



Universidade Federal do Rio de Janeiro

Escola Politécnica

Programa de Engenharia Urbana

Vânia Regina Amorim da Silva

MOBILIDADE URBANA E INTEGRAÇÃO: O CASO DO PROGRAMA MORAR
CARIOCA NO COMPLEXO DA PROVIDÊNCIA

Rio de Janeiro

2014



UFRJ

Vânia Regina Amorim da Silva

MOBILIDADE URBANA E INTEGRAÇÃO: O CASO DO PROGRAMA MORAR
CARIOCA NO COMPLEXO DA PROVIDÊNCIA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientadora: Angela Maria Gabriella Rossi

Rio de Janeiro

2014

Silva, Vânia Regina Amorim da.

Mobilidade Urbana e integração: o caso do programa Morar Carioca no Complexo da Providência / Vânia Regina Amorim da Silva. – 2014

191f.:II

Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2014.

Orientadora: Angela Maria Gabriella Rossi

1. Mobilidade urbana. 2. Integração. 3. Favela. 4. Morar Carioca. I. Rossi, Angela Maria Gabriella. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola Politécnica. III. Mobilidade Urbana e integração: o caso do programa Morar Carioca no Morro da Providência.



UFRJ

MOBILIDADE URBANA E INTEGRAÇÃO: O CASO DO PROGRAMA MORAR
CARIOCA NO COMPLEXO DA PROVIDÊNCIA

Vânia Regina Amorim da Silva

Angela Maria Gabriella Rossi

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Aprovada pela banca:

Prof. Dra. Angela Maria Gabriella Rossi, Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica/UFRJ

Prof. Dra. Rosane Martins Alves, Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica/UFRJ

Prof. Dr. Licínio da Silva Portugal, Programa de Engenharia dos Transportes, COPPE/UFRJ

Rio de Janeiro

2014

AGRADECIMENTOS

Expresso meus sinceros agradecimentos:

Ao meu marido, João Grand Junior, por compreender com paciência todas as dificuldades, dando amor e apoio incondicional em todos os momentos.

À minha querida e especialíssima mãe, com quem compartilho os melhores e piores momentos da minha vida.

Aos meus avós Maria Madalena Cavalcanti Amorim (*in memoriam*) e João Alves de Amorim (*in memoriam*), pela base emocional e apoio nos estudos durante minha vida escolar e acadêmica.

Aos meus amigos e familiares, que, mesmo eu estando muitas vezes ausente para a escrita da dissertação, estiveram junto comigo em todos os momentos.

Ao IPP e aos meus colegas de trabalho, em especial Adriana Vial e Gustavo Lopes, pela amizade, e por reconhecerem a importância do constante aperfeiçoamento e capacitação profissional.

À minha orientadora Profa. Gabriella Rossi, pela amizade, por acreditar nesse trabalho, e pela sua leitura atenta e sugestões fornecidas.

À Jocelene Ignacio, Ricardo Sousa, Gabriela Prestes e aos moradores do Morro da Providência e Pedra Lisa por me acompanharem nas visitas técnicas e trocarem seus conhecimentos, sendo de fundamental importância para a realização desse trabalho.

Ao Fernando Cavallieri pela amizade e discussões enriquecedoras a respeito da temática.

RESUMO

SILVA, Vânia Regina Amorim da. **Mobilidade Urbana e integração: o caso do programa Morar Carioca no Complexo da Providência.** Rio de Janeiro, 2014. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

A cidade do Rio de Janeiro vem passando atualmente por um momento singular para discutir as políticas urbanas em função dos grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, pois se abriu uma janela de oportunidades para propulsar uma carteira de projetos pré-existentes. Nesse contexto, as favelas cariocas, por sua grande importância material e simbólica, também se tornaram objeto de diversos programas que visam promover a diminuição do *gap* entre essas áreas e seus entornos em termos de segurança pública, infraestrutura e serviços públicos. Ao mesmo tempo, inspirado nos Projetos Urbanos Integrais (PUIs), empreendidos na cidade de Medellín, que tiveram como centro a mobilidade urbana e reconhecendo a inter-relação entre mobilidade e equidade social; diversas cidades da América Latina incluíram o tema da mobilidade urbana em seus programas de urbanização de assentamentos de baixa renda. Nesse contexto, este estudo tem como objetivo analisar se a introdução da componente mobilidade urbana nos projetos de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro estaria contribuindo para uma maior integração entre essas áreas e o resto da cidade, tendo como foco na experiência do programa Morar Carioca no Morro da Providência. Levando-se em consideração a importância da fluidez de pessoas, mercadorias e investimentos no mundo contemporâneo; a mobilidade urbana vem se constituindo cada vez mais com uma nova forma de capital, uma vez que permite acesso às oportunidades, equipamentos e serviços urbanos (trabalho, estudo, lazer etc). Contudo, a capacidade atual ou potencial de mobilidade pode ter consequências diferentes dependendo dos contextos socioespaciais em que se inserem. A melhoria da mobilidade urbana não levará direta e inexoravelmente à redução das desigualdades socioespaciais, devendo, para isso, ser complementada por outros projetos urbanos que atuem de forma articulada, considerando as especificidades de cada área, acordos tácitos e expectativas dos moradores; para que se potencializem os ganhos conquistados com o aumento da mobilidade.

Palavras-chave: mobilidade urbana, integração, favela, Morar Carioca

ABSTRACT

SILVA, Vânia Regina Amorim da. **Mobilidade Urbana e integração: o caso do programa Morar Carioca no Complexo da Providência.** Rio de Janeiro, 2014. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

The city of Rio de Janeiro is currently experiencing a unique moment to discuss urban policies because of the sportive events like the World Cup 2014 and Olympic Games 2016 policies. They opened an opportunity to promote pre-existing projects. In this context, the Rio slums, for their material and symbolic importance, also became the subject of several programs aimed to promoting the reduction of the gap between these areas and their surroundings in terms of public safety, infrastructure and public services. At the same time, inspired by the Integral Urban Project (PUI), undertaken in the city of Medellín, which was centered in urban mobility, and recognizing the relationship between mobility and social equity; several cities in Latin America included the theme of urban mobility in their programs of urbanization of low-income settlements. In this context, this study aims to examine whether the introduction of urban mobility component in the projects of urbanization of favelas in Rio de Janeiro would be contributing to greater integration between these areas and the rest of the city, focusing on the experience of the program Morar Carioca in Morro da Providência. Taking into account the importance of the flow of the people and investments in the contemporary world; urban mobility became a new form of capital, because it allows to access the opportunities, facilities and urban services (work, studies, leisure etc). However, the current potential of mobility capacity may have different consequences depending on the socio-spatial contexts in which they operate. Improving urban mobility will not lead directly and inexorably to the reduction of socio-spatial inequalities. It should be complemented by other urban projects that act in a coordinated manner, considering the characteristics of each area, tacit agreements and expectations of the residents. In that way, the gains are expanded with the increasing of mobility.

Key-words: urban mobility, integration, slum, Morar Carioca

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 - Intervenções do programa Favela Bairro – Cidade do Rio de Janeiro
- Figura 2 - Acesso a serviços públicos essenciais – Cidade do Rio de Janeiro, 2010
- Figura 3 - Distribuição de investimentos da 1a. fase do PAC - Urbanização de Assentamentos Precários
- Figura 4- Intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento – Cidade do Rio de Janeiro
- Figura 5- Eixos de integração das favelas à Cidade – UPP Social
- Figura 6 - Estrutura da UPP Social
- Figura 7 - Intervenções do programa Morar Carioca – Cidade do Rio de Janeiro
- Figura 8 - Zona Portuária
- Figura 9 - Localidades do Morro da Providência
- Figura 10 - Comunidade Pedra Lisa
- Figura 11 - Morros da zona portuária
- Figura 12 - Canalização exposta
- Figura 13 - Ligações clandestinas
- Figura 14 - Vazamento de esgoto na Pedra Lisa
- Figura 15 - Esgoto despejado na rua (Cruzeiro)
- Figura 16 - Acúmulo de lixo
- Figura 17 - Acúmulo de lixo na localidade Barão
- Figura 18 - Pedra que se desprende da pedreira na Pedra Lisa
- Figura 19 - Habitação em estado precário na Pedra Lisa
- Figura 20 - Instalações da Unidade de Polícia Pacificadora no Morro da Providência
- Figura 21 - Rugosidades do tráfico de drogas
- Figura 22 - Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU)
- Figura 23 - Projeto para a mobilidade urbana na zona portuária
- Figura 24 - Plano de intervenção do Complexo da Providência
- Figura 25 - Projeto do Centro Histórico no Morro da Providência
- Figura 26 - Projeto do Centro Esportivo no Morro da Providência
- Figura 27 - Espaço de Desenvolvimento Infantil e Centro de Trabalho, Emprego e Renda no Morro da Providência
- Figura 28 - Via estreita na localidade Buraco Quente
- Figura 29 - Edificações sobre a via na localidade Buraco Quente
- Figura 30 - Via em ótimo estado de conservação na localidade Barão
- Figura 31 - Escadaria na localidade Barão
- Figura 32 - Via na localidade do Sessenta
- Figura 33 - Área onde estava prevista a construção de uma praça na localidade do Sessenta
- Figura 34 - Dificuldades para manobra na Providência
- Figura 35 - Escadaria que leva à localidade Cruzeiro
- Figura 36 - Escadaria que liga a localidade Buraco Quente ao Cruzeiro
- Figura 37 - Melhoria dos acessos como parte do Morar Carioca
- Figura 38 - Única via carroçável da Pedra Lisa
- Figura 39 - Escadaria que leva ao topo da Pedra Lisa
- Figura 40 - Ruas estreitas
- Figura 41 - Acesso através de pedras
- Figura 42 - Acesso às habitações
- Figura 43 - “Motovia”
- Figura 44 - “Motovia” vista desde a localidade Barão
- Figura 45 - Projeto da Estação Américo Brum do teleférico no Morro da Providência

Figura 46 - Obras de implantação da estação Gamboa do teleférico da Providência
Figura 47 - Obras de implantação da estação Américo Brum do teleférico da Providência
Figura 48 - Teleférico do Complexo do Alemão
Figura 49 - Estação de Bonsucesso do teleférico do Complexo do Alemão
Figura 50 - Plano inclinado na favela Santa Marta
Figura 51 - Plano inclinado nas favelas Pavão-Pavãozinho/ Cantagalo
Figura 52 - Complexo Rubem Braga na favela Cantagalo
Figura 53 - Projeto do plano inclinado previsto para o Morro da Providência
Figura 54 - Unidades Habitacionais na Rua do Livramento
Figura 55 - Unidades Habitacionais na Rua Nabuco de Freitas
Figura 56 - Número de Unidades Habitacionais produzidas na zona portuária no âmbito dos programas Morar Carioca e Minha Casa, Minha Vida
Figura 57 - POUSO localizado no Morro da Providência
Figura 58 - Caçamba de livro e POUSO ao fundo
Figura 59 - Marcações das casas a serem removidas
Figura 60 - Grafite de protesto no Morro da Providência
Figura 61 - Entulho de casa demolida
Figura 62 - Obras do teleférico no Morro da Providência
Figura 63 - Placas e grades indicando os limites da área onde as edificações estavam permitidas.
Figura 64 - Informativo comunitário aos moradores do Morro da Providência.
Figura 65 - Praça Américo Brum antes da implantação do teleférico.
Figura 66 - Cartazes dos moradores do Morro da Providência contra a implantação da estação do teleférico e a forma de condução das obras do programa Morar Carioca
Figura 67 - Príncipe Harry em visita ao Complexo do Alemão em março de 2012
Figura 68 - Projeto Morrinho
Figura 69 - Estação digitalizada do projeto do teleférico na Rocinha
Figura 70 - Charge de Claudius Ceccon a respeito do teleférico previsto para a favela da Rocinha

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Porcentagem de favelas, segundo a oferta de meios de transporte – Cidade do Rio de Janeiro - 1981

Tabela 2 - Porcentagem de favelas, segundo a existência de “transporte” ligando afavela ao entorno – Cidade do Rio de Janeiro - 1981

Tabela 3 – Dados socioeconômicos e urbanísticos das áreas de favela e “não favela” – Cidade do Rio de Janeiro

Tabela 4 – Indicadores socioeconômicos das comunidades do Complexo da Providência, R.A. Portuária e Cidade do Rio de Janeiro

Tabela 5 – Indicadores urbanísticos das comunidades do Complexo da Providência, R.A. Portuária e Cidade do Rio de Janeiro

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS – Área de Especial Interesse Social

AEIU – Área de Especial Interesse Urbanístico

AP (1, 2, 3, 4 e 5) – Área de Planejamento (1, 2, 3, 4 e 5)

