

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

**LUIZ ANTÔNIO DE SOUZA PEREIRA**

**O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO:  
DOIS ESTUDOS DE CASO**

NITERÓI

2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

P436

Pereira, Luiz Antônio de Souza

O Programa Favela-Bairro: dois estudos de caso /

Luiz

Antônio de Souza Pereira. – Niterói : [s.n.], 2008.  
177 f.

Federal

Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade

Fluminense, 2008.

3.Favela.

1.Geografia urbana. 2.Programa Favela-Bairro.

I.Título.

CDD 910.98153

LUIZ ANTÔNIO DE SOUZA PEREIRA

O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO:  
DOIS ESTUDOS DE CASO

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de **Mestre em Geografia**.

ORIENTADOR: MÁRCIO PIÑON DE OLIVEIRA

NITERÓI  
2008

LUIZ ANTÔNIO DE SOUZA PEREIRA

O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO:  
DOIS ESTUDOS DE CASO

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de **Mestre em Geografia**.

Aprovada em 27 de Agosto de 2008.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Márcio Piñon de Oliveira – Orientador  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ester Limonad  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Satie Mizubuti  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cláudia Ribeiro Pfeiffer  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

NITERÓI

2008

Aos meus pais (Luiz Antônio e Vânia Catarina)  
e irmãos (Antônio Adolpho e Bianca),  
que sempre me apoiaram e incentivaram,  
sem vocês nada disso seria possível.

## **Agradecimentos**

Agradeço primeiramente a Deus, por sempre guiar o meu caminho. Aos meus pais, irmãos e demais familiares, o carinho, a atenção, a compreensão e o incentivo foram fundamentais para que esse momento finalmente chegasse.

Aos amigos (irmãos) de todos os momentos, Felipe, Israel, Ivan, Márcio, Raphael, Reinaldo e Vasco. A convivência com vocês é um agradável aprendizado, além de ser um chão seguro para os momentos difíceis. Aos colegas do mestrado, em especial, Luiz Sertório e Fábio, por suas preciosas intervenções.

A todos os meus professores, em especial, ao professor e meu orientador Márcio Piñon de Oliveira, por confiar e acreditar no meu potencial e por suas importantes contribuições. Quantas vezes, mesmo estando extremamente ocupado, me recebeu com suas valiosas críticas e sugestões.

Aos professores Rui Erthal e Ester Limonad, pelas suas preciosas intervenções em relação ao trabalho. E a professora Cláudia Pfeiffer, não só pela participação na banca, mas também pelas idéias e pelo material cedido para consulta e estudo.

A toda a “família” do Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, que com orgulho, iniciei minha vida científica.

Agradeço aos representantes das associações de moradores por viabilizarem e auxiliarem no trabalho, em especial a Dona Penha. E aos funcionários das bibliotecas do Instituto Pereira Passos, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional e da Universidade Federal Fluminense, que sempre me receberam e ajudaram com muita gentileza.

Agradeço a todas as pessoas que ainda não me referi, mas que em algum momento de minha vida compartilharam idéias e sentimentos e que com certeza foram importantes para o meu amadurecimento.

## Resumo

No presente estudo, analisamos a atual e principal política de intervenção nas favelas cariocas há mais de uma década, o Programa Favela-Bairro. Através de dois estudos de caso (Parque Royal e Parque Proletário do Grotão), buscamos compreender cinco questões: a concepção do projeto, a participação (ou não) da população na concepção do projeto, a comparação entre o antes e o depois do programa, a tão buscada integração entre a favela e o bairro e a atual situação em que se encontram as favelas pesquisadas passada mais de uma década da intervenção. A pesquisa nos permitiu concluir que o programa avançou muito pouco na área social. A geração de renda e a regularização fundiária obtiveram resultados inexpressivos. A intervenção privilegiou as obras de infra-estrutura e equipamentos urbanos. Os equipamentos urbanos foram instalados contíguos aos bairros. As favelas encontram-se sob um estado de precariedade devido à falta de manutenção. Ainda constatamos que, assim como os demais programas adotados a partir da década de 1940, o Programa Favela-Bairro não atua nas causas do processo de favelização. Isto coloca em xeque até mesmo as melhorias realizadas, como foi possível verificar nas favelas pesquisadas.

**Palavras-chave:** Programa Favela-Bairro, políticas públicas e favela.

## Abstract

At this paper we analyze the Favela-Bairro Programme, the main intervention policy in the Rio's slums on the past decade. Through the *Parque Royal* and *Parque Proletário do Grotão* cases we will try to understand five basic questions: (i) the project's development, (ii) the popular participation on the project's development, (iii) the comparison between the beginning and the end of the Programme, (iv) the so far aimed integration between slums and neighbours and (v) the current status in which the researched slums are after a intervening decade. This research concluded that there were few progresses under the social area domain. Also there were few progresses on income-generating activities and land registry. The programme benefited infrastructure works and urban equipments that were installed contiguous to the neighbours. Today the slums are in a precarious state due to the lack of equipments maintenance. We also infer that the *Favela-Bairro* Programme as well as the others programmes implemented from the 40's until now does not act in the causes of emerging slum areas. It questions even the validity of the occurred improvements as they were verified on the researched slums.

**Keyword:** Favela-Bairro Programme, public policy e slums.

## **LISTA DE SIGLAS**

ADEMI – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário

AEIS – Áreas de Especial Interesse Social

AP – Área de Planejamento

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CHISAM – Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio

CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades

COHAB – Companhia de Habitação Popular

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CUFA – Central Única de Favelas

IAB – RJ – Instituto dos Arquitetos do Brasil do Rio de Janeiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária

IPLANRIO – Empresa Municipal de Informática e Planejamento

IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

GEAP – Grupo Executivo de Assentamentos Populares

GEORIO – Fundação Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro

OIPSOLO – Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo

ONU – Organização das Nações Unidas

POUSO – Posto de Orientação Urbanística e Social

PROAP – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares

RA – Região Administrativa

SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda

SEH – Secretaria Extraordinária de Habitação

SERFHA – Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SMH – Secretaria Municipal de Habitação

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

## LISTA DE GRÁFICOS

(PARQUE ROYAL)

Gráfico 1 - Soube ou participou das reuniões para a elaboração do projeto?

Gráfico 2 - Soube ou participou das reuniões para a elaboração do projeto?

Gráfico 3 - Soube ou participou das reuniões para a elaboração do projeto? (por gênero)

Gráfico 4 – Propôs alguma sugestão ao projeto?

Gráfico 5 – Qual foi a principal melhoria realizada pelo programa?

Gráfico 6 – Onde você vive passou a ser um bairro após o programa?

Gráfico 7 – Onde você vive passou a ser um bairro após o programa? (por gênero)

Gráfico 8 – A relação com a vizinhança após o programa?

Gráfico 9 – A relação com a vizinhança após o programa? (O Parque Royal não se tornou bairro)

Gráfico 10 – A relação com a vizinhança após o programa? (O Parque Royal se tornou bairro)

Gráfico 11 – Atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo Programa Favela-Bairro

Gráfico 12 – Causa do atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo Programa Favela-Bairro

(PARQUE PROLETÁRIO DO GROTÃO)

Gráfico 13 - Soube ou participou das reuniões para a elaboração do projeto?

Gráfico 14 - Soube ou participou das reuniões para a elaboração do projeto? (por gênero)

Gráfico 15 – Qual foi a principal melhoria realizada pelo programa?

Gráfico 16 – Onde você vive passou a ser um bairro após o programa?

Gráfico 17 – Onde você vive passou a ser um bairro após o programa? (por gênero)

Gráfico 18 – A relação com a vizinhança após o programa?

Gráfico 19 – A relação com a vizinhança após o programa? (O Parque Proletário do Grotão se tornou bairro)

Gráfico 20 – A relação com a vizinhança após o programa? (O Parque Proletário do Grotão não se tornou bairro)

Gráfico 21 – Atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo Programa Favela-Bairro

Gráfico 22 – Causa do atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo Programa Favela-Bairro

## LISTA DE TABELAS

(PARQUE ROYAL)

Tabela 1 – O que deveria ter sido feito ou poderia ter sido feito melhor?

Tabela 2 – Por que o Parque Royal se tornou um bairro após o programa?

Tabela 3 – Por que o Parque Royal não se tornou um bairro após o programa?

Tabela 4 – Qual é a diferença entre favela e bairro? (Parque Royal é bairro)

Tabela 5 – Qual é a diferença entre favela e bairro? (Parque Royal é favela)

(PARQUE PROLETÁRIO DO GROTÃO)

Tabela 6 – Quais foram as 3 principais melhorias promovidas pelo programa?

Tabela 7 – O que deveria ter sido realizado ou poderia ter sido feito melhor?

Tabela 8 – Por que o Parque Proletário do Grotão se tornou um bairro após o programa?

Tabela 9 – Por que o Grotão não se tornou um bairro após o programa?

Tabela 10 – Qual é a diferença entre favela e bairro? (Parque Proletário do Grotão é bairro)

Tabela 11 – Qual é a diferença entre favela e bairro? (Parque Proletário do Grotão é favela)

## **LISTA DE FIGURAS E FOTOS**

Figura 1 – Localização do Parque Royal e do entorno

Figura 2 – Localização do Parque Proletário do Grotão e do entorno

### **(PARQUE ROYAL)**

Foto 1 (A e B) – Aerofotos do Bairro Portuguesa (1975) e do Parque Royal (1984)

Foto 2 – Crescimento do Parque Royal sobre a Baía da Guanabara

Foto 3 – Fase atual: predomínio de dois ou mais pavimentos

Foto 4 – Intervenção que conteve o crescimento sobre a Baía de Guanabara

Foto 5 – “Esgoto a céu aberto” em um dos becos do Parque Royal

Foto 6 – Marcas da violência no POUSO e nas residências feitas pelo programa

Foto 7 (A e B) – Situação atual de uma das Praças do Parque Royal

Foto 8 (A e B) – Situação atual do entorno da quadra e de um trecho da ciclovia

Foto 9 – Atual estado da Praça dos Namorados

Foto 10 – Verticalização e expansão das habitações em becos

Foto 11 – Verticalização além do permitido pelo projeto

Foto 12 – Avanço sobre um dos canais que serve como limite do Parque Royal

### **(PARQUE PROLETÁRIO DO GROTÃO)**

Foto 13 – Área onde iniciou o processo de ocupação do Parque Proletário do Grotão

Foto 14 – Área de expansão horizontal do Grotão denominada “Favelinha”

Foto 15 – Retorno da ocupação em área de risco (na parte alta da favela)

Foto 16 – Aerofoto do Parque Proletário do Grotão (1997)

Foto 17 – Aerofoto do Parque Proletário do Grotão (2004)

Foto 18 (A e B) – Área privilegiada pelo Programa Favela-Bairro

Foto 19 – Via de acesso ao Parque Proletário do Grotão pela Rua Ipojuca

Foto 20 (A e B) – Rua Gonçalves Magalhães

Foto 21 – Acesso ao Morro do Caracol

Foto 22 (A e B) – Principal crítica ao que foi realizado pelo programa: ruas estreitas

Foto 23 (A e B) – Questão da limpeza: falta de locais adequados para o depósito do lixo

Foto 24 – Obstrução da Rua Jurumirim pelo tráfico de drogas

## Sumário

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO .....   | 2   |
| 1. (RE)AÇÕES DO PODER PÚBLICO FRENTE À EXPANSÃO E O CRESCIMENTO DAS FAVELAS CARIOCAS ..... | 7   |
| 1.1 Expansão e crescimento das favelas na cidade do Rio de Janeiro .....                   | 8   |
| 1.2 As políticas públicas nas favelas cariocas .....                                       | 13  |
| 2. O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO .....  | 22  |
| 2.1 Favela e bairro .....  | 22  |
| 2.2 Concepção e desenvolvimento do Programa Favela-Bairro .....                            | 25  |
| 2.3 algumas considerações sobre o Programa .....   | 31  |
| 3. O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO NO PARQUE ROYAL .....  | 40  |
| 3.1 Breve histórico da Favela Parque Royal .....   | 41  |
| 3.2 Concepção do Programa Favela-Bairro .....  | 45  |
| 3.3 Análise do projeto e da execução do Programa .....                                     | 48  |
| 3.4 Participação da população na elaboração do projeto .....                               | 51  |
| 3.5 Comparação entre o antes e depois do Programa .....                                    | 56  |
| 3.6 A integração entre a favela e o bairro .....   | 63  |
| 3.7 Após uma década: tudo é como antes? .....  | 78  |
| 4. O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO NO PARQUE PROLETÁRIO DO GROTÃO ...                             | 89  |
| 4.1 Breve histórico da Favela Parque Proletário do Grotão .....                            | 90  |
| 4.2 Concepção do Programa Favela-Bairro .....  | 96  |
| 4.3 Análise do projeto e da execução do Programa .....                                     | 100 |
| 4.4 participação da população na elaboração do projeto .....                               | 105 |
| 4.5 Comparação entre o antes e depois do Programa .....                                    | 109 |
| 4.6 A integração entre a favela e o bairro .....   | 116 |
| 4.7 Após uma década: tudo é como antes? .....  | 125 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 133 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....  | 140 |
| ANEXOS .....   | 147 |

## INTRODUÇÃO

Há mais de um século, a favela está presente na paisagem carioca. Desde o centro da cidade, onde se iniciou esta forma de ocupação, passando pelas zonas norte e sul, até alcançar mais recentemente a zona oeste da cidade. Segundo o último recenseamento (Censo 2000 – IBGE), existem mais de 500 favelas dispersas pela cidade do Rio de Janeiro e nelas vivem mais de um milhão de pessoas (1.092.783).

Nesse longo período, nem sempre as favelas foram reconhecidas pelos órgãos oficiais. Elas precisaram de um pouco mais de meio século para que sua existência fosse reconhecida e passasse a compor parte da cidade.

Antes de ser reconhecida oficialmente, ela sequer aparecia nos mapas da cidade, sendo vista apenas como moradia provisória. Junto com a oficialização, iniciaram-se as intervenções que ora visavam urbanizá-las, ora pretendiam exterminá-las, dependendo do cenário político e dos interesses dominantes na sociedade brasileira.

O interesse em estudar essa temática surgiu no ano 2000, quando tive a oportunidade de trabalhar no Censo 2000, como recenseador, em uma favela localizada na cidade de Teresópolis – RJ. O dia-a-dia nessa favela me instigou sobre essa forma de habitação e sobre a sua estrutura interna. Vale registrar que, nesse mesmo período, iniciava a graduação em geografia.

Menos de dois anos depois, iniciei minha jornada (que dura até hoje) no “mundo científico” através de uma bolsa de iniciação científica no Observatório Imobiliário e de Política do Solo (OIPSOLO/IPPUR/UFRJ), justamente realizando trabalho de campo em favelas. Só que agora não mais em Teresópolis, mas na cidade do Rio de Janeiro.

Entre 2002 e 2006, período em que fui bolsista de iniciação científica e posteriormente de apoio técnico à pesquisa, sob a coordenação e orientação do professor Pedro Abramo, realizei trabalho de campo, em diversos projetos, em mais de duas dezenas de favelas. Na medida em que realizava o trabalho de campo e a

leitura sobre a temática, outras questões começaram a me instigar, sendo algumas referentes ao Programa Favela- Bairro.

Ao iniciar o estudo da bibliografia para realizar a prova de seleção para o ingresso no Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal Fluminense, me deparei com um artigo escrito pelo professor Márcio Piñon sobre o projeto Rio Cidade. Aquele artigo me fez pensar na possibilidade de desenvolver um trabalho similar, mas sobre o Programa Favela-Bairro.

O presente trabalho está dividido em quatro partes. A primeira parte “(re)ações do poder público frente a expansão e o crescimento das favelas” visa descrever o processo de expansão e crescimento das favelas na cidade do Rio de Janeiro ao longo do século XX e apresentar as principais políticas públicas que ocorreram nas favelas da cidade.

A segunda parte “O Programa Favela-Bairro” busca analisar esse programa, contextualizando o período da redemocratização política brasileira e da elaboração dos planos diretor e estratégico pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Assim como apresentar os agentes e atores envolvidos na constituição do programa, os objetivos gerais e específicos e os resultados gerais obtidos pelo programa.

A terceira e quarta parte do estudo são destinadas a dois estudos de caso. Um realizado na favela Parque Royal (localizada no bairro da Portuguesa, na Ilha do Governador) e outro realizado no Parque Proletário do Grotão (localizado no bairro da Penha). Essas duas favelas fizeram parte da primeira etapa do programa, de um total de dezesseis favelas.

Por que não estudar apenas uma favela, como muitos estudos acabam fazendo? Por uma simples razão, buscamos compreender como o programa atuou em diferentes condições, desde a concepção do projeto até o atual estado da infraestrutura e dos equipamentos urbanos, passando pela execução (ou não) das obras previstas.

As favelas selecionadas possuem muitas diferenças, seja na topografia, no nível de renda, nas possibilidades de expansão e crescimento, na violência (associada direta ou indiretamente ao tráfico de drogas), entre outras.

Constatar as diferenças não exclui observarmos também as semelhanças. As intervenções atuam da mesma maneira e produzem os mesmos resultados em condições similares?

Alguns artigos, dissertações de mestrado e teses de doutorado foram escritos, sobretudo nos primeiros anos do programa. Podemos encontrar um grande e importante acervo sobre o Programa Favela-bairro no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Os professores e pesquisadores desse instituto foram os responsáveis pela avaliação da primeira fase do programa. O presente estudo não visa apenas repetir o que já foi escrito, apesar de considerar a importância desses estudos.

Iniciaremos os estudos de caso apresentando o processo de surgimento e desenvolvimento de cada favela pesquisada. Em seguida, concentraremos nosso esforço de compreensão e análise sobre cinco questões relativas ao Programa Favela-Bairro.

A primeira questão visa analisar a concepção de cada projeto buscando traçar aspectos gerais e específicos.

A segunda questão se refere à participação (ou não) da população na concepção do projeto. Ela de fato existiu? Em que nível? Para definir o grau de participação da população local utilizamos a tipologia proposta por Souza (2002).

A terceira questão visa realizar uma comparação entre o antes e o depois do programa para sabermos o que realmente “saiu do papel” e como saiu do papel (com ou sem alteração, ao que foi previsto). Nessa parte buscamos ainda identificar o que a população local destacou como pontos fortes da intervenção (melhorias), assim como as críticas e sugestões.

A quarta questão se destina a analisar a integração (ou não) entre a favela e o bairro e compreender as razões expressas pelos entrevistados para a transformação (ou não) da favela em bairro. Importante destacar que partimos do ponto de vista dos moradores das duas áreas estudadas. Por diversas razões não realizamos entrevistas com os moradores dos bairros do entorno, apesar de compreendermos a sua relevância para uma análise mais profunda sobre a questão levantada.

Na quinta e última questão pretendemos preencher uma lacuna existente nos estudos sobre o Programa Favela-Bairro. Identificar o atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos instalados pelo Programa Favela-Bairro, nas favelas pesquisadas, passados mais de dez anos do término das obras.

Para a análise das questões expressas acima, utilizaremos os documentos elaborados pela empresa responsável pela elaboração e execução dos projetos do programa, nas respectivas favelas pesquisadas (estudo preliminar, plano de intervenção, anteprojeto e projeto).

Além da análise dos documentos e da execução das obras, avançaremos a discussão, principalmente, através das entrevistas realizadas com lideranças, comerciantes, trabalhadores, donas de casa, assim como a população idosa e jovens locais. No total foram realizadas sessenta entrevistas (quarenta entrevistas no Parque Royal<sup>16</sup> e vinte entrevistas no Parque Proletário do Grotão). O número total, num primeiro momento, pode parecer bastante reduzido, mas cabe mencionar alguns apontamentos.

Primeiramente pesa o caráter do trabalho, que prima pelo exame qualitativo das entrevistas. Porém, ponto de vista quantitativo, o número total não deve ser desprezado, uma vez que ele não deve ser analisado sobre o total da população de cada favela. Algo em si bastante difícil de se precisar, pois os dados do IBGE (1991) e os da prefeitura (1992) divergem bastante. Traçar um crescimento médio não seria prudente, pois as favelas não estavam completamente consolidadas, porém, longe do processo de crescimento verificado ao longo da década de 1980.

As entrevistas se dirigem apenas à população que já possuía uma certa idade para compreender o que estava acontecendo no momento da concepção do projeto ou pelo menos na execução das obras. Assim não podemos considerar as pessoas que eram muito novas naquele momento. Um outro empecilho é a população que morava naquela época, mas não mora mais na favela (não podemos

---

<sup>16</sup> Desse total foram entrevistados vinte homens e vinte mulheres. Como a pesquisa visa, entre outras coisas, compreender as transformações e permanências provocadas, direta ou indiretamente pelo Programa Favela-Bairro, os entrevistados salvo quatro exceções – que chegaram durante as obras ou logo após a sua conclusão, mas que mantinham alguma relação na favela – vivenciaram todo o processo. Juntamente com esses quatro entrevistados, podemos e iremos ressaltar outros três entrevistados, em algumas questões, por ainda serem crianças na época da intervenção do programa.

esquecer ainda que uma parcela dos moradores que receberam indenização, pela remoção de suas casas, foram morar em outro lugar) e os que faleceram.

O número total de entrevistas não foi escolhido via amostragem, sendo realizada de modo aleatório. A pesquisa buscou atender a totalidade da favela, no sentido da sua distribuição espacial. Para isso foram selecionados e entrevistados moradores em praticamente todas as ruas e becos de cada favela (em nenhum caso dois ou mais moradores de um mesmo domicílio foram entrevistados). Dessa forma tanto problemas gerais, quanto pontuais poderiam ser apreendidos.

No Parque Proletário do Grotão o número total de entrevistas foi (bem) menor, do que o realizado no Parque Royal, devido ser uma favela com menos domicílios e população, mas também pela dificuldade de realizar uma pesquisa em uma favela onde a presença e atuação do tráfico de drogas ser intensa, o que limitou que o número de questionários pudesse ser mais expressivo.

As entrevistas foram orientadas a partir de um roteiro de entrevista, em anexo. O roteiro das entrevistas pode ser subdividido em cinco partes, sendo a primeira destinada a dados gerais dos entrevistados. Já as demais partes trabalham aspectos gerais e específicos do programa: participação na elaboração do projeto, comparação antes x depois do Programa Favela-Bairro, integração entre a favela e o bairro e após mais de dez anos da realização do Programa Favela-Bairro. Cada uma dessas subdivisões será analisada separadamente e ao final de cada capítulo serão traçadas algumas considerações procurando aglutinar as questões levantadas.

Para concluir o presente estudo, nas considerações finais, realizaremos uma análise comparativa do Programa Favela-Bairro, a partir dos resultados obtidos nas duas favelas pesquisadas. Assim poderemos traçar semelhanças e diferenças em relação ao programa como um todo, desde a concepção do projeto até o atual estado de conservação e manutenção da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos instalados nas favelas pelo programa.

## **1. (RE)AÇÕES DO PODER PÚBLICO FRENTE À EXPANSÃO E O CRESCIMENTO DAS FAVELAS CARIOCAS**

Motivo de poesia e música para uns, instrumento para políticos, amada pelos seus moradores e detestada por parte (pequena) da população urbana, a favela existe e cumpre a sua finalidade. É ela o primeiro estágio de urbanização e o atestado tácito do nosso subdesenvolvimento. Coexistem na mesma cidade duas estruturas: o concreto armado e o barraco. Reflete a dualidade de nossa estrutura econômica e social, o problema do desemprego e da distribuição de renda, do analfabetismo e muitos outros (PARISSE, 1969: 9)

Guardada as devidas considerações do tempo da citação acima, Parisse (1969), já naquele momento, há quase quatro décadas atrás, mostra a complexidade do olhar sobre a favela. Olhar esse que tem determinado as políticas públicas que tem sido adotadas sobre elas, em diferentes contextos políticos. O autor ainda afirma que “a favela não é problema, mas solução” para a reprodução social de uma parcela considerável da população. População essa que expressa o lado perverso e excludente no processo de industrialização-urbanização brasileiro.

O presente capítulo divide-se em duas partes. Na primeira, “expansão e crescimento das favelas na cidade do Rio de Janeiro”, procuramos mostrar como as favelas, pouco a pouco, ocupam todas as áreas da cidade, ao longo do século XX. Veremos, também, que a população residente em favelas cresceu (e continua crescendo), proporcionalmente, em um ritmo bem superior ao do restante da cidade, atingindo cerca de 20% da população carioca no final do século XX.

Na segunda parte, “as políticas públicas nas favelas cariocas” apresentaremos as principais políticas públicas desenvolvidas para eliminar (remover) ou melhorar (urbanizar) as favelas cariocas. Devido ao enfoque desse trabalho, o Programa Favela-Bairro será apresentado separadamente, em um capítulo outro.

## 1.1 EXPANSÃO E CRESCIMENTO DAS FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Atualmente, a favela é a forma de habitação popular mais difundida no Rio de Janeiro e apesar de estar presente na paisagem carioca desde o final do século XIX, pouco se sabe verdadeiramente sobre a sua origem e trajetória até as primeiras décadas do século XX (ABREU, 1994).

A concepção mais difundida sobre a origem da primeira favela mostra o seu surgimento em 1897, com a ocupação do morro da Providência pelos combatentes que retornaram da Guerra de Canudos (ocorrida entre os anos de 1896 e 1897). Esses ocupantes passaram a chamar o morro da Providência de morro da Favela<sup>17</sup>.

O termo “favela” era utilizado, até então, para denominar um arbusto típico da caatinga nordestina e muito abundante no sertão de Canudos, onde, inclusive, existia um morro com esse nome.

Para Abreu (1994), a mudança de nome, de morro da Providência para morro da Favela, se deve a dois fatores “seja porque o morro da Providência se assemelhava ao morro existente em Canudos, seja porque os soldados ali encontraram (ou construíram) algo que lhes recordava Canudos”. Valladares (2000), aponta na mesma direção, ao afirmar não existir apenas uma semelhança física (a vegetação em ambos os morros), mas também “um forte conteúdo simbólico que remete à resistência, à luta dos oprimidos contra um oponente forte e denominador”.

Apesar das divergências, em relação ao ano e ao local de origem da primeira favela, sabe-se que ela se originou na área central da cidade no final do século XIX. A proximidade do local de trabalho, amplamente concentrado nessa área, foi um dos principais motivos, se não o mais determinante. Somado a proximidade do local de trabalho, temos os meios de transportes, bastante ineficientes ou caros para a maior parte da população.

Abreu (1986) mostra que a construção de meios de transporte, ligando áreas mais afastadas do centro, ainda no período imperial, criou a oportunidade para os

---

<sup>17</sup> Diversos autores, entre eles, Abreu (1993, 1994), Campos (1998) e Valladares (2000) constataram não proceder à afirmação, hoje generalizada, que foram os combatentes de Canudos que deram origem a primeira favela. Esses autores apontam para o surgimento da primeira favela alguns anos antes, seja no mesmo local ou em outros locais.

que podiam arcar com o elevado custo do transporte começassem a se deslocar para as áreas dotadas de amenidades. Nessa época, a cidade iniciava o seu processo de expansão urbana em dois sentidos: para o litoral (zona sul), em direção a Copacabana, e para a serra (zona norte), em direção a Tijuca.

A população mais abastada, ao se deslocar, necessitava dos trabalhos realizados pela população de baixa renda fazendo com que estas pessoas também ocupassem aquelas áreas. Por isso, não se deve estranhar o fato de, já na primeira década do século XX, as favelas estarem se formando também nas zonas sul e norte da cidade.

De acordo com Abreu (1994), “a década de 1920 pode ser considerada como a década da afirmação definitiva das favelas na paisagem carioca” e explica que “estimuladas pelo crescimento demográfico da cidade e pela ausência de uma política habitacional oficial, as favelas não só se multiplicaram como adensaram-se”, o que tornou “cada vez mais difícil a sua erradicação”<sup>18</sup>. Contestando os autores que estudam o tema a partir dos anos 1940 com a justificativa de que somente depois desta data elas (as favelas) passaram a ganhar destaque.

Antes da década de 1930, com a consolidação e dispersão do processo de favelização na paisagem da cidade de Rio de Janeiro, o nome favela já começa a deixar de ser apenas um nome próprio para designar o Morro da Providencia/ Favela e passa a designar todas as habitações semelhantes encontradas no restante da cidade.

Oliveira e Marcier (1999) buscaram resgatar o momento em que se dá a passagem do termo “Favela” para “favela” através da análise de composições musicais. Estas autoras concluíram que, já na década de 1920, a favela é marcada pela ambivalência no uso do termo que irá perpetuar-se por algumas décadas subseqüentes.

Na década de 1940, as favelas localizavam-se nos setores mais densamente povoados ou industriais. O êxodo rural dentro do próprio Estado contribui para o adensamento e a multiplicação das favelas. Segundo Parisse (1969), essa

---

<sup>18</sup> Para justificar seu argumento, sobre a época da afirmação das favelas na paisagem carioca, Abreu (1993, 1994) analisou notícias de jornais, desde o final do século XIX até meados do século XX.

localização representava uma tentativa de inserção das classes de recursos modestos na vida e nas atividades da cidade.

O período de 1930 até 1960 foi cuidadosamente estudado por Silva (2003). A autora conclui que o processo de industrialização-urbanização contribuiu para a dispersão e difusão das favelas. Elas acompanharam a expansão urbana e a dispersão das indústrias na cidade do Rio de Janeiro e tiveram, em alguns casos, até mesmo a antecedido.

Uma outra questão, entre tantas as outras assinaladas em sua pesquisa, foi o grande destaque dado pela mídia para as favelas que surgiam ou se adensavam na zona sul – área mais valorizada da cidade – apesar do mesmo processo ocorrer na zona norte e no subúrbio.

A quantificação do número de favelas e de sua população inicia-se somente passados mais de cinquenta anos de sua existência. Os primeiros números resultam do Censo Oficial de 1948, realizado pela prefeitura entre 1947 e 1948. Nele foram detectadas 138.837 pessoas, vivendo em 34.567 moradias, num total de 105 favelas. Nesta época, os habitantes de favelas, correspondiam a cerca de 7% da população total da capital federal.

O subúrbio, a zona norte e a zona sul, da cidade do Rio de Janeiro, concentravam 37, 28 e 25 favelas respectivamente. A região central, local de origem dessa forma de ocupação, passa a ser a área da cidade com a menor quantidade de favelas.

Apesar de o subúrbio concentrar a maior parte das favelas, é na zona norte onde estava localizada a maior parte da população. Aí viviam quatro em cada dez moradores de favela, enquanto no subúrbio vivia um em cada quatro e na zona sul um em cada cinco.

Passados apenas dois anos, um novo censo foi realizado, agora, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Devido a questões metodológicas, o Censo de 1950, realizado pelo IBGE, detectou um número inferior de favelas, em relação ao Censo Oficial de 1948. Foram localizadas 59 favelas (quase a metade do censo anterior). Já o número de moradias e a população sofreram um aumento significativo. Foram contabilizados 44.000 moradias e 169.305 moradores.

Cabe notar que além dos recenseamentos realizados pelo IBGE, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro sempre realizou pesquisas com o objetivo de quantificar o número de favelas, assim como a sua população. Por questões metodológicas, os números apresentados pelo IBGE e pelo poder público local sempre foram distintos.

Ao comparar os dois recenseamentos, podemos perceber diferenças significativas. Enquanto no primeiro, a zona sul tinha um número menor de favelas, em comparação com a zona norte e o subúrbio, no segundo, ela passa a ser a área com o maior número de favelas (25, contra 18 e 13, respectivamente).

No primeiro censo, a população aparece em maior número na zona norte. Já no segundo, o subúrbio ganha destaque, ocupando a primeira posição, com 64.590 moradores de favela. As zonas norte e sul possuem números similares 48.272 e 43.098, respectivamente.

De acordo com os dados do IBGE de 1960, “novas” favelas, já assinaladas no Censo de 1947-1948, são contabilizadas. No entanto, mesmo considerando-se as informações de 1948, o surgimento de favelas é expressivo.

Se em 1950, o IBGE detectou a existência de 59 favelas, em 1960 este número salta para 147, enquanto o número de pessoas vivendo neste tipo de habitação sobe de 169.305 para 335.063. Em apenas dez anos, o total de favelas quase triplica, enquanto a população praticamente dobra.

Na década de 1970, o número total de favelas chega a 162 e a população passa de 335.063 para 565.129. O total de favelas cresce pouco, em parte devido à remoção de algumas favelas. Mas a população continua crescendo de forma acentuada.

O processo mais recente de favelização na cidade do Rio de Janeiro, entre 1970 a 2000, foi estudado por diversos pesquisadores, entre eles, Costa (1996). Costa (1996) chama a atenção para o processo de expansão da cidade (e da favelização), que ocorre a partir da década de 1970, no sentido da zona oeste (área mais tardiamente ocupada e que ainda apresenta os maiores vazios demográficos do município).

A Área de Planejamento (AP) 4, que corresponde as Regiões Administrativas (RAs) de Jacarepaguá e de Barra da Tijuca passa por uma intensa valorização do

solo urbano, em especial nesta última. A ação dos agentes imobiliários e do Estado tem induzido esse processo.

Novamente, o deslocamento da população de alta renda, na cidade do Rio de Janeiro, acaba atraindo a população de baixa renda e cria, nessas áreas, em especial, na Barra da Tijuca, um forte contraste (COSTA, 1996).

Os resultados da forte remoção de favelas, entre o final na década de 1960 e início da década de 1970, irão aparecer no Censo de 1980. As favelas passam de 162 para 192 e a população passa de 565.129 para 822.483. Possivelmente, sem as remoções, os números de favela e da população seriam maiores.

As Regiões Administrativas (RAs), onde mais surgiram favelas entre 1980 e 1990, foram as de Jacarepaguá e Bangu, respectivamente, correspondendo, juntas, a quase metade das favelas que surgiram na cidade nesse período (40 das 85 novas favelas). Costa (1996) também vai chamar a atenção para a tendência do aumento do número de favelas, nos municípios que compõem a periferia da região metropolitana.

Atualmente, Jacarepaguá é a região da cidade com maior número de favelas (68), seguida por Bangu (21). Sendo a zona oeste a região da cidade que apresenta o maior índice de formação de favelas.

O Censo de 2000, realizado pelo IBGE, constatou que o processo verificado nos anos 1980 continuou na década de 1990. A população vivendo em favelas ultrapassa a marca de um milhão de pessoas (1.092.783), distribuída em 513 favelas.

Nas últimas décadas, a população residente em favelas aumentou em um ritmo bem superior ao do restante da cidade. Se nos primeiros censos, essa população representava menos de 10% do total, na virada do século, ela já atinge quase 20%. O que nos permite afirmar, que persistindo as condições atuais, o percentual de moradores de favela irá continuar aumentando.

## 1.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS FAVELAS CARIOCAS

Para tratar das políticas públicas nas favelas cariocas, desde a criação dos Parques Proletários até o Programa Favela-Bairro, utilizaremos os trabalhos de Parisse (1969), Valladares (1978), Valla (1986) e Burgos (1998).

Em seu trabalho “Favelas do Rio de Janeiro: evolução – sentido”, que se tornou um marco nos estudos sobre as políticas públicas nas favelas, Lucien Parisse (1969) vai analisar as primeiras intervenções do poder público sobre as favelas cariocas, concentrando – se nas décadas de 1940 e 1950.

No livro “Passa-se uma casa”, Lícia Valladares (1978), faz uma análise crítica do programa de remoções de favelas promovido pela Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM) e dos conjuntos habitacionais, entre o final da década de 1960 e o início dos anos 1970.

O livro “Educação e Favela” organizado por Victor Valla (1986) é composto por uma série de artigos, escritos pelo autor e companheiros de pesquisa, sobre a temática. O artigo “Política para as favelas do Rio de Janeiro: 1940-1985” sistematiza todas as políticas adotadas no período até então.

Na obra “Um século de Favela”, organizado por Marcos Alvito e Alba Zaluar, em 1998, o artigo de Marcelo Burgos “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”, vai caracterizar a representação do “problema favela” através da análise da atuação do poder público e de instituições sociais, em especial a igreja católica.

Burgos (1998), assinala que a interrupção, pelo regime militar, da luta pela democratização dos direitos humanos e sociais, desenvolvida pelas associações de moradores (e outras organizações), nos anos 50 e início dos anos 60, foi o obstáculo central que impediu que tais lutas fossem bem sucedidas. Além disso, o autor afirma que, mesmo com a transição democrática nos anos 1980, essas lutas ainda não foram plenamente retomadas. Dessa vez, devido à inibição causada pelo tráfico de drogas, As conseqüências, causadas pelo regime militar, ainda hoje presente, são o clientelismo e o ressentimento.

Para intervir nas favelas, é necessário (re)conhecer o problema, como coloca Parisse (1969) e Burgos (1998), entre tantos outros autores. E, é justamente quando se tem a necessidade de intervir, é que se realiza a sua oficialização.

Através do Censo de 1950, o IBGE inicia a sua quantificação. Vale lembrar que a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro se antecipou ao IBGE, tendo reconhecido as favelas poucos anos antes, através do levantamento de cadastro de imóveis.

O Código de Obras da cidade do Rio de Janeiro de 1937 registra a situação marginal das favelas, torna proibida a construção de novas moradias e o melhoramento das já existentes (artigo 349) e prevê que essas moradias sejam eliminadas (artigo 347), sugerindo a construção de habitações para o proletariado.

Nessa época, era cada vez mais visível a presença de uma numerosa classe pobre que não tinha condições de construir uma casa em um terreno próprio ou pagar aluguel. A especulação imobiliária, a existência de terrenos abandonados pela construção civil e o constante aumento do custo de vida faziam com que cada vez mais pessoas buscassem esta forma de moradia, segundo Parisse (1969).

No começo dos anos 1940, a favela se torna um problema urbano de tal magnitude que o poder público se sente impelido a agir. A cidade olha a favela como uma realidade patológica, uma doença, uma praga. Estas expressões se encontram em todos os jornais, sob a pena de jornalistas, professores, intelectuais, entre outros (PARISSE, 1969).

