e administrativa – da condução de um projeto de tamanha envergadura.

Com as expectativas geradas com o anúncio do Programa e a tomada de consciência de que o desafio de urbanizar todas as favelas do Rio de Janeiro até o ano de 2020 era mais difícil que o esperado, a Fase I do Programa consistiu em realizações de projetos que não pertenciam, originalmente, ao Morar Carioca, até ter sido embutida pelo Plano Estratégico. Esta manobra adotada pela PCRJ coloca em xeque o comprometimento do setor público para com a promoção dos requisitos básicos para a democratização e garantia da qualidade dos espaços físicos e sociais

nos assentamentos informais e a inclusão social, como parte da conquista do direito à cidade e do exercício pleno da cidadania.

Através da racionalização dos procedimentos no tempo, ao confrontar o projeto de tamanha envergadura com o prazo limitado à ocorrência dos Megaeventos, buscaram-se objetivos precisos e acessíveis a partir da Fase II do Programa. Pela negação de diagnósticos e estudos contextuais, perderam-se de vista as razões para as quais se planeja, desaparecendo a motivação inicial da necessidade do cidadão no processo de construção de um projeto urbano. As populações que vivem nas comunidades creditaram muitas expectativas em torno de melhorias na qualidade de vida e à perspectiva desses tecidos urbanos se integrarem fisicamente e socialmente à cidade.

Neste sentido, os procedimentos participativos propostos pelo programa parecem atender mais a uma intenção de legitimação da gestão pública vigente e sua coalização de poder e à publicidade de uma plataforma política do que, de fato, ao empoderamento da população diante dos processos de decisão sobre o desenvolvimento do plano urbanístico.

Adicionalmente, pode-se admitir o abandono de soluções efetivas, da mitigação das exacerbações e desigualdades presentes na urbe e a adoção de soluções paliativas, que se desviam do combate aos perversos processos que produzem a exclusão de cidadãos à cidade. O Programa vem sendo implantado em um momento fortemente marcado pela urgência e submissão da gestão da cidade a fatores externos à questão da favela, colocando, dessa forma em jogo uma política de urbanização de assentamentos precários inclusiva e participativa.

## Referências Bibliográficas

ABREU, Mauricio de Almeida. Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. Revista do Rio de Janeiro, Niterói, v.01, nº2, jan/abr, 1986.

ABREU, Maurício de Almeida. Evolução urbana do rio de janeiro. 4.ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 1987

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ALVITO, Marcos; ZALUAR, Alba (orgs). Um século de favela, 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL – DEPARTAMENTO RIO DE JANEIRO (IAB-RJ). Concurso Morar Carioca: Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais. Catálogo Propostas Metodológicas. Rio de Janeiro: IAB-RJ, 2011.

LAGO, Luciana Corrêa do Lago; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora. Cadernos Metrôpole desigualdade e governança, nº5, 2001. 17p.

LEFEBVRE, Henri. O direito à Cidade. 5 ed. São Paulo: Ed. Moraes, 2008.

NUNES, Julieta. Morar Carioca, a intenção e o gesto: limites do planejamento na gestão urbana contemporânea. In: I Urbfavelas, I, 2014, São Bernardo do Campo.

PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PMCRJ). Decreto Nº 36.388, de 29 de outubro de 2012. Institui o Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários e Informais – Morar Carioca, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 29 out. 2012. Disponível em: <[http://www.iabRJ.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2012/11/decreto\\_36388.29.10.2012\\_morar\\_carioca.pdf](http://www.iabRJ.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2012/11/decreto_36388.29.10.2012_morar_carioca.pdf)>. Acesso em: 18/01/2017.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. In: Polis, Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, nº29, 1997.107f.

SOARES, Bernardo Nascimento. A cidade democrática: Reflexões sobre a incorporação da participação social a partir da experiência do programa Morar Carioca na Barreira do Vasco, Rio de Janeiro. 2016.153p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2016.

VALLADARES, Lícia Prado. Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VAZ, Lilian Fessler; KZURE-CERQUERA, Humberto. Padrões de Habitação Popular no Rio de Janeiro. In: SCHWEIZER, Peter (Org.). Planejamento Participativo na Reestruturação Urbana. Rio de Janeiro: 7 Letras, 200.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. Introdução. In: ALVITO, Marcos; ZALUAR, Alba (orgs). Um século de favela, 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

#### **Sites Consultados:**

1. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>
2. <http://mapas.rio.rj.gov.br/>
3. <http://www.observatoriodefavelas.org.br/>
4. <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/portalgeo/index.asp>
5. <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/>