APAC – Área de Proteção do Ambiente Cultural

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BRT – Bus Rapid Transit

CDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro

CEDAE – Companhia de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro

CEE – Comunidade Econômica Européia

CEF – Caixa Econômica Federal

CEM/CEBRAP – Centro de Estudos da Metrópole/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEPAC – Certificados de Potencial Adicional Construtivo

CF – Constituição Federal

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

COMLURB – Companhia Municipal de Lixo Urbano

DIC – Diretoria de Informações da Cidade (IPP)

EDI – Espaço de Desenvolvimento Infantil

EIA/RIMA – Estudo e Relatório de Impacto Ambiental

FAFERJ – Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FUNDREM – Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

GEAP – Grupo Executivo de Assentamentos Populares

Geo-Rio – Fundação Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPLANRIO – Instituto de Planejamento Municipal (atualmente Empresa Municipal de Informática)

IPP – Instituto Pereira Passos

ITDP – Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento

LED – Light Emitting Diode

MAR – Museu de Arte do Rio de Janeiro

MDG – Monocable Detachable Gondola

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MRP – Mapeamento Rápido Participativo

NUP – Neighborhood Upgrading Programs

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PGM – Procuradoria Geral do Município

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

POT – Posto de Orientação Técnica

POUSO – Postos de Orientação Urbanística e Social

PPP – Parceria Público-Privada

PROAP-Rio – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares

PROFACE – Projeto Favelas da Companhia Estadual de Água e Esgotos

PROMORAR – Programa de Erradicação da Sub-Habitação

PT – Partido dos Trabalhadores

PUI – Projeto Urbano Integral

RioUrbe – Empresa Municipal de Urbanização

SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda

SEDUC – Superintendência de Urbanismo e Desenvolvimento Comunitário da SMDS

SEH – Secretaria Extraordinária de Habitação

SMD – Secretaria Municipal de Desenvolvimento

SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SMG – Secretaria Municipal de Governo

SMH – Secretaria Municipal de Habitação

SMO – Secretaria Municipal de Obras

SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

VLT – veículo leve sobre trilhos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 TEMA	18
1.2 OBJETIVOS	20
1.3 JUSTIFICATIVA	21
1.4 HIPÓTESE	22
1.5 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	23
1.6 APRESENTAÇÃO DA ESTRUTURA	26
2 DAS POLÍTICAS DE REMOÇÃO ÀS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO	29
2.1 A MUDANÇA DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NAS FAVELAS	30
2.2 INFORMAÇÕES PARA ORIENTAR AS INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS	33
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO ENTRE AS FAVELAS E O RESTO DA CIDADE	41
3.1 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO – ANOS 1980	43
3.1.1 Projeto Mutirão	44
3.1.2 Fragmentação do tecido socioespacial da cidade	51
3.2 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO – ANOS 1990 E 2000	58
3.2.1 A “ integração competitiva ” X avanços rumo ao “ direito à cidade ”	59
3.2.2 O programa Favela Bairro: avanços e limitações	66
3.3 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO – ANOS 2010	79
3.3.1 Panorama das favelas cariocas	80
3.3.2 PAC – Urbanização de Assentamentos Precários	85
3.3.3 Políticas públicas municipais de integração	91
3.3.3.1 UPP Social	93
3.3.3.2 Morar Carioca	96
4 MOBILIDADE URBANA COMO UMA DAS DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO	103
4.1 MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE URBANAS	104
4.2 MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL	106
4.3 MOBILIDADE URBANA E EQUIDADE SOCIAL	110

5 O CASO DO MORRO DA PROVIDÊNCIA	119
5.1 MORRO DA PROVIDÊNCIA NO CONTEXTO DA ZONA PORTUÁRIA	119
5.1.1 Evolução histórica	122
5.2 CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS E URBANÍSTICAS DO MORRO DA PROVIDÊNCIA	127
5.3 ATUAIS INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS EM CURSO	132
5.3.1 Porto Maravilha	133
5.3.2 Morar Carioca no Complexo da Providência	140
5.3.2.1 Plano de Intervenção	141
5.3.2.2 Mobilidade Urbana no Morro da Providência: fragmentação ou integração?	163
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	175

1 INTRODUÇÃO

A favelização se constitui em um fenômeno relacionado aos processos de segregação socioespacial¹ das camadas mais pobres da população. Em função da má distribuição de renda e da insuficiência de políticas habitacionais que garantam o acesso à moradia; a solução encontrada foi a ocupação informal e a autoconstrução. Na cidade do Rio de Janeiro, onde fenômeno tem grande expressividade, a população que mora em favelas correspondia, em 2010, a cerca de 23% do total da Cidade (CAVALLIERI, VIAL, 2012).

A necessidade de localização em áreas próximas do mercado de trabalho - para minimização do tempo e custos com transportes – resultou, em diversos casos, na ocupação de áreas impróprias e desvalorizadas pelo mercado imobiliário, tais como beiras de rios, encostas de morros, pedreiras etc. A alta vulnerabilidade social somou-se, especialmente a partir da década de 1990, em diversos casos, à violência e ao tráfico de drogas.

Embora possuam quadros extremamente complexos e diversos, em função da natureza da ocupação, dos aspectos físicos e das prévias intervenções urbanísticas; as favelas cariocas, de maneira geral, apresentam uma insuficiência de equipamentos públicos e infraestrutura urbana formal; e serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem, transportes e coleta de lixo sem a qualidade e a regularidade adequadas, ou são improvisados pelos próprios moradores.

Em relação ao sistema de transportes, ocorre o mesmo. Apesar de a mobilidade urbana ser considerada uma variável fundamental para o acesso às oportunidades de educação, trabalho, lazer, e aos serviços, observa-se uma insuficiência de ações do poder público para garanti-la nas favelas, haja vista, por exemplo, a falta de investimentos em sistemas de transporte público nessas áreas, e na localização e equipamentos e serviços próximos. As

¹ Esta é entendida aqui como a exclusão de grupos de certos espaços reservados para os grupos dominantes da sociedade, devido à sua pobreza, à sua etnia ou a outro fator, sendo forçados a viverem em certas áreas (geralmente menos atraentes, menos dotadas de infraestrutura e mais insalubres) (SOUZA, 2003).

escassas intervenções para melhoria da mobilidade urbana ocorreram de forma pontual através da abertura e alargamento de vias e melhoria dos acessos; ou pela implantação de equipamentos de transporte, como, por exemplo, os planos inclinados do Morro Santa Marta e do Pavão-Pavãozinho.

Na maior parte das favelas, ainda resta como única alternativa de conexão com o entorno o transporte informal (*kombis*, cabritinhos, vans, moto-táxis), frequentemente comandados por grupos criminosos e autocráticos, e sem regularidade, segurança e qualidade adequadas. A mobilidade ainda é mais difícil para determinados grupos, considerando-se que um número expressivo de pessoas, principalmente idosos, obesos, crianças e portadores de necessidades especiais, encontram dificuldades, por vezes intransponíveis, para se locomover, devido à topografia acidentada, à estrutura viária inadequada e à falta de modos de transporte que facilitem o seu deslocamento.

As favelas têm uma grande importância material e simbólica na sociedade carioca. Entretanto, sua representação social tem variado ao longo do tempo. Até a primeira metade do século XX, as favelas eram vistas como um fenômeno transitório, e sua erradicação como um processo necessário ao desenvolvimento da cidade. Mais tarde, entre as décadas de 1960 e 1970, intensificaram-se as políticas de remoção e a transferência de sua população para conjuntos habitacionais localizados na periferia, fazendo romper os vínculos de solidariedade e vizinhança.

Se antes, o foco das políticas se voltava para as remoções; a partir do processo de redemocratização do país ocorrido em meados da década de 1980, iniciou-se uma nova geração de políticas para essas áreas, consumadas na década de 1990 pelo programa Favela Bairro, que passa a privilegiar a reurbanização, considerando as favelas, não mais como ocupações provisórias que deveriam ser extirpadas, mas como parte que deve ser incorporada

ao tecido urbano formalmente constituído. Assim, a ideia de “integrar as favelas à cidade” passou a acompanhar o discurso do poder público desde então.

Até os anos 2000, as intervenções em favelas, de modo geral, ocorreram através de programas de urbanização, como Mutirão, Bairrinho, Grandes Favelas, Favela Bairro, ou ações pontuais, promovidas pelos moradores através de mutirões ou pelo poder público. Entretanto, apesar dos investimentos significativos nos anos 1990, segundo França (2011), estes não foram suficientes para a inserção dessas áreas na estrutura urbana, tendo em vista que as ações e intervenções foram quase que exclusivamente físico-urbanísticas, não tendo abarcado outras dimensões (econômicas, sociais, políticas, legais, e institucionais), o que dificultou a integração dessas áreas ao resto da cidade. Além disso, verificou-se, uma falta de conservação sistemática e continuidade de ações por parte do poder público, tornando novamente precária a infraestrutura dessas áreas.

Na última década, com a propagação do paradigma do desenvolvimento sustentável, surgem novas diretrizes de atuação no que tange ao tratamento dos assentamentos de baixa renda. A partir dessa abordagem, também muda a forma como a mobilidade urbana passa a ser vista: se antes o foco era na implantação de infraestrutura e oferta de serviços de transporte; atualmente a atenção se volta para o acesso às atividades e serviços urbanos, devendo a mobilidade urbana estar articulada com o planejamento do uso do solo, ser socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. Ou seja, a mobilidade urbana passa a ser tratada como parte do sistema urbano, e elemento fundamental à promoção da equidade social (BARANDIER JUNIOR, 2012).

1.1 TEMA

O presente estudo constitui um esforço no sentido de aprofundar o debate sobre a integração entre as áreas de favela à cidade tendo como foco a dimensão da mobilidade e urbana. Tal empreitada se justifica, tendo em vista que, mirando-se na experiência do Projeto

Urbano Integral (PUI) na cidade colombiana de Medellín; a mobilidade urbana passou a ser um dos componentes centrais no escopo dos programas de urbanização de favelas que visam a integração implementados em assentamentos precários localizados em diversas cidades da América Latina, dentre elas, o Rio de Janeiro.

Nas duas últimas gestões municipais, um conjunto de políticas públicas direcionadas às favelas passaram a se ancorar em perspectivas conceituais e metodológicas, que absorveram e constroem seus alicerces sobre as experiências positivas e as críticas tecidas aos programas de reurbanização e à forma de tratamento da questão da favela vigente no Rio de Janeiro nas gestões anteriores, especialmente do programa Favela Bairro; e também incorporaram, ao menos em tese, as ideias relativas ao desenvolvimento sustentável.

Iniciaram-se discussões que relacionam mobilidade urbana e equidade social. Nesse contexto, foi promulgada, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que traz consigo um novo arcabouço teórico-conceitual, ratificando a noção de mobilidade urbana sustentável, que consiste em um

“conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável.”²

Nesse sentido, considerando-se que as ações e intervenções para a promoção da mobilidade urbana são essenciais na definição das condições de vida nas cidades, contribuindo para um acesso democrático ao espaço urbano; faz-se necessário: i) repensar as estratégias que orientam as ações práticas relativas à mobilidade urbana para as favelas cariocas tendo a agenda do desenvolvimento sustentável (paradigma da sustentabilidade) como referência; ii) verificar em que medida as intervenções recentemente propostas para a melhoria da mobilidade urbana e outras já em curso para a cidade do Rio de Janeiro poderiam

² Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

estar funcionando como um vetor de maior equidade social, contribuindo para a melhoria qualidade de vida de seus moradores, para uma maior integração das favelas à cidade.

1.2 OBJETIVOS

Assim, o objetivo central desse trabalho foi, de um lado, desenvolver uma reflexão sobre as especificidades de se analisar a questão dos transportes nas favelas através de uma perspectiva socioespacial, integrada ao planejamento urbano, e, de outro, mais especificamente investigar que tipo de arranjo territorial se desenha em torno da unidade favela-cidade com a urbanização do Complexo da Providência pelo programa Morar Carioca, analisando se as políticas públicas voltadas à promoção da mobilidade urbana estariam, de fato, contribuindo para a integração dessa área ao resto da cidade.

Dentre os objetivos específicos, foram definidas questões fundamentais e interdependentes que permeiam todo o trabalho:

- 1) A nova conformação territorial favorece a integração da favela com seu entorno, integrando-a ao tecido urbano na qual ela se insere e faz parte através da conectividade de sua estrutura viária e do seu sistema de transportes ao do resto da cidade?
- 2) As políticas públicas e ações destinadas à melhoria da mobilidade e urbana estão sendo pensadas intersetorialmente e integrando as diversas esferas de governo?