Para tentar resolver o problema, o então diretor do Departamento de Assistência Social da Prefeitura, Dr. Victor Tavares Moura, responsável por estudar e providenciar soluções para as favelas elabora o esboço de um plano, que resultaria na experiência dos Parques Proletários.

A ação do poder público tinha como finalidade resolver o problema das condições insalubres e de permitir a conquista de novas áreas. Entre 1941 e 1943 foram construídos três parques proletários (Gávea, Leblon e Caju), para serem moradia provisória da população deslocada, enquanto as áreas previamente habitadas fossem urbanizadas, o que jamais ocorreu. Com a valorização das duas primeiras áreas, tais populações foram novamente deslocadas.

Nessa operação para a construção dos três Parques Proletários, quatro favelas acabaram sendo destruídas. Se de início foram muito festejados, já em 1943 as inquietações começaram a aparecer. A deterioração das casas provisórias, o superpovoamento devido à chegada clandestina de novos moradores e o elevado crescimento vegetativo deram ao lugar uma feição similar ao da favela.

As condições precárias, entre outros fatores, dos Parques Proletários serviram para o início de um processo de resistência<sup>19</sup>, nas favelas, à remoção. Nessa época, os moradores acabaram sendo favorecidos pela ordem democrática e a valorização do capital cultural das favelas (e de seus habitantes), com a criação de uma identidade positiva.

Nas eleições de 1945, é descoberta nas favelas uma massa eleitoral, numerosa, concentrada em áreas determinadas e de interesses definidos. Decorrente disso é verificada a insistência, cada vez maior, com aos quais os políticos se voltam para essas áreas. Sendo, inclusive, criadas comissões (pela primeira vez) para formular uma pauta de direitos sociais referentes a problemas de infra-estrutura em favelas.

Nessa época, a favela se “entrega ao político porque precisava dele”. Essa situação acarreta a criação de novas favelas. Os políticos favorecem a implementação de novas favelas ou a ampliação das já existentes com a finalidade de assegurar uma clientela política. Até a obtenção de uma casa nos Parques Proletários passa a ser favor político e não de direito (PARISSE, 1969).

O comunismo também preocupava as autoridades. Era necessário impedir o avanço da ideologia comunista nas favelas da cidade e controlá-las. O Partido Comunista do Brasil (PCB) ficou em terceiro nas eleições de 1945, no Distrito Federal, bem próximo do Partido Trabalhista do Brasil (PTB) e da União Democrática Nacional (UDN).

A criação da Fundação Leão XIII, em 1946, pela arquidiocese do Rio de Janeiro em conjunto com a prefeitura, objetivava o combate ao problema moral. Para tal, oferecia uma alternativa à pedagogia populista do Estado Novo, através da

---

<sup>19</sup> Silva (2003) mostra que a resistência foi um dos principais fatores para a permanência das favelas cariocas. Não apenas a está ação específica do poder público, mas de todas que de uma forma ou de outra buscavam acabar com as favelas.

assistência material e moral aos habitantes das favelas cariocas e na formação de líderes tradicionais (BURGOS, 1998).

A Fundação Leão XIII deveria ganhar a confiança e atender as necessidades dos favelados compartilhando a sua vida. Resolver o problema favela não é tão só resolver o problema da habitação. É, antes de tudo, resolver a situação de vida do favelado. A literatura da época sobre a favela possuía uma dupla perspectiva: a habitação do favelado e o gênero de vida. (PARISSE, 1969).

Entre 1947 e 1954, a Fundação Leão XIII atuou em trinta e quatro favelas implementando serviços básicos e criou oito centros sociais nas maiores favelas.

Apesar das referidas intervenções, a favela continuava a crescer e a se multiplicar. A favela é diversa, constituindo um mundo heterogêneo. Parisse (1969), vê na sua generalização um dos problemas.

Os vários empreendimentos colocados em prática para solucionar o problema, entre 1940 e 1954, fracassaram. Os órgãos que atuavam nas favelas, apesar da simpatia inicial, com o tempo, são mal vistos e mal recebidos pelos interessados.

Segundo Parisse (1969), um fato resume bem a situação da favela: de um problema inexistente ou nitidamente secundário no início da década de 1940, passa a ocupar posição de destaque, entre os problemas da cidade, manifestando a situação das classes pobres do Brasil e denunciando o sistema econômico e político que o cria.

No início da década de 1950, Alberto Passos Guimarães coloca pela primeira vez as favelas como solução e não problema<sup>20</sup>. Isso acaba influenciando, em algumas diretrizes de ação comumente aceitas por volta de 1954. Entre elas: a favela não necessita de apenas uma solução, mas várias, deve-se conhecê-la pessoal e diretamente (a Fundação Leão XIII insiste nesse ponto), o problema não é só de habitação, afasta-se a destruição da favela como solução, assim como a sua remoção para lugares longínquos e ganha força a idéia de melhoria da área existente.

---

<sup>20</sup> Para Alberto Passos Guimarães, as favelas representam uma solução de emergência imposta às pessoas desprovidas de recursos para suas dificuldades crescentes de transporte acessível e/ou de moradia próxima aos locais de trabalho (PARISSE, 1969).

Cabe registrar que essas diretrizes são propostas por técnicos e estudiosos sobre o tema. Mas a opinião pública permanece aquém dessas determinações.

A politização do problema exigia, da igreja e do poder público, um maior aprofundamento do seu trabalho junto às favelas. Para isso, a igreja criou, em 1955, a Cruzada São Sebastião. Enquanto o governo municipal criou no ano seguinte o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiências (SERFHA) através do decreto nº 13.304 do prefeito Francisco Negrão de Lima (1956 – 1958).

Tanto a Cruzada São Sebastião quanto o SERFHA procuravam articular o controle político a uma pauta mínima de direitos sociais referentes de infra-estrutura. O SERFHA, até o início dos anos 60, atuava através do apoio às duas instituições da igreja. Já a Cruzada São Sebastião se diferenciava da Fundação Leão XIII por atuar de forma mais direta nas associações de moradores e na formação de lideranças, chegando, às vezes, até a atuar como interlocutor.

A Cruzada São Sebastião definiu como meta em seu estatuto, no artigo 2, “promover, coordenar e executar medidas e providências destinadas a dar solução racional, humana e cristã ao problema das favelas do Rio de Janeiro”. Parisse (1969), crítica esta postura da cruzada de realizar para eles, mas não com eles.

A previsão inicial da Cruzada São Sebastião era criar dez edifícios de sete andares, num total de novecentos e dez apartamentos. O primeiro prédio foi inaugurado em 1957 e, em 1960, sete prédios estavam concluídos, num total de setecentos e noventa apartamentos.

Essa experiência foi pioneira em alojar a população favelada no local ou nas proximidades da favela em prédios residenciais. Mas ressuscitou o velho sonho de acabar com as favelas e a velha utopia de construir casas para todos os favelados. Mais uma vez, por razões financeiras, isso não foi possível (PARISSE, 1969).

Na década de 1960, a identidade do favelado começa a ser reelaborada. A identidade positiva da década passada começa a dar lugar a uma imagem negativa de vício, promiscuidade, refugio de criminosos e lugar da desordem. Essa imagem negativa é semelhante a que imperava até os anos 1940 e terá repercussão na política pública adotada nas favelas (BURGOS, 1998).

No início da década de 1960, o governo ainda não tinha decidido entre a remoção e a urbanização, realizando ao mesmo tempo as duas perspectivas.

Durante o governo de Carlos Frederico Werneck de Lacerda (1960 – 1965), foi adotada uma forte política de remoção de favelas da zona sul para áreas distantes da cidade. Neste período, foram criados quatro conjuntos habitacionais: Vila Kennedy, Cidade de Deus, Vila Esperança; e Vila Aliança.

Com a ascensão do regime militar, a via remocionista, realizada de forma autoritária, optou pela erradicação do problema favela e quase extinguiu o processo associativo das associações de moradores.

Uma exceção às remoções foi à criação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), que era formada por um grupo de jovens profissionais, com o intuito de realizar a urbanização de três favelas sob a autorização do então governador Francisco Negrão de Lima (1965 – 1971). O projeto piloto foi concretizado em Brás de Pina e no Morro União. Na favela Mata Machado, o projeto piloto acabou não saindo do papel.

Em 1968, com uma visão negativa da favela, o governo cria a Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), visando ditar uma política única de favela para os estados do Rio e da Guanabara.

Poucos estudaram tão bem esse programa, de remoção de favelas no Rio de Janeiro, como Valladares (1978), em seu livro “Passa-se uma casa”. Leitura obrigatória para todos aqueles que se interessam pela temática. Por isso, para esse período, utilizaremos basicamente essa obra.

A CHISAM subordinou a Companhia de Habitação Popular (COHAB), que desde 1965 estava vinculada, politicamente, ao Banco Nacional de Habitação (BNH). Com os recursos do BNH, a COHAB começou a construir conjunto habitacional para os moradores das favelas removidas.

A meta da CHISAM era a remoção completa de todas as favelas do Rio de Janeiro. Fato este que gerou uma forte reação de resistência em seus moradores.

O período de 1968 a 1973 representa um dos capítulos mais violentos da longa história de repressão e exclusão do estado brasileiro. Cerca de sessenta favelas e uma população que gira em torno de cem mil habitantes foram removidos.

Em grande parte, essas favelas estavam localizadas em áreas de interesse do setor imobiliário, em especial, na zona sul.

As causas do crescimento e surgimento de novas favelas não foram atacadas. O poder público tratou apenas da questão habitacional. Buscou-se apenas uma solução orçamentária e nada foi feito para controlar as fortes migrações e a especulação imobiliária. Valladares (1978: 44) chama a atenção para o fato de a favela resultar “sobretudo, da exploração da força de trabalho em uma sociedade estratificada, onde as desigualdades tendem a se perpetuar e o processo de acumulação de capital é cada vez maior”. Segunda a autora, o uso do solo como valor de troca e o controle do espaço urbano pelas classes dominantes também contribuem para o processo de formação de novas favelas e o adensamento das já existentes.

A favela mais do que local de moradia era a possibilidade de uma redução de gastos com habitação e transporte. Portanto, a sua localização próxima do mercado de trabalho era fundamental. Com a remoção para áreas afastadas, os gastos das famílias aumentavam consideravelmente. O que impossibilitava o pagamento das mensalidades ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e, conseqüentemente, inviabilizava todo o sistema.

Segundo Valladares (1978: 45) “o efeito produzido pelo programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro foi diametralmente oposto ao esperado: em vez de regressivo foi propulsor”. O programa atraía novos moradores para as favelas devido a duas questões: morar nela representava a condição para o acesso às unidades habitacionais da COHAB e ao mesmo tempo em que muitos acabam passando a casa recebida e retornavam para as favelas.

A favela naquele momento representava, em termos habitacionais, a possibilidade mais viável e econômica para as camadas de baixa renda. Era, portanto, uma tendência, direta ou indireta (a curto, médio ou longo prazo), o retorno da população removida.

Em resumo, os removidos tiveram uma fraca adesão à alternativa dos conjuntos habitacionais devido a forma forçada (remoção) de saída da favela, o deslocamento para áreas distantes, o desmantelamento da rede social dos moradores e a baixa qualidade das casas. Como forma de protesto, muitos

moradores acabaram vendendo a casa e voltado para favela ou ficaram inadimplentes com o BNH contribuindo para inviabilizar o remocionismo.

Como principais conseqüências do período remocionista (1968 a 1973), através da CHISAM, temos: a desocupação de áreas de grande valor imobiliário, o desmantelamento das organizações políticas dos excluídos e a fragmentação da identidade dos excluídos em moradores de favelas e conjuntos habitacionais.

Entre 1975 e 1982, a política pública voltada para as favelas é praticamente nula, sendo caracterizada pelo ressentimento e o clientelismo a relação dos moradores de favelas e conjuntos habitacionais com o poder público existente. O ressentimento gerou o afastamento e a apatia dos moradores em relação à política, enquanto o clientelismo, historicamente presente na política brasileira, substituiu a luta por direitos pela disputa de favores (BURGOS, 1998).

Na década de 1980, as administrações, tanto estadual quanto municipal, passam a realizar obras nas favelas de uma forma mais dinâmica do que as administrações anteriores. Em parte devido à retomada de um período democrático, frente às quase duas décadas de autoritarismo (VALLA, 1986).

Em meio às crises, políticas e econômicas, que atravessaram a década de 1980, a favela volta a fazer parte das preocupações do poder público, pois é composta por um grande eleitorado. Nas eleições de 1982, o candidato Leonel Brizola capta os votos dos excluídos e em seu governo (1983 – 1987), desenvolve uma agenda social voltada especialmente para as favelas do Rio de Janeiro.

Leonel Brizola procurou reduzir a precária situação de infra-estrutura presente nas favelas cariocas a partir de uma série de políticas elaboradas para melhorar a distribuição da água, coleta de esgoto e lixo e iluminação pública. A regularização de lotes e a política de direitos humanos também foram objetos de sua política.

O governador Moreira Franco (1987 – 1991), sucessor do governo de Leonel Brizola, ao invés de prosseguir com as melhorias de infra-estrutura, nas áreas faveladas, opta por uma política de segurança pública repressiva para inibir o tráfico de drogas, em meio à violência crescente.

Em relação à prefeitura do Rio de Janeiro, Burgos (1998), chama a atenção para a ação muito tímida em relação à população de baixa renda até 1986. O autor destaca apenas duas ações da gestão de Israel Klabin (1979 – 1980): a criação da

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), em 1979, com a missão de desenvolver serviços assistenciais nas favelas e a organização de um Cadastro das Favelas da Cidade do Rio de Janeiro para dar suporte às ações da SMDS.

Apesar dos investimentos realizados ao longo da década de 1980, o déficit de infra-estrutura continua elevadíssimo.

Um novo problema surge na década de 1980 com violência associada ao avanço de grupos relacionados ao tráfico de drogas. Estes grupos impossibilitam a formação de lideranças ativas nas favelas, a organização dos moradores e o exercício dos direitos sociais consagrados pela Constituição Federal de 1988.

A violência relacionada ao tráfico de drogas acaba ainda servindo para, novamente, gerar uma imagem negativa das favelas como um espaço de ação criminosa. As notícias vinculadas nos meios de comunicação sobre as favelas, via de regra, tratam apenas dessa violência.

Ao ultrapassar os limites da favela, a violência produzida pelo tráfico de drogas acaba por forçar um debate mais amplo sobre o modelo de cidade que se quer para o Rio de Janeiro. Torna-se, deste modo, necessária a redefinição do “problema favela”.

Segundo Burgos (1998), é nesse contexto que o desafio de democratizar a cidade ganha destaque. “Desafio não apenas pela interferência do tráfico de drogas, mas também pela escala demográfica dos excluídos”. Lembrando que os excluídos não se limitam apenas aos moradores de favelas, mas também aos moradores de conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares de baixa renda.

## **2. O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO**

Para tratarmos da principal política pública voltada para a atuação nas favelas cariocas, o Programa Favela-Bairro, dividimos o presente capítulo em três partes. Na primeira parte realizamos alguns apontamentos sobre a favela e o bairro. Em seguida, contextualizamos o momento histórico em que surge o Programa Favela-Bairro e descrevemos a sua concepção e evolução desde 1993 até 2008. Para finalizar o presente capítulo, realizamos algumas considerações sobre o programa, apontando suas virtudes e seus problemas e inserindo o Favela-Bairro dentro de uma lógica que visa transformar o Rio de Janeiro em uma cidade competitiva, apta para atrair investimentos externos.

### **2.1 FAVELA E BAIRRO**

No senso comum, a favela e o bairro são vistos como “coisas” distintas. A favela é vista como a “não cidade”, enquanto o bairro é a cidade. A favela é a informalidade, a ilegalidade e a desordem, enquanto o bairro é o espaço formal, legal e ordenado. Os pesquisadores Jailson de Souza e Silva e Jorge Luiz Barbosa (2005) afirmam que freqüentemente as favelas são definidas a partir de estereótipos. Lugar da pobreza, da violência e da ausência (de leis, ordem e cidadania).

Nas definições oficiais de favela, como as elaboradas pelo IBGE e pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, as carências e ausências aparecem. No IBGE, a favela é definida como um “aglomerado subnormal”, enquanto o bairro é considerado normal. No Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, no artigo 147, a favela é definida como:

“área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais” (PLANO DIRETOR DECENAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1993: 56).

Entre as carências e ausências, na definição acima, é possível encontramos as referentes: aos aspectos jurídicos, a infra-estrutura e os serviços, por exemplo.

Os resultados das recentes pesquisas realizadas pelo professor Pedro Abramo, nas principais cidades brasileiras e da América Latina, demonstram que a legalidade/formalidade está presente nas favelas, às vezes até mais do que nos bairros, enquanto a ilegalidade/informalidade não é algo incomum ou raro nos bairros.

Em sua dissertação de mestrado, Simão (2002) buscou responder a seguinte questão: o que é a favela? Ao entrevistar moradores de favelas de Niterói, Simão (2002) encontrou uma diversidade de respostas para a sua pergunta. O que mostra a complexidade de se definir a favela.

Se definir o que é a favela, buscando fugir das definições oficiais que enfatizam as suas carências e ausências, acaba resultando em um leque bastante amplo, podemos tentar definir o que é o bairro afinal? O interesse pelos bairros em estudos geográficos já existe há algumas décadas e vários geógrafos já procuraram formular conceitualmente o que é um bairro.

Nos estudos referentes ao bairro, na década de 1960, merecem destaque os trabalhos produzidos por Maria Therezinha de Sagadas Soares, como “O conceito Geográfico de Bairro e Sua Exemplificação na Cidade do Rio de Janeiro” (1962) e “Bairros, Bairros Suburbanos e Subcentros” (1966). No primeiro trabalho, as características utilizadas para a definição de um bairro são as propostas por Tricart (paisagem urbana, conteúdo social e função), somadas a uma outra característica (relevo) proposta pela autora. Cabe ainda registrar que estes dois trabalhos são altamente descritivos.

Na década de 1980, Marcelo Lopes de Souza (1988), define o bairro a partir de um processo dialético de uma existência concreta-objetiva e de uma existência

subjetiva-intersubjetiva. Ou seja, a partir de critérios objetivos e subjetivos. Para o autor, o bairro existe e se mantém a partir da sua dimensão política. O autor valoriza o ativismo de bairro e, em sua conceitualização, as favelas podem preencher, às vezes, até mais que os bairros essas características reivindicatórias. Em seu trabalho, o autor denuncia que as favelas não têm reconhecido seu status de bairro por razões fortemente ideológicas.

A conceitualização de Ana Fani Alessandri Carlos (2001) é fortemente inspirada em Lefebvre. A autora insere o bairro como nível da prática socioespacial que se revela no plano do vivido. O bairro “mostra a condição da vida material, ganha sentido na vida cotidiana, expressando as condições da reprodução espacial no mundo moderno” (CARLOS, 2001: 244).

Na divisão territorial estabelecida no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (1993: 15), os bairros aparecem como “porções do território que reúnem pessoas que utilizam os mesmos equipamentos comunitários, dentro de limites reconhecidos pela mesma denominação”<sup>21</sup>.

Ao observarmos as considerações acima sobre os bairros, sobretudo em Souza (1988), podemos nos indagar se a favela não poderia ser reconhecida como bairro, em vez de se reforçar as ausências e carências da mesma e assim contribuir para reforçar uma dualidade.

Na realidade, essa dualização, que atribui apenas aspectos positivos aos bairros e negativos às favelas, expressa uma prática que não dá conta da complexidade dos fenômenos, processos e interesses relacionados à cidade e suas práticas e relações sociais. O que serve mais para mascarar do que explicar as contradições existentes. Beira a ingenuidade (ou a interesses bem específicos) associar a favela como lugar de desordem. A favela possui uma ordem própria, pois a ordem da cidade dita formal no Brasil tende a ser excludente no tocante às favelas. As políticas habitacionais e sociais voltadas para a melhoria de vida da população de baixa renda, são, em geral, insuficientes e/ou inadequadas. O valor de uso é subsumido pelos interesses do mercado, da propriedade e do valor de troca,

---

<sup>21</sup> A Cidade do Rio de Janeiro é dividida, no artigo 42, do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro em: Áreas de Planejamento - AP; Regiões Administrativas - RA; Unidades Espaciais de Planejamento – UEP e bairros.

não assumindo prioridade nas políticas e programas sociais por parte do poder público.

Nesse contexto, um avanço verificado, tanto no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, quanto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183, relativos à Política Urbana, da Constituição Federal de 1988), é o reconhecimento da ordem própria da favela. Ao conceber um leque de instrumentos, como o AEIS (Áreas de Especial Interesse Social), por exemplo, permite o poder público atuar de forma diferenciada nas favelas.

## **2.2 CONCEPÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA FAVELA-BAIRRO**

A década de 1980 foi marcada, entre outras coisas, pelo período da redemocratização do Estado Brasileiro. Nesse momento, ocorreu à ascensão dos movimentos sociais urbanos e a Reforma Urbana, novamente, entrou nos debates que em buscam de uma cidade mais justa.

A Constituição Federal de 1988 redefiniu as atribuições relativas às esferas federal, estadual e municipal de poder. Nesta redefinição o poder público municipal passou a assumir novas responsabilidades no âmbito das políticas sociais.

A função social da cidade e a obrigatoriedade do Plano Diretor em cidades com mais de vinte mil habitantes são definidos na Constituição Federal de 1988, através dos artigos 182 e 183<sup>22</sup>.

O contexto histórico verificado na década de 1980 influenciou na elaboração do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, sancionado em 1992, pelo prefeito Marcelo Alencar (1989 – 1992). Nele, consolida-se a idéia de um programa global de integração das favelas ao restante da cidade e a participação democrática efetiva de todos os moradores nesse processo.

---

<sup>22</sup> Estas foram importantes conquistas do Movimento de Reforma Urbana para o debate político sobre a cidade, que ainda teve como fruto a criação do Estatuto da Cidade, sob lei federal sancionada em 2001.

No Plano Diretor, além de definir o que é a favela (ver 2.1 Favela e bairro), vários artigos tratam sobre o uso e ocupação do solo e da política habitacional específica sobre as favelas, entre eles:

O artigo 44, inciso IV, fala em promover a inserção das favelas e loteamentos irregulares no planejamento da cidade com vista a sua transformação em bairros ou integração com os bairros que se situam.

O artigo 58 coloca como objetivo do poder público estruturar e regularizar as áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais de baixa renda, assim como as respectivas vizinhanças.

Os artigos 146 e 147 colocam os programas de urbanização e regularização fundiária de favelas como prioritários da política habitacional do município.

Todos os artigos listados acima foram incorporados na concepção do Programa Favela-Bairro como veremos a seguir<sup>23</sup>.

No ano seguinte, em 1993, o prefeito César Maia, em sua primeira gestão (1993 – 1996), cria o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP) com a iniciativa de centralizar a política habitacional em um único órgão. Esse grupo concebe seis programas: o Favela-Bairro, Morar sem Risco, Morar Carioca, Novas Alternativas, Regularização de Loteamentos e Regularização Fundiária e Titulação.

Seguindo as recomendações do GEAP, o prefeito cria a Secretaria Extraordinária de Habitação (SEH), ainda em 1993. No final de 1994, a SEH é transformada em Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Para lidar com a problemática da favela, a SMH incorporou o quadro técnico da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), que possuía experiência de intervenção em favelas, através do Projeto Mutirão Remunerado. Cabe assinalar que técnicos de outras secretarias, empresas e órgãos municipais também foram incorporados a SMH.

---

<sup>23</sup> Cabe registrar que o Programa VIDA NOVA NO MORRO, concebido no decorrer do ano de 1989, pelo Governo Jorge Roberto Silveira, do PDT, no município de Niterói, possivelmente inspirou a concepção do Programa Favela-Bairro. O programa se caracterizava pela realização de um conjunto de obras em comunidades de favelas. Tais intervenções constituíam-se de calçamento ou pavimentações de vias de acesso, construção de escadarias, posteamento de luz, construção de escadarias, recuperação de fachadas de habitações degradadas, e, facilitação de captação de água, bem como, sistema de descartes de esgoto sanitário.

Dentre os projetos concebidos pelo GEAP, o Programa Favela-Bairro foi elaborado para atender exclusivamente as favelas de médio porte, que possuem entre 500 e 2500 domicílios. O que representava, na época, cerca de um terço das favelas e 40% de sua população. Segundo Burgos (1999), as razões apresentadas para o limite imposto devem-se ao elevado custo para urbanizar favelas com mais de 2500 domicílios e a grande dispersão de favelas com menos de 500 domicílios (cerca de 350)<sup>24</sup>.

Além do porte das favelas, o Programa levou em consideração ainda três outros aspectos: à facilidade/possibilidade de urbanização, o déficit de infra-estrutura (leia-se percentual de domicílios sem instalações sanitárias e abastecimento de água inadequado) e indicadores de carência socioeconômica (percentual de chefes de família com rendimentos de até um salário mínimo, chefes de família analfabetos, mulheres chefes de família e população infantil entre 0 e 4 anos).

A partir dos critérios técnicos adotados, foram selecionadas quarenta favelas. Após essa seleção, os critérios técnicos cederam lugar aos critérios políticos e coube ao prefeito escolher as dezesseis favelas que fariam parte da primeira fase do programa. Cabe ressaltar que as cinco Áreas de Planejamento - APs que dividem a cidade foram contempladas (assim como é verificado, por exemplo, no Programa Rio Cidade).

As favelas selecionadas foram: Caminho do Job, na Pavuna, Canal das Tachas e Vila Amizade, no Recreio dos Bandeirantes, Chácara Del Castilho, em Del Castilho, Complexo do Andaraí, no Andaraí (projeto piloto), Fernão Cardim, no Méier, Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião, no Caju, Mata Machado, no Alto da Boa Vista, Morro da Fé, na Penha, Morro dos Prazeres e Escondidinho, em Santa Teresa, Morro da União, na Pavuna, Parque Proletário do Grotão, na Penha, Parque Royal, na Ilha do Governador, Serrinha, em Madureira, Três Pontes, em Santa Cruz e Cerro Corá, Vila Cândido e Guararapes, no Cosme Velho<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Para intervir em favelas menores e maiores foram criados, posteriormente, os Programas: Bairrinho e Grandes Favelas.

<sup>25</sup> Cabe o registro que foram selecionadas, na realidade, dezesseis áreas e não dezesseis favelas. Pois em três áreas mais de uma favela foi contemplada, por exemplo, Canal das Tachas/Vila Amizade – Recreio dos Bandeirantes.

Em março de 1994 foi divulgado o edital do Concurso Favela-Bairro para a escolha de 15 propostas metodológicas e físico-espaciais relativas à urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro. O concurso promovido pela Secretaria Extraordinária de Habitação (SEH) foi organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil do Rio de Janeiro (IAB – RJ), com o apoio da Empresa Municipal de Informática e Planejamento (IPLANRIO).

O grande desafio colocado pela prefeitura desde a aprovação do Plano Diretor é promover a integração das favelas (cidade informal) ao restante da cidade (cidade formal). Sendo, no geral, as diretrizes, normas e procedimentos do Plano Diretor incorporados ao programa.

O objetivo do Programa Favela-Bairro é exposto da seguinte forma no edital do concurso:

Implementação de melhorias físico-ambientais que integrem as favelas aos bairros onde se localizam, através da complementação da estrutura urbana em cada uma das favelas, da introdução de valores urbanísticos presentes no restante da cidade, tais como condições básicas de acesso e circulação viários, infra-estrutura urbanística essencial, equipamentos urbanos, contando com a adesão e a participação da população residente durante o processo de implementação das melhorias físico-ambientais (EDITAL DO CONCURSO FAVELA-BAIRRO, 1994)

Como podemos observar, o Programa Favela-Bairro visa basicamente duas coisas: integrar a favela ao bairro através de uma intervenção urbanística e oferecer condições ambientais de modo que a favela possa ser lida como um bairro. Para se alcançar esse objetivo é ressaltada a participação dos moradores locais.

Juntamente com esses objetivos principais (integrar e transformar a favela em bairro através de uma intervenção urbanística) presentes no edital do Concurso Favela-Bairro. Em diversos documentos, como no caso dos panfletos informativos sobre o Programa Favela-Bairro, distribuídos nas favelas Parque Royal e Parque Proletário do Grotão, aparece como um dos objetivos do programa, a implementação de “programas de cunho social (como geração de renda, capacitação profissional,

esporte, cultura e lazer entre outros) para a melhoria da qualidade de vida da população” (ver anexo).

Cada uma das quinze equipes selecionadas, a partir do concurso público, ficou responsável por uma favela. Apenas uma equipe apresentou problemas em relação ao projeto, tendo sido suspenso o contrato e, mais tarde, realizado uma nova licitação para a escolha de outro escritório. Cabe ressaltar que a equipe composta pelo quadro de funcionários da prefeitura realizou o projeto piloto no Complexo do Andaraí. Assim como os projetos, as obras também foram realizadas por empresas privadas a partir de contratos temporários.

A Prefeitura iniciou as obras, com recursos próprios, em 1995, investindo R\$ 43.000.000 e pretendendo beneficiar cerca de cinquenta mil pessoas. No final do mesmo ano, na sede do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington, é assinado o convênio entre a Prefeitura e o Banco para a execução do que passou a ser denominado de Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP) sob a coordenação da SMH.

Nesse convênio, foram definidos “os padrões e parâmetros que permitissem a escolha das áreas beneficiadas, a começar pelo grau de carência das comunidades, e também um rígido controle de custos para manter o Programa dentro do orçamento” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2003: 19). É válido registrar que apesar de o convênio ter sido assinado no final de 1995, após o início das obras, representantes do BID já acompanhavam o Programa Favela-Bairro desde a sua concepção em 1993.

Cabe o registro de que o PROAP não se limitou a abranger apenas as favelas, apesar de a maior parte dos recursos terem sido aplicados nelas, sendo incorporando também os loteamentos irregulares contemplados pelo Programa Morar Legal. Em linhas gerais, o Programa Morar Legal visa à regularização urbanística e fundiária.

O convênio assinado entre a Prefeitura e o Banco foi no valor de US\$ 300.000.000. A Prefeitura se comprometeu a arcar com 40% desse valor, ou seja, US\$ 120.000.000. Os gastos da Prefeitura com as obras iniciadas antes da assinatura do convênio (R\$ 43.000.000) foram incorporadas dentro do valor do convênio.

No total da primeira fase do PROAP, foram realizadas intervenções urbanísticas em 54 favelas e 8 loteamentos (incluídas as favelas que já estavam sendo beneficiadas pela Prefeitura). “Começava uma parceria histórica que transformou o Favela-Bairro em programa modelo do Banco e exemplo de política pública de combate à pobreza e à miséria” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2003: 23).

Entre as virtudes do programa destacadas pela Prefeitura e pelo BID no documento “Favela-Bairro 10 anos integrando a cidade”, é possível encontramos: a ausência de uma padronização para atuar em comunidades diversificadas, a realização de todas as etapas em comum acordo com os moradores, o baixo número de casas removidas (realizadas apenas em função das obras ou situações de risco e sempre visando manter o morador na comunidade) e a idéia da regularização fundiária (e transferência do título de propriedade para os moradores).

O BID considera o Favela-Bairro seu principal projeto voltado para a política urbana e social, difundindo-o internacionalmente. Entre os resultados positivos do programa são destacados no site da Prefeitura<sup>26</sup>: indicação pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um dos programas de urbanização de áreas carentes a ser seguido, seleção entre os melhores projetos do mundo apresentados na Expo 2000, em Hannover (Alemanha) e o fato do programa servir como modelo para programas de atuação em favelas no Brasil e no exterior.

Dentro dessa esfera de “sucesso”, em 2000 foi assinado um novo convênio, entre a Prefeitura e o BID, dando início ao PROAP II. O valor do novo convênio também é de US\$ 300.000.000, cabendo novamente a Prefeitura arcar com 40% dos recursos. Dessa vez, um pouco mais de 10% dos recursos foram destinados aos programas sociais (US\$ 34.500.000).

Se os valores são os mesmos, a ambição do programa é ainda maior. Desta vez o objetivo definido no contrato visa à urbanização de 89 favelas e 17 loteamentos irregulares. Além de atuar em um número maior de favelas e loteamentos, a intervenção ganha uma amplitude maior na área social ao incorporar a capacitação de jovens para atuar na comunidade, a capacitação profissional e aumento de escolaridade para jovens e adultos.

---

<sup>26</sup> [http://www.rio.rj.gov.br/habitat/favela\\_bairro.htm](http://www.rio.rj.gov.br/habitat/favela_bairro.htm) – acesso em: 01/08/2008.

“Além de dar continuidade às intervenções urbanísticas e de infra-estrutura e avançar no campo social, o grande desafio do Favela-Bairro nessa segunda fase é a regularização fundiária das comunidades beneficiadas” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2003: 30).

O Programa Favela-Bairro é, há mais de uma década, o principal programa de intervenção pública nas favelas cariocas. Segundo a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, o programa já atendeu 143 favelas e aproximadamente 556 mil moradores<sup>27</sup>. Neste ano (2008), foi assinado o terceiro convênio no valor de US\$ 300.000.000, entre a Prefeitura e o BID, para a intervenção em 67 favelas e 15 loteamentos irregulares, através do PROAP III.

### **2.3 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA**

O surgimento do Programa Favela-Bairro foi recebido com alegria e esperança, pelos movimentos sociais, pela população favelada e pelo meio acadêmico, uma vez que incorporou em sua concepção vários elementos presentes no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro e que já estavam presentes também no Movimento de Reforma Urbana, nos anos 1980.

Para Davidovich (1997: 1473), “o Programa Favela-Bairro se constitui na retomada da problemática da favela” após um longo período de ausência ou atuação pontual do Estado.

Abramo e Faria (1998: 442) destaca a inovação em relação às “parcerias envolvendo a concepção do projeto e seu financiamento”. No Programa Favela-Bairro, ocorre a parceria entre a Prefeitura e instituições internacionais – o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tanto Davidovich (1997) quanto Abramo e Faria (1998) citam os interesses políticos e as novas tendências econômicas mundiais por trás do programa (que veremos ainda nesse sub-capítulo).

Para Burgos (1998: 51), “o programa vem sendo aproveitado por seus beneficiários para a ampliação de sua pauta de direitos” e através dele “o poder

---

<sup>27</sup> Estes dados são referentes apenas ao Programa Favela-Bairro, se incluirmos o Favela-Bairro nas Grandes Favelas e o Bairrinho chegaremos a um número mais expressivo de favelas e moradores atendidos pelo poder público desde meados da década de 1990 até a presente data.

público aproxima-se dos excluídos e pode ver e ouvir de perto aquilo que já não se consegue expressar na arena política”. Burgos (1998) considerou, em sua análise, a desarticulação do movimento associativo de favelas pelo regime militar e a dificuldade do ressurgimento deste movimento no período de redemocratização em função da atuação crescente do tráfico de drogas.

Em Ribeiro (1997:16-17), é destacado o “empenho de autoridades e técnicos da Prefeitura no sentido da regulamentação operacional do Programa” e “a ousadia da Prefeitura em desenvolver Programa para o qual não estava suficientemente equipada e preparada”.

Longe de esgotar a repercussão em torno do programa (diversos pesquisadores escreveram, direta ou indiretamente, sobre o programa) e mesmo na produção acadêmica dos autores citados acima, essas citações servem apenas para ilustrar como o Programa Favela-Bairro foi alvo de pesquisa e debate no meio acadêmico nos primeiros anos de sua execução.

Apesar de toda a visão otimista do programa num primeiro momento, os resultados apresentados ao término da intervenção ficaram, na maioria das vezes, muito aquém do esperado. Podemos observar este fato, por exemplo, em algumas dissertações e teses defendidas no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (UFRJ).

Medeiros (1999) constatou que nas intervenções da primeira etapa prevaleceram obras de infra-estrutura, sendo a integração social tratada superficialmente. Esta crítica é recorrente em muitos estudos em relação ao programa, como por exemplo, em Martins (1999) e Rodrigues (2002).

Nos objetivos gerais do programa, é verificada a ênfase na integração e leitura da favela como bairro. A questão social e a geração de renda são mencionadas, mas aparecem como objetivos específicos e associados diretamente aos aspectos urbanísticos, numa espécie de causa e efeito.

Durante a implementação do programa, pouca atenção foi dada a ações voltadas para as questões sociais, como geração de emprego e renda. Em parte, devido ao não financiamento de políticas sócio-culturais pelo BID – com exceção de praças e creches no PROAP I.

Em Martins (1999: 118), encontramos uma crítica a um dos pilares do Programa Favela-Bairro: a participação da população local na tomada das decisões. “As comunidades não tiveram uma participação efetiva no acompanhamento de todas as fases do projeto”.

Rodrigues (2002) constatou um triste problema presente na maior parte das políticas públicas realizadas no Brasil: o total abandono, por parte do poder público, após a realização das obras. Toda política pública, que valorize o aspecto social e os recursos empregados em uma intervenção, deve se preocupar com a manutenção do que foi realizado. No convênio firmado entre a Prefeitura e o BID, não consta o financiamento para os gastos com a manutenção.

Em resumo, podemos constatar, a partir de alguns estudos sobre a implementação do programa, que na prática: as ações se concentraram na urbanização, a participação ativa da população local na tomada das decisões, em muitos casos, não ocorreu (como deveria), os números da regularização fundiária, por exemplo, até o momento são inexpressivos e, após o término das obras, muitas favelas voltaram a ser abandonadas pelo poder público.

Mais recentemente, em 20 de junho de 2006, uma matéria publicada no jornal O Globo, por Daniel Engelbrecht, mostra o abandono por parte da prefeitura com o Programa Favela-Bairro II (e com os programas Rio Cidade e Urb-Cidade), no qual as obras em pelo menos vinte favelas, que deveriam ser entregues em março de 2004, estão paradas devido à falta de pagamento da prefeitura às empreiteiras ou foram entregues incompletas.