A contribuição desse trabalho consiste no tratamento diferenciado do tema da urbanização de favelas, através de um olhar socioespacial; numa abordagem não centrada na técnica projetual. Pretende-se, com isso, analisar especificamente a questão da mobilidade e acessibilidade urbanas, superando uma visão setorial, segmentada, e adotando uma abordagem sistêmica. Ou seja, a intenção é deslocar o foco de um planejamento dos transportes em si para um planejamento do sistema territorial urbano, considerando a mobilidade urbana como uma das dimensões da integração entre as favelas e o resto da cidade.

1.3 JUSTIFICATIVA

A cidade do Rio de Janeiro vem passando atualmente por um momento singular para discutir o desenvolvimento urbano e captar novos recursos (públicos e privados, nacionais e internacionais), em função dos grandes eventos esportivos, como Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Parolímpicos de 2016.

Trata-se de uma janela de oportunidades que se abre para propulsar uma carteira de projetos pré-existentes, pois a preparação para estes eventos vem contribuindo fortemente para acelerar a economia e impulsionar novas políticas urbanas. Isso demanda melhorias na infraestrutura, redes de transporte, comunicação, lazer, turismo, segurança, estabelecimento de novas práticas ambientais etc. Além dos aspectos materiais, propulsionam também os imateriais, associados direta ou indiretamente ao evento, como as mudanças no comportamento do cidadão em relação ao espaço urbano e estímulo a uma maior participação nas decisões sobre os investimentos e ações a serem realizadas pelo poder público.

Nesse contexto, as favelas cariocas também se tornam objeto de diversos programas e ações públicas que se propõem a fomentar a integração entre as favelas e o tecido urbano da Cidade, ou seja, promover a diminuição do *gap* entre essas áreas e seus entornos em termos de segurança pública, infraestrutura, serviços públicos, e resgate da cidadania.

Dentre eles, na atual gestão municipal, foi lançado, em 2010, como parte do legado olímpico, o programa Morar Carioca, que objetiva urbanizar todas as favelas da cidade do Rio de Janeiro até 2020. Durante o lançamento do Morar Carioca, o Prefeito Eduardo Paes reforçou a ideia de oferecer às áreas de favela infraestrutura e serviços públicos similares àqueles oferecidos aos seus entornos.

Tendo como inspiração a experiência da cidade de Medellín, na Colômbia, que promoveu um Programa de Urbanização Integrada (PUI) e as obras realizadas pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, com financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento

(PAC), que incluíam, por exemplo, o teleférico no Complexo do Alemão; o Morar Carioca passou a incorporar a questão da mobilidade urbana como um dos componentes da urbanização.

Assim, como parte do PAC e do Morar Carioca, está prevista a implantação de transportes públicos, como planos inclinados, teleféricos e elevadores em algumas de suas áreas de atuação, como no Morro da Providência, Vidigal e Rocinha; além de melhorias nos acessos e implantação de sistemas viários que permitam a entrada dos serviços públicos essenciais, como coleta de lixo, emergências hospitalares, combates a incêndios, dentre outros.

A escolha do Complexo da Providência como estudo de caso, resumindo os argumentos já apresentados, deve-se ao fato de esta favela estar sendo contemplada com o projeto de urbanização Morar Carioca, que prevê uma série de intervenções urbanísticas, tendo como foco principal a mobilidade urbana. Dentre as ações diretamente ligadas à promoção da mobilidade urbana, estão previstas: a construção de um teleférico, que ligará a Cidade do Samba, à Praça Américo Brum e à Central do Brasil; um plano inclinado; uma “motovia”; alargamento de vias; melhoria de acessos (vias, escadarias, rampas), dentre outros.

1.4 HIPÓTESE

A acessibilidade e mobilidade são fundamentais para o desenvolvimento urbano e estão intimamente relacionadas à qualidade de vida. Em muitos casos, essas noções se confundem, devido ao fato de estarem associados ao deslocamento e, de certa maneira se complementarem. Neste sentido, Raia Junior (2000) coloca que a acessibilidade se refere ao número de oportunidades disponível dentro de certa distância ou tempo de viagem; e a mobilidade consiste na capacidade para se mover entre diferentes locais de atividade.

Pode-se dizer, então, que tanto a acessibilidade quanto a mobilidade são fatores que tornam viáveis a reprodução social. A distribuição espacial das atividades gera uma

hierarquização do espaço urbano, visto que alguns irão ter mais dificuldades e gastar mais tempo para ir e vir de uma área a outra, e outros menos.

A hipótese desse trabalho é que as intervenções urbanísticas promovidas pelos programas de urbanização de favelas voltadas para a criação de novas condições de mobilidade e acessibilidade urbana em áreas de favela podem contribuir para a diminuição das desigualdades socioespaciais a partir do reposicionamento dessas áreas no conjunto do sistema territorial urbano, vencendo descontinuidades topográficas e criando novas centralidades.

Além disso, o aprimoramento da mobilidade urbana pode colaborar principalmente para diminuir o tempo de deslocamento; aumentar o acesso a oportunidades de educação, cultura, trabalho e lazer; facilitar o atendimento pelos serviços públicos (conservação, coleta de lixo, correios, entrada de ambulâncias); o transporte de cargas; e acesso das pessoas com mobilidade reduzida (idosos, crianças, obesos e portadores de necessidades especiais).

No entanto, se por um lado, os projetos de reurbanização podem aumentar a auto-estima dos moradores e gerar um sentimento de “inclusão”; por outro, podem ser entendidos como mecanismos de imposição da “ordem formal” nos assentamentos ditos “informais” que não levam em consideração os prévios acordos tácitos e as especificidades existentes nessas áreas. O que está em questão e fará a diferença serão as estratégias e práticas adotadas pelo Poder Público no planejamento e condução dessas intervenções: se democraticamente participativas ou autoritárias.

1.5 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Tendo em vista o anteriormente exposto, não se pretende aqui realizar uma análise focada apenas na dimensão técnica-física, pois este não configura o campo de atuação da autora, cabendo essa tarefa a profissionais especializados no assunto. Mas, tão somente, realizar uma análise socioespacial das políticas e intervenções realizadas pelo poder público

que visem a melhoria da mobilidade urbana nas áreas de favela na Cidade do Rio de Janeiro, especialmente no Morro da Providência.

Pensar a questão da mobilidade urbana a partir das dinâmicas espaciais nos permitirá observá-la a partir de outra perspectiva, podendo contribuir para repensar os modelos de pensamento (metodologias e conceitos), que orientam as ações práticas.

Entende-se que as políticas de mobilidade urbana não devem se restringir à concepção tradicional, que a entende simplesmente como a implantação de infraestruturas físicas de transporte. De acordo com Rodríguez (2011), é importante que as políticas de transporte sejam complementadas com projetos urbanos integrados que potencializem o investimento realizado para mobilidade, a fim de que haja uma transformação urbanística e social desses territórios que cresceram de forma não formalmente planejada e que carecem de suporte em todos os componentes urbanos para alcançar um desenvolvimento territorial.

Desse modo, desloca-se o foco do planejamento de transportes em si, para um, sistema territorial urbano, onde a mobilidade urbana – composta pelo conjunto indissociável entre infraestrutura, serviços especializados, ações institucionais, econômicas e políticas – ocupa um papel de destaque nas estratégias de ordenamento e gestão do território e no conjunto de políticas públicas voltadas para a indução do desenvolvimento local.

Para isso, optou-se, na escolha do referencial teórico, por trabalhar com autores e categorias de análise que reforcem um campo de reflexão sobre a natureza territorial do processo de desenvolvimento, utilizando-se uma abordagem sistêmica, e frisando a importância da cooperação entre atores e coordenação das ações em torno de projetos de desenvolvimento com recortes locais.

Em suma, a pesquisa bibliográfica priorizou uma literatura que abordasse questões relativas à (ao):

- ✓ integração das áreas informais e segregadas à cidade por meio das políticas de transporte, criando cenário propício à equidade social de seus habitantes;
- ✓ conceito de mobilidade e acessibilidade urbanas, mobilidade sustentável e motilidade e ;
- ✓ relação entre mobilidade urbana e uso do solo.

Além disso, foram consultados documentos produzidos por entidades da sociedade civil, Comissão de Moradores da Providência e Fórum Comunitário do Porto, que transmitem a opinião de parte dos moradores a respeito das intervenções do Morar Carioca na comunidade; e do “contra-laudo”, que consiste em um relatório sobre as visitas técnicas realizadas nas comunidades do Morro da Providência e da Pedra Lisa nos dias 23/8 e 7/9/2011 e Parecer Técnico sobre os motivos alegados pela Prefeitura do Rio de Janeiro para a remoção de 832 famílias nessas duas comunidades.

Realizou-se também diversos trabalhos de campo no Morro da Providência e Pedra Lisa, acompanhando a elaboração do Mapeamento Rápido Participativo (MRP)³ com os gestores da UPP Social; e participação em reuniões da Comissão de Moradores e da Comissão de Comerciantes da Providência.

Os trabalhos de campo realizados permitiram um conhecimento mais profundo da realidade socioeconômica e urbanística da Providência por meio de observação e entrevistas com atores-chave. Como parte do MRP, foram visitadas todas as localidades da Providência, onde foram realizadas entrevistas de natureza exploratória com os moradores da comunidade sobre a situação da infraestrutura urbana e a questão da mobilidade (topografia, estrutura viária, e mobilidade interna e acessibilidade com o entorno), identificando as áreas melhor

³ O Mapa Rápido Participativo consiste em um mapeamento que identifica os lugares onde os investimentos são prioritários. Segundo Ricardo Sousa, um dos gestores do programa UPP Social, “o objetivo é conhecer cada vez mais a comunidade e coordenar os esforços da prefeitura para que os recursos sejam investidos onde há mais necessidade” (Disponível em: <http://ipprio.rio.rj.gov.br/programa-uppsocial-impressiona-comitativa/>, Acessado em: 21/09/2012

atendidas e as demandas da população. E as participações nas reuniões da Comissão de Moradores e da Comissão de Comerciantes permitiram um acompanhamento das reivindicações e dos impactos sobre os moradores das intervenções do programa Morar Carioca.

Devido à falta de estatísticas oficiais a respeito do andamento das intervenções, e pelo fato de estas ainda não terem sido concluídas, foi necessário buscar informações primárias, com os diversos agentes envolvidos no projeto Morar Carioca no Morro da Providência com o intuito de aprofundar e qualificar a análise acerca do mesmo. Assim, foram também realizadas entrevistas com os representantes da Secretaria Municipal de Habitação, responsáveis pelas obras, que esclareceram detalhes técnicos a respeito do projeto, e das mudanças que foram ocorrendo ao longo do mesmo; e dos gestores do território do programa municipal UPP Social e do estadual Territórios da Paz, que observavam dia a dia no Morro da Providência os conflitos e ganhos provenientes das intervenções.

Somado-se a isso, com base no Censo Demográfico 2010 do IBGE, e no acervo do Instituto Pereira Passos, foram reunidos diversos dados estatísticos referentes aos indicadores socioeconômicos, e principalmente aos serviços urbanos em áreas de favela e não-favela. Com isso, desejava-se verificar as diferenças de atendimento dos serviços públicos nessas áreas, e, assim, mensurar quantitativamente, essa falta de “integração”.

Esses dados foram armazenados em um banco e posteriormente utilizados para a preparação de tabelas e mapas com o intuito de facilitar a visualização e a análise dos fenômenos e dinâmicas que se processam em diversas escalas para a conformação do objeto do estudo. Cabe ressaltar que as análises estatísticas descritivas constituem aqui apenas um recurso auxiliar no percurso que foi traçado, e não o alicerce central das análises.

1.6 APRESENTAÇÃO DA ESTRUTURA

Esse trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro apresenta o objeto de estudo

e contextualiza a problemática. O segundo capítulo consiste numa tentativa de se reunir elementos que subsidiem a discussão sobre como se deu a transição de uma prevalência das políticas remocionistas para as políticas de “integração” entre as favelas e seu entorno. A partir da redemocratização do Brasil em finais da década de 1980, emergem outras alternativas que não a remoção das favelas, sendo a principal delas a urbanização, que tinha como objetivo “integrar” essas áreas à cidade dita formal. A expressão, “cidade formal” se refere à denominação dada pelo Poder Público ao conjunto de partes da cidade que não tiveram sua gênese na ocupação ilegal e desordenada, do ponto de vista formal, do solo urbano.

O terceiro capítulo trata do conceito de integração, analisando de que maneira essa concepção de como fazer para diminuir fragmentação da Cidade e a segregação socioespacial das favelas cariocas vai mudando ao longo do tempo. A reconstituição histórica dessa trajetória permitirá: 1) compreender o significado do conceito de integração, utilizado pelo discurso público; 2) aclarar diversas questões a respeito das atuais condições físicas, sociais, político-institucionais e econômicas das favelas cariocas; 3) analisar as abordagens teórico-metodológicas da atual gestão municipal em relação às políticas públicas destinadas às favelas, que se tornaram possíveis graças à evolução das discussões em diversas esferas de governo e das experiências acumuladas dos programas de urbanização e ações desenvolvidas anteriormente nesses assentamentos.