Assim como os demais programas adotados desde a década de 1940, o Favela-Bairro não atua nas causas do processo de favelização. Isso coloca em xeque até mesmo a melhoria realizada, uma vez que, ao prosseguir o crescimento das favelas no ritmo das últimas décadas, o que foi realizado será comprometido rapidamente.

Ao confrontarmos as informações repassadas pela Prefeitura e pelo BID com os resultados obtidos nas pesquisas acadêmicas referentes ao programa, podemos constatar fortes contrastes entre o que é anunciado e o que ocorre de fato.

É evidente que a Prefeitura e o BID não iriam apresentar os problemas em detrimento das virtudes. Por outro lado, a questão que colocamos nesse momento é

saber por que os agentes envolvidos enfatizam tanto o “sucesso” do Programa Favela-Bairro?

Apenas o estudo do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro não nos permite responder esta questão. Para isto, necessitamos contextualizar o surgimento do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio sempre Rio, no final de 1995 e apresentar os seus principais objetivos.

O surgimento do Plano Estratégico está associado às mudanças tecnológicas, ao aumento do desemprego, à crise econômica global e ao avanço de políticas neoliberais. Este cenário, claramente distinto do que resultou na elaboração do Plano Diretor, produziu um modelo completamente diferente de planejamento urbano para transformar o Rio de Janeiro em uma cidade competitiva no cenário mundial e assim atrair investimentos externos.

A seguir, podemos observar a definição e o objetivo do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio sempre Rio:

“um método ou processo que consiste em prever, identificar e mobilizar potenciais disponíveis e condições favoráveis, tendo por objetivo direcionar ações táticas, definir linhas estratégicas e implementar programas e projetos visando à obtenção de resultados desejáveis para o futuro de uma cidade. (...) É um pacto social que abrange uma vasta gama de objetivos intersetoriais, visando mobilizar a sociedade a pensar, conceber e realizar um futuro desejável e possível para a cidade”<sup>28</sup>.

Podemos nos indagar sobre o que seriam programas e projetos com resultado desejável para o futuro da cidade. Como é realizado este pacto social? O que podemos compreender como objetivos intersetoriais? Todos ganham? Quem ganha e quem perde? Abaixo apresentaremos, brevemente, um pouco da tentativa do poder público em tentar transformar a imagem da cidade tendo em vista torná-la mais atrativa a empreendimentos, mais competitiva em nível internacional.

A cidade do Rio de Janeiro, no início da década de 1990, apresentava uma crescente dicotomia entre a cidade formal/legal/ordenada e a cidade

---

<sup>28</sup> <http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico/> - acesso em: 09/12/2007.

informal/ilegal/desordenada, que conta como ingrediente principal o aumento da violência urbana. O livro “Cidade partida” do jornalista Zuenir Ventura, publicado em 1994, retrata, em parte (além das críticas que podem ser feitas), este cenário carioca e não por acaso gerou grande repercussão.

Como uma cidade pode ser atrativa e competitiva estando inserida em um cenário como o apresentado pelo Rio de Janeiro no início da década de 1990? Neste contexto, é necessário integrar, ao menos no discurso, essas duas partes (favela e bairro) e transformar a favela em bairro. É necessário elaborar um pacto, como o assinalado no Plano Estratégico, desviando o foco das contradições e criar um ambiente de união.

Logo no início de seu primeiro mandato, o prefeito César Maia tentou trazer para a cidade do Rio de Janeiro uma filial do Museu Guggenheim. Os jornais O Globo e Jornal do Brasil cobriram todo o desenvolvimento deste projeto<sup>29</sup>. Em meio à pressão e às várias denúncias realizadas por movimentos sociais e políticos, este projeto não saiu do papel.

Em uma rápida busca na internet utilizando as palavras-chaves: Museu Guggenheim Rio, no site de busca google, encontramos apenas um artigo a favor da implementação do museu na zona portuária (Pier Mauá) do Rio de Janeiro. Este artigo foi publicado pela ADEMI - Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. Não é espantoso que uma associação privada formado pelo setor imobiliário não seja contrária a um projeto como o apresentado, por mais absurdo que ele possa parecer. Por mais que o projeto não traga melhorias para a cidade e para a maior parte da população, dentre os setores da economia, o setor imobiliário poderia tirar proveito de tal projeto urbanístico.

Além deste episódio, podemos destacar a busca incessante por parte da prefeitura em procurar trazer para a cidade grandes eventos, tais como os Jogos Olímpicos e Pan-Americanos. Esses eventos são uma mescla do esporte com marketing, entretenimento, turismo e cultura. A justificativa para tal gasto é o benefício que um evento desta grandeza pode trazer para a cidade como: redução da violência, instalação de equipamentos urbanos e a infra-estrutura.

---

<sup>29</sup> No site “<http://www.consciencia.net/artes/gug.html>” – criado com o intuito de denunciar as irregularidades do projeto do Museu Guggenheim – é possível encontrar uma série de notícias divulgadas nos meios de comunicação e artigos escritos sobre o projeto.

A cidade do Rio de Janeiro por duas vezes foi candidata aos Jogos Olímpicos (2004 e 2012). E já iniciou os preparativos para a sua terceira candidatura, desta vez os Jogos Olímpicos de 2016. Nas duas edições anteriores, a cidade não chegou à fase final devido às notas muito baixas em segurança e transporte<sup>30</sup>.

Em 2007 a cidade foi sede dos Jogos Pan-Americanos. Os jogos terminaram, mas a discussão sobre o valor apenas começou. A Polícia Federal e o Tribunal de Contas da União estão apurando possíveis irregularidades. Alguns integrantes e partidos que compõe a Câmara de Vereadores visam criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI<sup>31</sup>.

O certo é que os custos superaram, em muito, o valor inicial. A última edição dos Jogos Pan-Americanos pode ter custado o equivalente a soma das últimas cinco edições do evento.

As obras e eventos concentraram-se na Barra da Tijuca, uma das áreas mais valorizadas da cidade, servindo para alimentar a especulação imobiliária. Favelas localizadas próximas a alguns locais foram ameaçadas de remoção.

Em virtude dos Jogos Pan-Americanos, pude constatar, em 2006 (através de trabalho de campo e entrevistas realizadas com lideranças de quinze favelas, dispersas pela cidade), reclamações em relação à redução dos gastos com agentes de limpeza – os garis comunitários – via redução de pessoal e a redução de materiais essenciais para a limpeza e manutenção das vias e equipamentos públicos.

Pelo que foi exposto, mesmo que de forma superficial e resumida, podemos constatar que, se existe pacto social, “esqueceram” de incluir as parcelas mais pobres. Os objetivos levados adiante são os da classe dominante e os setores privilegiados são os da construção civil e do mercado imobiliário.

Existe uma vasta bibliografia criticando a postura do poder público no município do Rio de Janeiro, tendo à frente o prefeito César Maia, vista e regida sob a lógica do capital, na qual o valor de uso é subsumido pelo avanço do valor de

---

<sup>30</sup> Desta vez, candidatura para 2016, a cidade conseguiu avançar até a etapa final. O processo da escolha da cidade sede para os Jogos Olímpicos de 2016 ainda está em andamento.

<sup>31</sup> [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=14592](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14592) e <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2007/08/14/297269279.asp> - acesso: 21/08/2007.

troca. A cidade passa a ser mercadoria como apontou Lefebvre em diversos estudos.

Podemos citar, entre muitos estudos, os trabalhos de Harvey (1996), Vainer (2000) e Oliveira (2002). O artigo escrito por David Harvey “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio” é, sem dúvida, bibliografia obrigatória para os que se interessam sobre o debate. Nele, o autor busca mostrar as mudanças que ocorrem nos países desenvolvidos (Estados Unidos e Inglaterra) em relação à forma de empresariamento urbano e a competição entre cidades.

Em pesquisa realizada na bibliografia brasileira sobre o tema, o trabalho do professor Carlos Vainer, publicado em 2000, sob o título “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano” vai analisar a lógica da cidade como mercadoria, desde o plano realizado em Barcelona até o caso do Rio de Janeiro.

O trabalho de Oliveira (2002) inspirou em parte a realização do presente trabalho. O autor buscou realizar um diagnóstico de outro programa da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – O Rio Cidade – contemporâneo ao programa Favela-Bairro. Nele, o autor detectou uma série de mecanismos utilizados (intervenção urbana excludente e vigilância ostensiva) para expulsar camelos e moradores de ruas das áreas centrais de subcentros da cidade. Ao mesmo tempo em que expulsa camelos e moradores de ruas, revaloriza o comércio formal nas ruas que sofreram intervenção, em geral corredores de passagem nos antigos sub-centros da cidade. A intervenção, viabilizada por meio de projetos urbanísticos, ao estilo “shopping-center à céu aberto”, é voltada claramente para propiciar a ampliação e a valorização do consumo, com ênfase no *city marketing* e no espaço mercadoria.

Podemos nos perguntar se num quadro onde o valor de troca avança claramente e a cidade passa a ser encarada pelo poder público como uma mercadoria, sob a pressão dos grupos dominantes, há espaço para que a integração favela-bairro seja atingida?

Primeiramente, devemos considerar que, ao nosso ver, por um viés ideológico hegemônico, não é aceita a presença da favela na cidade, algo nada inovador. Por diversas vezes as favelas foram negadas como parte integrante da cidade devendo

ser destruídas. A favela é considerada a *não cidade*, por isso deve ser transformada em bairro para fazer parte da cidade. Para isso acontecer, a técnica é sobrevalorizada possuindo, para o poder público um caráter transformador. Esse direito (à cidade) só existirá, verdadeiramente, quando a favela for aceita como parte integrante da cidade e considerada a solução (e não problema) para o acesso de ampla camada da população de baixa renda a uma habitação na cidade (OLIVEIRA, 2006).

Integrar a favela ao bairro promovendo apenas obras beira a ingenuidade. Por mais importantes que essas intervenções sejam importantes e proporcionem impactos positivos, não são suficientes para acabar com a desigualdade econômica e social existente entre o bairro e a favela.

As obras terceirizadas são muitas vezes realizadas com material de baixa qualidade e servem também para atender aos interesses do capital imobiliário e da construção civil.

Muitas vezes os projetos não prevêm o crescimento das favelas fazendo com que em pouco tempo tudo o que foi construído seja saturado e mais uma vez seja realizado mais e mais obras numa prática assistencialista e clientelista.

A falta de manutenção e conservação faz com que a vida útil dos equipamentos urbanos reduza drasticamente.

Os trabalhos que analisaram o Programa Favela-Bairro criticaram a falta de outras políticas junto à realização de obras. O programa se concentrou apenas na base material (infra-estrutura e equipamentos urbanos), não avançando na base imaterial (programas sociais e de geração de renda) dos moradores.

Assim como assinalaram Souza e Silva e Barbosa (2005), concordamos que para reduzir a exclusão é necessária que a política habitacional não se limite a urbanização. É necessário que ela esteja interligada com políticas públicas de saúde, educação, cultura, esporte, segurança, geração de emprego e renda, entre outras.

A realização da regularização fundiária tão presente no Plano Diretor e no programa até o momento amarga números inexpressivos. E como a regularização fundiária vai avançar em uma administração que privilegia cada vez mais o valor de troca em vez do valor de uso?

Poderíamos nos perguntar se o direito à cidade reivindicada por Lefebvre em sua obra “O direito à cidade” de 1968 é conquistado. Pois além de integrar a favela ao bairro, é necessário integrá-la ao restante da cidade. Para isso é necessária a criação de mecanismos que permitam a circulação na e pela cidade. Que a cidade seja acessível a toda a população.

Será que a instalação de equipamentos e serviços urbanos dentro das favelas realmente integra a favela ao restante da cidade? Apesar de seus efeitos positivos, como no caso das creches (que permite as mães trabalharem com tranquilidade sabendo onde, como e com quem seus filhos estão), a grande maioria dos equipamentos e serviços urbanos faz com que a população local não passe a usar a cidade ficando confinada dentro da favela. Dessa forma ocorre a redução do encontro com o outro, com o diferente e a não integração.

Numa sociedade em que a lógica do mercado, do valor de troca, da cidade vista como mercadoria predomina. A cidade é produzida para o usador e não para o usuário. A utilização de instrumentos favoráveis ao valor de uso, que produzam uma cidade (e sociedade) menos desigual e excludente, em que o encontro entre os diferentes seja mais acessível, intenso e recorrente encontra sérios obstáculos.

Para concluir esse capítulo e avançarmos aos dois estudos de caso, não podemos esquecer o papel que a mídia, sobretudo a televisiva, detém como formador de opinião, sobretudo em um país em que a maior parte da população não sabe ou não tem o hábito de ler. Recorrentemente, a imagem da favela transmitida pela mídia é a da favela como lugar de violência (associada direta ou indiretamente a atuação do narcotráfico), de pobreza e de ausências (ordem e legalidade). Qualquer alteração ou intenção de mudar a dualidade favela – bairro ou morro – asfalto terá que passar pela alteração do enfoque presente nos meios de comunicação.

Nos últimos anos assistimos ao crescimento e a expansão do número de importantes movimentos artísticos, culturais e sociais se desenvolve em uma parte das favelas cariocas, sendo: os pré-vestibulares comunitários, o Afroreggae, o Nós do Morro e os eventos promovidos pela Central Única das Favelas (CUFA), para citar apenas alguns exemplos de ações que trabalham em sentido oposto a da representação dominante.



### 3.1 BREVE HISTÓRICO DA FAVELA PARQUE ROYAL

O primeiro registro de ocupação data do ano de 1973, quando originalmente, possuía outras denominações, como favela da Portuguesa, favela do Maruim (mosquito) e favela Maria sem calça.

Em 1980, pela primeira vez foram contabilizados a população e o número de domicílios do Parque Royal (já sob essa denominação). O Censo do IBGE de 1980 constatou a existência de um total de 262 pessoas vivendo em 60 domicílios<sup>32</sup>.

Na década de 1980 a favela passa por um elevado processo de crescimento. De acordo com o Censo demográfico de 1991, existiam 2851 pessoas vivendo em 696 domicílios. Em apenas uma década a população e o número de domicílios cresceu mais de 1000%.

A disponibilidade de terrenos (e até mesmo o avanço sobre a Baía de Guanabara), a crise econômica que afetou o país na década de 1980, a ausência de uma política habitacional voltada para a população que vive nas favelas, somada a ausência de repressão a essa forma de ocupação do solo, contribuíram para esse elevado crescimento. Podemos ainda considerar que a favela em 1980 era bastante recente, não estando consolidada.

Segundo o IBGE, via o recenseamento realizado no ano 2000, existiam 5722 pessoas vivendo em 1586 domicílios. A favela continuou crescendo, porém em ritmo menos acelerado, se comparado à década anterior.

Não podemos esquecer que por volta da metade dos anos 1990 foi concebido e executado o Programa Favela-Bairro no Parque Royal.

Se compararmos o crescimento do Parque Royal frente ao crescimento do bairro da Portuguesa ou até mesmo ao total da população vivendo em favelas na RA XX – Ilha do Governador, utilizando sempre os números dos recenseamentos do IBGE, podemos constatar o quanto o crescimento do Parque Royal foi expressivo no período de 1991 a 2000.

---

<sup>32</sup> Nessa época apenas uma residência era de alvenaria, mas em estado precário. Segundo o estudo preliminar realizado pela Archi 5 – Arquitetos Associados, em 1994.

Enquanto o Parque Royal duplicou a sua população em uma década, todas as favelas da Ilha do Governador (incluindo o Parque Royal) cresceram cerca de 20%, passando de 48.371 para 57.312 pessoas. Cabe registrar, que no mesmo período, a população vivendo em favelas, na cidade do Rio de Janeiro, passou de 882.483 para 1.092.476, ou seja, um crescimento em torno de 20 %.

Dessa forma fica claro que o Parque Royal teve um acréscimo bem superior ao verificado nas favelas da Ilha do Governador e da cidade como um todo.

Comparado ao bairro da Portuguesa, no qual está situada a favela em estudo, a desproporção é ainda mais evidente. O bairro da Portuguesa no período 1991-2000 teve um incremento populacional de cerca de 10%, passando de 22.526 para 24.733 pessoas<sup>33</sup>.

Em relação ao processo de ocupação dos 81.810,60 metros quadrados que hoje compõe o Parque Royal. Podemos dividi-lo em quatro momentos distintos, mas complementares.

No processo de formação, década de 1970, foi realizada uma ocupação bastante precária sobre a área de mangue, então existente. Essa ocupação ocorreu a partir de despejo de lixos, resíduos e entulhos sobre o mangue.

Na década seguinte, iniciou-se o segundo momento, com o aterro de uma ampla área. Esse aterro foi realizado com os restos do material utilizado na terraplanagem da segunda pista do aeroporto internacional do Galeão.

Ao observarmos as aerofotos da página a seguir, datadas de 1975 e 1984, podemos observar que na primeira imagem (1975) não é possível sequer observarmos as construções que deram início ao Parque Royal. Já na segunda imagem (1984) nós podemos facilmente constatar a presença de construções e principais acessos (círculos em verde) a favela<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Cabe registrar que essa população é apenas a do bairro (Portuguesa), não estando incluída, portanto, a população da favela (Parque Royal).

<sup>34</sup> Cabe registrar a diferença da escala das aerofotos, assim como a qualidade. A aerofoto de 1984 apresenta uma área menor com maior riqueza de detalhes frente à de 1975. Algumas partes da primeira imagem estão muito claras dificultando e até mesmo impedindo uma análise da fotografia aérea por completo.

**Foto 1 (A e B): Aerofotos do Bairro Portuguesa (1975) e do Parque Royal (1984)**



FONTE: SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda) – acesso em 01/2008.

Na aerofoto à esquerda, podemos observar o bairro Portuguesa e o seu entorno. A localização da atual favela Parque Royal está circulada em vermelho.

Na aerofoto à direita, podemos observar a ocupação das áreas aterradas até a beira da Baía da Guanabara. Também são visíveis duas áreas vazias (que mais tarde serão transformadas e utilizadas como área de lazer – polígono em amarelo). A maior à direita e a menor à esquerda da entrada principal da favela.

As linhas em vermelho, na segunda imagem, representam os limites naturais da favela composta por dois canais.

Após a ocupação do terreno aterrado, se iniciou o terceiro momento. Nele ocorre a ocupação sobre a Baía da Guanabara, através da construção de palafitas. A imagem a seguir, foi registrada pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH), um pouco antes do início da intervenção do Programa Favela-Bairro na favela<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> No SABREN não consta o ano em que a imagem foi registrada, mas podemos presumir que ela não foi registrada antes de 1994, ano da escolha do Parque Royal, como uma das dezesseis favelas, que sofreriam a intervenção do programa, em sua primeira etapa. Tampouco a imagem foi registrada após 1995, pois nesse ano as palafitas foram removidas. Cabe registrar ainda que, para o caso da imagem ter sido obtida antes do final de 1994, ela foi registrada pela Secretaria Extraordinária de Habitação (SEH), uma vez que a SMH surgiu apenas no final desse ano.

**Foto 2: Crescimento do Parque Royal sobre a Baía da Guanabara**



FONTE: SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda) – acesso em 01/2008.

Esse terceiro momento não é mais visível nos dias atuais devido à intervenção do Programa Favela-Bairro nessa área, como veremos mais à frente.

**Foto 3: Fase atual: Predomínio de dois ou mais pavimentos**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

O momento atual possui como marco a conclusão do Programa Favela-Bairro. O crescimento vertical (construção de um segundo, terceiro e até quarto pavimento), se tornou a principal alternativa para a ampliação ou construção de novas residências, em todas as partes da favela, devido à carência de terrenos disponíveis.

### **3.2 CONCEPÇÃO DO PROGRAMA FAVELA-BAIRRO**

O projeto do Programa Favela-Bairro, para a favela Parque Royal, foi concebido pela empresa Archi 5. Para a análise da concepção do projeto foram utilizados os documentos elaborados e entregues pela empresa à prefeitura (estudo preliminar, plano de intervenção, anteprojeto e projeto).

A empresa Archi 5 é composta por arquitetos e urbanistas e iniciou os preparativos para a elaboração do projeto a ser desenvolvido no Parque Royal em 1994.

Para a elaboração do estudo preliminar, a Archi 5 afirma ter utilizado basicamente três documentos. Uma pesquisa de campo realizada pelo IPLANRIO, em 1981, um projeto de urbanização do Parque Royal elaborado por uma equipe de alunos de pós-graduação em Urbanismo da UFRJ, em 1992, e o cadastro elaborado pela SMDS, em 1993. A Archi 5 chamou a atenção para o curto prazo imposto pela prefeitura para a entrega do estudo preliminar, de apenas vinte dias<sup>36</sup>.

A Archi 5 identificou os seguintes problemas no Parque Royal:

- Expansão da comunidade por sobre a Baía de Guanabara;
- Assentamentos em áreas de risco (inundações);
- Infra-estrutura deficiente;
- Vias sem pavimentação e drenagem;

---

<sup>36</sup> Ao avaliar a 1ª fase do programa, Ribeiro (1997), chama a atenção para a impossibilidade de levantar e analisar todas as informações necessárias para a intervenção nas favelas no curto prazo estipulado (apenas vinte dias). No caso específico do Programa Favela-Bairro, a autora afirma que “a análise das informações apresentadas indica que a precisão das instruções foi alcançada apenas ao final do processo, com a experiência realizada” (RIBEIRO, 1997: 15).

- Ausência de equipamentos comunitários / áreas de convívio social;
- Iluminação pública precária;
- Coleta de lixo deficiente;
- Degradação ambiental.

Todos esse itens listados encontram-se em um folder e foram distribuídos na favela (ver anexo). Além desses itens listados, no documento, elaborado pela prefeitura, “Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro” é possível encontrarmos mais um problema: “grupos internos dominantes tornando inacessíveis à população áreas comunitárias locais”. Obviamente esse item não poderia ser inserido no folder, uma vez que faz referência a um dos problemas associados ao tráfico de drogas atuante no local.

Para combater esses problemas, foram propostas, uma série de soluções:

- Construção de um centro de formação profissionalizante;
- Construção de uma praça arborizada e um edifício comercial e residencial para abrigar famílias removidas para a abertura de ruas;
- Tratamentos paisagísticos da beira da Canárias Tubiacanga com sinal para pedestre e abrigo de ônibus;
- Integração com o Conjunto Habitacional com praça, alameda de palmeiras e abrigo para ônibus;
- Construção de um edifício residencial para famílias removidas;
- Construção de uma nova sede do Parque Royal Esporte Clube;
- Construção de uma rua com ciclovia;
- Execução de Sistema de drenagem, esgoto, pavimentação e iluminação pública, unindo Parque Royal ao Bairro da Portuguesa,
- Construção de rua para carros ligando a Rua da Praia a Rua Boa Esperança,
- Reflorestamento por mutirão com vegetação de mangue,

- Construção de uma creche,
- Construção de quadras polivalentes e teatro,
- Construção de praças,
- Construção de um mini posto médico.

Segundo a Archi 5, as reivindicações da população local foram levadas em consideração na elaboração das soluções propostas. As reivindicações da população local foram obtidas através de reuniões com a Associação de Moradores e a população local. A Associação de Moradores, inclusive, elaborou e entregou a empresa um documento com as suas principais reivindicações (ver anexo).

Para a concepção do projeto, a empresa afirma ter levado em consideração as informações obtidas através das reuniões e do documento elaborado, pela associação de moradores local e um trabalho realizado pelos alunos da pós-graduação em Urbanismo da UFRJ, realizado em 1992.

Dentre as principais reivindicações levantadas temos: abertura e pavimentação de ruas para o acesso de veículos, criação de um estacionamento no interior da favela, execução de calçadas nas ruas e no entorno do campo de futebol, retirada de moradores da área de risco (palafitas na Baía da Guanabara), melhorias da água e do esgoto, construção de posto de saúde, creche e até um anfiteatro.

Entre as reivindicações dos moradores também constam a construção de um chafariz na praça dos namorados, de uma quadra poli esportiva e de iluminação pública, vestiários e banheiros nas quadras e campos e mais equipamentos de lazer para comemorações e reuniões.

A atenção dada a um possível estacionamento demonstra o poder aquisitivo de pelo menos uma parcela da população que teria carro. Uma boa parte das reivindicações assinaladas gira em torno de infra-estrutura, serviços essenciais (creche e posto médico) e áreas para lazer, como quadras e campos de futebol. Para elas é pedida a iluminação, para permitir o lazer durante a noite, além de vestiários e banheiros.

Como podemos observar, a população local reivindicava para a favela “tudo” aquilo que está presente no bairro.

### 3.3 ANÁLISE DO PROJETO E DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA

Dentre as preocupações presentes no estudo preliminar podemos destacar o crescimento horizontal da favela e a forte descontinuidade da favela ao bairro.

Segundo a empresa, conter o crescimento horizontal das palafitas, na Baía da Guanabara, é fundamental. Não sendo esse interesse exclusivo da prefeitura, mas também dos moradores, tendo em vista que esse crescimento implica graves danos ambientais a Baía de Guanabara e aos canais existentes (ARCHI 5, 1994). Ao se preocupar com o controle do crescimento da favela a empresa também está preocupada com a preservação e manutenção da infra-estrutura e dos serviços a serem oferecidos a médio e longo prazo, de modo que não sofram um rápido colapso.

O projeto conseguiu com eficiência conter o crescimento horizontal da favela sobre a Baía de Guanabara. Foi utilizada para isto a criação de uma rua beirando a Baía de Guanabara (Rua da Praia) e de uma ciclovia, como podemos ver na imagem a seguir.

**Foto 4: Intervenção que conteve o crescimento sobre a Baía de Guanabara**



FONTE: SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda – acesso em 01/2008).

Foram construídas residências, na própria favela, para a população que foi removida das palafitas existentes na, até então, área de expansão sobre a Baía da Guanabara e no ponto de ligação entre as ruas da Praia e Boa Esperança. O número de casas construídas foi aquém do necessário, no total cerca de sessenta residências foram removidas, mas só foram construídas trinta e quatro residências. Duas residências foram compradas pela prefeitura e quinze famílias foram indenizadas. As demais famílias receberam um lote na própria favela, sendo que algumas chegaram a receber um kit de material de construção.

Em relação ao crescimento vertical, o projeto criou uma série de critérios para permitir o segundo e o terceiro pavimento (limite máximo estabelecido). Entre os critérios podemos destacar a largura das ruas e a obrigatoriedade ou não do recuo no pavimento superior.

Nos becos só é permitida a construção de um segundo pavimento. Para a sua construção é necessário um recuo em relação ao primeiro pavimento. Estas medidas além de pretender conter o crescimento vertical visam ainda garantir um mínimo de conforto, padrão construtivo e higiene das habitações (circulação do ar e luminosidade)

Poderíamos nos indagar se as pessoas tendo filhos e esses filhos crescendo e também tendo filhos, onde eles irão morar? Isso sem contar os que chegam (tanto a migração, quanto o crescimento vegetativo possuem saldo positivo). No último subtópico desse capítulo, intitulado “Após uma década: tudo é como antes?”, veremos o atual estado (do crescimento) da favela e se as normas traçadas no projeto e que são orientadas e fiscalizadas pelo Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO) foram realmente seguidas.

Já a descontinuidade da favela ao bairro, que ocorre devido a grande rigidez entre os limites dos mesmos. Essa rigidez ocorre devido a uma série de fatores naturais e humanos.

Os fatores naturais existentes são: dois canais, um no limite a leste e o outro no limite a oeste da favela, além da Baía da Guanabara ao fundo. Enquanto os fatores humanos existentes são: duas barreiras físicas que separam a favela do bairro, a Estrada Governador Chagas Freitas e o “muro da vergonha”. Esse

segundo, construído pelos moradores do conjunto habitacional Aerobita, localizado do outro lado da estrada, em frente ao Parque Royal.

Antes do Programa Favela-Bairro, quase todos os equipamentos urbanos de uso cotidiano estavam fora da favela. Para a Archi 5, a instalação de equipamentos urbanos na entrada da favela seria uma forma de integrar a favela ao bairro. Uma vez que os equipamentos que seriam implementados não atenderiam apenas os moradores do Parque Royal, mas também os moradores do entorno. Em especial, os moradores do conjunto habitacional, contribuindo para uma maior integração entre seus habitantes e a população do Parque Royal.

Os equipamentos urbanos, as áreas de lazer (praças, quadras e campos), a construção de residências para a população removida, enfim, praticamente todas as obras concebidas e executadas pelo programa foram construídas na entrada da favela, beirando a Estrada Governador Chagas Freitas ou no início da principal rua da favela (se estendendo até a associação de moradores local) .A exceção é a ciclovia, que pode ser facilmente explicada. Ela foi construída para servir como obstáculo a expansão da favela em direção a Baía da Guanabara.

A justificativa para tal concentração deve-se a busca da integração entre favela e bairro. A instalação dos equipamentos urbanos e a construção dos locais para a prestação de serviços deveriam estar o mais próximo do bairro para possibilitar que a sua população também se beneficiasse e fosse atendida. Dessa maneira, a integração seria favorecida.

No plano de intervenção também é dado destaque à consolidação de espaços públicos. Esses espaços deixariam de ser apenas da comunidade para se tornarem de toda a cidade.

A fluidez espacial, sobretudo de veículos, seria garantida através da ligação do interior da favela, através das suas principais vias, a Estrada Governador Chagas Freitas. Isto permitiria uma maior comodidade no fornecimento de serviços, como limpeza (através do caminhão de lixo), assistência médica (ambulância) e por que não a segurança pública (através da presença da polícia). Após a execução das obras, é possível o acesso, a praticamente todas as ruas (excluindo os becos e apenas uma rua) no interior da favela, utilizando um automóvel.

De certo modo, algumas reivindicações apontadas pela Associação de Moradores e pela população local não foram incorporadas ao projeto, muito provavelmente por questões financeiras, como por exemplo, a construção de vestiários e banheiros e a instalação de iluminação nas quadras. Outras reivindicações foram incorporadas parcialmente, como a área destinada como estacionamento, que é insuficiente.

A regularização fundiária também é destacada, pela Archi 5, seja para poder tributar a valorização, dita como inevitável, devido a urbanização, seja para conter o crescimento horizontal e vertical.

### **3.4 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PROJETO**

Conforme vimos anteriormente, um dos princípios do Plano Diretor que foi incorporado ao Programa Favela-Bairro foi à participação da população local na tomada das decisões.

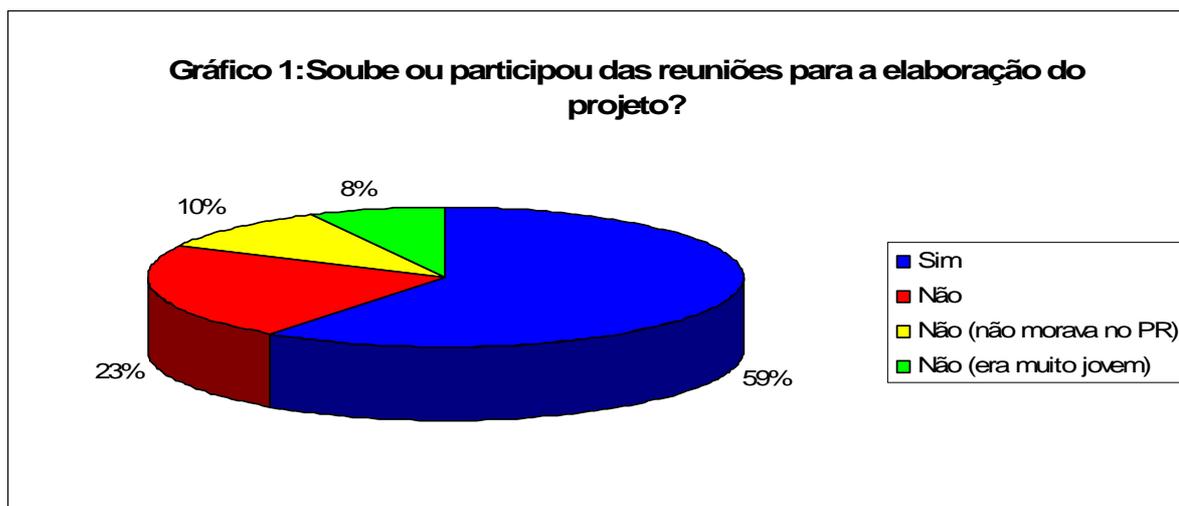
Para tratar da participação, não podemos esquecer a falta de uma cultura participativa, por parte da população local, na tomada de decisões políticas. Como frisou Burgos (1998), a regime militar podou os movimentos participativos, como as associações de moradores, que se formavam nas favelas e o período de redemocratização, na década de 1980, coincidiu com o avanço do tráfico de drogas e a formação de um “poder paralelo” nas favelas, como assinala Souza (1993). O que dificulta a plena retomada da participação e da autonomia das associações de moradores para representar a população.

Ao voltarmos aos produtos entregues pela empresa Archi 5 à prefeitura, é possível constatarmos que a empresa se queixa do curto intervalo de tempo para a realização do estudo preliminar (20 dias). O projeto em si foi realizado em um curto período. O que em parte favoreceu o início da execução das obras, em parte pode ter afetado a participação dos moradores na elaboração do projeto.

Para compreender o grau de participação da população do Parque Royal na elaboração do projeto do programa, para o Parque Royal, fizemos duas perguntas aos entrevistados. A primeira pergunta destinava saber se o entrevistado soube e/ou

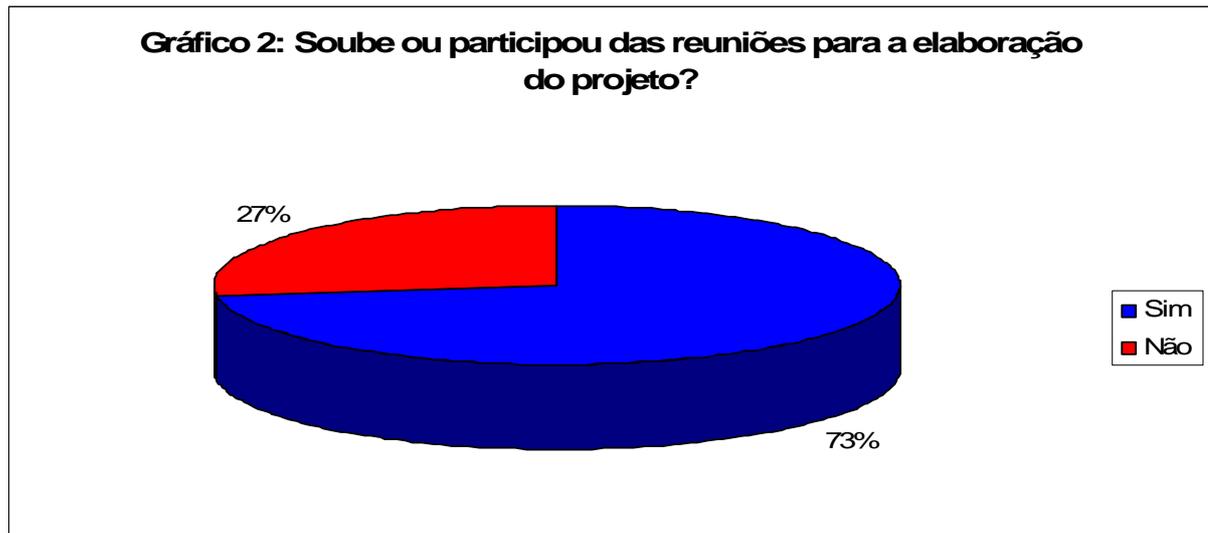
participou de reuniões para a elaboração do projeto. Já a segunda questão visava saber se o entrevistado propôs algo nas reuniões.

Segundo a pesquisa realizada, mais da metade dos entrevistados afirmaram ter participado de uma ou mais reuniões para a elaboração do projeto de intervenção do Programa Favela-Bairro.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Se excluirmos os que eram muito jovens na época e os que se mudaram para o Parque Royal no início ou após a conclusão das obras, mas que já freqüentavam a favela antes desse período, o percentual dos que participaram torna-se mais expressiva, ultrapassando a marca dos 70% como podemos observar no gráfico a seguir.

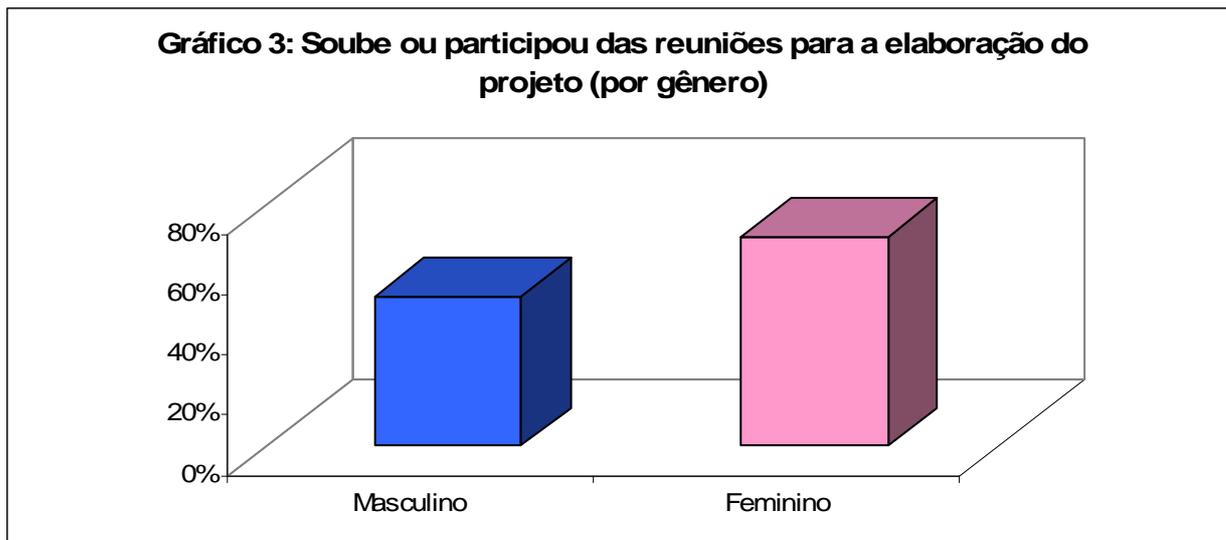


FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Esse resultado nos permite afirmar que foi realizada a divulgação do programa na favela, seja pela prefeitura, seja pela associação de moradores. Uma das formas de divulgação do programa foi através de um panfleto distribuído aos moradores (em anexo), no qual se explica o que é o Favela-Bairro e o que melhora com o programa e são apresentados os principais problemas encontrados no Parque Royal e as soluções propostas. Nesse mesmo panfleto ainda existe um espaço destinado a saber a opinião do morador.