Assim, num primeiro momento, as ações e intervenções do poder público se concentraram nas intervenções físicas, como forma de superar o déficit de equipamentos urbanos e infraestruturas dessas áreas, como o projeto Mutirão e Favela Bairro. Entretanto, ao se perceber que as intervenções urbanísticas por si só não foram suficientes para integrar essas áreas à cidade; a partir dos anos 2010⁴, emerge uma visão mais sistêmica,

⁴ Apesar de essa visão já vir sendo costurada no Brasil desde os anos 2000, apenas foi incorporada à prática do poder público no final dos anos 2000 e início dos 2010.

multidimensional da integração. Esta nova visão passa a considerar que é necessário que os moradores tenham acesso a outros direitos fundamentais, dentre eles, a mobilidade urbana, que é um dos componentes que lhe permitirá acessar a cidade e seus serviços.

O quarto capítulo versa sobre o conceito de mobilidade urbana sustentável, considerando-a como uma das dimensões da “integração” entre as favelas e o resto da cidade. Ou seja, foca nas relações entre a falta de mobilidade urbana e a segregação socioespacial.

No quinto capítulo, salta-se para uma análise mais local do caso específico do programa de urbanização de favelas, Morar Carioca, no Complexo da Providência, focando nas ações destinadas à promoção da mobilidade e acessibilidade urbanas nessa favela carioca, contextualizando-a dentro das intervenções voltadas para a revitalização da zona portuária. Após a análise da evolução histórica do processo de ocupação e dos projetos de urbanização no Complexo da Providência, será possível analisar se as intervenções urbanísticas e as ações do poder público destinadas à promoção da mobilidade urbanas contribuíram para a diminuição das desigualdades socioespaciais entre essa área e o resto da cidade. E, por fim, no sexto capítulo, realizam-se as considerações finais sobre o objeto em questão.

2 DAS POLÍTICAS DE REMOÇÃO ÀS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO

A presença das favelas no espaço urbano carioca foi compreendida de maneiras distintas, assumindo diferentes significados diante de si e do conjunto da cidade; estabelecendo-se situações de conflito e complementaridade (SILVA, 2005). Durante muito tempo, as favelas foram tratadas através do discurso da *ausência, precariedade, desordem*, enquanto os seus moradores eram identificados como *sub-cidadãos, anti-civilizados* (SILVA, 2012). Estas representações, que povoavam o imaginário social, subsidiaram e deram legitimidade às práticas do poder público em relação às favelas.

As remoções, alternativa, até a década de 1980, mais utilizada pelo poder público para solucionar o “problema” favela, visava a apagá-las da memória da cidade e a incorporar as áreas por ela ocupadas ao mercado imobiliário (VALLADARES, 2005). Os reassentamentos em conjuntos habitacionais periféricos, além de desfazerem as redes de pertencimento dos moradores ao interferir em suas vidas nas dimensões psíquica e afetiva; desarticularam a estrutura política das camadas mais pobres, rompendo os vínculos horizontais que vinham sendo construídos historicamente (BURGOS, 2006; PERLMAN, 1981; PERLMAN, 2011; VALLADARES, 2005).

Apesar da construção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, estes não eram suficientes para suprir a demanda, fazendo com que o déficit habitacional permanecesse em crescimento. Assim, a autoconstrução continuou sendo uma das principais soluções para a necessidade de acesso à moradia (PERLMAN, 1981; VALLADARES, 2005).

A visão que imperou até o fim do regime militar, de que as favelas deveriam ser extirpadas, retardou, ou mesmo, em alguns casos, impediu melhorias nas habitações, tendo em vista que seus próprios moradores ficavam receosos em investir em algo que seria passível de ser destruído pelo poder público a qualquer momento. E, principalmente, contribuiu para justificar a falta ou insuficiência de intervenções urbanísticas, de conservação das

infraestruturas existentes e o não provimento dos serviços essenciais por parte do poder público com a mesma regularidade e qualidade nas favelas em comparação com o conjunto da cidade.

Tal distribuição desigual de infraestrutura e serviços públicos por parte do poder público nas favelas levou, em muitos casos, à improvisação através da construção de redes informais pelos seus próprios moradores como forma de reverter a falta de investimentos públicos nessas áreas (KLEIMAN, 2010). Essa situação contribuiu para reforçar ainda mais os estereótipos sobre as favelas. Por sua vez, os estereótipos também legitimaram a postura do poder público em relação a essas áreas.

Entretanto, o fim da ditadura marcou o início de uma nova geração de políticas públicas para as favelas, quando se observou, no âmbito das manifestações a favor do direito à cidade e pela reforma urbana, a consolidação de uma ruptura de paradigmas, em que o poder público passa a reconsiderar as remoções como única alternativa possível, e a compreender a favela como uma realidade urbanística e social.

2.1 A MUDANÇA DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NAS FAVELAS

Em meados da década de 1970, a remoção já não era considerada o “destino natural” das favelas, tanto devido às fortes críticas da sociedade civil como um todo e à pressão exercida pelas associações de moradores de favelas, quanto pelo fato do objetivo do governo militar já haver sido atingido, a saber: o de enfraquecer os favelados como atores políticos ao desfazer suas redes sociais e enviá-los a conjuntos habitacionais longínquos; e reprimir os “subversivos”, ou seja, todos aqueles que contrariavam o regime militar, organizando-se em movimentos para reivindicação de seus direitos (BURGOS, 2006).

Nessa época, num contexto de crise do “milagre econômico” e de um acelerado processo de favelização na cidade, os estudos técnicos e acadêmicos já indicavam que era

preciso reformular as políticas governamentais no sentido de atender à enorme demanda por programas habitacionais mais adequados às necessidades dos grupos de baixa renda.

Apesar das críticas, a situação política somente começou de fato a mudar no fim da década de 1970. A Igreja teve um papel importante na mobilização dos favelados, realizando trabalhos junto às associações de moradores (TOSTES, 2013). Em 1979, segundo Osborn (2013), a Igreja Católica fundou um programa de assistência jurídica aos moradores de favelas ameaçadas de serem removidas com base nos princípios da teologia da libertação. E de acordo com Tostes (2013), ainda nesse ano, foi criada a Assessoria de Programas, ligada à Secretaria de Obras e Viação, que realizou, com o auxílio da Pastoral de Favelas, intervenções urbanísticas nos Morro dos Cabritos, Vidigal e Cerro-Corá (com obras de melhoria da acessibilidade, pavimentação, drenagem e construção de caixas d'água).

O governo federal, que até então defendia as remoções, indicava uma mudança de tendências nas linhas de atuação nessas áreas com a criação do Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), último programa elaborado pelo regime militar, que urbanizou e deu títulos de propriedade em algumas comunidades do Complexo da Maré. Entretanto, a ameaça da remoção ainda rondava as áreas de favela (TOSTES, 2013).

Enquanto isso, os governos estadual e municipal apresentavam também ainda atitudes contraditórias; como por exemplo, a apresentação da proposta de remoção de algumas casas favela do Vidigal para um conjunto habitacional em Antares (localizada na Área de Planejamento 5); ao mesmo tempo em que foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro, com o intuito de atender aos grupos socialmente mais vulneráveis, dos quais grande parte vivia em favelas (TOSTES, 2013).

Apesar de alguns avanços na organização comunitária, a política clientelista permaneceu viva nos períodos que se sucederam. Desenvolvida pela necessidade da ditadura

militar de os moradores se conformarem com o autoritarismo; ao mesmo tempo, era uma das escassas maneiras dos moradores terem acesso a pequenos benefícios, mesmo que pontuais, junto ao poder público por meio de políticos influentes nas favelas.

Com a permanência do clientelismo, no início da década de 1980, os moradores de favelas e conjuntos continuavam apáticos com a política, e seguia perdurando uma relação de desconfiança e ressentimento em relação ao poder público devido às políticas remocionistas, que prejudicava a legitimidade do Estado e de suas instituições. Isso contribuiu para que as associações de moradores perdessem muito do seu caráter questionador e combativo, e se tornassem como que “porta-vozes” do Estado junto às favelas (BURGOS, 2006).

Essa apatia política resultante da desmobilização dos principais líderes se reflete no fato de que, considerando-se as 364 favelas cadastradas no início da década de 1980; em 35% delas, os moradores não encaminhavam suas demandas ao poder público. Ainda daquele total, 20% encaminhavam para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento (SMD), à época conhecida como a “prefeitura das favelas”; 16% a políticos e parlamentares, refletindo o clientelismo que ainda persistia; e somente pequena parte delas era encaminhada à Fundação Leão XIII e aos devidos órgãos de prestação de serviços públicos que atendiam ao resto da cidade (IPLANRIO, 1983).

É somente no início da década de 1980, em meio ao contexto de redemocratização e tendo em vista a necessidade, por parte dos políticos, de captar os votos das camadas mais pobres; que se começou a assistir, de forma mais contundentes, ao fim do debate dualista entre remoção e urbanização, e a uma inversão de tendências, em que as políticas de remoção vão sendo sistematicamente substituídas por programas de urbanização. Dessa forma, a partir desse momento, “(...) o eixo da discussão seria outro: como integrar as favelas à cidade.” (BURGOS, 2006, p.40)

O novo caráter das políticas públicas para as favelas passou a residir “(...) na decisão de atuar continuada e sistematicamente na urbanização das favelas, de modo a, pouco a pouco, integrá-las à Cidade como parte normal do tecido social.” (CAVALLIERI, 1986, p.19). Nesse sentido, o mesmo autor frisa que houve mudanças e um crescimento da atuação governamental nessas áreas, com reforços financeiros para os programas de melhoria urbana, com o fim de promover uma transformação estrutural das favelas e ampliação da participação comunitária. Por outro lado, ele ressalta que ainda havia um longo caminho a percorrer em relação à estruturação dos órgãos governamentais para implantação de serviços urbanos nas favelas, às resistências políticas, e aos recursos e tempo disponíveis para minimizar a histórica ausência/insuficiência na oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos por parte do poder público (CAVALLIERI, 1986).

Paralelamente a essa nova orientação, a Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ) se reuniu em 1981 com vistas a traçar as demandas prioritárias específicas das favelas, que englobavam diversas melhorias urbanísticas e dos serviços públicos essenciais, tais como coleta de lixo, água e esgoto, titulação da terra, pavimentação de ruas (OSBORN, 2013). Frente a essas reivindicações, o poder público municipal se mobilizou para a produção de dados e informações sobre essas áreas, a fim de melhor orientar as políticas públicas. Era necessário conhecer as reais demandas para nelas poder intervir.

2.2 INFORMAÇÕES PARA ORIENTAR AS INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS

Um grande avanço no sentido de inserir de forma mais sistemática e embasada as favelas na agenda pública municipal foi a elaboração pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro do primeiro cadastro municipal e classificação de favelas do Brasil, como parte do projeto intitulado “Classificação das Aglomerações de Baixa Renda”. Produzido pelo Instituto de Planejamento Municipal (atualmente Empresa Municipal de Informática) (IPLANRIO)

entre os anos de 1980 e 1982, e editado em 1983, este tinha como objetivo criar um banco de dados e informações que pudessem subsidiar políticas públicas integrais de desenvolvimento social e melhoria da qualidade de vida dos moradores dessas áreas.

Segundo esse cadastro, as 377 favelas existentes à época somavam aproximadamente 1 milhão e 700 mil habitantes, distribuídas espacialmente da seguinte forma: Área de Planejamento 1 (AP1), com 10% das favelas; AP2, com 12%; AP3, com 48%; AP4, com 11%; AP5, com 12%; e AP6, com 7% (IPLANRIO, 1983).

De acordo com declaração do então Secretário Municipal de Desenvolvimento Social, Vicente de Paulo Barretto,

“(...) Com esses dados (...) o administrador poderá passar da fase de projetos isolados, destinados a atender situações de emergência ou problemas locais, para a etapa de elaboração de um plano de governo, que envolva uma solução conjunta para a dramática questão social representada pelas favelas do Rio.” (IPLANRIO, 1983)

O cadastro foi fundamental para romper com o senso comum, formando um conhecimento estruturado sobre as favelas cariocas, e permitindo captar suas novas características, tendo em vista que essas áreas são extremamente dinâmicas. Importantes resultados foram alcançados no que diz respeito aos seus aspectos físicos e de evolução da ocupação, infraestrutura, equipamentos urbanos e provimento de serviços públicos essenciais.

Além de embasar projetos de diversos órgãos públicos e outras entidades, tais como os da LIGHT, com a eletrificação de favelas; Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), para o “Atendimento pelo Sistema de Esgoto às Populações de Baixa Renda”; Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), para a “Implantação de um Fichário de Informações sobre Propriedade da Terra de Áreas Ocupadas por Favelas”; FUNDO RIO, para o projeto “Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro”; as informações contidas no cadastro foram de extrema utilidade para pesquisadores, associações de moradores e sociedade civil em geral (IPLANRIO, 1983).

Dentre as 364 favelas analisadas; 39% apresentavam áreas de até 15.000 m²; 24%, entre 15.001 a 40.000 m²; e 37%, mais de 40.000 m². No que diz respeito ao relevo e tipologia de ocupação; a grande maioria delas (87%) possuíam traçados urbanos irregulares, tendo sido formadas por uma ocupação orgânica; sendo, 53% do total localizadas em áreas de encosta irregular e 34% em áreas planas irregulares. As demais possuíam um traçado viário definido, semelhante ao de um loteamento, ou eram lineares, ocupando as faixas laterais de rodovias, cursos d'água, ferrovias etc. Quanto à propriedade do terreno, constatou-se que 33% das favelas ocupavam terrenos públicos, 27% terrenos particulares, 5% terrenos públicos e particulares, e os demais estavam em outras situações ou não possuíam informação (IPLANRIO, 1983), levando-se a se ratificar a necessidade da formulação de políticas relacionadas à regularização fundiária.

Segundo o cadastro de favelas da Prefeitura, em 1981, em 63% das favelas, a alvenaria já era o material predominante nas edificações (IPLANRIO, 1983). E, nesse contexto de questionamento das remoções e revisão de postura do poder público, Soares ressalta que a “(...) segurança da posse estimulou a substituição progressiva dos barracos de madeira por construções sólidas e duráveis e permitiu a multiplicação e a diversificação das atividades comerciais.” (SOARES GONÇALVES, 2006 p.15).

Marzulo (2006) ressalta que a chegada da água e da iluminação doméstica através de rede pública, mesmo que em algumas poucas favelas, sinalizou para os moradores de que suas casas não seriam mais alvo de remoção, levando à substituição da madeira pela alvenaria, e a construção de novas casas neste material. A verticalização também surge como uma nova etapa do processo de densificação das favelas, que se intensificou a partir das políticas públicas de urbanização e regularização fundiária na década de 1980; e também devido ao maior acesso aos materiais de construção, possibilitados pela diminuição do preço destes, e ao domínio da técnica de elaboração das lajes (MARZULO, 2006).

No que diz respeito aos equipamentos urbanos, em 1981, das 364 favelas analisadas no cadastro da Prefeitura, 70% não possuíam uma escola de “2º grau” (atual ensino médio) na favela e entorno imediato, 89% não tinham creche, 80% não apresentavam posto policial, 70% não tinham hospitais, e 65% não possuíam posto de saúde (IPLANRIO, 1983). Isso denota a imensa insuficiência na dotação de equipamentos urbanos nessas áreas.

Com relação à infraestrutura, apenas 6% das favelas possuíam predominância de domicílios ligados à rede oficial de água totalmente, e 6% parcialmente. Em 5% das favelas, não havia sistema de abastecimento de água; em 27% delas, este era realizado por bicas, poços e nascentes; e 56% possuía rede não oficial total e/ou parcialmente. Em 43%, o sistema de abastecimento de água era considerado ruim, segundo entrevistados em pesquisa de campo. A situação do esgotamento sanitário e do esgoto pluvial eram ainda mais críticas. Apenas 1% das favelas possuía sistema totalmente ligado à rede oficial; enquanto que, em 62%, não existia nada, ou vala aberta, ou vala coberta ou esgotamento direto para rios, canais etc. Somente 2% das favelas era ligada ao sistema oficial de esgoto pluvial, e 5% à rede não oficial. E a grande maioria ainda possuía drenagem natural (IPLANRIO, 1983).

A assimetria na distribuição espacial, e a qualidade e quantidade de redes de infraestrutura urbana revela o poder de quem tem mais força na “queda de braço” entre os agentes sociais na cidade, beneficiando as camadas de maior renda. Historicamente, desde que se alavanca o processo de urbanização brasileira, as áreas de baixa renda não estiveram articuladas adequadamente às redes de infraestrutura formais, exceto de forma pontual e com base no clientelismo político-partidário, situação que somente começa a mudar a partir da década de 1990, quando as ações pontuais se consolidam em políticas e programas mais universalizantes.

Quanto ao provimento dos serviços públicos essenciais, em 63% das favelas, não havia coleta de lixo pela Companhia Municipal de Lixo Urbano (COMLURB), e, em 20%,

esta era insuficiente. Em 65% das favelas, não existia iluminação pública; em 3% delas, era clandestino; em 18% delas havia comissão de luz; e, somente em 13% dos casos, a favela era atendida pelo sistema oficial (IPLANRIO, 1983). Assim, conclui-se que nas áreas de baixa de baixa renda, como loteamentos irregulares e favelas, observa-se redes incompletas, não provimento de serviços ou qualidade ruim, falta de manutenção e problemas de operação (KLEIMAN, 2010).

Como consequência da omissão histórica do Estado no provimento de infraestrutura e do acesso aos serviços essenciais em áreas que não interessavam aos incorporadores imobiliários, predominou a autoconstrução de redes improvisadas pelos próprios moradores, e a informalidade como maneira de acessar os serviços. Foi criado, assim, um conjunto de práticas cotidianas, um modo de vida configurado para minimizar a falta de acesso às redes de infraestrutura, ou seja, outra cultura de como se faz para acessar os elementos básicos do dia-a-dia.

No setor da mobilidade e acessibilidade urbanas, as dificuldades nessas áreas também eram e são ainda hoje enormes, seja pela precariedade do sistema viário, seja pela inexistência / precariedade de sistemas de transporte públicos formais no entorno da favela, e para o acesso de seus moradores ao entorno. Em muitas delas, a alta densidade populacional, aliada à estrutura orgânica, com vias estreitas e becos, dificulta a instalação de um sistema viário adequado à chegada dos serviços, como caminhão de lixo, ambulâncias. A inexistência de mapeamento, identificação e reconhecimento de logradouros também funciona como um obstáculo à criação de um plano de circulação viária; localização das demandas por serviços, e a efetivação das entregas de correios e mercadorias aos moradores.

Segundo informações dos moradores contidas no cadastro de favelas, em 14% das favelas pesquisadas, o ônibus, trem e metrô estavam localizados distantes da mesma,

enquanto que 67% delas possuíam ônibus próximo, e 19% possuíam ônibus e trem (e/ou metrô) próximos (IPLANRIO, 1983) (ver tabela 1).

Tabela 1 - Porcentagem de favelas, segundo a oferta de meios de transporte – Cidade do Rio de Janeiro - 1981

Oferta de modos de transporte coletivo	%
Ônibus e trem (ou metrô) próximos	19
Só ônibus próximo	67
Só trem (ou metrô) próximo	0
Ônibus e trem (ou metrô) distantes	14
Total	100

Fonte: IPLANRIO – Cadastro das Favelas do Município do Rio de Janeiro, 1983

Nota: As informações que deram origem a esta tabela foram fornecidas pelos entrevistados, durante a pesquisa de campo nas favelas.

Somando-se a isso, em muitos casos, não é suficiente haver modos de transporte coletivos no entorno da favela. É necessário que haja modos de transporte complementares para levar os moradores de suas casas até o transporte mais próximo no entorno. Assim, como forma de atender a essa demanda, observava-se (inclusive ainda hoje se observa) a existência dos “cabritinhos”, vans e moto-táxis, modos informais e improvisados que interligam os assentamentos ao sistema de transporte público formal, no entorno imediato.

Em 1981, esse tipo de transporte existia somente em 10% das favelas cadastradas, enquanto que 90% não necessitavam ou não eram servidas (ver tabela 2). Para agravar a situação, em 59% das favelas cadastradas, o entrevistado declarou que trabalhava fora das redondezas, ou seja, necessitava de algum modo de transporte para realizar o deslocamento casa-trabalho. E, como existia uma ausência / insuficiência de equipamentos urbanos básicos de saúde e educação dentro e no entorno das favelas; os moradores dessas áreas, pela deficiência no transporte no entorno, e interligando a favela ao entorno, também eram prejudicados para acessar esses serviços em outros locais da Cidade (IPLANRIO, 1983).

Tabela 2 - Porcentagem de favelas, segundo a existência de “transporte” ligando a favela ao entorno – Cidade do Rio de Janeiro - 1981

"Transporte" ligando a favela ao entorno	%
Não existe	90
Existe	10
Total	100

Fonte: IPLANRIO – Cadastro das Favelas do Município do Rio de Janeiro, 1983

Nota: 1- Veículos que fazem “lotação”, transportando passageiros e carga entre a favela e o entorno, também conhecidos como “cabritinhos”.

2- As informações que deram origem a esta tabela foram fornecidas pelos entrevistados, durante a pesquisa de campo nas favelas.

Além das questões relacionadas à falta de infraestrutura, equipamentos, e serviços públicos; era fundamental solucionar a questão do risco geotécnico, especialmente no caso das favelas da AP2. Muitas favelas cariocas se estabeleceram em áreas com alta declividade e em beiras de cursos d’água; oferecendo risco geotécnico e de inundação, especialmente quando se junta aos problemas de infraestrutura e ao acúmulo de resíduos sólidos nas encostas.

Marzulo (2006) relata que diversos episódios de deslizamentos ocorreram em função de chuvas fortes no Pavão-Pavãozinho, tendo sido marcantes os ocorridos em 1966 e 1979, em que houve famílias desalojadas, sendo que no primeiro, houve vítimas fatais. E o mais trágico teria ocorrido em 1983, que destruiu diversas casas, e, por estar ocorrendo uma festa de Natal na comunidade, muitos foram mortos e feridos. Este mesmo autor ressalta que este episódio serviu como um marco na atuação do poder público na comunidade, pois engendrou a realização de intervenções urbanísticas de maior vulto.

Apesar de haver tido uma primeira urbanização em 1964, com implantação de água, esgoto e canaletas para escoar as águas pluviais; e de uma quadra de esportes, a situação do Pavão-Pavãozinho só se alterou substancialmente em meados da década de 1980, durante a

gestão de Leonel Brizola. Apesar das obras terem sido parciais, estas facilitaram a expansão das redes informais, que ganharam maior estabilidade e segurança; além de contribuir para afastar ainda mais a ideia da remoção (MARZULO, 2006).

Como resultado da presença insuficiente do Estado nas favelas cariocas nessa época, a organização coletiva para implantação de infraestrutura, além de promoção de outros serviços básicos era, em muitos casos, promovida pelas Associações de Moradores. Burgos (2006) expôs que “(...) as associações de moradores de favelas estavam tão identificadas com o exercício das funções do poder público (...) que agora até mesmo num programa organizado com vontade democrática parecia natural atribuir-lhes funções que a princípio deveriam caber ao Estado (BURGOS, 2006, p. 42). Das 181 favelas cadastradas que possuíam Associações de Moradores funcionando; 61% delas realizavam serviços urbanos; 40% efetuavam o controle de transações imobiliárias; 46% realizavam controle urbanístico; 30%, prestavam serviços relacionados à educação; 33%, à saúde; 19%, à assistência social; e 33%, à recreação (IPLANRIO, 1983).

Este capítulo versou sobre a transição da atuação governamental nas áreas de favelas. Enquanto que, até a década de 1980, a orientação seguia no sentido de extirpá-las, reassentando seus moradores em conjuntos habitacionais longínquos; após a redemocratização, surgem diversas políticas públicas que passam a defender sua urbanização e integração ao tecido “formal” da cidade por meio da diminuição do *gap* entre essas áreas e seus entornos. O capítulo 3 detalha como essas políticas públicas para as favelas vieram evoluindo ao longo do tempo até os dias atuais, à medida que muda também a concepção do que seria e como se promoveria essa “integração”.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO ENTRE AS FAVELAS E O RESTO DA CIDADE

O termo integração é bastante amplo e possui diversos significados, dependendo do grupo que se apropria do conceito e da dimensão que está sendo tratada: física, cultural, econômica, política, social etc. Entretanto, em geral, o termo, segundo o Dicionário de Ciências Sociais, pressupõe o “(...) processo de fazer de partes um todo ou inteiro (...)” (KOLB, 1986, p.618). A integração, segundo a filosofia, de maneira sintética, trataria, portanto, do processo de constituição da totalidade (VÁSQUEZ, 1986, p. 615).