Segundo o atual presidente da Associação de Moradores do Parque Royal, eleito em 2008, Gilson Almeida Oliveira, irmão do ex-presidente da mesma associação, José Almeida Oliveira (1995 – 2004), foram realizados encontros quinzenais, sempre as quartas-feiras na parte da manhã, entre os técnicos da Archi 5, a Associação de Moradores e a população convocada<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> José Almeida Oliveira fez parte do conselho administrativo da associação de moradores local no período de 1991 a 1994, sendo eleito no final desse ano, com uma votação expressiva, mais de o dobro de votos do que os outros dois candidatos juntos. Nessa eleição, compareceram cerca de mil e cem eleitores. Em 1998 não houve chapa concorrente, assim como em 2000. Em 2004 perdeu as eleições para Genário Luiz dos Santos (2004 – 2008) por uma diferença de trinta e cinco votos, numa eleição que contou com a participação de cerca de mil e duzentos eleitores. As informações não puderam ser extraídas diretamente do então presidente, no período do Programa Favela-Bairro, pois o mesmo veio a falecer em 2005. Cabe ainda registrar, que na última eleição, o atual presidente venceu com quase o triplo de votos o seu antecessor, numa eleição que contou com a participação de cerca de novecentos eleitores.

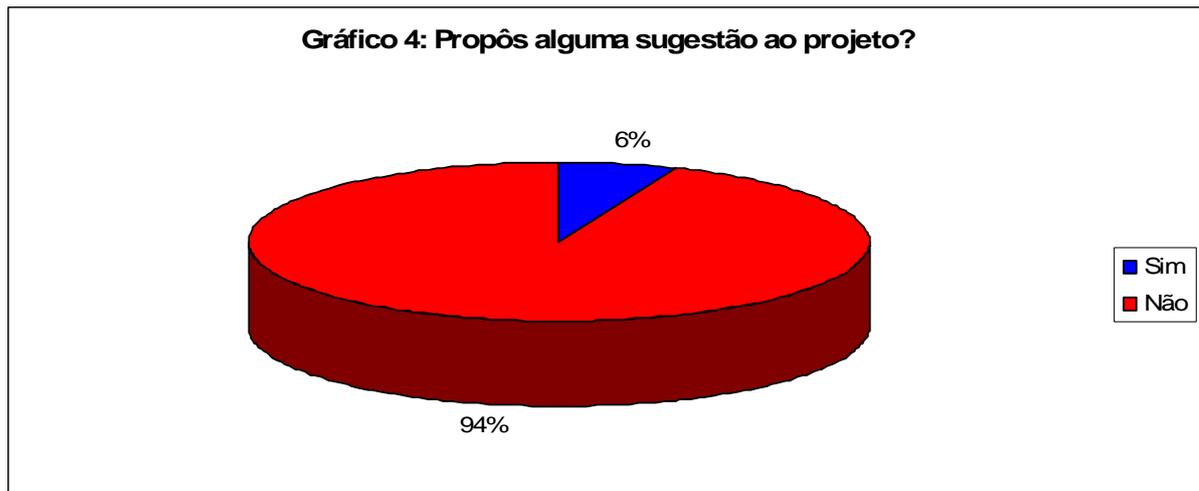


FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

No gráfico anterior, é possível constatar que o gênero feminino afirmou saber ou participar de uma ou mais reuniões, em percentual superior ao gênero masculino. O resultado expresso, possivelmente é reflexo do dia e horário estabelecido para a realização das reuniões (quarta-feira pela manhã), quando se encontra um maior percentual de donas de casa e idosos na favela.

Contudo, ao indagarmos a participação dos entrevistados através de suas sugestões ao programa, menos de 10% dos entrevistados afirmaram ter proposto algo ao escritório de arquitetura e urbanismo Archi 5, responsável pela elaboração do projeto.

Cabe o registro que todos os casos, em que os entrevistados afirmaram terem sugerido algo, ao programa, em algum momento de sua história dentro da favela, esses moradores participaram (ou participam) da Associação de Moradores local, através de cargos.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Em “Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos”, Souza (2002), elaborou uma tipologia para tratar da questão da participação. A tipologia foi subdividida em oito partes, partindo da coerção e passando pela manipulação, informação, consulta, cooptação, parceria, delegação de poder até chegar à autogestão<sup>38</sup>.

De acordo com Souza (2002), a coerção e a manipulação seriam situações de não-participação, enquanto a informação, a consulta e a cooptação seriam apenas uma pseudoparticipação. Apenas a parceria, a delegação de poder e a autogestão seriam formas de participação autêntica.

Utilizando a tipologia proposta por Souza (2002) e analisando as entrevistas realizadas, podemos afirmar que o Programa Favela-Bairro não realiza uma participação efetiva da população residente no Parque Royal.

A participação, que como vimos no capítulo anterior, norteou o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro e foi incorporado na concepção do Programa Favela-Bairro, não se realiza na prática. Dentro do que foi exposto podemos afirmar que a “participação” da população local no Programa Favela-Bairro seria apenas nos

<sup>38</sup> Para Souza (2002), a autogestão está além do que se pode chegar dentro do binômio capitalismo + democracia representativa. Para isso, seria necessária uma sociedade basicamente autônoma. Porém o autor não elimina a possibilidade de experiências autogestionárias marginais. Dessa forma, dentro da sociedade em que vivemos, os graus máximos que poderíamos chegar seriam a parceria e a delegação de poder. Ambos consistindo situações de co-gestão entre Estado e sociedade civil. A parceria, especificamente, ocorreria quando o “Estado e sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção” (SOUZA, 2002: 205).

níveis de informação e consulta. Consulta essa, que não garante que as opiniões da população, de fato, sejam incorporadas. A fala de um especialista afirmando a inviabilidade técnica ou a falta de recursos para a intervenção sugerida são exemplos de respostas para justificar a não incorporação das propostas dos moradores.

Assim podemos classificar, seguindo a tipologia proposta por Souza (2002), a participação da população do Parque Royal no Programa Favela-Bairro como sendo uma pseudoparticipação. Na realidade o projeto é pensado de fora para dentro e implementado como se tivesse ocorrido o oposto.

Por mais que a empresa tivesse uma boa intenção e procurasse promover a participação da população local, a pequena margem de manobra para a elaboração do projeto, frente aos limites impostos pela prefeitura e pelo agente financiador, no caso o BID, constituiu um importante obstáculo a plena participação<sup>39</sup>.

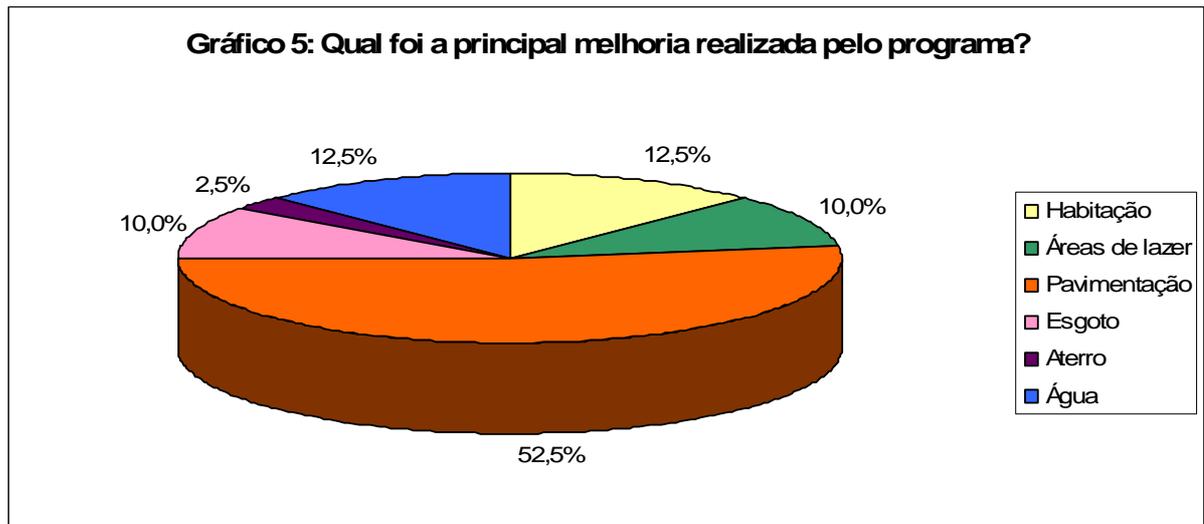
### **3.5 COMPARAÇÃO ENTRE O ANTES E DEPOIS DO PROGRAMA**

Nesse tópico foram formuladas duas perguntas. A primeira consiste em saber quais eram as três maiores melhorias promovidas pelo Programa Favela-Bairro a comunidade. Enquanto a segunda visa saber o que poderia ter sido feito melhor ou aquilo que não foi realizado, mas na percepção do entrevistado deveria ter sido feito.

O gráfico a seguir apresenta os resultados obtidos referente à primeira questão. Cabe registrar que nesse gráfico aparece apenas a primeira opção registrada pelo entrevistado.

---

<sup>39</sup> Um dos responsáveis pela elaboração do projeto do Programa Favela-Bairro no Parque Royal, o professor e arquiteto Pedro da Luz Moreira, na sua participação na Semana FAU: "Habitar a cidade", promovida pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, realizada no prédio da reitoria, no dia 28 de novembro de 2006, afirmou a limitação imposta pela prefeitura e pelo BID aos escritórios contratados, além de criticar a qualidade da execução das obras e da necessidade de se pensar as questões do transporte e da habitação, não ficando restrita a política de apenas urbanizar as favelas. A programação completa desse evento se encontra no site <http://nova.fau.ufrj.br>.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Como podemos observar, as melhorias que mais apareceram como primeira opção foram, respectivamente, pavimentação, habitação, água, esgoto e áreas de lazer. Todas as respostas foram referentes a elementos de infra-estrutura e urbanização, com exceção das áreas de lazer, que estão inseridas dentro dos equipamentos urbanos.

A pavimentação foi destacada como a principal melhoria por mais de 50% dos entrevistados. Uma curiosidade, em relação à pavimentação, se deve ao fato de uma parcela, nada desprezível, de entrevistados denominar de asfalto a parte pavimentada com paralelepípedo.

Muitos entrevistados afirmaram que a situação anterior à execução das obras era dramática, pois não existia qualquer tipo de pavimentação. Quando chovia, ficava tudo enlameado, o que causava constrangimento aos moradores que saiam de casa para ir trabalhar e chegavam ao trabalho sujos. Um recurso utilizado por alguns moradores, nessas situações, era amarrar sacos plásticos de supermercado nos calçados para não se sujar, apesar dessa prática aumentar o risco de um escorregão e conseqüentemente poder sujar toda a roupa, além de poder causar uma lesão devido à queda.

Em segundo lugar, aparecem empatadas a habitação e a água, sendo destacadas por 12,5% dos entrevistados cada. Em relação a habitação foi marcado o contraste entre as palafitas e as novas habitações (alvenaria) e a retirada das

palafitas como algo positivo. Enquanto, em relação à água, foi destacado o fornecimento que passou a ser regular, sem interrupção.

Merecem destaque ainda as áreas de lazer e o esgoto, apontados como a principal melhoria por 10% dos entrevistados cada. Em relação ao lazer, os entrevistados fizeram considerações a respeito da construção da ciclovia, de quadras e praças. Já em relação ao esgoto, o que mereceu destaque foi à extinção do “esgoto a céu aberto”.

Se considerarmos o número de vezes que uma dada resposta apareceu, independente da sua ordem, não encontramos grandes variações. O que chama a atenção são os serviços prestados através do posto de saúde e a da creche.

Para 15% dos entrevistados o posto de saúde foi apontado como uma das três melhorias. Em todos os casos, foi a população com mais de cinquenta anos que apontou essa melhoria. Não foi verificada diferença entre gênero para esse caso.

Já a creche, também foi apontada por 15% dos entrevistados como uma das três melhorias, mas nesse caso ocorreu o predomínio da resposta por parte do gênero feminino, que foram responsáveis por mais de 80% da resposta. Já em relação a idade, 50% das entrevistadas ultrapassam os cinquenta anos. A oscilação varia entre a casa dos trinta anos, expandindo-se até aos sessenta e poucos anos.

A partir das respostas dadas pelos entrevistados podemos perceber o predomínio de ações voltadas para a questão da infra-estrutura e da urbanização. A questão social ficou em segundo plano. Isso pode ter ocorrido porque o programa atuou, justamente, em maior quantidade e intensidade nesses aspectos, ficando a questão social em segundo plano.

Uma outra hipótese, que não exclui a anterior, é que os benefícios sociais podem ser percebidos e priorizados por determinados gêneros e faixas etárias, como foi possível observarmos em relação à saúde e a educação (creche).

Em relação à segunda pergunta, “o que deveria ter feito (e não fez) ou poderia ter feito melhor?” foram contabilizadas, no total, vinte e seis respostas distintas – apesar de algumas poderem ser agrupadas por tema (infra-estrutura, habitação, lazer, entre outras) – entre sugestões do que poderia ter sido realizado e reclamações em relação ao que foi feito.

**Tabela 1: O que deveria ter sido feito ou poderia ter sido feito melhor ?**

| -  | Respostas   | Percentual |
|----|---|------------|
| 1  | Esgoto (continua precário, está sempre entupido, ...) | 20,0%      |
| 2  | Projetos sociais (esporte, arte, cursos)              | 12,5%      |
| 3  | Mais áreas de lazer (praça, quadra, ...)              | 10%        |
| 4  | Organização e manutenção (praças, esgoto, ....)       | 10%        |
| 5  | A associação deveria ser mais ativa                   | 5%         |
| 6  | Fechar os "valões"                                    | 5%         |
| 7  | Número de habitações insuficientes                    | 5%         |
| 8  | As ruas são muito estreitas                           | 2,5%       |
| 9  | As telas da quadra poderiam ser maiores               | 2,5%       |
| 10 | Deveriam concluir a ciclovia                          | 2,5%       |
| 11 | Deveriam realizar a drenagem do "valão"               | 2,5%       |
| 12 | Deveriam realizar a drenagem dos becos                | 2,5%       |
| 13 | Educação  | 2,5%       |
| 14 | Estacionamento  | 2,5%       |
| 15 | Falta aterro nos becos                                | 2,5%       |
| 16 | Falta de luz  | 2,5%       |
| 17 | Habitações muito juntas                               | 2,5%       |
| 18 | Maior e melhor qualidade de alguns pontos             | 2,5%       |
| 19 | Poderia colocar mais caçambas de lixo                 | 2,5%       |
| 20 | Poste de madeira caindo e com muitos fios             | 2,5%       |
| 21 | Posto de Saúde (com goteiras)                         | 2,5%       |
| 22 | Poucas linhas de transporte                           | 2,5%       |
| 23 | Problema de inundação (elevatório está quebrado)      | 2,5%       |
| 24 | Problemas com a água                                  | 2,5%       |
| 25 | Promessa não cumprida dos títulos de propriedade      | 2,5%       |
| 26 | Reduzir a sujeira                                     | 2,5%       |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Um dado interessante, que não aparece na tabela 1, é que dos quarenta entrevistados, apenas um respondeu que tudo estava bom e que nada mais deveria ter sido feito.

Entre as críticas e as sugestões surgiram aspectos gerais, que envolvem toda a favela, e outras pontuais, que são específicas de uma rua ou beco, ou ainda uma parte específica de uma rua ou beco. Começaremos pelas questões gerais.

Do total das vinte e seis respostas distintas observadas, apenas quatro (mais áreas de lazer, organização e manutenção, projetos sociais e esgoto) foram citadas por 10% ou mais dos entrevistados. Todas elas podem ser compreendidas como aspectos gerais pertinentes a favela como um todo.

O campeão de reclamações foi o esgoto, presente na resposta de 20% dos entrevistados. A principal crítica ao esgoto é em relação aos constantes entupimentos da rede. Os moradores e a associação de moradores afirmam que o Programa Favela-Bairro deveria ter utilizado uma manilha mais larga, enquanto uma funcionária do Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), alega que a largura utilizada é a padrão para esse tipo de intervenção, afirmando que o problema deve-se aos próprios moradores que jogam praticamente tudo na rede de esgoto, provocando os entupimentos<sup>40</sup>.

Enquanto essa questão não é resolvida, os moradores têm que conviver com os entupimentos, ficando sujeitos a todos os danos a saúde associados ao “esgoto a céu aberto”. Na imagem seguinte, registrada em um dos becos, podemos observar a improvisação feita por um morador para sair ou entrar em sua residência. O morador que aparece na imagem se queixou que sua esposa e dois filhos pequenos estavam doentes.

---

<sup>40</sup> Na questão do esgoto, a empresa Archi 5, propôs acabar com o “esgoto a céu aberto” e criar uma rede para atender toda a favela. Praticamente não é mais verificado “esgoto a céu aberto” na favela, salvo exceções e a rede foi devidamente instalada, cabendo frisar que as críticas são destinadas, quase que exclusivamente, aos constantes entupimentos.

**Foto 5: “Esgoto a céu aberto” em um dos becos do Parque Royal**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Em seguida aparece a ausência e a precariedade de projetos sociais (esporte, arte e cursos) nas respostas de 12,5% dos entrevistados.

Com irregularidade são oferecidos projetos, sobretudo esportivos – seja pelo poder público em suas diferentes esferas, ou através de organizações não-governamentais (ONGs), que surgem e desaparecem com a mesma rapidez e facilidade, deixando um vácuo que demora ou nunca volta a ser preenchido.

Uma cidade que tanto pretende trazer grandes eventos esportivos deveria ter uma postura de maior investimento, principalmente por parte do poder público, em projetos de médio e longo prazo. E tenha em vista, que antes de formar atletas, o mais importante é formar cidadãos, Para que isso seja possível não podemos estar à mercê de projetos efêmeros.

No momento, a população do Parque Royal não é servida por nenhuma espécie de projeto social voltada para as artes, esportes ou cursos dos mais diferentes tipos.

Cabe ressaltar que essa crítica feita ao Programa Favela-Bairro não é nova, não sendo, portanto, exclusiva ao Parque Royal. Por mais importantes que possam ser – e são – os aspectos físicos, o programa não age na totalidade dos problemas, não busca resgatar a cidadania e incorporar do ponto de vista social a população local ao restante da cidade.

As questões envolvendo lazer (construção de quadras, praças e até de uma vila olímpica) e a manutenção e a organização do que foi realizado, principalmente nas praças e na rede de esgoto, apareceram nas respostas de 10% dos entrevistados, cada.

Com exceção da ausência de uma vila olímpica, podemos afirmar que o Parque Royal é bem servido de praças e quadras. A questão que podemos levantar em relação aos equipamentos instalados é justamente referente ao seu estado de conservação e manutenção. Para isso foi feita uma questão específica e criado um subitem de análise (Após uma década: tudo é como antes?), que apresentaremos mais à frente. Portanto, não aprofundaremos essa questão nesse momento.

Em relação à vila olímpica, caso fosse realizada uma, a sua simples construção não implicaria um desenvolvimento social. Para isso ocorrer, deveria ser desenvolvido uma gama de atividades interligadas voltadas para o atendimento da população local e do entorno, com planejamento a médio e longo prazo. Algo difícil de encontrarmos na prática no cenário político brasileiro e carioca<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> No ano de 2006, tive a oportunidade de trabalhar em uma pesquisa coordenada pelo Professor Pedro Abramo (OIPSOLO – IPPUR – UFRJ) em 15 favelas na cidade do Rio de Janeiro. Ao realizar o trabalho de campo na favela Joaquim de Queiroz, também denominada de Grotá, não foi possível entrarmos na vila olímpica do complexo do alemão, ao lado da favela. O motivo alegado pelo segurança é que teríamos que ter a autorização de um vereador. O guia que nos acompanhava propôs retornarmos à associação e pedirmos ao presidente da associação para resolver esse “problema” para a equipe de pesquisa. O guia, morador da favela, nos informou que não eram realizados projetos voltados ao esporte naquela vila olímpica, apenas jogos de futebol e churrascos sob o aval de tal vereador. Notar que o trabalho de campo foi realizado em outras duas favelas que possuíam vila olímpica: Campinho e Vila Vintém. Na primeira a vila olímpica estava praticamente abandonada e o próprio estado de conservação já apresentava problemas, como rachaduras na pista de atletismo. Já a vila olímpica Vila Vintém, apresentava ótimo estado de conservação, incluindo uma piscina, mas segundo uma liderança local, o acesso aos moradores aos cursos e aos equipamentos também era restrito.

Vejamos nesse momento, como exemplo, três dos problemas pontuais encontrados:

- As telas das quadras: uma moradora, em frente a uma das quadras, se queixou da altura das telas, pois recorrentemente bolas batiam na sua casa e ficavam no seu terreno causando aborrecimentos, uma vez que ela tinha que interromper suas atividades para pegar a bola ou ter seu terreno invadido quando não estava em casa.

- Fechamento dos “valões”: no caso, os valões são na realidade dois córregos que servem como limite da favela, um em cada extremidade. Dois moradores, um de cada extremidade (um na Rua da Praia e o outro na Rua Boa Esperança), reclamaram do mau cheiro do córrego e queriam que ele fosse “fechado”.

- Estacionamento: um morador, assim como o relatório encaminhado pela associação de moradores a empresa Archi 5, sugeriu a construção de um estacionamento. Cabe lembrar que não são todas as vias da favela que possibilitam o acesso de automóveis. Um estacionamento poderia ser um problema geral se fosse reivindicado por um pedestre que tem que transitar pela rua devido aos carros ocuparem as calçadas. No Parque Royal, assim como a maior parte das favelas, o limite entre calçada e rua é pouco nítido, sendo tanto a rua, quanto a calçada, quando existe, estreitas. O estacionamento retrata um outro aspecto do Parque Royal, que já foi levantado, a questão da renda. O automóvel, assim como a sua manutenção requer gastos elevados, algo improvável para uma população pobre. Se não toda a população do Parque Royal, ao menos uma minoria possui uma renda que lhes permitem ter acesso a esses bens mais caros.

### **3.6 A INTEGRAÇÃO ENTRE A FAVELA E O BAIRRO**

Após termos analisado a participação da população no projeto e comparado a situação “antes x depois do programa”, vamos analisar a questão da integração entre a favela e o bairro. O Programa Favela-Bairro, como vimos, parte da premissa que é necessário criar na favela elementos, sobretudo do ponto de vista urbanístico, para que seja possível a leitura da mesma como um bairro.

No dicionário Michaelis<sup>42</sup>, a palavra integração é definida como “ato ou processo de integrar; incorporação, complemento”, podendo ser compreendida também como “condição de constituir um todo pela adição ou combinação de partes ou elementos”. Passando pelas acepções matemática, médica e zoológica, chegaremos à sociológica. Nela a integração é definida como “processo social que tende a harmonizar ou unificar diversas unidades antagônicas, sejam elementos da personalidade dos indivíduos, dos grupos ou de agregações sociais maiores”.

O Programa Favela-Bairro parte da negação da favela enquanto forma de ocupação e de vida existente na cidade do Rio de Janeiro. A favela não é e não pode ser parte constituinte da cidade. Para que ela seja aceita é necessária uma série de intervenções que a transforme, ou faça ao menos parecer, com as demais partes constituintes da cidade, no caso, os bairros. Nesse sentido, o Programa Favela-Bairro volta a repetir diversas outras políticas voltadas para a questão da favela.

No Parque Royal os equipamentos e as instalações para a prestação de serviços estão distribuídos ao longo da única via de acesso à favela (Estrada Governador Chagas Freitas) e na principal rua da favela (Rua Jornalista Alaíde Pires). A única exceção foi à construção de uma ciclovia a beira da Baía de Guanabara, limite interno da favela. Como já vimos, a ciclovia foi construída com um objetivo bem definido, conter uma possível expansão da favela sobre a Baía de Guanabara.

A empresa Archi 5, ao elaborar o projeto, enfatizou que a localização dos equipamentos e das instalações para a prestação de serviços, ao longo da via principal de acesso a favela ou na sua principal rua, possibilitaria uma maior acessibilidade para a população do entorno, permitindo assim benefícios para essa população e uma maior interação (integração) entre a população do Parque Royal e do entorno.

Segundo entrevistas com o presidente da associação de moradores, a responsável pela creche da prefeitura e uma assistente social do Centro de Referência da Assistência Social (prof. Darcy Ribeiro) foi constatado que a

---

<sup>42</sup> A consulta ao dicionário Michaelis foi realizada através do <http://michaelis.uol.com.br> – acesso em 01/2008.

população do entorno não utiliza os serviços (saúde e educação) prestados no Parque Royal.

A prestação de serviços na área da saúde é via médico da família. Esse programa possui uma importância ímpar, pois procura combater as causas (política pública de prevenção), em vez de apenas combater as conseqüências (política pública de tratamento). Por mais que a população do entorno quisesse, não poderia ser beneficiada, pois para ser atendido o paciente necessita ser cadastrado no posto médico e ser morador do Parque Royal. O que exclui os moradores do entorno.

Já a creche municipal atende, quase que exclusivamente, a população do Parque Royal. Segundo a responsável pela creche, algo entorno de 90% dos alunos são moradores do Parque Royal, enquanto apenas 10% são moradores do entorno. O que demonstra que a interação não passa apenas pelos aspectos urbanísticos, mas, principalmente, pela posição de classe e o seu respectivo consumo<sup>43</sup>.

Em relação aos empregos gerados, por exemplo, na creche, menos da metade é composta por moradores do Parque Royal (cerca de 40%). Essa cena se repete no posto médico, no POUSO e no Centro de Referência e Assistência Social. Algumas funções são preenchidas através de concurso público e alguns empregos necessitam de um maior grau de instrução, o que inviabiliza a incorporação da população local nas instalações construídas.

Os poucos empregos gerados diretamente pelo programa, que são ocupados pela população local, via de regra, são empregos que necessitam de pouca ou nenhuma qualificação.

Ao longo da Estrada Governador Chagas Freitas existe um parque com equipamentos urbanos (praças e quadras) em melhor estado do que aqueles existentes no Parque Royal. Dessa forma a população do entorno não precisa utilizar necessariamente os equipamentos instalados pelo Programa Favela-Bairro no Parque Royal.

---

<sup>43</sup> Alguns exemplos bastante evidentes na sociedade brasileira a esse respeito, consumo de classe, são exatamente nas áreas da saúde e educação (salvo ensino superior e pós-graduação). A qualidade dos serviços prestados pelos órgãos públicos, salvo exceções, são inferiores aos prestados pelas empresas privadas (não que essas sejam uma maravilha). Sendo assim, quem consome os serviços públicos, via de regra, é a população pobre, enquanto as classes média e alta utilizam os serviços particulares.

Como podemos observar a localização dos equipamentos e serviços na entrada da favela não contribui para a integração da população do Parque Royal com a do entorno. Pensar que a instalação de equipamentos e serviços ao longo da entrada possa potencializar uma integração beira a ingenuidade ou a interesses bem definidos.

O “muro da vergonha”, segundo a própria Archi 5, dificultando o livre acesso aos conjuntos habitacionais do entorno, além de grades para controlar a circulação de pessoas são elementos colocados para reforçar a separação espacial. Reduzir as desigualdades entre o Parque Royal e o entorno, não apenas físicas, mas, sobretudo, sociais nos parece um mecanismo mais eficiente.

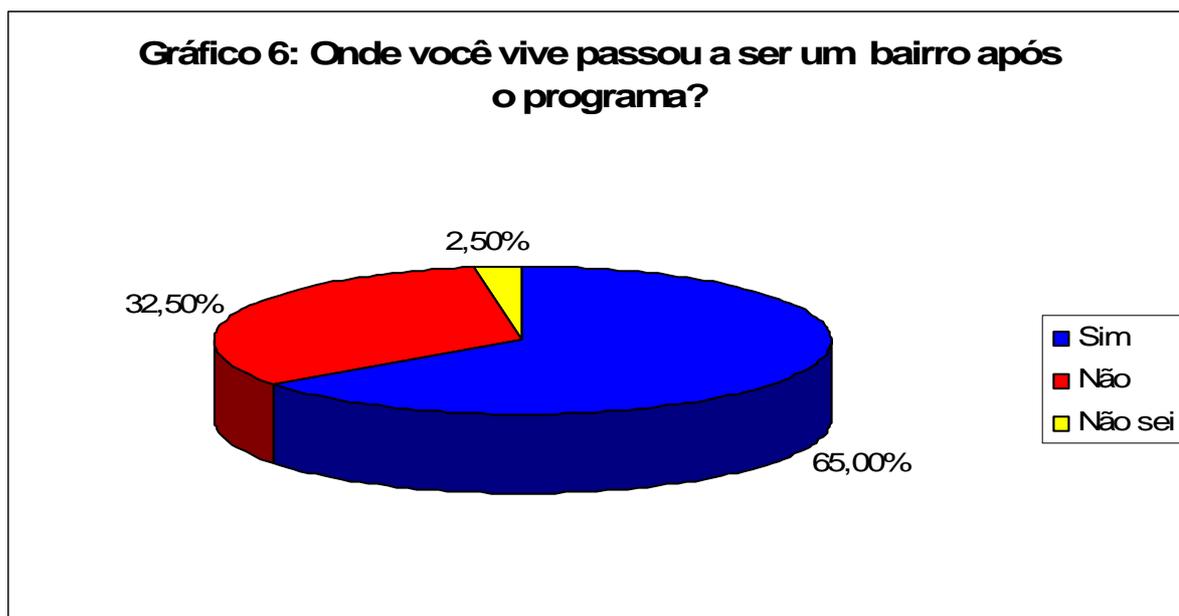
A instalação dos equipamentos urbanos na favela, ao mesmo tempo em que não integra a população do bairro do entorno, pode contribuir para aumentar a segregação da população favelada, visto que essa população deixa de executar determinadas ações fora da favela, reduzindo o seu encontro com o outro e a sua mobilidade na cidade.

A instalação desse mobiliário urbano, concentrado em uma área, altera a estrutura interna da favela. Apesar do princípio integrador do Programa Favela-Bairro, ele atua de forma diferenciada no interior da favela, criando assim desequilíbrios em sua estrutura interna. As áreas próximas ao “asfalto” e/ou a principal rua da favela, via de regra, recebem maiores investimentos, enquanto a parte interna recebe menor atenção, como os becos, por exemplo.

Poderíamos indagar se o Programa Favela-Bairro não estaria maquiando a entrada da favela para mostrar ao restante da população. Afinal, a maior parte das pessoas que passam em frente ao Parque Royal – seja a pé, em um meio de transporte público ou em veículos próprios – não entram na favela para realmente observarem o que foi ou não realizado, mas guardam a imagem da entrada com praças, quadras e prédios imponentes.

Além do que foi exposto acima, para analisarmos a integração, ou não, da favela ao bairro foram formuladas duas questões. Na primeira perguntamos se o entrevistado compreendia o lugar onde mora como bairro, após a execução do Programa Favela-Bairro. Nessa mesma questão, pedíamos a justificativa de tal resposta e ainda que o entrevistado diferenciasse um bairro de uma favela.

Na segunda questão, perguntamos se a relação com a vizinhança (moradores do bairro do entorno) melhorou, manteve-se a mesma coisa ou piorou após o Programa Favela-Bairro. Novamente pediu-se que o entrevistado justificasse a sua resposta. No gráfico a seguir podemos observar o resultado obtido para a primeira pergunta.

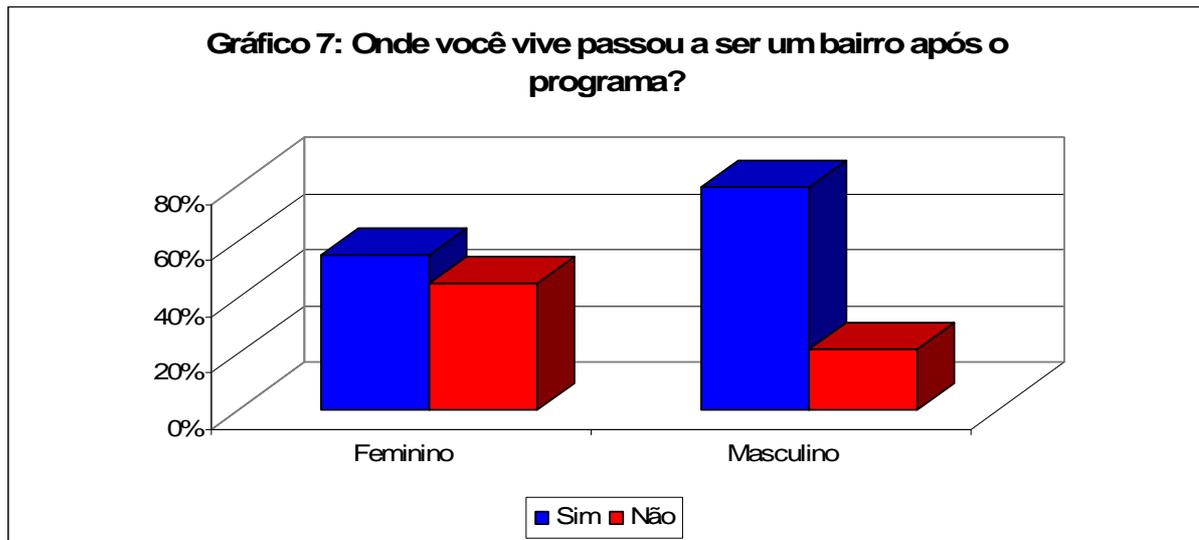


FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Mais da metade dos entrevistados (65%) respondeu que o lugar onde mora deixou de ser uma favela após a intervenção do Programa Favela-Bairro<sup>44</sup>. Enquanto 32,5% dos entrevistados afirmaram que o programa não produziu esta alteração.

Ao analisarmos as respostas por gênero é possível constatar que os homens e as mulheres, do Parque Royal, possuem ponto de vistas diferentes em relação à alteração provocada pelo programa.

<sup>44</sup> Cabe ressaltar que responder o que é uma favela ou bairro não é uma questão simples. No capítulo anterior vimos que Simão (2002), demonstrou isso em sua dissertação de mestrado ao estudar especificamente as favelas. Além disso, a pergunta parte do pressuposto que o entrevistado considerava o lugar onde vive uma favela antes do programa. O que necessariamente não ocorre na realidade, existindo a possibilidade de existirem entrevistados que não concebiam o Parque Royal como favela mesmo antes do programa. Sendo assim gostaríamos de relativizar o resultado apresentado, tendo em vista não conhecermos a opinião anterior do entrevistado em relação ao lugar em que vive.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

No gênero masculino podemos observar um predomínio expressivo dos que afirmaram que a intervenção provocada pelo Programa Favela-Bairro transformou a favela em bairro. Já no gênero feminino, apesar de predominar a resposta favorável a mudança, a diferença é bem mais sutil. Já em relação à faixa etária, os resultados apontaram que não existe uma grande variação entre jovens, adultos e idosos.

Ao perguntarmos o motivo de tal alteração, aos que afirmaram que o Parque Royal tornou-se um bairro após a intervenção do programa, obtivemos uma diversidade de respostas, como podemos observar na tabela 2 a seguir:

**Tabela 2: Por que o Parque Royal se tornou um bairro após o programa?**

| -  | Respostas   | Percentual |
|----|---|------------|
| 1  | Por causa das melhorias realizadas (infra-estrutura, urbanização ou serviços) | 42,31%     |
| 2  | Mudou bastante coisa em comparação ao que era antes                           | 15,38%     |
| 3  | A questão da aparência  | 7,69%      |
| 4  | O lugar está mais organizado  | 7,69%      |
| 5  | A vida hoje é melhor  | 3,85%      |
| 6  | Acabou sendo integrado ao bairro  | 3,85%      |
| 7  | Agora têm mais comércio   | 3,85%      |
| 8  | Antes tinha muitos barracos (mas tem que melhorar muito ainda)                | 3,85%      |
| 9  | Era pior (mas se estivesse regularizado ficaria ainda melhor)                 | 3,85%      |
| 10 | Não soube explicar  | 3,85%      |
| 11 | Não têm mais palafitas  | 3,85%      |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Quase a metade dos entrevistados, que responderam que o Programa Favela-Bairro transformou o Parque Royal em bairro, afirmaram que a alteração ocorreu devido às melhorias realizadas na infra-estrutura, na urbanização e ou na prestação de serviços (posto médico e creche).

Ao longo das entrevistas e através da análise dos resultados podemos perceber que muitas dessas respostas estão associadas ao que era antes – na própria favela – e não são comparadas ao bairro.

A constatação acima nos traz a questão do percebido e do vivido. Os moradores vivenciam o lugar onde moram e não o bairro. No cotidiano no morador as pequenas alterações produzidas no lugar onde moram são mais sentidas do que grandes alterações no entorno.

Uma outra questão que pode ser trabalhada está na ênfase aos aspectos físicos. O programa atua quase que exclusivamente nesses aspectos, por isso podemos percebê-los em maior quantidade que outros aspectos. Cabe registrar que

apesar da prestação de serviços (creche e saúde) estarem classificados dentro das melhorias realizadas, se separadas, elas representam muito pouco.

Ainda trabalhando os aspectos físicos, se agregarmos as respostas que trabalham com a questão da aparência e a organização teremos um percentual nada desprezível, cerca de 15% das respostas.

Já a questão habitacional aparece em duas respostas, na redução da quantidade de barracos e na retirada, por completo, das palafitas. E a (falta da) regularização das propriedades, um dos pilares do programa, é observada em uma das respostas.

Na tabela 3 está a justificativa dos entrevistados que não acham que o Parque Royal tenha se transformado em bairro após a intervenção do programa.