No plano social, se referiria primordialmente ao inter-relacionamento da unidade, em que seus elementos devem ter um entrosamento/consonância de suas reivindicações, estética, valores, ações, comportamentos e expectativas, sendo leis entre si e em relação ao sistema social. A integração social também está relacionada ao ajuste dos agentes aos aspectos normativos, formando um sistema coerente, em que o indivíduo se faça obedecer. Ou seja, uma sociedade concebida como “ordem moral baseada no consenso coletivo” (VÁSQUEZ, 1986, p. 615). Parsons, 1966 *apud* Vásquez, 1986 referiu-se aos “graus de institucionalização: desde uma anomia⁵ completa, num extremo, até uma integração perfeita, no outro (...)” (PARSONS, 1966, p.153 *apud* VÁSQUEZ, 1986, p. 615)

No Dicionário de Política, Pasquino (1998), apesar de fazer referência aos Estados-Nação, define integração social como “(...) superação da distância entre elites e massas”, frisando que esta “(...) não depende somente de uma desigualdade de acesso ao poder mas também na disparidade na instrução e no nível de conhecimentos e da dificuldade de

⁵ “O termo anomia possui três significados diferentes, embora relacionados. São eles: a) desorganização pessoal do tipo que resulta em uma individualidade desorientada e sem lei, sem levar em conta a rigidez da estrutura social ou o caráter de suas normas; b) situações sociais em que as próprias normas estão em conflito e o indivíduo tem dificuldade em conformar-se às suas exigências contraditórias; e c) uma situação social que no caso limite não contém qualquer norma e é conseqüentemente o oposto de sociedade, assim como anarquia é o contrário de governo. Parece haver uma justificativa gramatical para a adoção preferencial do terceiro uso, mas será inegavelmente o uso corrente do termo que ditará o resultado final.” (BIERSTEDT, 1986, p.52-53).

comunicações, sua superação exigirá intervenções complexas e múltiplas.” (PASQUINO, 1998, p.634)

Nesse sentido, Pasquino (1998) coloca que para superar essa distância, é fundamental a existência de recursos econômicos e simbólicos. Além disso, é importante ter uma atitude de justo equilíbrio da elite em relação às “massas”, orientando-a, mas ao mesmo tempo, estando aberta aos seus anseios e a ouvir os líderes que a representam; sob o risco de aumentar a distância, caso a elite utilizasse as massas apenas como “meio para aumentar o seu poder” e como “matéria-prima a moldar” (PASQUINO, 1998).

Ao transpor essa noção para a cidade, constata-se que a integração urbana objeto das políticas públicas direcionadas às favelas se refere à dissolução de fronteiras físicas e simbólicas entre as favelas e o resto da cidade. Para isso, “(...) ao invés de vê-la como um ‘problema’, cabe reconhecer suas potencialidades, apreender de forma densa a complexa dinâmica de vida de seus moradores e as formas como eles exercitam sua cidadania.” (SILVA, 2012, p.12).

Bosco (2012) coloca que é importante relativizar o termo “cidade partida”. Para este autor, esta só é partida da perspectiva das classes média e alta. Os moradores de favelas, através de suas práticas sociais sempre tiveram que circular na cidade, em busca de trabalho, de lazer e atividades culturais. Ou seja, “(...) a cidade é atravessada por um conjunto de práticas de circulação que faz com que ela não seja ‘partida’ para os pobres, pelo menos não na dimensão da inserção no território.” (BOSCO, 2012, p. 9).

“O que temos hoje é o processo de reconhecimento, pelo governo, por forças do mercado e por grupos sociais mais ricos, de que os mais pobres também têm direito à segurança pública e devem ter acesso a outros direitos fundamentais. Mas os pobres sempre tiveram consciência disso e buscaram, de formas legítimas ou não, garantir esses direitos” (SILVA, 2012, p. 21).

Dentre esses direitos, está a mobilidade física e simbólica de circular entre diversos territórios da cidade em condições de igualdade.

Contudo, os mecanismos propostos pelo poder público para integrar essas áreas ao resto da Cidade variaram ao longo do tempo; num primeiro momento, privilegiando a dimensão física como estruturadora dos territórios; e, mais tarde, reconheceu-se a necessidade de uma abordagem mais sistêmica da integração que considerasse outras componentes físicas, políticas, socioeconômicas, jurídicas e institucionais.

3.1 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO – ANOS 1980

A década de 1980 foi marcada pelo surgimento de novas favelas, e expansão e adensamento das já existentes, não só nas áreas centrais, como também nas periféricas, tendo em vista que a ocupação de terras públicas e privadas permanecia sendo uma das principais formas de acesso à terra urbana. O aumento da pobreza absoluta no Brasil, a incapacidade da política habitacional de suprir a demanda por moradias dos grupos sociais mais pobres, a diminuição da construção de loteamentos populares nas áreas periféricas, e o processo de regularização das áreas ocupadas, reduzindo obstáculos para expansão e construção de novas favelas, são alguns dos motivos levantados para justificar essa expansão (LEITÃO, DELACAVE, 2010).

Nesse contexto, surge, em meados dos anos 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU - a partir dos debates realizados pela Assembléia Constituinte Nacional para o estabelecimento de um novo corpo jurídico, pós ditadura militar, que incorporasse as reivindicações populares.

Esse movimento agregou políticos, acadêmicos e sociedade civil, a fim de promover uma reforma urbana, e pautou as suas reivindicações nos seguintes princípios básicos: 1) respeito à função social da cidade e da propriedade urbana, por meio de usos socialmente justos e ambientalmente sustentáveis; 2) direito à cidade e à cidadania, a partir de uma lógica de universalização de direitos básicos, dentre eles educação, saúde, trabalho, habitação, transporte e lazer; 3) gestão democrática da cidade, com a participação nas decisões e controle

das ações públicas por parte da população. Trilhava-se, assim, um caminho rumo a uma efetiva democratização (LEITÃO, DELECAVE, 2010).

3.1.1 Projeto Mutirão

Em 1982, durante as primeiras eleições estaduais livres desde 1964, Leonel Brizola foi eleito para governador do estado do Rio de Janeiro. Este apresentava um programa de governo voltado principalmente para as camadas mais pobres da população. E, posteriormente, com o fim da ditadura militar, em 1985, ocupou a presidência da República, José Sarney, vice-presidente de Tancredo Neves, tendo em vista que este último faleceu antes assumir o cargo (BURGOS, 2006).

O retorno da participação dessa parcela da população no processo decisório da escolha de seus representantes fez com que surgissem novas propostas de políticas públicas para esses grupos, e estas adquirissem maior relevância. De acordo com Leitão, Delecave (2010), as campanhas eleitorais de grupos políticos progressistas ressaltavam a necessidade de “resgatar a dívida social existente junto às comunidades faveladas”, dentre eles Leonel Brizola, que colocava ser fundamental “transformar as favelas em bairros populares”. Mesmo com pouco apoio federal e sem uma estrutura política consolidada, Brizola desenvolveu diversas políticas sociais, principalmente voltadas às favelas, tendo empreendido diversas melhorias na infraestrutura dessas áreas.

A partir do fortalecimento das associações de moradores, surgiram conflitos entre os defensores das velhas práticas clientelistas e dissidentes da FAFERJ, que propunham novas alternativas possibilitadas pela abertura política; sendo que estes últimos foram abafados pelos primeiros. Apesar de não ter havido um rompimento completo com a situação anterior, persistindo as práticas clientelistas características da década de 1970 e a cooptação de lideranças; o novo contexto, graças à mobilização do movimento social organizado, forçou a

democracia emergente a abarcar os grupos menos abastados na elaboração das políticas públicas (BURGOS, 2006).

A redemocratização favoreceu o aparecimento e expansão de novos movimentos sociais anti-clientelistas e anti-estatais, como alguns articulados pela Igreja Católica, além de partidos criados após a abertura política – Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT) - os quais foram fundamentais para a restauração da democracia. Dentre as principais características desses movimentos estavam a defesa de uma democracia participativa; de uma ideologia comunitária; e a transformação de necessidades materiais em direitos (ZALUAR, 2006).

Segundo Leitão, Delecave (2010), houve uma mudança significativa na relação entre o poder público e os moradores de favela nessa época. Foram empreendidos, na década de 1980, diversos programas habitacionais em regime de mutirão ou ajuda mútua, envolvendo todos os âmbitos de governo, frequentemente com mão-de-obra voluntária e diversos graus de participação comunitária, com resultados variados em termos de custos das moradias e satisfação dos moradores. Muitos deles já reconheciam os saberes e práticas locais de produção do ambiente construído, com a adoção de soluções arquitetônicas diferenciadas em relação às tipologias habitacionais, materiais e técnicas; e estimulando a participação dos moradores na elaboração e execução dos projetos (LEITÃO, DELECAVE, 2010).

Antes mesmo do fim da ditadura, a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a implementação por esta do projeto “Todos Juntos, Participando” – Projeto Mutirão, em 1982, em que os moradores participavam das obras de urbanização para redução de custos, definição de prioridades e introdução do saber local, já indicava uma mudança de postura do governo municipal em relação às favelas (LEITÃO, DELECAVE, 2010). A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) fornecia materiais para a

população favelada e assistência técnico-social, com vistas à elevação do nível de mobilização comunitária e da qualidade dos serviços urbanos.

Brizola realizou intervenções urbanísticas nas favelas do Pavão-Pavãozinho e Morro do Cantagalo, localizados nos bairros de Copacabana e Ipanema, respectivamente, através de um programa especial de urbanização. Este introduziu um novo paradigma de atuação do poder público nas favelas cariocas. O cadastramento das famílias iniciou-se em 1984, contemplando aproximadamente de 12 mil pessoas e 2 mil domicílios. Realizou-se reforma e ampliação do sistema de distribuição de água e esgotamento sanitário, e pavimentação dos acessos e escadarias (LEITÃO, DELECAVE, 2010).

Além disso, foram construídas unidades habitacionais no Morro do Cantagalo e no Pavão-Pavãozinho, e cinco casas no Cantagalo para a moradia das famílias removidas em função de risco geotécnico e das obras, que incluíam a abertura da Estrada do Cantagalo, e de outras vias e a implantação do plano inclinado. Esta última foi uma das obras de maior vulto. Localizado junto a uma das escadarias de acesso ao morro pela Ladeira Saint Roman, o plano inclinado, que ligava a rua de acesso ao topo da favela, se constituiu no primeiro modo de transporte instalado no Rio de Janeiro com fim de interligar a favela ao seu entorno. Também foi erguido um prédio para a instalação da nova Igreja Evangélica que havia sido demolida para a realização das obras (MARZULO, 2006). Essa foi a primeira ruptura com a velha prática de reassentamento dos moradores em conjuntos habitacionais longínquos, possibilitando a sua permanência na própria favela (MARZULO, 2006).

Entre 1983 e 1985, a Secretaria de Estado do Trabalho e da Habitação criou o programa “Cada família, um lote”, que repassava os lotes a preços simbólicos a seus moradores, tornando-os proprietários detentores de todos os direitos legais (IPP, 2003). Este programa teve sua implantação mais completa nas favelas no Cantagalo e Pavão-Pavãozinho. Todavia, segundo Marzulo (2006), dezoito anos após a implantação deste programa, ainda

havia problemas relativos à propriedade da terra nessas favelas, tendo em vista que alguns moradores relataram terem recebido documentos provisórios. Assim, persistiam condições distintas em relação à propriedade, mesclando posses informais, registradas na Associação de Moradores, com moradores com título de propriedade.

Apesar desses problemas, diferentemente das ações anteriores empreendidas em outras favelas, tais intervenções serviram como projeto-piloto, um exemplo de programa de urbanização integral, introduzindo uma metodologia de projeto que seria adotada nos anos seguintes, baseada nas seguintes propostas: 1) priorizar obras de infraestrutura, deixando as melhorias das moradias a cargo do morador, com exceção dos casos de realocação; 2) criar alternativas de acessibilidade e mobilidade urbana, com a compatibilização da rede viária ao uso de automóveis; 3) criar alternativas de transporte de passageiros, mercadorias e lixo em locais de topografia difícil; 4) construir equipamentos sociais e de lazer dentro ou entorno da favela (CARDOSO, 1997).

Em 1984, a partir do seminário Mutirão-Rio, com a participação de 150 comunidades, houve uma mudança qualitativa na proposta do projeto Mutirão e chegou-se à conclusão de que o trabalho remunerado de moradores seria o mais indicado, devido à observada demora na conclusão das obras, desperdício de materiais, dificuldade de encontrar mão-de-obra para os fins de semana e falta de divulgação sobre as obras nas comunidades.

O projeto passou a se chamar Projeto Mutirão Remunerado, e visava o estabelecimento de uma política de urbanização nas áreas de baixa renda da Cidade do Rio de Janeiro (CAVALLIERI, 1986). As Associações de Moradores de cada comunidade contemplada geriam o material, os pagamentos e a mão-de-obra (BARBOZA, 2010). Todavia, Zaluar (2006) expõe que o fato de as organizações e Associações de Moradores estarem recebendo verbas diretamente do poder público para empreender políticas sociais que

deveriam estar a cargo do Estado gerou desconfiança e corrupção entre os líderes de algumas áreas.