**Tabela 3: Por que o Parque Royal não se tornou um bairro após o programa?**

| -  | Respostas   | Percentual |
|----|---|------------|
| 1  | Questão da violência (associada ao tráfico de drogas)         | 53,85%     |
| 2  | Os moradores não possuem escritura (questão da regularização) | 30,77%     |
| 3  | Falta muita coisa ainda                                       | 23,08%     |
| 4  | O bairro possui uma infra-estrutura melhor                    | 15,38%     |
| 5  | A população não zela pelos benefícios                         | 7,69%      |
| 6  | Falta limpeza   | 7,69%      |
| 7  | Falta instrução para os jovens                                | 7,69%      |
| 8  | No bairro as casas são afastadas e possuem quintal            | 7,69%      |
| 9  | Preconceito continua  | 7,69%      |
| 10 | Falta manutenção (por exemplo, do esgoto)                     | 7,69%      |
| 11 | O bairro recebe mais atenção do poder público                 | 7,69%      |
| 12 | O bairro têm mais valor em todos os sentidos                  | 7,69%      |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Uma diferença curiosa entre as respostas dos que afirmaram que o Parque Royal tornou-se bairro e dos que afirmaram que o Parque Royal não se tornou bairro está no número de justificativas expressas. Nos que afirmaram que o Parque Royal tornou-se bairro, devido ao tipo de resposta dada, foi possível agregar em um só tipo, por exemplo “melhorias realizadas”, todas as respostas. Já nos que afirmaram que o Parque Royal não se tornou um bairro não foi possível, em todos os casos, pois os entrevistados davam uma série de justificativas, por isso a tabela acima ultrapassa os 100%, diferente da anterior.

Entre os motivos alegados, para o Parque Royal não poder ser considerado um bairro após a intervenção do Programa Favela-Bairro, a questão da violência, associada direta ou indiretamente como tráfico de drogas, foi destacada por mais da metade dos entrevistados.

Na pesquisa “Mercados informais de solo nas cidades brasileiras e acesso dos pobres ao solo urbano” realizada em 15 favelas cariocas, pelo Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo (OIPSOLO – IPPUR – UFRJ), em 2006, sob a coordenação do professor Pedro Abramo, foi constatado, entre outras coisas, que o Parque Royal era uma das favelas menos violentas da pesquisa.

A metodologia elaborada para definir o grau de violência – associada ao tráfico de drogas – possui duas variáveis: a intensidade e a frequência dos confrontos (seja entre as organizações criminosas entre si ou entre essas e a polícia) nos últimos anos, privilegiando o período atual.

A partir dessa metodologia foram estabelecidos cinco graus de violência, onde o grau um representa a ausência de violência associada ao tráfico de drogas (isso não impede que ocorram outras formas de violência, como as praticadas pelas milícias) e o grau cinco representa a violência aberta e sistemática (caso extremo dos confrontos entre facções rivais, que são frequentes e intensos, assim como a intervenção policial e ambos alteram drasticamente o cotidiano dos moradores).

Os graus dois, três e quatro são respectivamente, violência esporádica (estas favelas vivem uma razoável estabilidade e os conflitos que ocorreram já estão distantes no tempo e alguma “agitação” ocorre apenas na presença da polícia), violência sazonal (existe uma relativa estabilidade durante os últimos tempos, mas nada permanente e a violência está associada basicamente aos confrontos entre os

traficantes e a polícia) e violência sistemática (nessas favelas vive-se um clima de guerra permanente, parecendo um barril de pólvora pronto para estourar a qualquer momento, criando um clima de medo entre os moradores permanente nos moradores).

A maior das favelas pesquisadas estava inserida no grau três, violência sazonal, enquanto os extremos, graus um e cinco, são menos freqüentes. O Parque Royal foi classificado como grau dois, violência esporádica, e desde então não sofreu grande alteração<sup>45</sup>.

**Foto 6: Marcas da violência no POUSO e nas residências feitas pelo programa**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Apesar de não ser uma favela “muito” violenta, as marcas dos confrontos – círculos vermelhos – estão presentes como podemos observar no edifício construído pelo Programa Favela-Bairro para abrigar residências, lojas comerciais e o POUSO. Nessa mesma imagem nota-se a falta de manutenção do mesmo referente à pintura.

<sup>45</sup> Para maiores informações sobre a metodologia, as favelas que fizeram parte do projeto e os resultados obtidos, ver Pereira (2006).

A regularização fundiária e a escritura dos imóveis, que está previsto no programa, até hoje não foi realizada. Essa é o segundo motivo mais alegado pelos entrevistados.

Ao compararmos as respostas (sim e não) sobre a transformação do Parque Royal em bairro após a implementação do Programa Favela-Bairro, podemos perceber que enquanto os que afirmaram que houve alteração (se tornou um bairro) utilizaram como justificativa a comparação ao que era antes no próprio Parque Royal, enquanto os que afirmaram que não (se tornou bairro) utilizaram como justificativas a comparação com outros bairros e não com o que era antes.

Sobre a questão da favela e do bairro ainda perguntamos “qual é a diferença entre a favela e o bairro?”. Na construção e análise dos quadros trabalharemos a percepção dos entrevistados separadamente. Primeiramente apresentaremos os resultados obtidos pelos entrevistados que afirmaram que o Parque Royal se tornou um bairro após o programa. Para só em seguida apresentarmos os resultados obtidos pelos entrevistados que afirmaram que o Parque Royal continua a ser uma favela, ou seja, não se tornou bairro, após a intervenção.

**Tabela 4: Qual é a diferença entre favela e bairro? (Parque Royal é bairro)**

| - | Respostas                            | Percentual |
|---|--------------------------------------|------------|
| 1 | Presença ou não da urbanização       | 61,54%     |
| 2 | Questão da habitação                 | 15,38%     |
| 3 | Não soube explicar                   | 11,54%     |
| 4 | Questão de renda                     | 7,69%      |
| 5 | Questão da violência                 | 7,69%      |
| 6 | Preconceito                          | 7,69%      |
| 7 | Na favela as pessoas são mais unidas | 3,85%      |
| 8 | Endereço fixo                        | 3,85%      |
| 9 | Funcionamento dos serviços públicos  | 3,85%      |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Na construção da tabela 4, foram considerados todos os argumentos utilizados pelo entrevistado em sua justificativa, não se limitando a apenas um. Por isso o somatório das respostas ultrapassam 100%. É válido ainda registrar que apenas cerca de 20% desses entrevistados apontaram mais de uma justificativa e dos que apontaram mais de uma justificativa, em 80% das respostas foram citadas a presença ou não da urbanização e a questão da habitação.

Como podemos constatar, cerca de 60% dos que afirmaram que o Parque Royal tornou-se um bairro após o Programa Favela-Bairro consideram que a questão da urbanização (presença ou ausência) é o principal diferenciador entre favela e bairro.

A questão da habitação, que aparece na resposta de 15% dos entrevistados, volta a reforçar uma comparação com o que era antes. Para esses entrevistados, a favela é onde existe barraco e palafita.

O número dos entrevistados que não souberam diferenciar uma favela de um bairro também é expressivo, ultrapassando 10%. Em todas as questões essa foi a que apresentou o maior número de entrevistados que não souberam responder.

Como podemos observar, as respostas são marcadas pelo discurso da ausência, em relação as favelas. A presença desse discurso (da ausência) não é nova, já tendo sido constatado por Souza e Silva e Barbosa (2005). O que chama a atenção é esse discurso ser incorporado pelos próprios moradores, assim como o discurso do Programa Favela-Bairro de que a diferença entre a favela e o bairro está concentrada nos aspectos urbanísticos e de infra-estrutura.

Como vimos anteriormente, a maior parte dos entrevistados que afirmam que o Parque Royal se tornou um bairro, chegaram a essa conclusão através da comparação do que era antes e não do bairro em si. Muitos dos entrevistados acabaram se contradizendo ao diferenciar a favela do bairro. Apesar de afirmarem que o Parque Royal deixou de ser favela e passou a ser bairro, as respostas acabam caracterizando o Parque Royal como favela e não como bairro, como podemos observar nas respostas relacionadas ao preconceito, a renda e a violência.

Na tabela 5, podemos observar que nas respostas, dos que afirmaram que o Parque Royal não se tornou um bairro, a questão da violência novamente se destaca, seguida pela urbanização (com destaque ordenamento das ruas, padrão

construtivo das residências) e a regularização dos imóveis. Assim como no caso dos que afirmaram que o Parque Royal tornou-se bairro, também foram consideradas mais de uma resposta e novamente essas respostas estiveram presentes em cerca de 20% dos entrevistados.

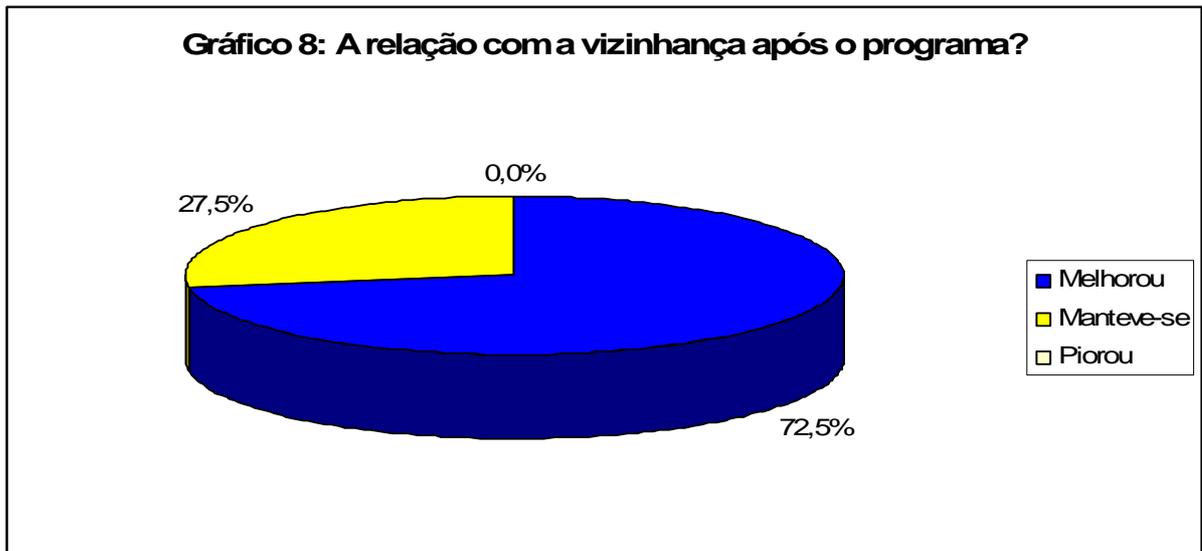
**Tabela 5: Qual é a diferença entre favela e bairro? (Parque Royal é favela)**

| - | Respostas                             | Percentual |
|---|---------------------------------------|------------|
| 1 | Questão da violência                  | 38,46%     |
| 2 | Questão da urbanização                | 30,77%     |
| 3 | Questão da regularização dos imóveis  | 15,38%     |
| 4 | Preconceito                           | 7,69%      |
| 5 | Atenção diferenciada do poder público | 7,69%      |
| 6 | O bairro possui mais valor            | 7,69%      |
| 7 | A falta de instrução para os jovens   | 7,69%      |
| 8 | Não vê diferença                      | 7,69%      |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

A respeito da integração entre a favela e o bairro ainda perguntamos se a relação com a vizinhança melhorou, piorou, ou manteve-se a mesma coisa após a intervenção do Programa Favela-Bairro.

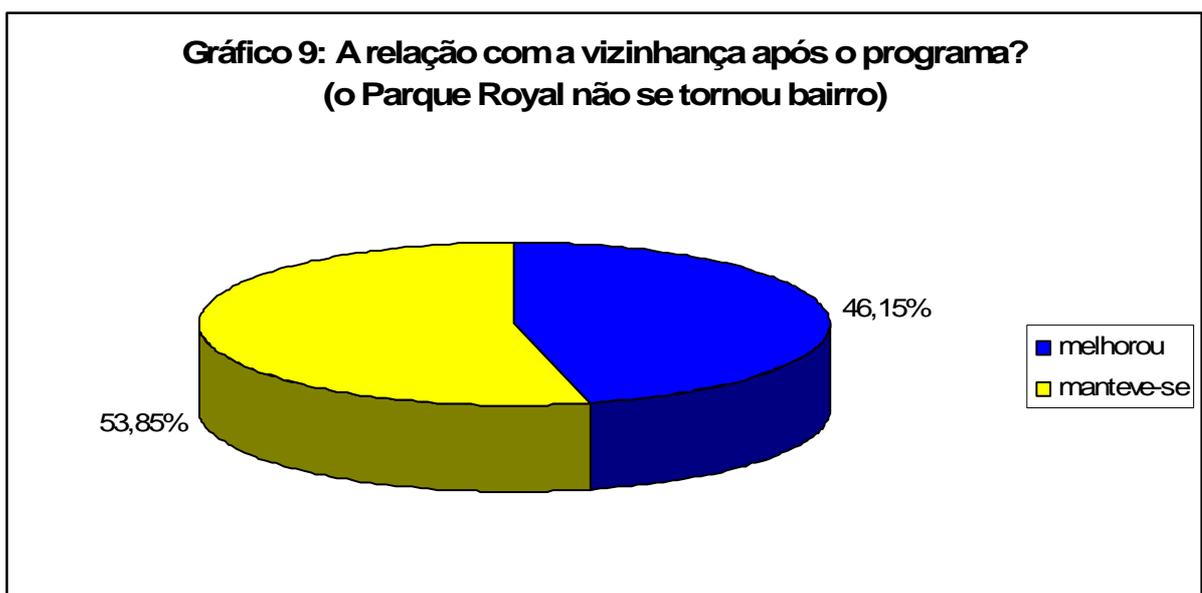
Na construção desse gráfico fizemos questão de colocar as três alternativas, mesmo nenhum entrevistado tendo respondido que a relação com a vizinhança piorou após o Programa Favela-Bairro. No gráfico a seguir podemos conferir o resultado obtido para essa questão.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

No gráfico podemos constatar que um pouco mais de 70% dos entrevistados afirmaram que após o programa a relação com o bairro do entorno melhorou. Enquanto um pouco menos de 30% dos entrevistados responderam que a relação com a vizinhança manteve-se a mesma coisa.

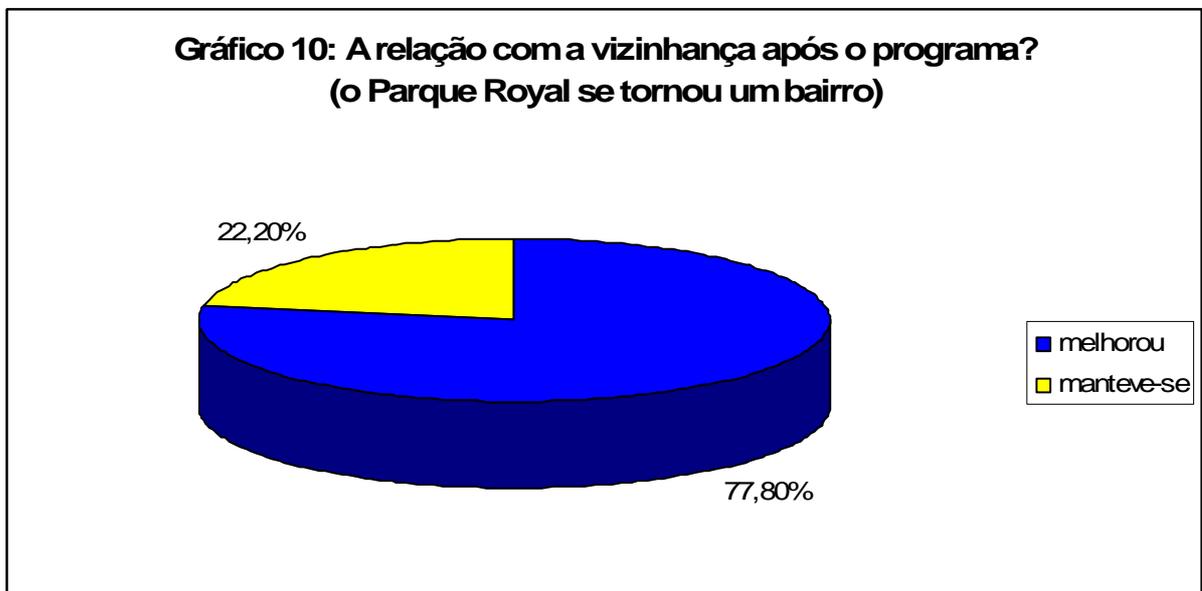
Ao cruzarmos essa resposta com a questão anterior (o Parque Royal tornou-se um bairro após o programa) verificamos que ocorrem variações nas respostas.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

No gráfico 9 podemos observar que a resposta que apareceu com maior frequência foi que a relação com a vizinhança manteve-se a mesma coisa, não se alterando após a intervenção do programa. Notar que a diferença entre as duas respostas (melhorou ou manteve-se) é pequena.

Já entre os que acreditam que o Parque Royal tornou-se bairro após o programa, como podemos observar no gráfico seguinte, quase 80% afirmaram que a relação melhorou. Enquanto apenas um pouco mais de 20% afirmaram que se manteve.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Ao compararmos os dois últimos gráficos podemos afirmar que ocorre uma inversão na percepção da maioria dos entrevistados (melhorou ou manteve-se). Enquanto para a maior parte dos que não acreditam que o Parque Royal tenha se tornado um bairro responderam que a relação com a vizinhança do bairro do entorno continua a mesma, os que crêem que o Parque Royal se transformou em bairro após o programa, percebem uma melhoria da relação com a vizinhança do bairro do entorno. A variação das respostas foi mais expressiva no segundo gráfico.

### 3.7 APÓS UMA DÉCADA: TUDO É COMO ANTES?

Essa questão visa, em parte, preencher uma lacuna nos estudos sobre o Programa Favela-Bairro, realizados dentro da euforia dos primeiros anos do programa, onde já surgiram críticas, ao mesmo tempo em que visa constatar o atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo programa.

A Associação de Moradores do Parque Royal é a responsável pela manutenção da infra-estrutura e dos equipamentos instalados pelo Programa Favela-Bairro, assim como fazer a limpeza das vias públicas, entrega de carta e muitas outras funções que caberiam ao poder público dentro do Parque Royal.

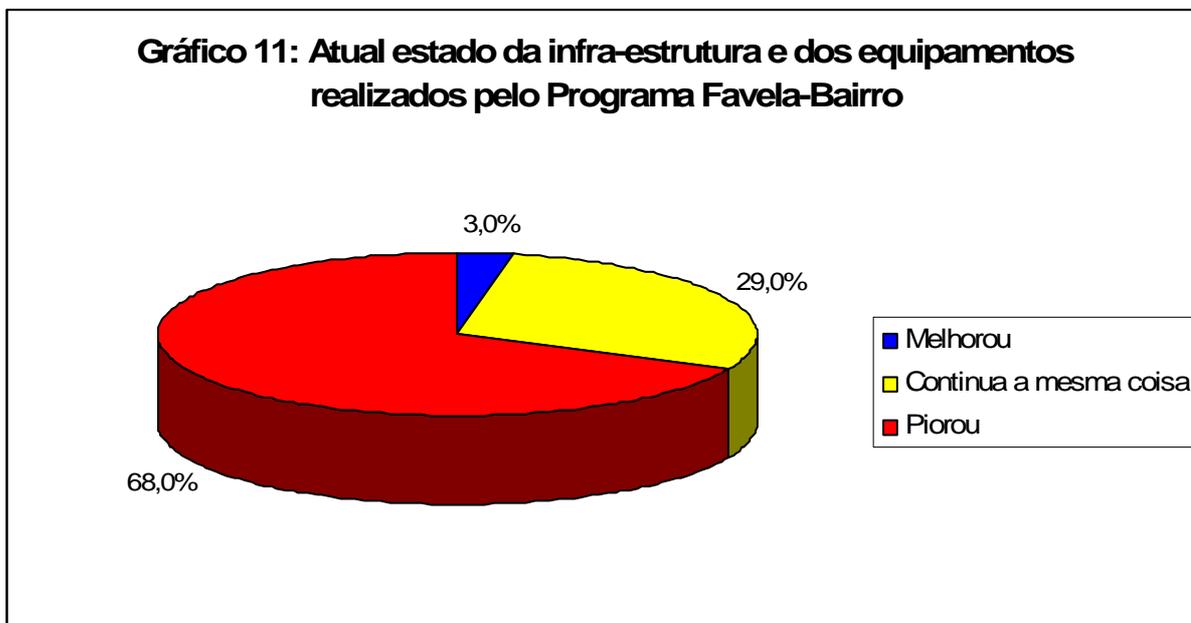
Para realizar tal função a Associação de Moradores do Parque Royal conta com uma equipe contratada pela própria associação de moradores, mas paga pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Essa é uma prática recorrente onde ocorre a atuação do Programa Favela-Bairro, a terceirização da mão-de-obra para a realização de algumas funções da prefeitura e a delegação da tarefa de organizar e executar a manutenção e a conservação da infra-estrutura e dos equipamentos instalados pelo Programa Favela-Bairro a associação de moradores.

Podemos nos indagar se seria essa prática (contratar dúzia de moradores da comunidade para realizar tais tarefas) que proporciona a geração de renda que consta no programa. No caso do Parque Royal, atualmente, são na realidade cinco garis comunitários para atender exclusivamente a favela.

Além dos garis comunitários, existe um número restrito de outros contratos temporários, fruto de uma diversidade de outros programas que surgem e desaparecem com a mesma facilidade. Em janeiro de 2008, além dos garis comunitários, existiam outros quatorze contratados, divididos em três programas: (cinco) guardião dos rios, (oito) reflorestamento (mutirão) e (um) agente ambiental.

Sobre o atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo Programa Favela-Bairro, passados mais de dez anos da realização do mesmo, foi feita a seguinte pergunta: qual é o atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo programa? Juntamente com o atual estado os entrevistados foram indagados também a respeito do que poderia ter causado a situação apresentada.

No gráfico a seguir podemos conferir, primeiramente, a percepção dos entrevistados sobre o estado atual da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo Programa Favela-Bairro.

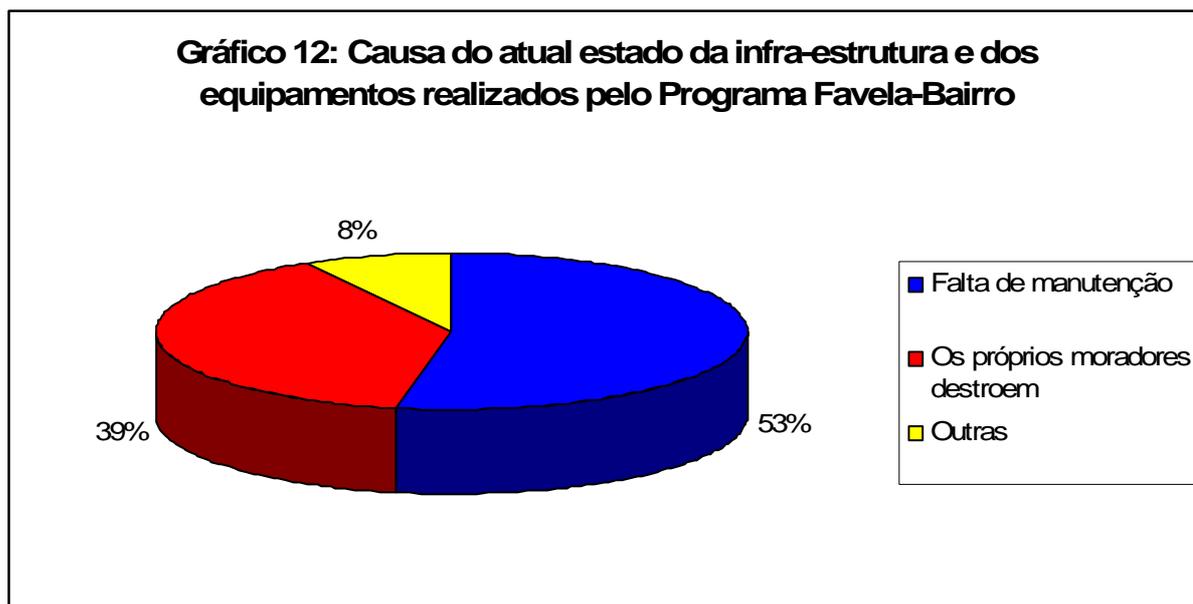


FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Segundo o gráfico 11, podemos observar que a maior parte dos entrevistados respondeu que o atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos, instalados pelo Programa Favela-Bairro, é pior se comparado ao existente acerca de dez anos atrás.

Na realidade, apenas um entrevistado respondeu que a infra-estrutura e os equipamentos instalados pelo programa são melhores hoje, do que na época de sua instalação. Uma parcela não desprezível afirmou que continua a mesma coisa.

Quando indagados sobre o que teria provocado a precariedade da infra-estrutura e dos equipamentos, as respostas concentraram-se na falta de manutenção (pela prefeitura e associação de moradores) e conservação pelos moradores, como podemos observar no gráfico a seguir.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Cabe ressaltar que os entrevistados puderam responder mais de uma causa e que todas foram colocadas, sem maior ou menor peso na construção do gráfico.

Mais da metade dos entrevistados afirmou que a atual situação deve-se a falta de manutenção. A prefeitura transfere a responsabilidade da manutenção à associação de moradores, mas essa afirmou não ter recursos suficientes para poder promover uma manutenção adequada nas quadras e nas praças.

Um dado que chama a atenção é o alto percentual de entrevistados afirmando que a situação atual é provocada, em parte ou inteiramente, por uma minoria de moradores que não sabem dar valor ao que foi realizado e acabam quebrando e destruindo os equipamentos instalados.

Nas imagens a seguir (fotos 7A e 7B), podemos observar a precariedade do atual estado de conservação dos equipamentos urbanos. Na imagem à direita podemos observar que os brinquedos presentes na praça estão quebrados. Além dos brinquedos, é possível observarmos um banco quebrado, na imagem à direita.

Na praça ainda podemos constatar a presença dos dois maiores causadores dos problemas relativos ao atual estado de conservação dos equipamentos urbanos instalados pelo Programa Favela-Bairro (a falta de manutenção e a destruição por parte dos próprios moradores).

**Foto 7 (A e B): Situação atual de uma das praças no Parque Royal**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Nas imagens a seguir (fotos 8A e 8B), podemos, novamente, observar o atual estado precário dos equipamentos urbanos instalados. Desta vez, o do entorno de um conjunto de quadras (à esquerda) e um trecho da ciclovia (à direita). O caso da ciclovia é mais grave, pois além da falta de manutenção, ainda podemos observar rachaduras na pista. No lado superior dessa mesma imagem, podemos constatar mais um banco quebrado.

**Foto 8 (A e B): Situação atual do entorno da quadra e de um trecho da ciclovia**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Retornando ao gráfico 12, nas outras respostas, dois entrevistados destacaram a importância de se ter uma pessoa responsável por cuidar dos

equipamentos para que não sejam destruídos pela falta de manutenção ou pelos próprios moradores. Um entrevistado, ainda, associou o atual estado da infraestrutura e dos equipamentos a baixa qualidade do material utilizado na execução da obra.

Já na Praça dos Namorados (foto 9), localizada ao lado da Associação de Moradores, podemos encontrar uma das maiores alterações pós-programa.

### Foto 9: Atual estado da Praça dos Namorados



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Essa “praça” esteve no centro das atenções. Os moradores queriam a construção de bancos, mesas e até mesmo de um chafariz (ver anexo). A empresa Archi 5 registrou tudo isso em seus relatórios, mas projetou a praça apenas com o chafariz.

Passados um pouco mais de uma década não restam vestígios de tal praça presente no projeto. Pela simples descrição da praça e como base na imagem acima, jamais poderíamos imaginar que esta é a Praça dos Namorados, que foi projetada e executada pelo Programa Favela-Bairro. Entre os argumentos para a retirada do chafariz encontramos três argumentos:

- A água empoçada poderia servir de foco para a geração de doenças,
- O fato das crianças brincarem na água do chafariz,
- O espaço ocupado pelo chafariz.

Independentemente de um argumento prevalecer sobre o outro e de todos poderem ser combatidos, o fato é que a transformação, pela qual passou a Praça dos Namorados, após o final das obras do programa, é compreensível, se considerarmos que as formas de apropriação e uso de um espaço, necessariamente não se restringem os modos e às funções previamente estabelecidas na concepção. Nesse caso, o vivido entra “em confronto” com o que foi concebido. Sem que houvesse uma fiscalização e repressão ostensiva ao que foi concebido, em um curto intervalo de tempo foi possível ocorrerem essas transformações na Praça dos Namorados.

Para finalizar a análise sobre o Programa Favela-Bairro no Parque Royal realizamos uma síntese destacando o quadro atual de alguns pontos tomados como chaves na concepção do projeto.

O controle do crescimento do Parque Royal, proposto pela Archi 5 – como ponto chave para que a infra-estrutura, os equipamentos e os serviços não saturassem – foi bem sucedida sobre a Baía da Guanabara. Ao conceber e construir uma rua e uma ciclovia, juntamente com a retirada das palafitas, a empresa eliminou com eficiência, até o presente momento, a possibilidade de qualquer crescimento horizontal sobre a Baía de Guanabara.

**Foto 10: Verticalização e expansão das habitações em becos**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Em relação ao crescimento vertical, a imagem anterior (foto 10), nos permite observar que o limite máximo de dois pavimentos (concebido no projeto – para os becos – e sob fiscalização e orientação do POUZO) não é respeitado. O recuo para permitir a ventilação e a luminosidade não é realizado. Pelo contrário, nos andares superiores ocorre a expansão sobre o beco. Mais ao fundo é possível perceber que várias habitações por muito pouco não encostam umas nas outras.

Não apenas nos becos a verticalização foge ao previsto no projeto. Na imagem a seguir, na Rua Boa Esperança é possível observarmos a presença de um quarto pavimento (para essa rua o máximo permitido são três pavimentos – conforme concebido no projeto e sob fiscalização e orientação do POUZO). Em alguns casos o primeiro pavimento funciona como garagem. A presença do quarto

pavimento nessa área inclusive tem implicação na pista de pouso e decolagem do Aeroporto Internacional do Galeão que fica bem próxima. A INFRAERO visa à destruição desse quarto pavimento, segundo a associação de moradores local.

**Foto 11: Verticalização além do permitido pelo projeto**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Na imagem anterior (foto 11), o lado esquerdo foi construído sobre o canal que faz limite com o terreno da INFRAERO. Nele predominam a construção de garagens, sendo encontrados ainda algumas lojas e bares.

Visto a partir de uma outra parte da Rua Boa Esperança, o avanço sobre o canal, que serve como limite da favela, fica ainda mais evidente como podemos observar na imagem a seguir. Cabe ressaltar que esse crescimento só não foi maior devido a fiscalização e repressão por parte da INFRAERO. A empresa chegou até mesmo construir um muro para tentar conter esse crescimento, mas o muro “caiu” e acabou servindo de aterro para as construções que podemos observar a seguir.

**Foto 12: Avanço sobre um dos canais que serve como limite do Parque Royal**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Royal (2008).

Os funcionários da prefeitura que trabalham no POUZO – responsável pela orientação da utilização dos serviços e pelo controle e fiscalização do crescimento da favela, entre outras funções – informaram que notificaram a prefeitura as irregularidades existentes, mas que nos últimos anos a prefeitura tem demorado a tomar alguma providência, quando não fazem nada, o que ocorre na maioria dos casos.

O crescimento vertical supera ao que foi concebido em vários pontos e contribuiu para o Parque Royal crescer, na década de 1990, mais que a média das favelas da Ilha do Governador e do restante da cidade. A busca por espaço vai além da construção de uma habitação para parentes. Como vimos, não é difícil encontrarmos construções de três ou quatro pavimentos onde o primeiro funciona como garagem particular.

A única expansão horizontal verificada até o momento, sobre o canal que faz limite com o terreno da INFRAERO, não tem por finalidade a moradia até o momento, mas sim guardar carros e motos de moradores, salvo algumas que servem como comércio (lojas e bares). Em relação à presença de veículos (carros e

motos) cabe assinalar que uma das reivindicações dos moradores era justamente a construção de um estacionamento, algo que foi realizado de forma insuficiente.

Tanto nesse caso como no anterior podemos observar uma apropriação do espaço público. Talvez os únicos espaços públicos que não sejam alvo de apropriação física sejam as áreas de lazer (praças, campos, quadras, etc). Apropriação física porque apesar de ninguém construir uma habitação, comércio ou garagem, ela pode ser alvo de outras formas de apropriação. Por exemplo, as atividades ligadas ao tráfico de drogas podem se apropriar de um determinado espaço público sem que tenham que construir necessariamente uma barreira física. Podem pela ameaça e coerção apropriar-se de um dado espaço, seja para a instalação de uma boca de fumo ou para a realização de um evento.

A questão do elevado crescimento populacional nas favelas, bem superior ao presente nos bairros, não pode ser resolvido apenas através de um projeto urbanístico, uma vez que os fatores geradores de tal processo não são combatidos, como foi possível constatar nesse estudo.

Como consequência, após uma década, a infra-estrutura já encontra-se saturada. O esgoto, por exemplo, apresenta problemas constantemente, como entupimento e vazamento. A falta de manutenção também contribui para o rápido deterioramento da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos. Os moradores também são apontados, pelos entrevistados, como responsáveis pela destruição da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos.

A instalação preferencialmente, salvo exceções, de infra-estrutura, equipamentos urbanos e serviços na entrada e na via principal do Parque Royal teve como justificativa atrair os moradores do bairro para utilizar os equipamentos e serviços instalados, contribuindo assim para integrá-los. Mas, após uma década, isso não foi verificado, pois tudo o que foi produzido atende, quase que exclusivamente, apenas aos moradores do Parque Royal.

Parte dos entrevistados se queixou da falta de projetos sociais em amplas áreas. A geração de renda não passa, na verdade, de um emprego temporário, durante o período das obras. Após a conclusão das obras, o número de empregos diretos ou indiretos foi drasticamente reduzido.

O comércio no Parque Royal aumentou consideravelmente, sobretudo ao longo da sua principal via, atraindo os moradores do bairro. Alguns fatores podemos ser apontados para esse fenômeno, como a baixa atuação do tráfico de drogas durante o dia e a falta de pontos comerciais no bairro. Ou seja, a geração de renda e a integração, se é assim que podemos chamar, no caso do Parque Royal, são mais fruto de uma série de fatores que não possuem, a priori, uma relação direta com a intervenção realizada.

Os argumentos dos que afirmaram que o Parque Royal transformou-se em bairro concentram-se em aspectos internos e não na comparação com o bairro. A ênfase é dada aos aspectos urbanísticos – que foram privilegiados pelo programa – e na comparação com o que era antes e não em aspectos sociais – pouco presente no programa, apesar de estar presente no discurso.

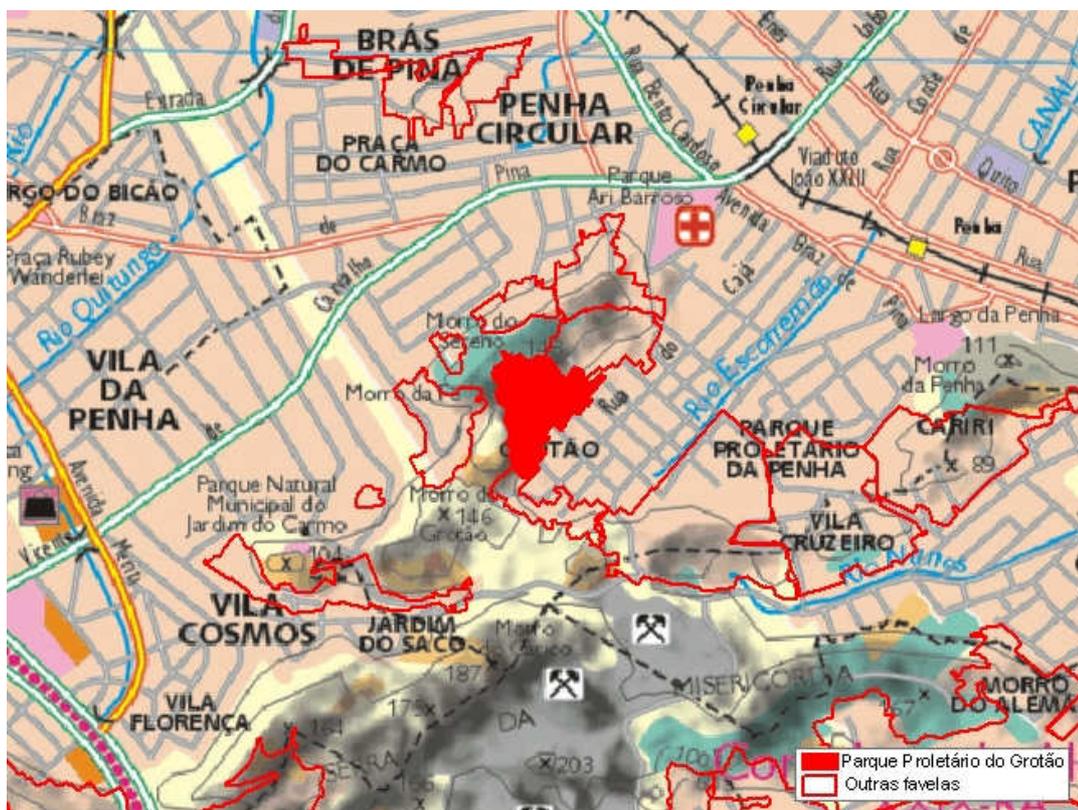
Já a questão da violência, associada direta ou indiretamente com a ação do tráfico de drogas, foi apontada como a principal responsável pela não alteração de estado (favela).

A questão fundiária apareceu várias vezes nas respostas dos entrevistados. Após uma década os moradores ainda não possuem o título de propriedade.