Entre 1984 e 1985, apesar de o foco inicial ser o abastecimento de água e esgotamento sanitário, o poder público começou a ampliar seu campo de atuação, incluindo drenagem, áreas de lazer, vias de acesso, pavimentações, equipamentos comunitários (creches e postos de saúde), e até atividades de estímulo à renda, além de desdobramentos dos projetos citados. Um exemplo desses desdobramentos foi o Mutirão Reflorestamento, criado em 1986, que tinha como objetivo a contenção de encostas, recuperação de cursos d'água, controle da expansão e melhorias paisagísticas (CAVALLIERI, 1986).

Em 1989, o Projeto Mutirão passou a ser compostos por três componentes, que atuavam de maneira integrada: 1) Mutirão Obras, que se encarregava da dotação de infraestrutura e serviços urbanos, e integração com outros órgãos: Secretaria Municipal de Obras (SMO), para as ruas por onde transitavam veículos, Companhia de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro (CEDAE), para a manutenção das redes de água e esgoto, e a Companhia Municipal de Lixo Urbano (COMLURB), para coleta de lixo, em que eram utilizados mini-tratores e/ou "gari comunitário"; 2) Mutirão Reflorestamento, que tratava do reflorestamento de encostas, recuperação de mananciais e controle da expansão das favelas em áreas de risco; e 3) Mutirão de Educação para a Saúde, para a promoção da educação ambiental e sanitária (BARBOZA, 2010).

Também nesse ano, uma equipe técnica da Superintendência de Urbanismo e Desenvolvimento Comunitário da SMDS (SESUC) desenvolveu um programa de urbanização simplificada, cujo objetivo era promover o desenvolvimento urbano das favelas, tanto na dimensão físico-ambiental, quanto social, política e econômica, transformando-as em bairros. O trabalho era dividido em fases, com a seleção das comunidades, estudos preliminares para avaliação de custos e captação de recursos, definição de diretrizes e metas, discussão com os

moradores, elaboração dos planos de ação e avaliação críticas dos resultados e análise das revisões a serem incorporadas ao trabalho (BARBOZA, 2010).

Nesse período, a SMDS era conhecida como a “mini prefeitura das favelas”, tendo em vista que as principais Secretarias não haviam trabalhado antes de maneira sistemática nas favelas. E a troca de experiência entre a SMDS e os outros órgãos para a concretização da urbanização nessas áreas foi fundamental posteriormente na implementação de outros programas de urbanização (BARBOZA, 2010). O IPP (2003) coloca que as intervenções realizadas pelo Projeto Mutirão Remunerado “contribuíram para o conhecimento da realidade e a formação dos técnicos, permitindo um acúmulo de experiências e uma compreensão abrangente das demandas, praticas e representações assumidas pelos favelados” (IPP, 2003, p.268-269).

Alguns órgãos públicos realizaram programas voltados para a melhoria da infraestrutura nas favelas cariocas, contrariando a ideia anteriormente predominante que, em face de sua irregularidade, as favelas não deveriam receber investimentos públicos como no resto da cidade (CARDOSO, 1997). Como exemplo disso, a CEDAE desenvolveu o Projeto Favelas da Companhia Estadual de Água e Esgotos (PROFACE), que tinha como objetivo repassar levar água e esgoto a mais de 60 comunidades, integrando suas redes às dos bairros. (BURGOS, 2006; CARDOSO, 1997) E, em âmbito federal, a Light desenvolveu o programa “Uma luz na escuridão”, dentre outros (BURGOS, 2006; CARDOSO, 1997; LEITÃO, DELECAVE, 2010). Além disso, a prefeitura oficializou a implantação da coleta de lixo nas favelas (TOSTES, 2013).

Cavallieri (1986), ao tratar da orientação das políticas públicas em meados nos anos 1980, colocou que esta se baseava

“(...) em alguns pressupostos fundamentais: eliminação definitiva das remoções em massa; regularização jurídica dos assentamentos, através da titulação da propriedade de seus ocupantes; reconhecimento da cidadania dos favelados, através da legitimação de suas associações representativas, da abertura de canais de participação junto ao Estado e do atendimento de suas reivindicações,

estabelecimento de programas permanentes nos órgãos governamentais e nas empresas públicas para a regularização da prestação dos serviços urbanos e comunitários; e ampliação significativa dos recursos financeiros destinados a obras e programas sociais para as áreas faveladas” (CAVALLIERI, 1986, p.31).

A partir de então, a favela passa a ser vista “(...) como uma solução dada pela população mais pobre ao problema habitacional. Uma área em condições precárias, insalubres, em situação de risco, ocupada por trabalhadores da cidade!” (TOSTES, 2013, p.9). Assim, pode-se observar, por parte de alguns governos municipais, como o Rio de Janeiro, uma nova postura política e administrativa em relação às favelas, investindo-se, ainda que de forma tímida frente à real necessidade, em urbanização, regularização fundiária e programas sociais. Entretanto, a falta de controle do poder público quanto à expansão, densificação, verticalização e construção de novas favelas; e o início do processo de urbanização e regularização fundiária nessas áreas estimularam a ocupação dessas áreas (LEEDS, 2006).

Paralelamente, o déficit habitacional aumentava assustadoramente. No final de 1986, o governo Sarney acabou com o Banco Nacional de Habitação, fazendo escassear as possibilidades de provisão de moradia para os grupos de menor renda. O fim do Banco Nacional de Habitação (BNH) deixou uma lacuna na política habitacional e suas funções foram absorvidas por outros órgãos, tais como a Caixa Econômica Federal (CEF), Secretarias e Ministérios. Até a sua extinção, o BNH foi responsável por 25% das unidades construídas no Brasil, além de investimentos em saneamento, eletricidade, pavimentação e estradas (MEDEIROS, 2010). Deste período até os anos 2000, não houve uma política habitacional expressiva voltada para a população de baixa renda.

Ao mesmo tempo em que se intensificaram as intervenções urbanísticas durante o governo Brizola, introduziu-se uma nova política de respeito aos direitos humanos e civis, que incluía uma nova abordagem das polícias civil e militar para com os grupos de baixa renda, e um maior reconhecimento da necessidade de acesso aos direitos sociais (BURGOS, 2006). Todavia, concomitantemente, novos atores se tornaram mais representativos na cidade: os

banqueiros do jogo do bicho e os grupos ligados ao tráfico de drogas, gerando um aumento da violência nas favelas. Assim, ao mesmo tempo em que se observou um avanço nos direitos civis e uma polícia mais respeitosa, assistiu-se a um retrocesso em face do início do controle territorial das favelas por esses grupos paraestatais (MAIOLINO, 2008); situação que se agravaria nas décadas seguintes.

3.1.2 Fragmentação do tecido socioespacial da cidade

Se por um lado, a mobilização da sociedade civil em torno dos problemas urbanos em nível nacional se expandia, e alguns prefeituras e estados, como o do Rio de Janeiro, mesmo com poucos recursos, passavam a destinar outro tratamento às favelas, urbanizando-as; por outro, registrou-se um grande crescimento da população dessas áreas, além da apropriação desses territórios pelo jogo do bicho, e, a partir da segunda metade da década, pelo tráfico de drogas, quando se iniciou um processo de controle armado dessas áreas (MAIOLINO, 2008). Nas favelas, esses criminosos se aproveitaram, e ainda hoje o fazem, das vantagens oferecidas, não só pelas condições físicas do espaço (alta densidade populacional e ruas estreitas), mas pelos moradores, que acabam funcionando como “escudos humanos” para os traficantes (SOUZA, 1996).

A partir de meados da década de 1980, a organização do crime adquiriu uma escala transnacional, com a entrada de cartéis colombianos e de máfias que praticavam narcotráfico. Através de uma organização em rede, flexível, que podia refazer de forma ágil rotas, fluxos e atores; o tráfico de drogas passou a incorporar intermediários, como policiais e “matutos” (que traziam a droga em grande quantidade de outros estados e países para revender) (ZALUAR, 2006)

Segundo Burgos (2006), o governo Brizola não teve sucesso em obter soluções para lidar com a presença desses grupos paraestatais nas áreas de baixa renda. Houve, inclusive, acusações de que este tivesse contribuído para a expansão desses grupos. Isso se refletiu nas

eleições de 1986, e logo após o fim do seu governo, quando se tentou resgatar a polícia repressiva característica do regime militar, durante o governo Moreira Franco como forma de conter essa escalada do tráfico de drogas nas favelas.

Contudo, Leeds (2006) coloca, que, nos anos 1987 e 1988, a repressão policial contra os traficantes acabou aumentando o número de assaltos a banco, e fazendo surgir novas atividades criminosas complementares no fim da década, como o seqüestro de pessoas de classe média-alta e alta, sendo o montante conseguido com o resgate utilizado para comprar cocaína de países vizinhos. A partir de 1994, a comercialização de armas se aperfeiçoou, visando a proteção contra os grupos de drogas rivais que tentavam invadir os territórios uns dos outros, e contra a polícia.

A concomitância entre a redemocratização do Brasil e a tomada do controle dessas áreas por esses grupos se tornou ainda mais grave, pois contribuiu para impedir uma transição efetiva para a democracia, abrindo lacunas que foram preenchidas por novas redes clientelistas legais e ilegais (BURGOS, 2006; LEEDS, 2006; ZALUAR, 2006). Segundo Burgos (2006), o terror causado por estes poderes paralelos inibiu a construção de uma institucionalidade democrática entre os grupos mais pobres, representando um obstáculo à própria democracia.

Nas favelas, foram cometidos constrangimentos e ações violentas contra as lideranças locais que questionavam as práticas utilizadas pelos grupos paraestatais (MAIOLINO, 2008). Com isso, observou-se uma perda de poder das Associações de Moradores e organizações populares, e uma disseminação de novas formas de sociabilidade que oprimiam os moradores e destruíam seu tecido associativo (MAIOLINO, 2008). O autoritarismo e despotismo do tráfico minaram as iniciativas e organizações dos moradores, levando-as, ou ao fim, ou ao descrédito ao serem cooptadas (SOUZA, 1996). Zaluar (2006) ressalta que, inclusive escolas

de samba, times de futebol e bailes funk, construídos com base na identidade local e nas relações sociais da favela foram apropriados por essas redes.

De acordo com Leeds (2006), “(...) os grupos de traficantes que se tornaram poderosos impõem à comunidade seu próprio código, definindo que forma de violência é permitida e quem pode praticá-la.” (LEEDS, 2006, p. 243). Assim, de acordo com seus estilos, objetivos e anseios, é definido o tipo de relação estabelecido com a comunidade, inclusive quanto ao apoio e proteção, punições, relação com Associação de Moradores, ostentação de armamento e consumo de drogas (LEEDS, 2006).

O discurso da mídia sobre a violência urbana construiu sistematicamente e reforçou o estereótipo dos pobres como grupo perigoso, marginal e delinquente; e os espaços de moradia dos pobres, em especial, as favelas, como lócus da criminalidade (MAIOLINO, 2008). Assim, a relação atribuída entre pobreza e violência se intensifica, e as ações altamente repressivas adotadas pela polícia nessas áreas transpareceram a assimilação desse estereótipo. Ao mesmo tempo, a partir da disseminação de uma cultura do medo, na cidade como um todo, se estimulou o auto-armamento da população e o reforço do policiamento nas ruas.

“(...) Tal mudança reforça a disseminação da cultura do medo que reconstrói os significados sócio-culturais das favelas e da periferia: deixam de ser territórios de coagulação de valores e signos positivos, referências de identidades coletivas, e passam crescentemente ao papel de estigmatizadores e diabolizadores dos pobres, na medida em que se busca associá-los como o lugar e a origem da chamada violência urbana.” (RIBEIRO, 1996, p.18)

Com a disseminação do discurso de que existia um conflito social e de que ocorre uma ineficiência do Estado em criar soluções para ele, cresce a demanda por ordem e a legitimação de práticas policiais mais duras e eficientes (ZALUAR, 2006). Ao mesmo tempo, os moradores que não ofereciam “apoio” aos traficantes ou auxiliavam a polícia eram frequentemente punidos com expulsão da comunidade ou até mesmo assassinados (LEEDS, 2006). Assim, “(...) favelados, em particular, se vêem entre dois fogos: a violência ilegal dos traficantes e a violência oficial das forças policiais” (LEEDS, 2006, p. 235) Eles se

configuram como as principais vítimas desses confrontos, tendo em vista que não apresentam recursos econômicos e políticos para o acesso à Justiça e à segurança (ZALUAR, 2006)

Diversos estudos (ZALUAR, 2006; LEEDS, 2006) expõem o desenvolvimento de tendências conservadoras e discriminatórias, afetando diferentemente vários grupos sociais e suas inter relações como resultado do medo da violência urbana. Segundo Zaluar (2006), houve uma generalização das imagens da cidade como um ambiente violento, e de sentimentos de medo e insegurança associados a ela.