## 4. O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO NO PARQUE PROLETÁRIO DO GROTÃO

O Parque Proletário do Grotão, também chamado de Morro da Chatuba, está localizado numa das encostas do maciço do Caricó, no bairro da Penha. Juntamente com as favelas Caixa D'Água, Paz, Fé, Sereno e Caracol forma o complexo do Caracol. Possui como limites a Rua do Cajá, principal via de acesso e ligação ao bairro, o Morro do Caracol, e duas áreas não ocupadas. Uma bastante íngreme, onde está localizado o topo da encosta, e a outra, com declividade menos acentuada, em via de ocupação e expansão da favela.

Figura 2: Localização do Parque Proletário do Grotão e do entorno



FONTE: SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda) – acesso em 15/01/2008.

#### **4.1 BREVE HISTÓRICO DA FAVELA PARQUE PROLETÁRIO DO GROTÃO**

Na área onde está localizada a favela funcionava uma pedreira até 1969, ano em que a empresa responsável pela pedreira decretou falência. Após a falência da empresa, foram realizadas várias tentativas de ocupação da área, mas todas sem sucesso devido a ação policial.

Apenas em 1979, um grupo de pessoas oriundas de três favelas da região (Morro do Caracol, Vila Cruzeiro e Morro da Caixa d'Água) e do Parque Proletário da Penha conseguiram ocupar o local, com o auxílio de padres. No ano seguinte a ocupação foi fundada a Associação de Moradores local.

Ainda em 1980 foram contabilizadas pelo Censo, realizado pelo IBGE, 944 pessoas vivendo em 237 domicílios. Esse número expressivo de residências e população mostra o alto grau de organização e mobilização do grupo que comandou a ocupação. Ao mesmo tempo em que mostra o alto déficit de residência na região, uma vez que a maior parte dessa população morava em favelas do entorno.

No recenseamento seguinte, Censo IBGE 1991, a população chegava a 1.821 pessoas vivendo em 457 residências. Se compararmos ao recenseamento anterior, podemos observar que a população praticamente dobrou em uma década, assim como o número de domicílios.

Em 1992, três anos antes do início do programa favela-bairro no Parque Proletário do Grotão, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) contabilizou 2.700 pessoas vivendo em 700 moradias.

Se compararmos os dados do IBGE aos da prefeitura podemos perceber uma grande variação, cerca de 50% de crescimento tanto da população, quanto dos domicílios, em um período relativamente pequeno. Esse crescimento é bem superior a média verificada ao longo de uma década inteira.

Ao assumir diferentes metodologias, possivelmente a prefeitura acabou trabalhando com uma área superior a trabalhada pelo IBGE, contabilizando assim um número superior ao verificado pelo IBGE. Ainda em relação aos dados da prefeitura, nos chamou a atenção os números sempre serem “redondos”. Devido a

essas diferenças e os argumentos expostos, para verificar o crescimento ao longo da década de 1990, nos guiaremos apenas através dos dados do IBGE.

Segundo o IBGE, via o recenseamento realizado no ano 2000, existiam 868 domicílios e um total de 3.162 pessoas vivendo no Parque Proletário do Grotão. Isso mostra que a favela continuou a crescer ao longo da década de 1990. Novamente o número de domicílios praticamente dobrou, mas a população cresceu a um ritmo menos expressivo ao verificado na década anterior (1980).

Cabe ressaltar que entre o final da primeira e início da segunda metade da década de 1990 o Programa Favela-Bairro foi implementando no Parque Proletário do Grotão.

Ao compararmos o crescimento da população do Parque Proletário do Grotão ao verificado no bairro da Penha e nas favelas da RA XI – Penha e da cidade, podemos constatar que o crescimento do Parque Proletário do Grotão foi bem superior.

O bairro da Penha perdeu população ao longo da década de 1990. Dos 72.692 habitantes em 1991, o bairro perdeu 185 ficando com 72.507 moradores.

Em relação a população vivendo em favelas, vimos que as favelas na cidade do Rio de Janeiro cresceram cerca de 20% na década de 1990. As favelas que compõem a RA XI – Penha, passaram de 34.751 moradores para 41.420 (incluindo o Parque Proletário do Grotão) registrando uma taxa de crescimento semelhante ao verificado no conjunto da população vivendo em favelas na cidade como um todo.

Em relação ao processo de ocupação da área onde está localizada a favela, podemos dividi-lo em três momentos distintos, mas complementares.

No primeiro momento, a ocupação se restringiu a parte mais baixa da encosta, onde estavam localizados os equipamentos e as instalações da empresa que faliu. Foi nessa área onde o Programa Favela-Bairro realizou boa parte da intervenção e concentrou os equipamentos urbanos.

**Foto 13: Área onde iniciou o processo de ocupação do Parque Proletário do Grotão**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Na imagem acima não podemos mais observar as instalações da antiga empresa. Mas podemos facilmente localizar esse lugar, uma vez que a quadra coberta (quase ao centro da imagem) foi construída no local onde existia o galpão da empresa<sup>46</sup>.

No segundo momento, as partes média e alta da favela foram ocupadas. Nesse processo também foram ocupadas áreas de risco que o Programa Favela-Bairro acabou desapropriando (com pagamento de indenizações).

Após o Programa Favela-Bairro é observado o terceiro momento, ainda em fase embrionária, com a ocupação horizontal de um dos lados da encosta. Esta área é denominada “favelinha” pelos moradores por ainda não ter sido urbanizada.

---

<sup>46</sup> O galpão, assim como a quadra, servia como área de lazer. Por ser coberto, a sua retirada ficou condicionada a instalação de um equipamento que também fosse coberto.

**Foto 14: Área de expansão horizontal do Grotão denominada “Favelinha”**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Na imagem acima podemos constatar que além da falta de urbanização, o padrão construtivo de um número considerável de residências é bastante precário, sendo inclusive inferior ao encontrado nas áreas mais consolidadas na favela.

Devido à falta de fiscalização e moradia, as áreas de risco desocupadas pelo Programa Favela-Bairro também voltaram a serem ocupadas, como podemos observar na imagem a seguir.

**Foto 15: Retorno da ocupação em área de risco (na parte alta da favela)**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

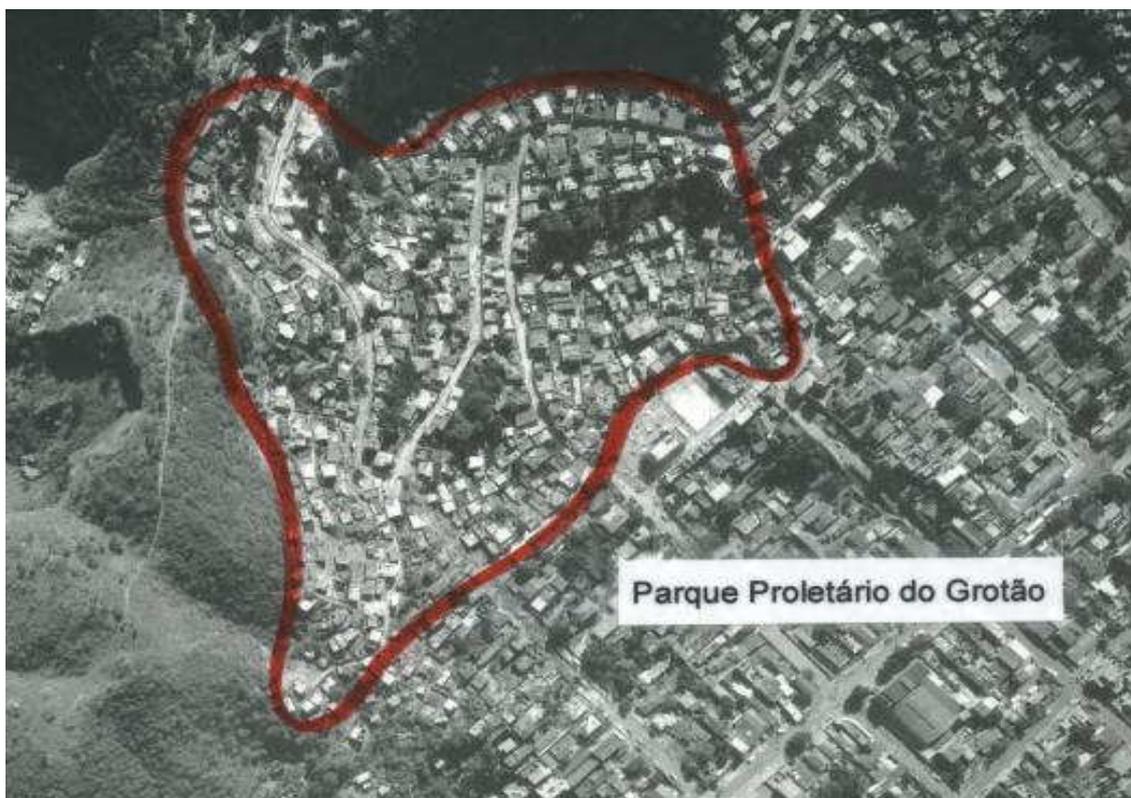
Assim como na área denominada favelinha, essas novas construções possuem, em geral, um padrão construtivo inferior ao verificado nas áreas mais consolidadas da favela, além de não possuírem infra-estrutura adequada. Na imagem também é possível observar crianças brincando próximas de uma encosta. Qualquer distração pode acabar ocasionando um acidente fatal.

Ao compararmos as duas áerofotos disponíveis no SABREN (1997 – logo após a implementação do Programa Favela-Bairro – e 2004) podemos observar o adensamento e expansão das áreas assinaladas<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> No SABREN não está disponível nenhuma aerofoto anterior a 1997 do Parque Proletário do Grotão, diferentemente das imagens do Parque Royal que datam da década de 1970.

**Foto 16: Aerofoto do Parque Proletário do Grotão (1997)**



FONTE: SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda) – acesso em 15/01/2008.

Na delimitação da aerofoto de 1997 podemos observar que os equipamentos urbanos, como a quadra poliesportiva coberta e o POUISO, onde também está instalada a Associação de Moradores local, não estão dentro da delimitação do Parque Proletário do Grotão. Fato que não se repete na delimitação de 2004.

**Foto 17: Aerofoto do Parque Proletário do Grotão (2004)**



FONTE: SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda) – acesso em 15/01/2008.

Após mais de uma década da implementação do Programa Favela-Bairro no Parque Proletário do Grotão foi verificado que a principal forma de crescimento da favela ocorreu através do adensamento e crescimento horizontal, seja na área denominada favelinha, seja na reocupação de áreas de risco. Cabe ressaltar que nas áreas mais estruturadas da favela também foi verificado crescimento vertical, mas esse raramente ultrapassando dois pavimentos.

#### **4.2 CONCEPÇÃO DO PROGRAMA FAVELA-BAIRRO**

O projeto foi realizado pela empresa Terravista – Agência de Planejamento Ltda, em 1995, através de uma equipe multidisciplinar composta por três arquitetos, dois geógrafos, uma socióloga, um engenheiro e uma advogada.

Uma das críticas ao Programa Favela-Bairro se deve a não utilização de equipes multidisciplinares na elaboração dos projetos, algo que estava previsto no edital do concurso. No caso da empresa Terravista, responsável pela elaboração do projeto no Parque Proletário do Grotão, essa medida foi seguida, configurando uma exceção.

A análise que será realizada possui como base os documentos elaborados pela Terravista (diagnóstico, plano de intervenção, anteprojeto e plano executivo) e entregues a prefeitura, conforme consta no contrato firmado entre as partes.

No anteprojeto apresentado pela empresa, as sugestões foram divididas em quatro “famílias de intervenção”.

A primeira família de intervenção preocupa-se com a integração viária entre a favela e o bairro. Para realizar a integração viária era necessário garantir o acesso da favela pelas quatro vias formais que ligam a favela ao bairro.

Até aquele momento apenas uma via era utilizada pelos moradores, a Rua Tenente Luiz Dorneles. A escadaria que liga a favela ao bairro através da Rua Ipojuca deveria ser reconstruída e as obras na Rua Gonçalves Magalhães precisavam ser concluídas.

O caso mais complicado se dava na Rua Jurumirim. Esta rua foi fechada pelo tráfico de drogas. Cabe ressaltar que em várias partes dos documentos enviados pela empresa a prefeitura é chamada à atenção para os problemas relacionados ao tráfico de drogas na favela.

Em relação à parte viária, foi sugerido ainda articular duas ruas da favela (Jurumirim e Tenente Luiz Dorneles) através da construção de uma nova rua em forma de túnel (rua embaixo e casas em cima – ver anexo), além de interligá-las a Rua Santa Luzia.

A segunda família de intervenção visa estabelecer normas gerais e específicas para serem adotadas em relação ao tipo de pavimentação e comprimento, a distribuição de postes e luminárias e o padrão construtivo na favela, em suas diferentes áreas (becos, ruas principais e secundárias).

A terceira família de integração trata da melhoria da qualidade de vida de toda a comunidade. O documento afirma que todos têm o direito à água encanada, rede

de esgoto, coleta de lixo, luz, abrigo seguro, entre tantos outros direitos, que na prática, as classes sociais pobres de países como o Brasil não possuem acesso.

A respeito desses direitos, o anteprojeto afirma que não basta apenas estender esses serviços a todos os moradores. Esses serviços devem ser aprimorados permanentemente para garantir a melhoria da qualidade de vida da população local.

Dentro da terceira família de intervenção ainda são destacadas as seguintes questões: a contenção e o reflorestamento de encostas, os padrões (mínimos) de habitabilidade (retorna um pouco ao que foi trabalhado na segunda família de intervenção) e a regularização fundiária. Essa última, regularização fundiária, é colocada como uma das condições para a valorização da cidadania.

A quarta família de intervenção trabalha a questão da renovação dos espaços urbanos relevantes da favela. A empresa Terravista vai estabelecer e denominar de espaços urbanos relevantes: a quadra, a sede da associação, a creche, pequenos largos e praças e o depósito de lixo.

Cabe registrar que a empresa deixa bem claro que irá privilegiar a área mais baixa da favela e próxima do bairro ao afirmar que de toda a favela foi eleita (pela empresa e não pelos moradores) “a quadra que tem a creche e um espaço destinado a geração de renda ao lado, bem próximo a ela a sede da associação de moradores, e os dois principais largos de acesso à favela como o espaço síntese das proposições do Favela-Bairro no Grotão” (EMPRESA TERRAVISTA, 1995 a: 6).

Segundo a EMPRESA TERRAVISTA (1995 a: 6) “este espaço exerce sobre os moradores indiscutível atração jogos, brincadeiras, bailes, festas, assembléias comunitárias, comícios, etc ali acontecem, transformando-o de fato na ‘ágora` do lugar”. Pelo que é exposto no anteprojeto, intervir nesse espaço permitiria ainda a integração com o bairro e o entorno.

No folder de divulgação do Programa Favela-Bairro no Parque Proletário do Grotão (ver anexo) são destacados os seguintes problemas encontrados na favela:

- Moradias em áreas de risco;
- Precariedade de rede de esgoto e drenagem;

- Vias de acesso inadequadas para veículos e pedestres;
- Deterioração dos prédios comunitários (associação de moradores, creche, posto de saúde);
- Acúmulo de lixo no principal acesso da comunidade.

Para combater esses problemas, no folder, são propostas as seguintes soluções:

- Novos acessos para veículos e pedestres;
- Largos e praças reurbanizadas e com pavimentação diferenciada;
- Ampliação das vias internas para tráfego de veículos e circulação de pedestres;
- Implantação de sistema de esgoto e de águas pluviais;
- Abastecimento de água;
- Eliminação das áreas de risco com relocação de famílias prioritariamente dentro da comunidade;
- Melhoria na coleta e destino do lixo;
- Reforma do centro de atividades comunitárias com a criação da quadra de esporte, arquibancada e vestiário;
- Reforma da creche, sede da Associação de Moradores e posto de saúde;
- Criação de um núcleo de comércio e serviços destinados à geração de emprego e renda e capacitação profissional.

Na concepção do projeto já encontramos um grande obstáculo para a execução do que está proposto no folder. Ao compararmos o plano de intervenção e o anteprojeto (ambos de 1995) com o plano executivo (realizado cerca de um ano após a elaboração dos outros dois documentos – 1996), podemos constatar que foram realizadas várias alterações no que estava previsto anteriormente (ver anexos).

O anteprojeto previa a ligação de duas ruas através da construção de uma rua em forma de túnel, com residências em cima (destinadas às famílias removidas das áreas de risco), mas foi retirado do plano executivo. Assim duas das dez soluções propostas, presentes no folder, não podem ser aplicadas completa ou parcialmente: “novos acessos para veículos e pedestres” e “eliminação das áreas de risco com relocação de famílias prioritariamente dentro da comunidade”.

Em relação à ligação de duas ruas através da construção de uma rua em forma de túnel, com residências em cima, no anexo podemos constatar a grandiosidade da intervenção proposta. O motivo alegado para não entrar no plano executivo, muito provavelmente, foi devido à questão financeira.

Uma terceira solução proposta também ficou comprometida, a “criação de um núcleo de comércio e serviços destinados à geração de emprego e renda e capacitação profissional” prevista junto à creche, foi retirada do plano executivo.

#### **4.3 ANÁLISE DO PROJETO E DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA**

Por questões didáticas, apresentamos as famílias de intervenção seguindo a ordem proposta pela empresa responsável por sua elaboração. Contudo a análise do projeto e da execução do programa não seguirá necessariamente essa ordem.

O Programa Favela-Bairro, implementado pela prefeitura, na favela Parque Proletário do Grotão ao concentrar seus esforços (e os equipamentos urbanos) na parte baixa, área mais “desenvolvida” da favela, acabou privilegiando essa área em detrimento de outras bem mais precárias, reforçando a diferenciação existente no interior da favela.

### Foto 18 (A e B): Área privilegiada pelo Programa Favela-Bairro



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Nas imagens acima podemos observar uma praça e ao fundo a creche e o posto médico municipal (imagem à esquerda) e uma quadra poliesportiva coberta (imagem à direita). O POUISO, onde também funciona a Associação de Moradores, apesar de não aparecer nas imagens acima, também está localizado nessa parte da favela.

Se o objetivo foi reforçar uma diferenciação interna na favela, podemos afirmar que o projeto foi bem sucedido. Nessa parte da favela encontramos o melhor padrão construtivo das residências e a maior verticalização (predomínio de dois pavimentos, com o terceiro começando a aparecer, apesar da proibição – o máximo permitido são dois pavimentos).

Entre as justificativas para a concentração dos equipamentos urbanos na área contígua ao bairro e mais dinâmica da favela, aparece à questão da integração entre a favela e o bairro. A instalação dos equipamentos próximos ao bairro permitiria a população do entorno também desfrutar desses benefícios.

Em relação as segunda e terceira famílias de intervenção, padrões urbanísticos e melhoria da qualidade de vida, respectivamente, podemos afirmar, tendo como subsidio o trabalho de campo realizado – excluindo por enquanto as entrevistas realizadas com os moradores – que tanto os padrões urbanísticos como a qualidade dos serviços prestados não alcançaram os padrões idealizados pela

empresa que concebeu o projeto. E tampouco a infra-estrutura e os serviços vem sendo aprimorados ao longo do tempo.

Nos documentos elaborados pela Terravista não foi verificada uma grande preocupação a médio e longo prazo em relação aos aspectos urbanísticos e a qualidade dos serviços, apesar de ser ressaltado que eles deveriam estar sendo aprimorados constantemente.

A empresa não apresenta propostas, apenas ressalta a importância de se evitar um elevado crescimento populacional da favela. Afirma que um elevado crescimento da favela, por exemplo, resultaria em uma saturação do que foi implementado, fazendo com que a qualidade dos aspectos urbanísticos e dos serviços prestados rapidamente venha a se deteriorar.

O projeto do Parque Proletário do Grotão não se preocupou com um possível crescimento da favela após as obras, não propondo nada a esse respeito. As normas gerais para construção são estabelecidas pelo POUSO, que via de regra, ao constatar o desrespeito de tais normas comunica a prefeitura, via ofício, o ocorrido. Cabe registrar, que segundo uma funcionária do POUSO, a prefeitura raramente toma alguma atitude após o recebimento dos ofícios enviados pelo POUSO.

A (re)ocupação de áreas de risco desapropriadas pela prefeitura, juntamente com o adensamento e a expansão horizontal mostram que a população local dispõe de espaço, sem obstáculos, ao menos por parte do poder público municipal, para continuar o processo de crescimento horizontal da favela, não precisando recorrer necessariamente a verticalização.

Cabe ressaltar uma única exceção, em relação ao processo de ocupação e expansão da favela, no caso, as áreas onde foi implementado o reflorestamento. Essas áreas não foram reocupadas. Apesar de ser mencionado pela Terravista, o reflorestamento não possui apenas a tarefa de conter erosão, reduzir deslizamento e aumentar a captação da água. Ela pode ainda auxiliar na contenção da expansão horizontal da favela.

Sem esgotar a segunda e terceira famílias de intervenção, seguiremos a análise. Nos subtópicos “Comparação antes e depois do Programa Favela-Bairro” e “Após uma década: tudo é como antes?” voltaremos a analisar alguns aspectos dessas famílias de intervenção, sobretudo em relação a execução das obras, a

prestação dos serviços e do atual estado de conservação dos equipamentos urbanos.

Por fim, mas nem por isso menos importante, analisaremos a primeira família de intervenção, a “integração viária com o bairro”. Vimos que um dos objetivos da Terravista era estabelecer a ligação da favela ao bairro pelas quatro vias disponíveis. Vimos também que duas estavam em condições precárias (Rua Gonçalves Magalhães e a escadaria com acesso a Rua Ipojuca), em uma o tráfico de drogas não permitia o acesso (Rua Jurumirim), sendo realizada a entrada e saída de moradores e veículos efetivamente por apenas uma das quatro vias (pela Rua Tenente Luiz Dorneles).

Na imagem a seguir podemos observar a escadaria que serve de acesso ao Parque Proletário do Grotão via Rua Ipojuca. Podemos constatar que após o Programa Favela-Bairro a condição material da escadaria deixou de ser precária. Cabe registrar que a pintura é recente e segundo a vice-presidente da Associação de Moradores local, a sua manutenção foi realizada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

**Foto 19: Via de acesso ao Parque Proletário do Grotão pela Rua Ipojuca**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Na Rua Gonçalves Magalhães nenhuma obra foi executada com a intenção de melhorar o estado da rua e a sua acessibilidade à favela e ao seu interior, apesar de constar no plano executivo (ver anexo). Na imagem a seguir podemos constatar a precariedade da rua, que impossibilita o acesso de automóveis e dificulta até mesmo a circulação da população local por essa via.

**Foto 20 (A e B): Rua Gonçalves Magalhães**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Além do bairro, o Parque Proletário do Grotão também é contíguo ao Morro do Caracol, ambos fazem parte do Complexo do Caricó. Como estão sob o “domínio” da mesma facção criminosa do tráfico de drogas, não existe nenhum empecilho para a circulação dos moradores de uma favela a outra.

**Foto 21: Acesso ao Morro do Caracol**



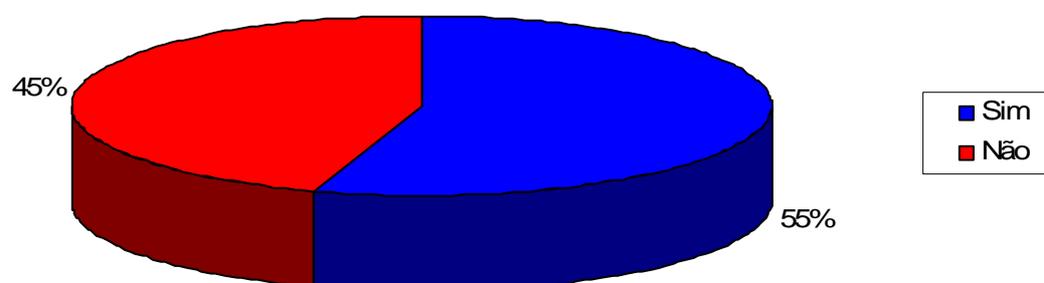
FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Na imagem anterior, registrada no Parque Proletário do Grotão, a via à direita serve de acesso à outra favela (Caracol). As residências à direita, ao fundo, pertencem ao Morro do Caracol.

#### **4.4 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PROJETO**

Segundo a pesquisa realizada, um pouco mais da metade dos entrevistados (55%) afirmaram ter ouvido ou participado de uma ou mais reuniões sobre o projeto do Programa Favela-Bairro para o Parque Proletário do Grotão.

**Gráfico 13: Soube ou participou das reuniões para a elaboração do projeto?**

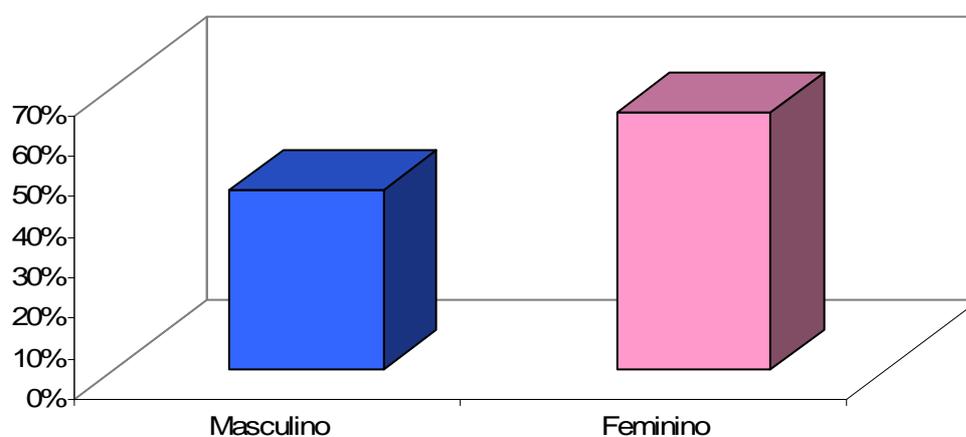


FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

A partir do resultado expresso, no gráfico acima, podemos nos indagar se realmente o projeto foi amplamente divulgado perante a população local.

Buscamos também verificar o conhecimento de tais reuniões e a participação por gênero. Podemos conferir os resultados obtidos no gráfico a seguir.

**Gráfico 14: Soube ou participou das reuniões para a elaboração do projeto (por gênero)**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Como podemos observar, o conhecimento e participação foi bem superior no gênero feminino, beirando 70%, enquanto o gênero masculino não alcançou 50%..

Contudo, ao perguntarmos aos entrevistados que souberam ou participaram do projeto se tinham proposto alguma sugestão. Todas as respostas foram negativas.

Uma liderança local entrevistada inclusive denunciou que o projeto veio pronto, sem margem para alterações. Diante desse quadro podemos afirmar que o Programa Favela-Bairro não realizou uma participação efetiva da população local na tomada das decisões no Parque Proletário do Grotão. Sendo a participação – tão enfatizada no Plano Diretor e no Programa Favela-Bairro – na prática, muito mais uma mera informação, não chegando sequer a uma consulta à população local.

Ao retornarmos a tipologia proposta por Souza (2002), podemos afirmar que a participação da população do Parque Proletário do Grotão, na verdade, se configurou como uma pseudoparticipação.

Ao analisar os documentos elaborados pela empresa responsável pela elaboração do projeto, podemos constatar que a própria Terravista destaca a dificuldade para obter informações sobre a favela e propiciar a participação da população local devido à interferência do tráfico de drogas. A empresa é crítica ao afirmar que a participação dos moradores foi precária. A “solução” encontrada foi realizar encontros com os membros da Associação de Moradores (ver anexo).

A realidade apresentada pela empresa responsável pela elaboração e execução do projeto nos mostra a dificuldade encontrada e os limites impostos a uma participação efetiva da população local frente ao avanço do tráfico de drogas nas favelas. Podemos indagar qual é a representatividade de uma associação de moradores nesse contexto? Qual é a margem de manobra para a atuação dessa associação de moradores? Vejamos o caso específico do Parque Proletário do Grotão, que infelizmente, não é muito diferente das demais favelas “dominadas” pelo tráfico de drogas ou por milícias.

No início da década de 1990, em 1993, o senhor Antônio Pedro foi eleito presidente da associação de moradores local, numa eleição que contou com a participação de cerca de seiscentos eleitores. O senhor Antônio Pedro obteve cerca

de 90% dos votos, contra cerca de 10% do seu adversário, conhecido como “Zé Pretinho” (que recebeu o apoio da até então presidente Dona Regina).

O senhor Antônio Pedro – que é pai do atual presidente da associação de moradores (o senhor Pedro Antônio da Costa Neto) – afirmou que ao assumir a associação de moradores encontrou um quadro extremamente caótico e conivente com o tráfico de drogas<sup>48</sup>.

Em seu curto período à frente da associação de moradores, o senhor Antônio Pedro, buscou resgatá-la, mas em função dos problemas externos, leia-se associados ao tráfico de drogas, acabou adoecendo e pedindo afastamento do cargo em 1994. Seu então vice-presidente não quis assumir, sendo então convocada uma nova eleição.

Em uma eleição conturbada, devido à questão da violência associada ao tráfico de drogas, apenas uma chapa concorreu ao cargo, sendo essa presidida pelo senhor João Luiz, que sem concorrência acabou saindo vitorioso e assumindo a presidência da associação de moradores. Cargo que ocupou até 1996, quando em função do descontentamento da população local e de pressão do tráfico de drogas, acaba abandonando a associação de moradores.

Nesse contexto assume o senhor Pedro Antônio, que entrou no meio da execução das obras do Programa Favela-Bairro. O então presidente afirmou que pouca coisa foi possível alterar do projeto (que já veio pronto)<sup>49</sup>.

Pelo que foi exposto é possível afirmar que existem sérios obstáculos, no que se refere à participação dos moradores na tomada de decisões, em lugares “dominados” pelo tráfico de drogas e as lideranças locais necessitam de uma grande “habilidade” para poderem atuar em prol da população local, ao mesmo tempo em que não podem contrariar o tráfico de drogas, ou seja, uma tarefa bastante difícil.

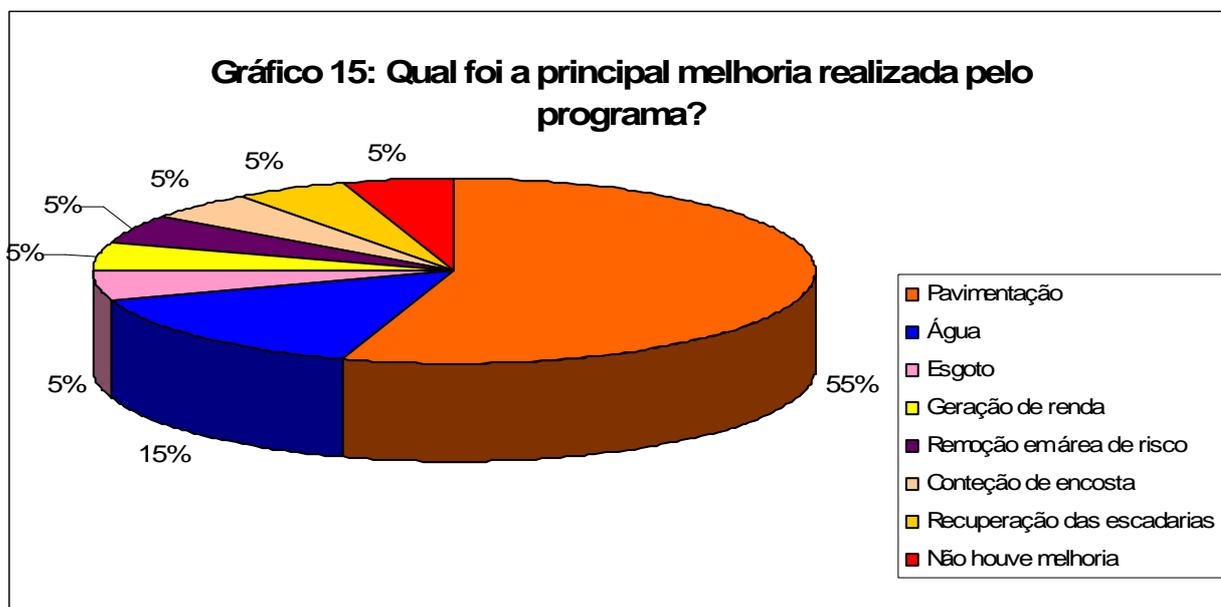
---

<sup>48</sup> Em entrevista, o então presidente da associação de moradores, afirmou que existia uma conta bancária da associação de moradores que era utilizada pelos traficantes.

<sup>49</sup> Cabe registrar que o senhor Pedro Antônio há mais de uma década é o presidente da associação de moradores local. Em 1997, venceu a eleição composta por duas chapas (613 x 141) e desde então nenhuma outra chapa de candidatou. É válido assinalar que grande parte dessa história (processo eleitoral da associação de moradores) foi obtida através de entrevistas com lideranças locais, uma vez que o livro das atas das reuniões e eleições desapareceu na gestão do presidente João Luiz.

#### 4.5 COMPARAÇÃO ENTRE O ANTES E DEPOIS DO PROGRAMA

Ao perguntarmos aos entrevistados quais foram as três principais melhorias realizadas pelo Programa Favela-Bairro no Parque Proletário do Grotão, obtivemos como principal melhoria a pavimentação (55%), como podemos observar no gráfico a seguir.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

A água aparece como a segunda resposta mais citada, atrás apenas da pavimentação, como principal melhoria promovida pelo programa. Sendo seguida pelo esgoto, geração de renda, remoção de área de risco, contenção de encosta e recuperação de escadarias, todas empatadas. Ainda tivemos um entrevistado que afirmou que o programa não trouxe melhoria alguma para o Parque Proletário do Grotão.

Ao que parece, as áreas de risco receberam atenção especial pelo programa e foram bem executadas. A contenção das encostas e a remoção das áreas de risco são questões que estão intimamente relacionadas e juntas apareceram como principal intervenção do programa para um em cada dez entrevistados.

A geração de renda, segundo a entrevista ocorreu de forma temporária e assim como as obras tiveram início e fim, pois a fonte de renda dava-se através da venda de quitinetas para os operários que trabalhavam na execução das obras.

Ao considerarmos o número de vezes que uma dada resposta apareceu, independente da sua ordem, a melhoria mais apontada continuou sendo a pavimentação, seguida pela água. No total foram listadas quinze melhorias. Na tabela a seguir podemos observar todas as melhorias assinaladas pelos entrevistados, assim como o percentual de cada resposta.

**Tabela 6: Quais foram as 3 principais melhorias promovidas pelo programa?**

| -  | Respostas   | Percentual |
|----|---|------------|
| 1  | Pavimentação                                      | 65%        |
| 2  | Água  | 40%        |
| 3  | Serviços (saúde e educação)                       | 35%        |
| 4  | Esgoto  | 25%        |
| 5  | Energia elétrica (inclusive a iluminação pública) | 25%        |
| 6  | Contenção de encosta                              | 10%        |
| 7  | Transporte  | 10%        |
| 8  | Abertura de ruas                                  | 10%        |
| 9  | Remoção em área de risco                          | 5%         |
| 10 | Recuperação das escadarias                        | 5%         |
| 11 | Geração de renda                                  | 5%         |
| 12 | Prédio da Associação de Moradores                 | 5%         |
| 13 | Limpeza   | 5%         |
| 14 | Comércio  | 5%         |
| 15 | Áreas de lazer                                    | 5%         |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

A pavimentação aparece na resposta de mais da metade dos entrevistados (65%), a principal melhoria destacada pelos moradores. Já a água está presente na resposta de quase metade dos entrevistados (40%). Cabe registrar que os moradores do Parque Proletário do Grotão ainda sofrem com a oferta da água<sup>50</sup>.

Um em cada três entrevistados (35%) destacou a melhoria na prestação de serviços básicos (educação e saúde), sendo a terceira resposta mais freqüente. Um dado no mínimo curioso é que apesar de estar presente na resposta de um em cada três entrevistados, a melhoria na prestação de serviços básicos (saúde e educação) não apareceu nenhuma vez como a principal melhoria.

Ao analisarmos as respostas por gênero podemos observar que o gênero feminino responde por mais de 70% das respostas em relação à prestação de serviços nas áreas de educação (creche) e saúde. No geral, 45% das entrevistadas destacaram a melhoria na prestação dos serviços, enquanto apenas cerca de 20% dos entrevistados destacaram esse tipo de melhoria.

O esgoto e a energia elétrica estão presentes na resposta de um em cada quatro entrevistados (25%). Juntamente com a pavimentação e a água, o esgoto e a energia elétrica compõem os principais elementos de infra-estrutura. Todos eles aparecem entre as cinco melhorias mais destacadas pelos entrevistados. O que expressa a ênfase do Programa Favela-Bairro na infra-estrutura.

Em relação à energia elétrica cabe fazer uma ressalva. A iluminação pública foi agregada a ela na construção da tabela. Se o fornecimento de energia elétrica foi obtido com sucesso, já a iluminação pública, apesar de ter melhorado bastante, apresenta problemas constantemente, principalmente, devido à quebra de lâmpadas nos confrontos entre traficantes e policiais (algo que ocorre com certa freqüência). Segundo a associação de moradores local, a Rio Luz demora em média de quinze dias a um mês para fazer a substituição das lâmpadas quebradas. O motivo da demora fornecido pela empresa é a falta de lâmpadas.

---

<sup>50</sup> A Associação dos Moradores do Parque Proletário do Grotão é a responsável pela realização da manobra da água, que é dividida com outras duas comunidades (Paz e Sereno). A água é fornecida as residências do Parque Proletário do Grotão três vezes por semana, enquanto as outras duas favelas, por serem menores, recebem água duas vezes por semana. A associação de moradores local manobra a água em cada rua da favela durante o intervalo de tempo de quatro horas. Diante desse quadro, os moradores devem se adaptar armazenando a maior quantidade possível de água, ao mesmo tempo em que devem economizá-la para que não fique sem esse recurso fundamental para a existência da vida e para as práticas cotidianas.

A pavimentação em conjunto com a abertura de novas ruas, mesmo apresentando problemas e não sendo completa, favoreceu a melhoria da acessibilidade permitindo a melhoria do transporte dentro da favela. Esse transporte é realizado basicamente por kombis e motos. Outra intervenção relacionada à acessibilidade foi a recuperação das escadarias, sendo todas essas intervenções ressaltadas pelos entrevistados.

As intervenções nas áreas de risco de deslizamento (retenção de encosta e a remoção da área de risco) e a construção das áreas de lazer e do edifício onde funciona o POUZO (e a associação de moradores) também foram lembradas pelos entrevistados. Assim como a melhoria da limpeza (realizada pelos garis comunitários<sup>51</sup>), o aumento das atividades comerciais no interior da favela e a geração de renda. Esta última tendo ocorrido de forma temporária, como foi assinalado anteriormente.

Na comparação entre o antes e depois do Programa Favela-Bairro ainda perguntamos ao entrevistado “o que deveria ter sido realizado ou poderia ter sido feito melhor?”. No total obtivemos quinze respostas distintas, entre críticas e sugestões. Na tabela a seguir podemos conferir todas as respostas, assim como a frequência da cada uma delas.

---

<sup>51</sup> A associação de moradores também destaca o trabalho realizado pelos garis comunitários, mas denuncia a falta de pessoal para realizar essa atividade de forma adequada.

**Tabela 7: O que deveria ter sido realizado ou poderia ter sido feito melhor?**

| -  | Respostas  | Percentual |
|----|--|------------|
| 1  | Ruas mais largas   | 25%        |
| 2  | Lixo (falta lugar adequado para a sua deposição e recolhimento insuficiente) | 15%        |
| 3  | Esgoto (entupimentos constantes)   | 10%        |
| 4  | Contenção de encostas  | 10%        |
| 5  | Não houve geração de renda   | 5%         |
| 6  | Áreas de lazer   | 5%         |
| 7  | Falta de manutenção  | 5%         |
| 8  | Água   | 5%         |
| 9  | Deveria ter continuado a creche antiga                                       | 5%         |
| 10 | Pensaram uma coisa e fizeram outra   | 5%         |
| 11 | Segurança  | 5%         |
| 12 | Continuar as obras   | 5%         |
| 13 | Melhorar a "Favelinha"   | 5%         |
| 14 | Acabamento das residências   | 5%         |
| 15 | Cursos (para as crianças)  | 5%         |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Apesar da pavimentação ser destacada como principal melhoria e a acessibilidade ter melhorado devido à abertura de ruas no interior da favela, dinamizando o transporte em seu interior da favela. A largura das ruas foi o principal alvo das críticas ao que foi realizado. Um quarto dos entrevistados (25%) se queixou da largura das ruas.

Nas imagens a seguir podemos constatar a pequena largura das ruas, que não permite o fluxo, por exemplo, de dois veículos em sentidos contrários, exceto se ao menos um dos veículos for uma moto.

**Foto 22 (A e B): Principal crítica ao que foi realizado pelo programa: ruas estreitas**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

A simples entrega de um móvel ou eletrodoméstico no Parque Proletário do Grotão envolve dois complicadores. O primeiro é em relação à questão da violência associada à atuação do tráfico de drogas<sup>52</sup>. O segundo se deve a largura das ruas. Para ilustrar esse segundo complicador, podemos imaginar a dificuldade para um caminhão, por exemplo, transitar nessas ruas. Seja por um motivo ou outro, diversas empresas não entregam os produtos comprados pelos moradores locais na favela, segundo os entrevistados. Tendo os mesmos que buscar meios próprios para que as mercadorias cheguem aos seus lares, aumentando o custo e o tempo, que poderiam ser destinados a outras atividades.

Nas imagens anteriores ainda podemos observar a precariedade da calçada, isso quando ela existe. Recorrentemente os moradores para transitar entre os

---

<sup>52</sup> Algumas empresas não entregam o produto dentro da favela devido ao medo de ter o caminhão saqueado por traficantes.

diversos pontos do Parque Proletário do Grotão têm que andar no meio da rua devido à precariedade ou ausência da calçada.

A falta de calçadas adequadas e a presença de ruas estreitas revelam a dificuldade para intervir em áreas consolidadas a um baixo custo. O que reforça a importância do planejamento urbano.

O Programa Favela-Bairro visa realizar a “transformação” da favela em bairro a partir de uma leitura urbanística alterando o mínimo possível, ou melhor, gastando o mínimo possível. A limitação orçamentária para a realização da intervenção levou a concepção e a execução de um projeto que possui como parâmetro a questão financeira e não a questão urbanística.

Em segundo lugar aparece a questão da limpeza (lixo) em 15% das entrevistas. O acúmulo de lixo em diversos pontos da favela causa mau cheiro e favorece o aparecimento de ratos (e doenças).

**Foto 23 (A e B): Questão da limpeza: falta de locais adequados para o depósito do lixo**



FONTE: ABRAMO, Pedro. Pesquisa “Mercados informais de solo nas cidades brasileiras e acesso dos pobres ao solo urbano” (2005).

A associação de moradores local, responsável pela coordenação dos garis comunitários, contratados pela prefeitura, como vimos anteriormente, alega que o número de garis comunitários é insuficiente para o pleno atendimento de toda a

comunidade de forma satisfatória e denuncia a falta de lixeiras e caçambas de lixo para que a população possa depositar o lixo e entulho em um lugar adequado.

Uma parcela das sugestões se refere a aspectos sociais, que deveria vir junto com a implementação da infra-estrutura, mas que na prática foi pouco explorada pelo programa. A falta de programas para a geração de renda e cursos, o fechamento da creche que funcionava antes do programa e a questão da segurança estiveram presentes nas respostas dos entrevistados.

Os equipamentos, como vimos anteriormente, foram concentrados na parte baixa da favela. Fora dessa área não existem outras áreas de lazer. Essa carência também foi identificada durante as entrevistas.

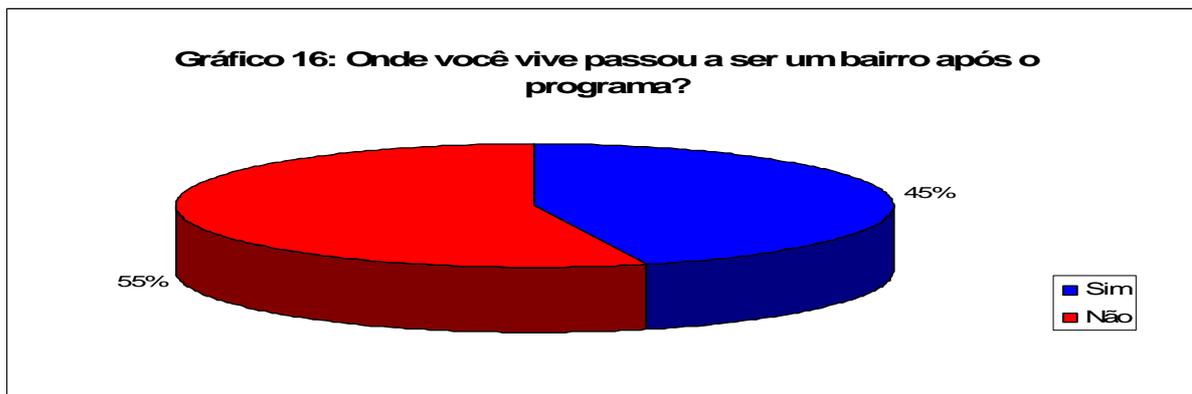
Por fim, não poderíamos deixar de mencionar aspectos específicos de determinadas partes da favela. Os moradores da área de expansão denominada “favelinha” sugeriram melhorias para essa área que surgiu após a implementação do programa. Assim como os moradores das áreas de risco de deslizamento pedem maior atenção em relação a contenção de encostas.

#### **4.6 A INTEGRAÇÃO ENTRE A FAVELA E O BAIRRO**

O Programa Favela-Bairro, como vimos, parte da premissa de que é necessário criar elementos nas favelas, sobretudo do ponto de vista urbanístico, para que seja possível a leitura das mesmas como bairro. Destinamos uma parte do segundo capítulo para a discussão do que é a favela e o que é o bairro e vimos que responder a essas questões não é uma tarefa fácil, existindo diferentes pontos de vista, que mudam no espaço e no tempo.

Diante desse quadro resolvemos fazer duas perguntas aos próprios moradores do Parque Proletário do Grotão. A primeira visava saber se eles achavam que o lugar onde moram passou a ser ou não um bairro após a intervenção do Programa Favela-Bairro. Já a segunda pergunta teve como objetivo identificar qual é a diferença entre um bairro e uma favela.

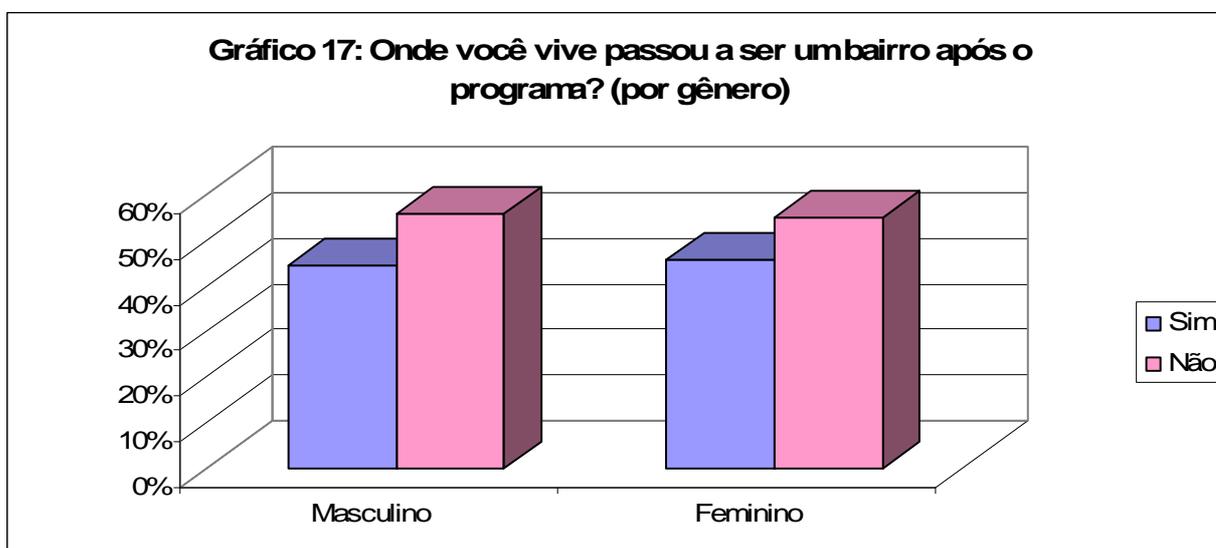
No gráfico a seguir podemos conferir a resposta dos entrevistados em relação à primeira pergunta: “onde você vive passou a ser um bairro após o programa?”.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

A maior parte dos entrevistados no Parque Proletário do Grotão (55%) afirmou que o lugar onde moram não se tornou um bairro após a implementação do Programa Favela-Bairro.

Já no gráfico a seguir, podemos observar as respostas por gênero.



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Ao analisarmos as respostas por gênero podemos constatar que tanto as mulheres, quanto os homens apresentaram respostas semelhantes, praticamente na mesma proporção. Em ambos temos o predomínio da afirmação de que o Parque Proletário do Grotão não se tornou um bairro após o Programa Favela-Bairro.

Aos que afirmaram que o Parque Proletário do Grotão se tornou um bairro após a intervenção do Programa Favela-Bairro, perguntamos o motivo de tal alteração. Na tabela a seguir podemos conferir as respostas dos entrevistados.

**Tabela 8: Por que o Parque Proletário do Grotão se tornou um bairro após o programa?**

| - | Respostas  | Percentual |
|---|--|------------|
| 1 | Melhorou bastante coisa em comparação ao que era   | 44,44%     |
| 2 | A prefeitura reconhece (nome nas ruas)             | 11,11%     |
| 3 | Questão da habitação                               | 11,11%     |
| 4 | Facilidade de acesso e compra                      | 11,11%     |
| 5 | Prestação de serviços (esporte, saúde, etc)        | 11,11%     |
| 6 | As pessoas do bairro reclamam dos mesmos problemas | 11,11%     |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

O motivo alegado por quase metade dos entrevistados (44%) que afirmaram que o Parque Proletário do Grotão se tornou um bairro após o programa foi à melhora em comparação ao que era antes. Se agregarmos a esse aspecto positivo geral, a questão da habitação e da prestação de serviços, atingimos cerca de 70% desses entrevistados.

Como podemos observar a justificativa não está na comparação com o bairro do entorno, mas no próprio lugar.

A constatação acima nos traz a questão do percebido e do vivido. Os moradores vivenciam o lugar onde moram e não o bairro. No cotidiano do morador as pequenas alterações produzidas no lugar onde moram possivelmente são mais sentidas do que grandes alterações no entorno.

Uma outra questão que pode ser trabalhada está na ênfase aos aspectos físicos. O programa atua quase que exclusivamente nesses aspectos, por isso os

moradores podem percebê-los em maior quantidade que outros aspectos. Isso acabou refletindo nas respostas dos entrevistados.

Aos que afirmaram que o Parque Proletário do Grotão não se tornou um bairro após a intervenção do Programa Favela-Bairro, perguntamos o motivo para a permanência do mesmo como favela. Na tabela a seguir podemos conferir as respostas.

**Tabela 9: Por que o Grotão não se tornou um bairro após o programa?**

| - | Respostas  | Percentual |
|---|--|------------|
| 1 | Questão da infra-estrutura   | 36,36%     |
| 2 | Questão da violência (associada ao tráfico de drogas)                  | 27,27%     |
| 3 | Área de risco de deslizamento  | 9,09%      |
| 4 | Desorganização (cada um faz o que quer)                                | 9,09%      |
| 5 | A prefeitura e os moradores não tratam o lugar como se fosse um bairro | 9,09%      |
| 6 | Não soube explicar   | 9,09%      |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

A atual situação da infra-estrutura ainda é considerada precária por cerca de 35% dos entrevistados. Por isso o Parque Proletário do Grotão não pode ser considerado um bairro para esses entrevistados.

A questão da violência associada direta ou indiretamente ao tráfico de drogas responde por cerca de um quarto das respostas dos que afirmaram que o Parque Proletário do Grotão ainda deve ser considerado uma favela. Ao retornarmos a tipologia sobre o grau de violência, proposta sob a orientação do Professor Pedro Abramo, o Parque Proletário do Grotão foi inserido dentro do grau quatro “violência sistemática”.

De acordo com esse grau, a população do Parque Proletário do Grotão vive sob um clima de guerra permanente (entre os traficantes e a polícia, que faz

incursões com certa freqüência na favela), parecendo um barril de pólvora pronto para estourar a qualquer momento, criando um clima permanente de medo entre os moradores. Devido a esse clima foi observado, ao longo das entrevistas, que parte dos entrevistados sentiam um certo desconforto ao responder essa questão. Por isso, podemos levantar a possibilidade para a subestimação do percentual da influência dessa resposta (questão da violência).

Apesar de aparecerem separadas, a desorganização (cada um faz o que quer) e a prefeitura e os moradores não tratam o lugar como se fosse um bairro, podem ser agregadas perfazendo cerca de 20% das entrevistas. Nessas duas respostas, o respeito às normas e a organização são colocados como os principais aspectos que continuam fazendo do Parque Proletário do Grotão uma favela.

Ainda em relação à questão envolvendo favela e bairro, perguntamos qual a diferença entre eles. Novamente optamos por trabalhar a percepção do entrevistado separadamente. Primeiramente apresentaremos as respostas dos entrevistados que afirmaram que o Parque Proletário do Grotão se transformou em bairro e logo em seguida trabalharemos a percepção dos que ainda crêem que o local continua sendo uma favela.

**Tabela 10: Qual é a diferença entre favela e bairro? (Parque Proletário do Grotão é bairro)**

| - | Respostas  | Percentual |
|---|--|------------|
| 1 | Questão da habitação (na favela só tem barraco, casas caindo, etc) | 44%        |
| 2 | Questão da urbanização   | 33%        |
| 3 | Questão da organização   | 22%        |
| 4 | Não soube explicar   | 22%        |
| 5 | Melhores condições de vida   | 11%        |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Para a interpretação da tabela 10 é válido registrar que na sua construção foram considerados todos os argumentos utilizados pelo entrevistado em sua justificativa, não se limitando a apenas um. Por isso o somatório das respostas acima ultrapassa 100%.

Como podemos observar quase 50% dos entrevistados que afirmaram que o Parque Proletário do Grotão se tornou bairro crê que a diferença entre a favela e o bairro passa pela questão da habitação. A imagem para esses moradores é a da habitação extremamente precária, presente na paisagem das favelas carioca de décadas atrás.

Atualmente nas favelas consolidadas é difícil encontrarmos habitações como as descritas pelos moradores acima e na maior parte das vezes está habitação – quando existe – está localizada na(s) área(s) mais pobre(s) e precária(s) da favela.

Quando tratamos das atuais áreas de expansão do Parque Proletário do Grotão, no início dessa análise, mostramos duas imagens das duas áreas de expansão da favela e nelas observamos facilmente a precariedade das residências e a falta de infra-estrutura. Uma delas inclusive é denominada “favelinha” pelos próprios moradores por conter esses aspectos.

**Tabela 11: Qual é a diferença entre favela e bairro? (Parque Proletário do Grotão é favela)**

| - | Respostas                                  | Percentual |
|---|--|------------|
| 1 | Questão da violência                       | 18,18%     |
| 2 | Questão da urbanização                     | 18,18%     |
| 3 | Questão da organização e da irregularidade | 18,18%     |
| 4 | Não soube explicar                         | 18,18%     |
| 5 | Questão da habitação                       | 9,09%      |
| 6 | Questão do respeito                        | 9,09%      |
| 7 | Questão da renda                           | 9,09%      |

FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Já para os que afirmaram que o Parque Proletário do Grotão continuou a ser uma favela após a intervenção do Programa Favela-Bairro três aspectos aparecem em destaque. A questão da violência, que não foi mencionada nenhuma vez por aqueles que afirmaram que o lugar onde vive transformou-se em bairro.

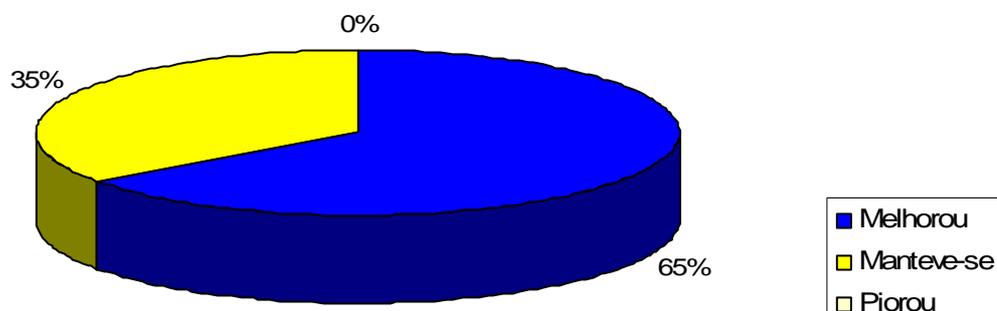
Nos estudos elaborados pela empresa Terravista a questão da violência aparece como um fator limitante para o exercício da cidadania e que deveria ser combatido. A empresa inclusive reconhece as limitações de tal projeto afirmando se tratar de uma questão mais complexa que envolve diversas políticas. Pelo que foi possível observarmos através do trabalho de campo, o tráfico de drogas continua a atuar ativamente, inclusive durante o dia.

Um outro aspecto que merece destaque é a urbanização. A intervenção foi concentrada em áreas pontuais da favela e após a intervenção o crescimento horizontal fez surgir áreas precárias nesse aspecto.

A organização e a irregularidade também merecem destaque. Esse aspecto envolve, sobretudo, a parte estética. Visualmente é possível diferenciar a favela do bairro para parte dos entrevistados. Nesse processo de diferenciação a favela é vista como algo negativo (desorganizado e irregular), enquanto o bairro é visto positivamente (organizado e regular). Cabe registrar que essa irregularidade não se deve a questão fundiária, mas a forma das construções.

A respeito da integração entre a favela e o bairro ainda perguntamos se a relação com a vizinhança melhorou, piorou, ou manteve-se a mesma coisa após a intervenção do Programa Favela-Bairro. No gráfico a seguir podemos conferir o resultado obtido para essa questão.

**Gráfico 18: A relação com a vizinhança após o programa?**



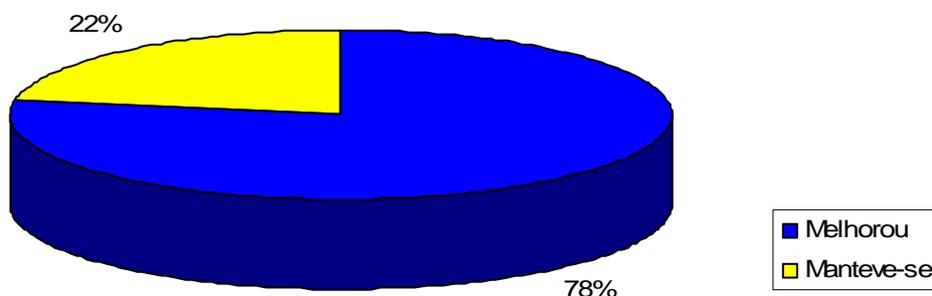
FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Na construção desse gráfico fizemos questão de colocar as três alternativas (melhorou, manteve-se e piorou), mesmo nenhum entrevistado tendo respondido que a relação com a vizinhança piorou após o Programa Favela-Bairro. Antes de qualquer coisa, podemos concluir que independente de ter melhorado ou não a relação com a vizinhança, esta pelo menos não piorou segundo os entrevistados após o programa.

No gráfico podemos constatar que 65% dos entrevistados afirmaram que após o programa a relação com o bairro do entorno melhorou. Enquanto 35% dos entrevistados responderam que a relação com a vizinhança manteve-se a mesma coisa.

Ao cruzarmos essa resposta com a questão anterior (o Parque Proletário do Grotão tornou-se um bairro após o programa) verificamos que ocorrem variações nas respostas.

**Gráfico 19: A relação com a vizinhança após o programa ?  
(o Parque Proletário do Grotão se tornou bairro)**



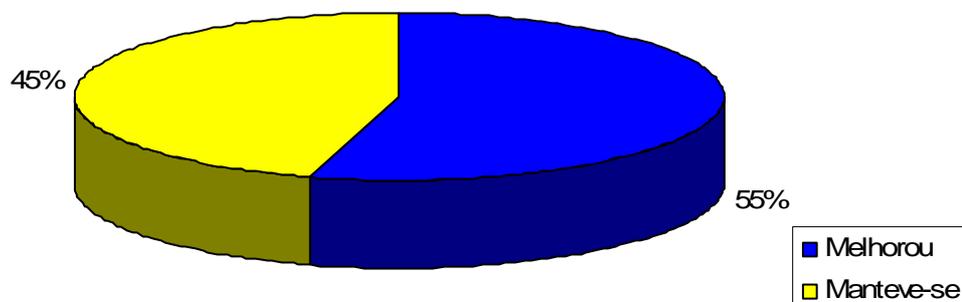
FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Entre os que acreditam que o Parque Proletário do Grotão tornou-se bairro após o programa, cerca de 80% afirmaram que a relação com a vizinhança melhorou. Apenas um pouco mais de 20% afirmaram que a relação com a vizinhança continua a mesma coisa.

Ao compararmos com o resultado geral, que inclui os que não acham que o Parque Proletário do Grotão se tornou um bairro após a intervenção, vemos que o resultado é ainda mais expressivo em relação a melhoria do relacionamento com a vizinhança.

Já para os que crêem que o Parque Proletário do Grotão continua a ser uma favela após o programa, a diferença entre os que percebem uma melhora na relação com a vizinhança e os que acham que continua a mesma coisa é pouco expressiva, conforme podemos observar no gráfico a seguir.

**Gráfico 20: A relação com a vizinhança após o programa?  
(o Parque Proletário do Grotão não se tornou bairro)**



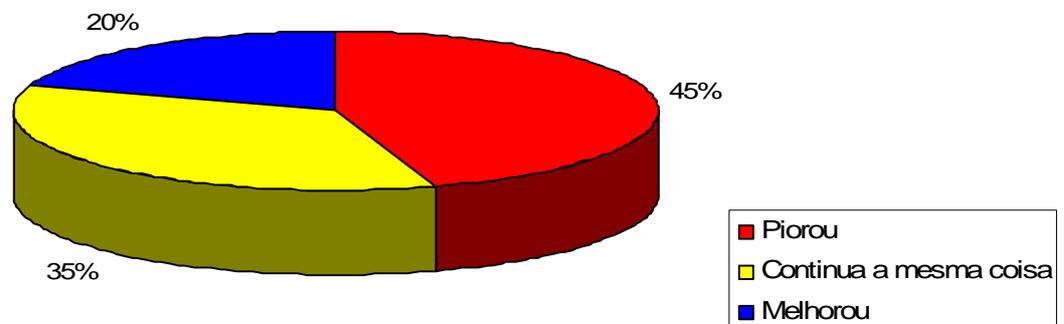
FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Agora avançaremos para a última parte da análise do Programa Favela-Bairro no Parque Proletário do Grotão. Nela buscaremos observar o atual estado da favela (com ênfase na infra-estrutura e equipamentos instalados pelo programa) passados mais de uma década da intervenção e retomaremos várias questões discutidas ao longo desse subcapítulo.

#### **4.7 APÓS UMA DÉCADA: TUDO É COMO ANTES?**

Para compararmos a atual situação da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos com a de mais de dez anos atrás, nada melhor que perguntar para quem vivencia o dia-a-dia do lugar. Foi exatamente isso que procuramos fazer. A seguir podemos constatar as respostas apresentadas pelos entrevistados.

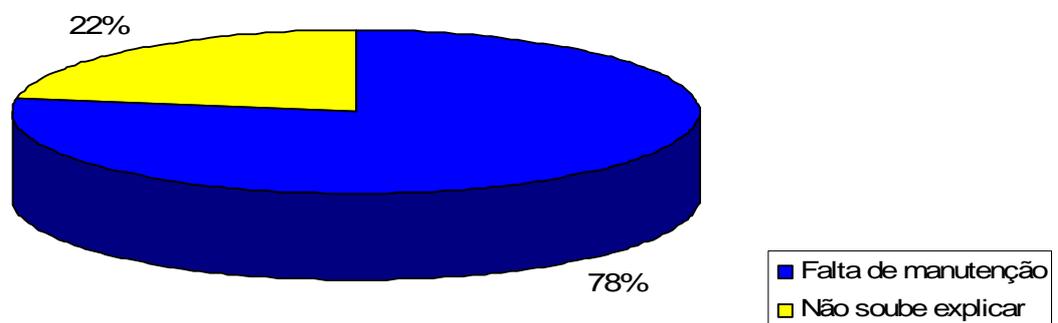
**Gráfico 21: Atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo Programa Favela-Bairro**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Para quase metade dos entrevistados (45%), o estado atual da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo programa está pior em relação ao final da década passada. Para cerca de um terço dos entrevistados (35%) o estado atual é o mesmo, enquanto uma em cada cinco pessoas afirmou que o estado atual é melhor.

**Gráfico 22: Causa do atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo Programa Favela-Bairro**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Quando perguntados sobre o fator determinante para a piora do estado da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo Programa Favela-Bairro, cerca de 80% dos entrevistados afirmaram o principal fator foi à falta de manutenção.

A manutenção é realizada pelos garis comunitários. Os garis comunitários são moradores da própria favela que são contratados pela prefeitura e coordenados pela associação de moradores local. Segundo a atual vice-presidente o número de garis comunitários diminuiu nos últimos anos, dificultando a limpeza de toda a comunidade com eficiência. Isso sem contar a questão do material necessário para tal manutenção.

O que nos chama a atenção é a alto percentual de entrevistados que afirmaram não saber explicar o motivo da piora do atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos instalados pelo programa. A presença extremamente ostensiva do tráfico de drogas pode ter influenciado na resposta desses entrevistados.

Para finalizar a análise do Programa Favela-Bairro no Parque Proletário do Grotão, retornaremos e aprofundaremos alguns itens trabalhados ao longo desse capítulo.

Logo na primeira parte desse capítulo “breve histórico da Favela Parque Proletário do Grotão” vimos que a parte baixa da favela, onde ficava as instalações da antiga pedreira, foi a primeira parte do morro a ser ocupada. Essa área foi a que recebeu maior atenção pelo projeto, que concentrou nesse pequeno espaço os principais equipamentos urbanos (posto de saúde, POUZO, quadra poliesportiva coberta, praça e creche).

Ao privilegiar uma dada área da favela, na verdade a área mais “desenvolvida” até aquele momento e mais próxima do bairro, o projeto reforçou a diferenciação interna já existente na favela.

Entre as justificativas para a concentração dos equipamentos urbanos na área contígua ao bairro e mais dinâmica da favela, encontra-se a questão da integração entre a favela e o bairro. Ao instalar os equipamentos próximos do bairro, a população do bairro também poderia desfrutar dos benefícios produzidos pelo programa, segundo a empresa Terravista.

Se esse era realmente o objetivo, ele não obteve sucesso, pois ao entrevistar os responsáveis pelo posto de saúde e pela creche foi possível constatarmos que a população do bairro não utiliza esses serviços.

O projeto também atuou nas áreas de riscos, localizadas nas partes média e alta da favela, desapropriando moradias e realizando a contenção de encostas (na verdade esse serviço foi realizado pelo GEORIO). Após mais de uma década da intervenção podemos observar novamente a ocupação dessas áreas, assim como o adensamento, a expansão horizontal da área denominada “favelinha” e o crescimento vertical.

Sobretudo nas novas áreas ocupadas, após a implementação do programa, a infra-estrutura é bastante precária.

Ao longo da concepção e execução do projeto não foi possível observarmos uma grande preocupação da empresa Terravista com a questão do crescimento da favela e a possível saturação do que seria instalado. Apenas é mencionado, mas não são propostas ações verdadeiramente efetivas.

Dentre as quatro famílias em que foi dividido o projeto da Terravista, podemos afirmar que a primeira família (que trata especificamente da integração viária entre a favela e o bairro e no interior da favela) foi mal sucedida. Das quatro vias de acesso à favela, três apresentam problemas. Na Rua Gonçalves Magalhães não foram realizadas as obras previstas e as ruas Jurumirim e Tenente Luiz Dorneles<sup>53</sup> foram (no caso da Rua Jurumirim continua) obstruídas, parcialmente, pelo tráfico de drogas.

---

<sup>53</sup> Se na foto 24 foi possível registrar o acesso à favela pela Rua Jurumirim, não se pode dizer a mesma coisa em relação à Rua Tenente Luiz Dorneles. Para ilustrar a dificuldade de tal ato, basta descrever a situação que vivenciei ao subir a pé essa rua, no início de uma tarde de janeiro de 2008. No meio da subida me deparei com duas barras de ferro para dificultar o acesso de veículos ao interior da favela. Na barra à direita da subida há um carro (Siena – na cor prata), que com certeza foi roubado, batido em uma das barras dificultando ainda mais a passagem de qualquer outro veículo automotor que não seja uma moto. Apesar de não haver ninguém próximo, o som estava ligado tocando músicas de apologia ao tráfico de drogas. Ao passar pelo carro me deparei com cerca de sete a dez pessoas armadas, inclusive um adolescente, de no máximo quatorze anos, portando uma espécie de fuzil ou metralhadora.

**Foto 24: Obstrução da Rua Jurumirim pelo tráfico de drogas**



FONTE: PEREIRA, Luiz Antônio. Trabalho de campo no Parque Proletário do Grotão (2008).

Cabe ressaltar que a própria empresa fez questão de enfatizar que a violência relacionada direta ou indiretamente ao tráfico de drogas é um obstáculo para a efetiva integração da favela ao bairro e ao exercício da cidadania. A existência de vias de acesso pura e simplesmente não são suficientes para garantir o direito de ir e vir e o exercício da cidadania.

Infelizmente a violência não reduziu após o Programa Favela-Bairro, pelo contrário, piorou ainda mais desde então. O cotidiano dos moradores é alterado de tal forma que dependendo da situação o posto médico não funciona e muitas crianças, moradoras do próprio local, ficam dias sem freqüentar a creche.

Dentro do quadro descrito, como podemos imaginar a população do bairro do entorno freqüentando o Parque Proletário do Grotão? Pensar que o Programa Favela-Bairro solucionaria esse problema é mera ingenuidade, simplificando a questão e atribuindo a técnica uma função bem superior ao que ela pode na prática desempenhar. Não se pode negar, entretanto que o programa ao visar melhorar o acesso de veículos à favela está, na verdade, preocupada em permitir uma maior acessibilidade da polícia. O que vemos na foto 24 nada mais é do que uma estratégia, adotada pelos traficantes, para conter as incursões da polícia à favela.

Em relação à participação dos moradores na elaboração do projeto – um dos pilares do programa, também presente no Plano Diretor – apenas um pouco mais da

metade dos entrevistados (55%) responderam que souberam de reuniões para a discussão do Programa Favela-Bairro no Parque Proletário do Grotão. Nenhum dos entrevistados afirmou ter proposto nada ao que foi apresentado. A partir da tipologia proposta por Souza (2002) podemos afirmar que não ocorreu efetiva participação da população local na elaboração do projeto, tratando-se na verdade de uma pseudoparticipação.

Cabe registrar que um obstáculo, que contribuiu para a pseudoparticipação da população local foi à atuação associada ao tráfico de drogas, como a própria empresa responsável pelo projeto assinalou.

Na comparação entre o antes e depois do programa foi constatado que a principal melhoria foi à pavimentação (presente na resposta de 65% dos entrevistados), sendo seguida pela água (40%), prestação de serviços (35%), energia elétrica (25%) e pelo esgoto (25%), respectivamente, num total de quinze melhorias listadas pelos entrevistados. Das melhorias listadas, 2/3 referem-se a melhorias da infra-estrutura e como observamos acima, com exceção da prestação de serviços, as principais melhorias apontadas são as de infra-estrutura.

Poderíamos indagar se essa predominância da infra-estrutura não estaria diretamente relacionada à ênfase nesses itens, em detrimento da parte social. Creio que pelos resultados obtidos no trabalho de campo e nas entrevistas podemos afirmar que sim.

Em relação “(a)o que deveria ter feito ou poderia ter sido feito melhor?” obtivemos quinze respostas distintas, entre críticas e sugestões. Apesar da pavimentação ser destacada como principal melhoria e a acessibilidade ter melhorado devido à abertura de ruas, dinamizando o transporte no interior da favela, a largura das ruas foi o principal alvo das críticas ao que foi realizado, sendo criticada por 1/4 dos entrevistado.

Recorrentemente os moradores para transitar entre os diversos pontos do Parque Proletário do Grotão têm que andar no meio da rua devido à precariedade ou ausência da calçada. A falta de calçadas adequadas e a presença de ruas estreitas revelam a dificuldade para intervir em áreas consolidadas a um baixo custo. A limitação orçamentária para a realização da intervenção leva a concepção e a execução de um projeto que tenha como parâmetro a questão financeira e não a

questão urbanística, sendo assim o “mínimo adequado” dá lugar ao “mínimo custo” descaracterizando inclusive os aspectos urbanísticos que “permitiriam” uma leitura das favelas como bairros.

A questão da limpeza (lixo) aparece logo após a largura das ruas, estando presente em 15% das entrevistas. O acúmulo de lixo em diversos pontos da favela causa mau cheiro e favorece o aparecimento de ratos (e doenças). A associação de moradores local alega que o número de garis comunitários é insuficiente para o pleno atendimento de toda a comunidade de forma satisfatória e destaca a falta de lixeiras e caçambas de lixo para que a população possa depositar o lixo e entulho em um lugar adequado.

Uma parcela das sugestões se refere a aspectos sociais, que deveria vir junto com a implementação da infra-estrutura, mas que na prática foi pouco explorada pelo programa.

A área destinada à geração de renda foi retirada do plano executivo. Alguns empregos foram gerados de forma temporária e assim como as obras tiveram início e fim, salvo um número de contratos inexpressivos que trabalham na manutenção e na prestação de serviços a comunidade (os cargos que requerem maior qualificação não são preenchidos pela população local devido à falta de pessoal qualificado dentro da favela, como os médicos que trabalham no posto médico).

A regularização fundiária, apesar de sua importância para a valorização da cidadania, e um dos pilares do Programa Favela-Bairro, como mencionado pela própria Terravista, ainda não é ainda uma realidade, após mais de uma década da conclusão das obras no Parque Proletário do Grotão.

Diante desse quadro, mais da metade dos entrevistados (55%) afirmaram que o Parque Proletariado do Grotão não se “transformou” em bairro após o programa, continuando a ser uma favela. Os principais motivos para a não alteração, segundo os entrevistados são a infra-estrutura (que melhorou bastante, mas ainda apresenta uma série de problemas) e a violência (que aumentou ao longo da última década).

Já os que afirmaram que o Parque Proletário do Grotão tornou-se um bairro após a intervenção do Programa Favela-Bairro o principal motivo alegado foi a melhora em comparação ao que era antes. Se agregarmos a esse aspecto positivo a questão da habitação e da prestação de serviços, que também foram comparadas

ao que era antes atingimos cerca de 70% desses entrevistados. Sendo assim foi possível observar que a justificativa não está na comparação com o bairro do entorno, mas no próprio lugar.

A constatação acima nos traz a questão do percebido e do vivido. Os moradores vivenciam o lugar onde moram e não o bairro. No cotidiano do morador as pequenas alterações produzidas no lugar onde mora podem ser mais sentidas do que grandes alterações no entorno.

Não podemos esquecer que atualmente nas favelas consolidadas encontramos um número pequeno de habitações em um estado extremamente precário, como as que encontrávamos a décadas atrás. Essas habitações, via de regra, quando existem, estão localizadas nas áreas mais pobres e precárias da favela, além das áreas de ocupação mais recente. As áreas de risco recentemente (re)ocupadas e a “favelinha” são exemplos claros dessa afirmação na favela em estudo.

Independentemente de tornar-se um bairro ou não, para a maior parte dos entrevistados a relação com a vizinhança melhorou (65%) após a realização do programa. Cabe ressaltar que nenhum entrevistado afirmou que a relação piorou, ou seja, se não melhorou ao menos não piorou.

Ao cruzarmos as respostas das questões “o Parque Proletariado do Grotão tornou-se bairro após o programa?” e “a relação com a vizinhança melhorou após o programa?” verificamos que ocorrem variações nas respostas. Entre os que acreditam que o Parque Proletário do Grotão tornou-se bairro após o programa, cerca de 80% afirmaram que a relação com a vizinhança melhorou. Já os que acham que o Parque Proletário do Grotão continua a ser uma favela após o programa, o percentual referente a melhora na relação com a vizinhança cai para um pouco mais da metade dos entrevistados (55%).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo apresentamos o crescimento e a dispersão das favelas pela cidade do Rio de Janeiro ao longo do século XX, e as principais políticas públicas implementadas para intervir nestas áreas (ora urbanizando, ora erradicando). Em especial o Programa Favela-Bairro.

Vimos que a concepção do Programa Favela-Bairro foi inspirada nos ideais presentes no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Fruto de conquistas dos movimentos sociais, no período da redemocratização brasileira, nos anos 1980, em particular do Movimento pela Reforma Urbana.

Na primeira gestão do prefeito César Maia (1993 – 1996), o Plano Diretor foi “engavetado” e em seu lugar foi adotado o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio sempre Rio. Essa mudança mostra claramente a ênfase, por parte do poder público local, no valor de troca. O poder público concentra as suas ações na atração de investimentos para tornar a cidade competitiva internacionalmente. Uma das metas é trazer para a cidade grandes eventos musicais e esportivos.

Para tornar a cidade competitiva internacionalmente, era necessário criar um pacto social que ocultasse a dicotomia crescente na cidade entre favela e bairro devido ao aumento da violência urbana. A assinatura dos convênios entre a Prefeitura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) deixa claro o avanço da política neoliberal na cidade.

Neste cenário, o valor de uso se tornou inviável. Assim, uma série de questões presentes na elaboração do Programa Favela-Bairro, fortemente inspirado no Plano Diretor, ou seja, no valor de uso, não saem do papel.

Por fim, analisamos o Programa Favela-Bairro, através de dois estudos de caso realizados nas favelas Parque Royal e Parque Proletário do Grotão que fizeram parte da primeira etapa do programa. Nestes estudos buscamos compreender e analisar os respectivos projetos desde a sua concepção até o período atual (passado mais de uma década do fim da intervenção).

Concentramos nossa atenção em alguns aspectos do programa: concepção e execução do projeto, participação da população local na elaboração do projeto, comparação entre o antes e o depois das obras, integração entre favela e bairro e o atual estado da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos.

Destinamos esse momento final, sobretudo, para reforçar e aprofundar algumas questões debatidas ao longo de todo esse estudo. Ao mesmo tempo em que realizamos uma comparação entre os projetos concebidos e executados nas favelas pesquisadas, assim como os resultados obtidos pelo programa. A seguir segue um quadro comparativo que sintetiza as questões levantadas nas duas favelas pesquisadas.

| <b>Itens pesquisados / Favelas</b> | <b>Parque Royal</b>  | <b>Parque Proletário do Grotão</b>                   |
|------------------------------------|--|--|
| Composição da equipe               | Arquitetos e urbanistas                                    | Mutidisciplinar                                      |
| Objetivos principais dos projetos  | Conter o crescimento e “integrar” ao bairro                | Criar uma área central e “garantir” a acessibilidade |
| Equipamentos urbanos               | Contíguo ao bairro   | Contíguo ao bairro                                   |
| Participação da população          | Pseudoparticipação (consulta)                              | Pseudoparticipação (informação)                      |
| Principais melhorias               | Ênfase em infra-estrutura                                  | Ênfase em infra-estrutura                            |
| Sugestões e críticas               | Infra-estrutura (problemas) e projetos sociais (ausência)  | Infra-estrutura (problemas) e questão do lixo        |
| Tornou-se um Bairro                | SIM  | NÃO  |
| Sim (causa)                        | Melhorias realizadas e comparação ao que era antes         | Comparação ao que era antes                          |
| <b>Itens pesquisados / Favelas</b> | <b>Parque Royal</b>  | <b>Parque Proletário do Grotão</b>                   |
| Não (causa)                        | Questão da violência e ausência da regularização fundiária | Questão da infra-estrutura e da violência            |

| <b>Itens pesquisados / Favelas</b>                     | <b>Parque Royal</b>                                       | <b>Parque Proletário do Grotão</b>                                   |
|--|---|--|
| Diferença entre favela e bairro (tornou-se um bairro)  | Questão da urbanização e da habitação                     | Questão da habitação e da urbanização                                |
| Diferença entre favela e bairro (não tornou-se bairro) | Questão da violência e da urbanização                     | Questão da violência, da urbanização e da organização/irregularidade |
| Relação com a vizinhança                               | MELHOROU  | MELHOROU   |
| Atual estado dos equipamentos e da infra-estrutura     | PIOROU  | PIOROU   |
| Causa do atual estado                                  | Falta de manutenção e destruição pelos próprios moradores | Falta de manutenção  |

A primeira diferença que podemos encontrar, entre os projetos concebidos e executados, está presente na própria equipe de cada empresa contratada. Enquanto a Archi 5 (responsável pelo Parque Royal) é formada por arquitetos e urbanistas, a Terravista (responsável pelo Parque Proletário do Grotão) é composta por uma equipe multidisciplinar.

Cabe registrar que o Programa Favela-Bairro exigiu que as empresas responsáveis pela concepção e execução dos projetos fossem multidisciplinares. Fato que, como Ribeiro (1997) observou, não ocorreu, salvo em raras exceções, uma vez que o poder público não destinava verba para o trabalho desses profissionais, exceto para os arquitetos e urbanistas.

Os objetivos traçados por essas equipes também foram distintos. Enquanto a Archi 5 privilegiou conter o crescimento da favela (para isso criou uma rua e uma ciclovia), em direção a Baía da Guanabara, a Terravista procurou criar uma centralidade, na parte baixa da pedreira e reconstruir os acessos a favela.

Nos dois casos, foram instalados os equipamentos urbanos e a infra-estrutura, preferencialmente, nas áreas contíguas ao bairro. O motivo alegado pelas duas empresas para a concentração dos equipamentos e da infra-estrutura utiliza o pressuposto que essa distribuição (contígua ao bairro) também beneficiaria a

população do bairro (do entorno). O que permitiria a suposta “integração” entre a favela e o bairro.

Através de entrevistas com os responsáveis pela coordenação das instalações da prefeitura (creche e posto médico, por exemplo), foi possível constatar que essa medida fracassou (se o seu objetivo foi realmente fazer com que a população do bairro passasse a utilizar esses serviços), pois a utilização dos serviços prestados nas favelas pela população do bairro quando existe é inexpressiva.

A participação da população, na elaboração dos projetos – que norteou o Plano Diretor e foi incorporado no programa – não se realizou efetivamente. A “participação” da população local no programa se restringiu aos níveis de informação e consulta. O que nos permite classificar a participação da população na tomada das decisões, seguindo a tipologia proposta por Souza (2002), como sendo uma “pseudoparticipação”. Na realidade o projeto é pensado (e orçado) de fora para dentro como se tivesse ocorrido o oposto.

Sobre a participação da população na tomada das decisões (como um todo e não apenas dos moradores de favela), cabe registrar que em nosso país não existe uma cultura de participação. Não podemos esquecer de agregar, no caso específico das favelas, como assinala Burgos (1998), as marcas profundas deixadas pelo regime militar sobre os movimentos associativos de moradores e mais recentemente a inibição imposta pelo tráfico de drogas e pelas milícias.

No caso do Parque Proletário do Grotão a falta de participação foi mais grave devido à interferência explícita do tráfico de drogas.

Na comparação entre o antes e o depois do programa, a ênfase na infraestrutura se refletiu nas respostas dos entrevistados, Nas duas favelas pesquisadas, a pavimentação foi a principal melhoria apontada.

Em relação às críticas e sugestões do que foi realizado ou deveria ter sido feito, constatamos, através de entrevistas, a crítica a qualidade das obras e a carência de ações voltadas para a área social, geração de renda e regularização fundiária. Todos esses itens listados fazem parte dos objetivos do programa. Apenas para ilustrar o descaso com estes itens, até o momento, os moradores não possuem o título de propriedade.

A questão envolvendo a integração trabalhou as noções de favela e bairro e as possíveis transformações. Enquanto no Parque Royal a maior parte dos entrevistados afirmou que o lugar em que vive deixou de ser favela, sobretudo os entrevistados do gênero masculino, no Parque Proletário do Grotão mais da metade dos entrevistados afirmou que o lugar continua a ser favela.

Freqüentemente foram verificadas contradições nas respostas dos entrevistados que afirmaram que o lugar onde mora deixou de ser favela (e passou a ser bairro). Primeiramente a diferença entre favela e bairro foi apontada através da imagem da favela de décadas atrás, onde predomina o discurso da favela como lugar de ausência e carência, como Souza e Silva e Barbosa (2005), já haviam observado em seu estudo sobre as definições de favela. Em segundo lugar, esses entrevistados inseriam o lugar em que moram de forma divergente a existente no bairro. Cabe registrar que a maioria dos jovens entrevistados responderam que o lugar em que mora continua a ser favela.

No Parque Royal as melhorias urbanísticas favoreceram o comércio local. Uma parte dos moradores do entorno (a maioria de conjuntos habitacionais) passou a utilizar esse comércio para compras do cotidiano. Em parte, essa medida foi favorecida pela ausência de comércio nas proximidades do bairro. Isso não quer dizer, porém, que os moradores do Parque Royal passaram a ter acesso ao bairro (formado predominantemente por conjuntos habitacionais gradeados).

No Parque Proletário do Grotão o comércio interno sempre foi muito pouco expressivo, enquanto o bairro (Penha) apresenta um comércio vigoroso. Não verificou-se alteração, em relação às atividades comerciais presentes no interior da favela, após a intervenção do programa.

A relação com o bairro, no caso do Parque Proletário do Grotão, devido ao seu processo histórico (formado por moradores de três favelas do entorno) é menos dinâmica que no Parque Royal, mas mais profundo com as favelas do entorno.

Ao observarmos o estado em que se encontram as favelas após mais de uma década da conclusão das obras, encontramos deterioração e abandono. A deterioração deve-se a basicamente três fatores: a destruição por parte de uma parcela dos próprios moradores (no caso do Parque Royal), o crescimento das

favelas além do “planejado”, resultando em saturação, e, sobretudo, a falta de manutenção.

Através do estudo constatamos a alteração pelos moradores de alguns itens concebidos e executados nos projetos. O caso mais emblemático ocorreu na Praça dos namorados, no Parque Royal. Nessa praça foi projetado e construído um chafariz. Após mais de uma década, não encontramos sequer vestígios de tal intervenção. Esse fato nos remete as formas de apropriação do espaço. O morador, através da sua vivência dá significado ao espaço e altera quando for apropriado aquilo que foi concebido anteriormente. Nesse caso, o vivido entra “em conflito” com o concebido. Sem que houvesse uma fiscalização (e repressão ostensiva), em um curto período foi possível acontecer a completa transformação da Praça dos Namorados.

No Parque Proletário do Grotão foi previsto uma rua em forma de túnel, um conjunto de casas para abrigar a população que seria removida e uma área destinada a geração de renda (lojas). No último instante, todas essas intervenções foram retiradas do projeto. Já a intervenção que deveria ser realizada para permitir a acessibilidade pelas quatro vias de acesso não foi executada na Rua Gonçalves Magalhães, apesar de estar prevista no projeto e ser considerada uma obra primordial.

A acessibilidade ao Parque Proletário do Grotão continua precária. Seja devido a não realização da obra na Rua Gonçalves Magalhães, seja devido à intervenção direta do tráfico de drogas que colocou obstáculos para dificultar a circulação de automóveis nas duas entradas disponíveis.

A violência, associada direta ou indiretamente a atuação do tráfico de drogas, foi apontada como o principal fator responsável pela não transformação da favela em bairro no Parque Royal e o segundo no Parque Proletário do Grotão. O que nos permite concluir que qualquer política que vise integrar a favela ao bairro, leia-se à cidade, necessita debater e combater a ação do tráfico de grupos armados (seja de traficantes, seja de milícias) e garantir a presença efetiva do Estado, não se limitando apenas ao papel repressor.

Através dessa análise, foi possível constatarmos que assim como os demais programas adotados a partir da década de 1940, o Programa Favela-Bairro não atua

nas causas do processo de favelização. Isto acaba colocando em xeque até mesmo as melhorias realizadas, como verificamos nas favelas Parque Proletário do Grotão e Parque Royal.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. e FARIA, Teresa Cristina. **Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário**, XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 1998.

ABRAMO, Pedro. **Mercados informais de solo nas cidades brasileiras e acesso dos pobres ao solo urbano**. mimeo.

ABREU, Maurício. **Da habitação ao hábitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução**. *Revista do Rio de Janeiro*, 1 (2), jan./abr. 1986.

\_\_\_\_\_ **A favela está fazendo 100 anos**. In: 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana. *Anais*. Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_ **Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro**. *Espaço e Debates*, vol. 14, nº 37, pp.34-46, São Paulo, 1994.

BURGOS, Marcelo Baumann. **Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro**. In: Zaluar, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). *Um século de Favela*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

CAMPOS, Andrelino de Oliveira. **Do quilombo à favela: o tráfico de drogas enquanto estratégia de sobrevivência ilegal nos marcos de uma ordem segregacionista**. Programa de Pós-graduação em Geografia da UFRJ (dissertação de mestrado), Rio de Janeiro, 1998.

CARDOSO, Adauto. **O Programa Favela-Bairro: uma avaliação.** In: Seminário de Avaliação de Projetos OPT Habitação e Meio Ambiente Assentamentos Urbanos Precários, São Paulo, 2002.

CARLOS, Ana Fani. **Espaço – tempo na metrópole.** Ed. Contexto, São Paulo, 2001.

CORRÊA, Roberto. **Espaço, um conceito-chave da geografia.** In: CASTRO, GOMES e CORRÊA (orgs.). *Geografia: Conceitos e Temas.* Ed.2<sup>a</sup>, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2000.

COSTA, Valéria Grace. **A mobilidade residencial: um estudo de caso na favela Pau da Fome, município do Rio de Janeiro.** Programa de Pós-graduação em Geografia da UFRJ (dissertação de mestrado), Rio de Janeiro, 1996.

DAVIDOVICH, Fany. **Programa favela: bairro e tendências de reestruturação da metrópole – o caso do Rio de Janeiro.** In: ANPUR, 7<sup>o</sup> Encontro Nacional, Recife, vol. 2, 1997.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio.** In: Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XVI, Nº 39, Cidades: Estratégias Gerenciais, SP: NERU/CNPq/FINEP, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade.** Centauro Editora, São Paulo, 3<sup>a</sup> ed., 2004 (original 1968).

\_\_\_\_\_ **Espacio y Política** (El Derecho a la Ciudad II). Ediciones Península, Barcelona; 1976 (original 1972).

\_\_\_\_\_ **The production of space.** Oxford/Cambridge, Mass.: Blackwell, 1991 (original 1974).

MARTINS, Sônia. Um olhar. **Favela bairro: Política de Integração Social.** Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (dissertação de mestrado), Rio de Janeiro, 1999.

MEDEIROS, Maristela. **Urbanização das Favelas Cariocas: O Programa Bairrinho na Vila Pereira da Silva.** Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (dissertação de mestrado), Rio de Janeiro, 1999.

OLIVEIRA, Jane Souto e MARCIER, Maria Hortense. **A palavra é: favela.** In: Zaluar, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). *Um século de Favela.* Ed. 2<sup>a</sup>, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1999.

PARISSE, Lucien. **Favelas do Rio de Janeiro.** Evolução – Sentido. Caderno do CENPHA. Rio de Janeiro, 1969.

PEREIRA, Luiz Antônio. **Violência, atuação do poder público e cidadania: permanências e alterações nas favelas cariocas no período de 2002 a 2006.** In: Anais da XII Semana de Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, Márcio. **O retorno à cidade e novos territórios de restrição à cidadania.** In: Território Territórios: Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2002.

\_\_\_\_\_ **A utopia do direito à cidade: possibilidades de superação da dicotomia Favela-Bairro no Rio de Janeiro.** In: Revista GEOgraphia, Ano 7, nº 14, 2006.

RIBEIRO, Claudia. **Planejamento dos projetos do programa Favela-Bairro (1ª etapa) – avaliação**. UFRJ/IPPUR, Rio de Janeiro, 1997.

RODRIGUES, Fábila. **A experiência do Favela-Bairro em Praia da Rosa e Sapucaia 6 anos depois**. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (dissertação de mestrado), Rio de Janeiro, 2002.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção**. Editora Hucitec, São Paulo, 1996.

SIMÃO, Mário. **Representações sociais de favela e sua apropriação em Niterói**. Programa de Pós-graduação em Geografia da UFF (dissertação de mestrado), Niterói, 2002.

SILVA, Maria Lais Pereira. **Percursos, significados e permanência das favelas cariocas (1930-1964)**. Programa de Pós-graduação em Geografia da UFRJ (tese de doutorado), Rio de Janeiro, 2003.

SILVA JUNIOR, Luis Régis. **O Programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (dissertação de mestrado), Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes. **O bairro contemporâneo: ensaio de abordagem política**. In: Revista Brasileira de Geografia, 51 (2), 1988.

\_\_\_\_\_ **“Miseropolização” e “clima de guerra civil”: sobre o agravamento das condições e as condições de superação da “questão urbana” na metrópole do Rio de Janeiro**. In: Anais do 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Rio de Janeiro: AGB/CNPq/UFRJ/IBGE, 1993.

\_\_\_\_\_ **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA e SILVA, Jailson e BARBOSA, Jorge Luiz. **Favela, Alegria e Dor na Cidade.** Rio de Janeiro: [X] Brasil, Fundação Ford e Editora Senac Rio, 2005.

VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.** In: VIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Porto Alegre, 2000.

VALLA, Victor. **Política para as favelas do Rio de Janeiro: 1940-1985.** In: VALLA (org) *Educação e Favela*, 1986.

VALLADARES, Licia. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

\_\_\_\_\_ **A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais,** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, nº 44, 2000.

## **DOCUMENTOS UTILIZADOS**

ARCHI 5 – Arquitetos Associados. Programa Favela-Bairro: Parque Royal (estudo preliminar). Rio de Janeiro, 1994.

ARCHI 5 – Arquitetos Associados. Programa Favela-Bairro: Parque Royal (plano de intervenção), 1995 a.

ARCHI 5 – Arquitetos Associados. Programa Favela-Bairro: Parque Royal (anteprojeto), 1995 b.

ARCHI 5 – Arquitetos Associados. Programa Favela-Bairro: Parque Royal (projeto), 1995 c.

CONCURSO FAVELA-BAIRRO: Concurso Público para seleção de propostas metodológicas e físico-espaciais relativas à urbanização de favelas do Município do Rio de Janeiro - edital. Rio de Janeiro, Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A, Instituto dos Arquitetos do Brasil, 1994.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 1993.

\_\_\_\_\_ Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

\_\_\_\_\_ Favela – Bairro 10 anos integrando a cidade. Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_ Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. <http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico> - acesso em 20/02/2008.

\_\_\_\_\_ Programa Favela-Bairro. [http://www.rio.rj.gov.br/habitat/favela\\_bairro.htm](http://www.rio.rj.gov.br/habitat/favela_bairro.htm) - acesso em 01/08/2008.

TERRAVISTA – Agência de Planejamento Ltda. Programa Favela-Bairro: Parque Proletário do Grotão (diagnóstico). Rio de Janeiro, 1995 a.

TERRAVISTA – Agência de Planejamento Ltda. Programa Favela-Bairro: Parque Proletário do Grotão (plano de intervenção), 1995 b.

TERRAVISTA– Agência de Planejamento Ltda. Programa Favela-Bairro: Parque Proletário do Grotão (anteprojeto), 1995 c.

TERRAVISTA– Agência de Planejamento Ltda. Programa Favela-Bairro: Parque Proletário do Grotão (plano executivo), 1996.

## **ANEXOS**

## **Roteiro de Entrevistas (Moradores, Comerciantes e Lideranças)**

### **Dados Gerais**

Nome: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_ Gênero: \_\_\_\_\_

Ocupação: \_\_\_\_\_ Grau de instrução: \_\_\_\_\_

Quantos anos vive na comunidade? \_\_\_\_\_ Naturalidade: \_\_\_\_\_

### **Sobre a elaboração e participação no Programa Favela-Bairro**

Soube ou participou das reuniões para a elaboração do projeto?

Propôs alguma sugestão ao projeto? Qual?

### **Comparação Antes X Depois do Programa Favela-Bairro**

Quais foram as 3 principais melhorias do programa?

O que o programa deveria ter feito e não fez ou poderia ter feito melhor?

### **Sobre a INTEGRAÇÃO entre a Favela e o Bairro**

Você acha que onde você vive passou a ser um bairro após o programa? Por que? Qual a diferença entre a favela e o bairro?

A relação com a vizinhança melhorou, piorou ou se manteve a mesma após o programa? Por que?

### **Após mais de 10 anos da realização do Programa Favela-Bairro**

Qual é o estado atual da infra-estrutura e dos equipamentos realizados pelo programa?

## **7. REIVINDICAÇÕES DA COMUNIDADE**

Um levantamento preliminar das reivindicações da comunidade foi realizado através de reuniões com a Associação de Moradores, e de um documento elaborado pela Associação, assim como dados que foram extraídos do trabalho realizado pela FAU/UFRJ em 1992. A partir desses dados, foram sistematizados os seguintes pontos:

- 1 - Abertura e pavimentação de ruas que permitam a passagem de veículos ao longo da orla da comunidade.
- 2 - Criação de estacionamentos no interior da comunidade.
- 3 - Execução de calçadas nas ruas e no entorno dos campos de futebol da comunidade.
- 4 - Abertura do final da rua Boa Esperança, de modo a permitir a passagem de veículos.
- 5 - Abertura do final da rua do Rio, de forma a permitir a passagem da rede de esgoto.
- 6 - Retirada dos moradores localizados em áreas de risco ( sujeitas a alagamento), e construção de moradias para eles.
- 7 - Finalizar a rede de distribuição de água potável, atendendo às áreas da comunidade que ainda não possuem este serviço.
- 8 - Executar uma rede de coleta de esgotos totalmente nova, substituindo a existente e atendendo a ruas, becos e travessas não servidos no momento.
- 9 - Construir um Posto de Saúde.
- 10 - Construir uma Creche.
- X 11 - Construir um Anfiteatro.
- X 12 - Construir um Chafariz na Praça dos Namorados.

## Archi 5

arquitetos associados

- ✕ **13** - Construir uma quadra polivalente pavimentada.
- 14** - Prover as quadras e campos com iluminação pública e alambrados, assim como vestiários e banheiros.
- ✕ **15** - Construção de uma praça junto à estrada Tubiacanga-Canárias.
- 16** - Aproveitamento do terreno vazio resultante de aterro, junto ao limite leste da comunidade, para o assentamento dos moradores removidos das áreas de risco.
- 17** - Construção de uma passarela sobre a futura estrada Tubiacanga - Canárias.
- 18** - Construção de equipamentos de lazer na Praça dos Namorados para torná-la própria para reuniões e comemorações.

*Elemento  
de utilidade*

arquitetos associados Ltda

M2 - Misto 2: residencial/comercial/serviços/industrial;

IN - institucional;

AL - áreas livres.

### 3. INTENSIDADE DE OCUPAÇÃO DO SOLO

A ocupação do solo - também resultante dos Conceitos Básicos do Plano de Intervenção - é caracterizada pelas limitações impostas à altura das construções, visando garantir as melhores condições de moradia no que se refere a padrão construtivo, conforto e higiene da habitação.

Com essa finalidade, a altura e o número de pavimentos das edificações obedecerão às características das vias descritas abaixo:

I - nas passagens para pedestre e vilas particulares: dois pisos, com recuos de 0,50m no 2º piso, na testada das construções;

II - nas travessas de acesso domiciliar: dois pisos, com recuos de 0,35m no 2º piso, na testada das construções;

III - nas travessas de acesso comunitário: dois pisos, sem recuo nas testadas;

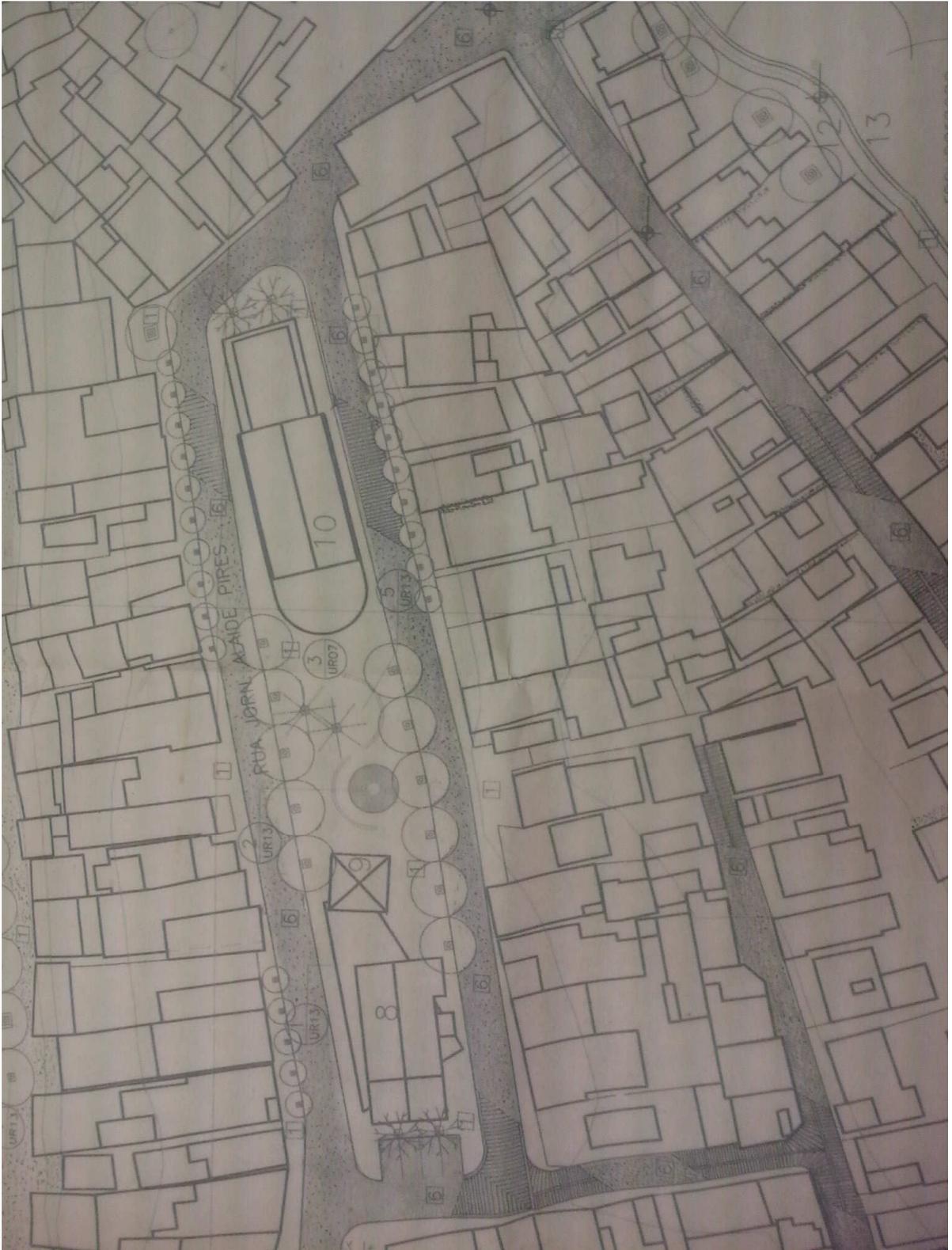
IV - nas vias de acesso domiciliar: três pisos, com recuos de 0,35m no 3º piso, na testada das construções;

V - nas vias de acesso comunitário: três pisos, sem recuos nas testadas.

### 4. RELOCAÇÃO DE CASAS

A relocação de moradias está sendo necessária para a interligação do sistema viário do Parque Royal e para a execução da estrada Canárias-Tubiacanga, sendo que esta última está ligada a

Rua Sílvio Romero, 36 • Centro • RJ • Tel.: 242 5966 • Fax: 252 6397



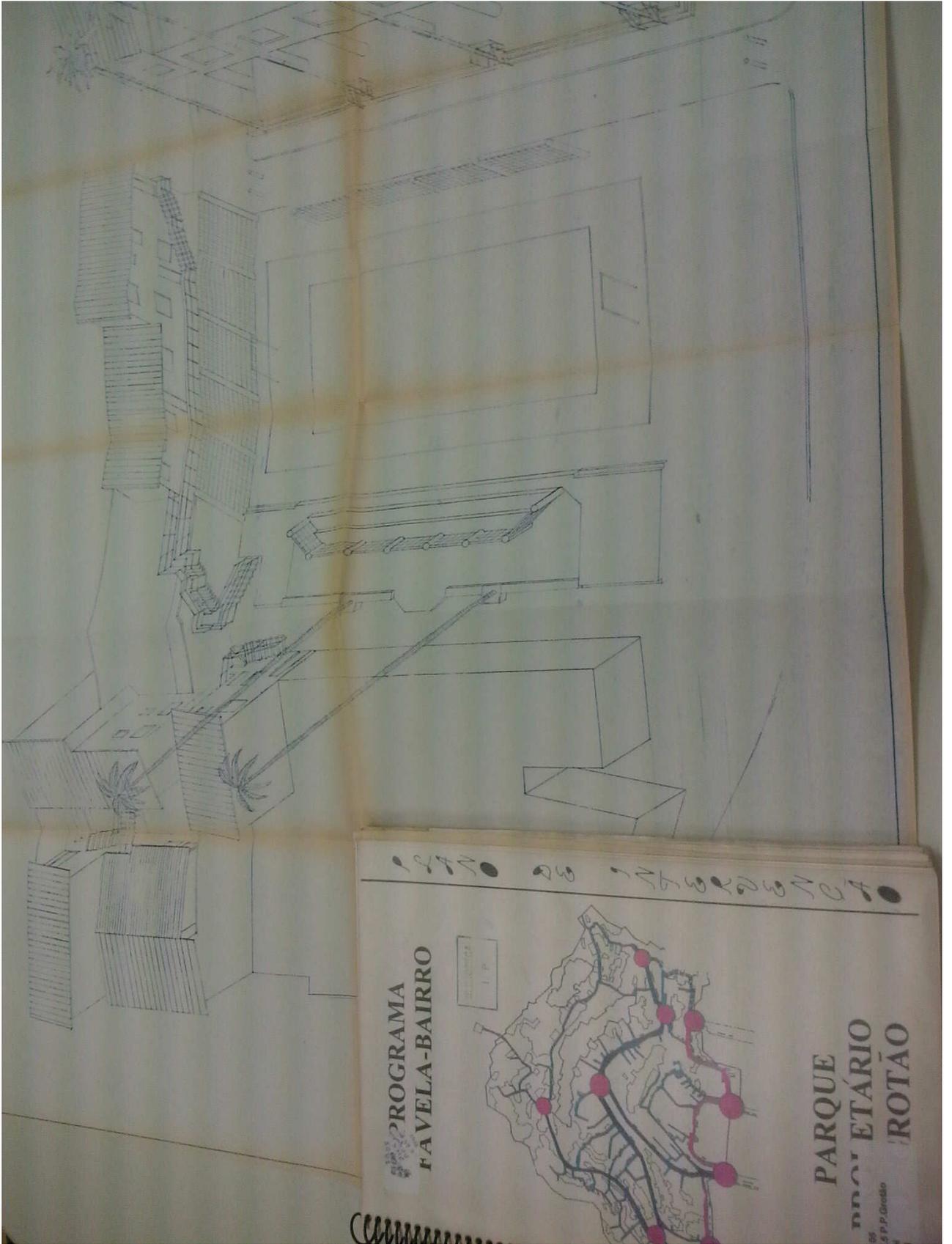
## CONSIDERAÇÕES FINAIS:

- A primeira vista o Parque Proletário do Grotão parece um área tranqüila e protegida, como aliás sugere sua geografia. Entretanto nos últimos tempos milícias armadas do tráfico de drogas nela se estabeleceram impondo um clima de violência e tensão.
- As dificuldades de livre acesso à favela e de locomoção interna dificultam a obtenção ou confirmação de informações sobre as condições de vida nela praticadas. E mais, impedem caracterizações mais aprofundadas sobre o perfil sócio-econômico ou os hábitos e costumes de seus habitantes.
- Circunstâncias alheias a vontade dos moradores, por vezes agravam este quadro. Nestes momentos, tentativas de aglutinar a população em torno de assuntos de interesses concretos ou imediatos, em geral são boicotadas pelo pessoal do tráfico de drogas.
- Desse modo duas importantes premissas do Programa. Favela-Bairro, no caso específico do Parque Proletário do Grotão, encontram-se parcialmente prejudicados: a coleta e complementação de informações em campo sobre as condições de vida praticadas na favela e a participação da comunidade na identificação de suas necessidades e desejos coletivos mais importantes.
- Um intenso trabalho de escritório de copilação e conjunto de dados estatísticos e de interpretação de fotos e mapas disponíveis, associado a tensas e rápidas visitas a comunidade, tentam, com lacunas, atender a primeira premissa. A segunda é timidamente substituída por entrevistas com os atuais dirigentes da Associação de Moradores.

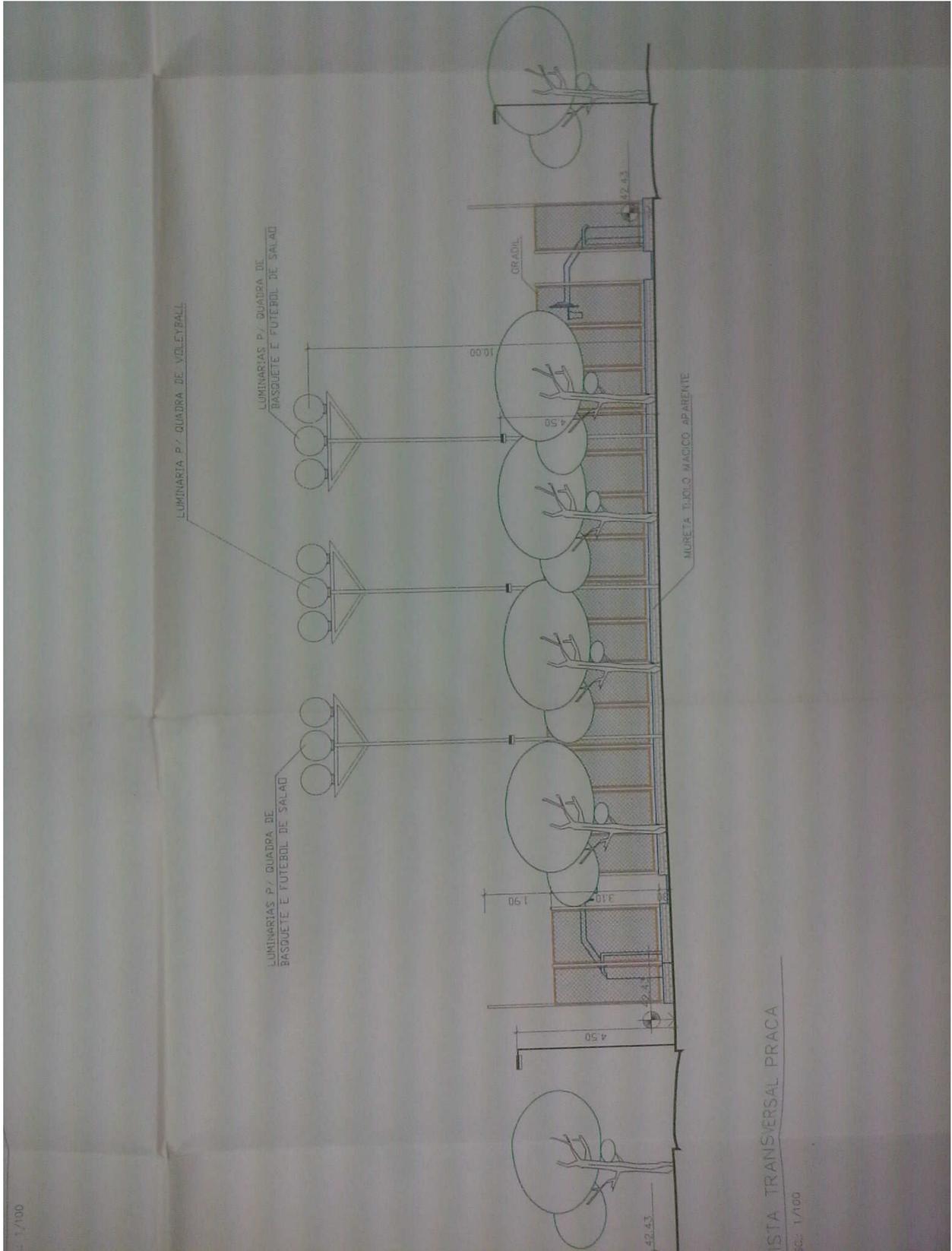
- Tememos, em razão dessas dificuldades circunstanciais, comprometer a qualidade e abrangência do Plano de Intervenção. Obtivemos um Diagnóstico sobre a favela que não nos satisfaz e chegamos a um Programa de Necessidades com uma participação precária dos moradores no seu dimensionamento.
- Esperamos poder mobilizar e reunir a comunidade para análise e crítica ao Plano de Intervenção que iremos propor. Talvez neste encontro consigamos captar com maior precisão os anseios mais importantes da população e eleger com ela as proposições urbanísticas mais relevantes e urgentes.











# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)