“O caráter ideológico do adjetivo “violento” fica claro quando é utilizado sistematicamente para caracterizar o “outro”, o que não pertence ao mesmo estado, cidade, raça, etnia, bairro, família, grupo etc.” (ZALUAR, 2006, p.212) O isolamento das famílias e a violência, e os sentimentos de desconfiança e medo são agravados pelo contexto de crise econômica e inflação que o país vivencia. Esse medo do outro e a negação da convivência com o diferente vai contra a própria essência da cidade como local do encontro.

Observou-se, uma deterioração da qualidade de vida urbana e segmentação dos territórios na cidade, denominado por Souza (2000) de fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade (SOUZA, 2000). Por um lado, nas áreas mais pobres, grupos paralelos ao Estado desafiam o controle territorial estatal, formando domínios territoriais intra-urbanos, que funcionam como nós de redes do tráfico de varejo de drogas ilícitas. Isso levou ao aumento o número homicídios, especialmente de homens jovens nas favelas; além de seus moradores sofrerem com o preconceito e o medo dos habitantes das áreas mais ricas da cidade (ZALUAR, 2006). Por outro lado, nas áreas mais abastadas, assistiu-se à adoção de soluções, em geral, individualistas, através de auto-segregação em condomínios exclusivos, diminuição da frequência nos espaços públicos, e intensificação da segurança privada, com o uso de seguranças, grades e muros altos, câmeras (SOUZA, 2000; ZALUAR, 2006).

Esse contexto trouxe prejuízos para a unidade da cidade ao coibir a vivência de sua diversidade. “A cidade que daí emerge é, ao mesmo tempo, uma unidade espacial interna e externamente integrada sob o ângulo econômico (...) e um espaço local cada vez mais fraturado sociopoliticamente e menos vivenciado como um ambiente comum de socialização.” (SOUZA, 2000, p.217).

Uma série de ocorrências violentas no início da década de 1990 contribuiu para reforçar a imagem do Rio de Janeiro como uma “cidade partida”, em estado de guerra e a necessidade de enquadramento da população em um dos lados: o “morro” ou “asfalto”. O assassinato de onze jovens moradores de favelas em Acari, periferia da cidade, em junho de 1990; o brutal assassinato de sete menores próximo à Igreja da Candelária, no centro, em julho de 1993; e o assassinato de vinte e uma pessoas residentes em favelas de Vigário Geral no mesmo ano; sendo que todos esses atos foram cometidos por policiais militares demonstrava a tensão existente nesse momento (LEITE, 2000). Assim, a mesma autora ressalta que, como se presumia que existia uma guerra entre “morro” e “asfalto”, favelados e “cidadãos de bem”, legitimava-se e assistia-se passivamente à violência policial nas áreas mais pobres e contra esses grupos estigmatizados.

Por outro lado, em 1992, menores e jovens, moradores de áreas pobres (dentre elas favelas) teriam promovido arrastões e brigas nas praias da zona sul, área mais nobre do Rio de Janeiro, criando tumultos e correrias. “(...) Apesar de, materialmente, terem resultado apenas em pequenos furtos, tiveram grande efeito no plano simbólico, produzindo uma intensa insegurança e a percepção de que a ordem social e a segurança pública beiravam o caos.” (LEITE, 2000, p.76). Para alguns grupos mais ricos, concretizava-se o imaginário social de que um dia, o “morro” iria descer para o “asfalto”, favelizando a cidade. Ou seja, havia se perdido o controle sobre as “classes perigosas” e o Estado não conseguia administrar os

conflitos sociais. O tema foi, inclusive, pauta importante nas disputas eleitorais municipais e estaduais (LEITE, 2000).

Como resposta a essa onda de violência, alguns ativistas da zona sul criaram, em 1993, a organização não governamental Viva Rio, que segundo eles próprios, tinha como objetivo a execução de pesquisas, trabalhos de campo, visando a formulação de políticas públicas que promovessem a paz e a “inclusão social”. Em 1994, com o lançamento do livro *Cidade Partida*, escrito por Zuenir Ventura e bastante difundido entre os cariocas, consolidou-se esse termo, que indicava que a cidade do Rio de Janeiro estaria dividida em duas partes, sem trocas e interações entre si: as favelas, e as áreas de classe média e alta. Para isso, o autor acompanhou e relatou o dia a dia dos moradores de Vigário Geral, e de moradores da zona sul da cidade, especialmente de participantes da Organização Não Governamental (ONG) Viva Rio.

Em 1994, pouco antes das eleições presidenciais, a chamada “Operação Rio”, realizada pelos militares para o combate ao tráfico de drogas ocupou as favelas cariocas, havendo relatos de coações, invasões sem mandado judicial e torturas, tendo como justificativa dada à época, o fato de a polícia militar ter se tornado corrupta e cooptada demais pelo tráfico para combatê-lo. Essas arbitrariedades tiveram apoio de grande parte da sociedade carioca, consideradas como uma maneira de se obter mais segurança (LEITE,2000; LEEDS, 2006) para os grupos de média e alta renda.

“O Estado e as elites, não combatendo as causas mais profundas da violência – vale dizer, as causas da “violência estrutural” que são as enormes disparidades socioeconômicas e socioespaciais -, simplesmente reagem, eles mesmos, através de uma exacerbação da estigmatização, da discriminação dos pobres e de um incremento da violência, ao crescimento das tensões e dos conflitos urbanos(...)”
(SOUZA, 1996, p. 60)

Nesse contexto, “(...) com facilidade é admitido que situações excepcionais — de guerra — exigem medidas também excepcionais e estranhas à normalidade institucional e democrática.” (LEITE, 2000). Ou seja, a violência policial em áreas mais pobres, como as

favelas e periferias, passam a ser toleradas por estarem inscritas em um contexto de excepcionalidade e consideradas males necessários. Suprimem-se os direitos civis das populações que vivem nessas áreas, privando-as do acesso à democracia e cidadania. Souza (1996) frisa que a truculência policial praticada com os pobres, intensificada por preconceitos racistas acabaram contribuindo para deslegitimar o Estado e suas instituições perante essa parcela da população.

A renovação dos estigmas sobre os favelados afetou o direito à cidadania dessa parcela da população, na medida em que a fragmentou ao reforçar normas e tratamentos diferenciados de acordo com cada território (LEEDS, 2006; ZALUAR, 2006). Segundo Leite (2000), dois aspectos devem ser frisados nesse sentido: 1) a favela é vista como uma “cidade ilegal”, território da não cidadania, controlada por outros grupos, que não o Estado; 2) o Estado, em parte, se eximiu da proteção dos moradores, sob o argumento de estar a cidade em estado de “guerra”.

O reforço desses sentimentos junto à sociedade carioca teve efeitos perversos não apenas em relação à violência policial, ou seja, na falta de provisão do direito à segurança nas favelas pelo Estado; mas também da provisão de outros serviços públicos essenciais. A presença desses grupos passou a ser frequentemente utilizada como argumento pelo poder público para justificar sua presença insuficiente e intermitente, dificultando a instalação e manutenção de equipamentos urbanos e a provisão dos serviços públicos essenciais. Além disso, a estigmatização da favela reavivou a ideia por parte de setores mais conservadores de que os pobres não seriam merecedores dos benefícios públicos por viverem na informalidade e não pagarem tributos.

Observa-se, assim, um acesso à cultura, à ciência, à educação, ao lazer e à saúde extremamente diferenciado conforme as diversas áreas da cidade. “(...) Não raras vezes, é o braço repressor do Estado – as incursões da polícia – a única presença deste no espaço

favelado, que é no mais um espaço segregado e negligenciado pelo poder público. (...)” (SOUZA, 1996, p. 39).

Com a crise da dívida e a reestruturação econômica, que atingiu mais fortemente os grupos menos abastados, um dos atores alternativos que ocupou essa lacuna deixada pelo Estado na provisão dos serviços básicos foram as organizações não-governamentais (ONGs), responsáveis por algumas ações importantes. Entretanto, grande parte das melhorias físicas se deve aos esforços dos próprios moradores (LEEDS, 2006). Essa situação somente sofrerá mudanças substantivas a partir de meados de 1990, quando se observou investimentos de vulto na urbanização de favelas.

3.2 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO – ANOS 1990 E 2000

Nos anos 1990, a fragmentação do tecido sociopolítico espacial da Cidade do Rio de Janeiro se tornou ainda mais evidente. Nessa época, a ideia de integração entre favela e cidade se reforça com o lançamento do programa Favela Bairro, cuja intenção era transformar a “Cidade Partida”⁶, nas palavras de Ventura (1994), em uma “Cidade inteira”, segundo Luiz Paulo Conde. Na publicação que comemorava cinco anos de política habitacional, Conde declarou que

“Conferir concretude à palavra integração é um objetivo permanente nas ações empreendidas pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Hoje, comemorando cinco anos de política habitacional, nada mais conseqüente para apresentar uma síntese dos esforços despendidos para transformar o Rio numa “Cidade Inteira” (...)” (SMH, 1999)

Entretanto, a concepção e as políticas públicas destinadas à promoção da integração entre a favela e a cidade mudaram, ao mesmo tempo em que ressignificaram o próprio termo. Durante o Favela Bairro, o arquiteto Sérgio Magalhães, à época Secretário Municipal de Habitação, colocou, em 1999, que a Política Habitacional da Cidade, em implantação desde

⁶ VENTURA, Zuenir. *Cidade Partida*. Companhia das Letras, São Paulo, 1994. Título do livro que relata o processo de fragmentação social do tecido urbano carioca.

1994, tinha um grande objetivo: “(...) promover a integração urbanística, sendo instrumento para a integração social.” (SMH, 1999).

E complementa que integração significava: “(...) levar à cidade informal as mesmas matérias e elementos urbanos que circulam pela cidade formal: infraestruturas e serviços públicos de saúde, educação, limpeza e segurança. O desafio consiste, portanto, em romper as barreiras que isolam certas áreas e construir “leitos” de circulação (...)” (SMH, 1999).

3.2.1 A “**integração competitiva**” X avanços rumo ao “**direito à cidade**”

No Brasil, ao longo dos anos 1990, houve uma disputa entre movimentos que previam dois tratamentos diferenciados da gestão urbana: aquele baseado em ideais sociais, redistributivos e participativos, ligados à Reforma Urbana e ao direito à cidade, os quais resultaram na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001; e o neoliberal, baseados no empresariamento urbano e no planejamento estratégico, ampliando-se a defesa dos interesses privados em detrimento do público (BAHIA, 2000).

A partir de meados dos anos 1975, com o esgotamento do regime de acumulação fordista, emerge uma nova fase de reprodução do capital denominada pós-fordismo, que traz consigo uma série de mudanças socioespaciais, econômicas e políticas (HARVEY, 1992). A supremacia do capital financeiro e as reformas neoliberais decorrentes desse modelo dificultavam a inserção dos países em desenvolvimento, como o Brasil, nos fluxos de capital, provocando desequilíbrios e favorecendo a atração de capitais especulativos (CHESNAIS, 1996).

As ideias neoliberais advogavam a implantação de algumas medidas econômicas nesses países, que seguiram tal cartilha advogada pelos organismos internacionais, tais como: 1) ajuste macroeconômico, com o objetivo de diminuir as funções do Estado, delegando-as ao mercado, eliminação do déficit público e estabelecimento de acordos para o pagamento da dívida externa através de acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco

Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); 2) desregulamentação das relações trabalho-capital, com recuo de direitos sociais dos trabalhadores e flexibilização de regras da política salarial; 3) liberalização do comércio exterior e dos fluxos internacionais de capitais; 4) redução de barreiras tarifárias e privatizações (CANO, 1993).

O aumento dos fluxos de pessoas, mercadorias e informações remodelou o papel desempenhado pelas cidades frente a um mercado cada vez mais mundializado, gerando mudanças na organização geográfica das unidades de produção e demandou uma nova estrutura de gerenciamento, organização dos fluxos de capital, manufaturas e prestação de serviços. Com isso, certas cidades, que concentravam infraestrutura e trabalhadores qualificados, e ofereciam de serviços especializados passaram a servir como nós estratégicos dessas redes mundiais (SASSEN, 1998). Essas cidades, que funcionavam como centros de comando da economia mundial e serviam como *locus* de produção de inovação foram denominadas por Sassen (1998), de “cidades globais”.

Por outro lado, existia um grande número de áreas que se inseriram de maneira periférica na nova economia global, como centros manufatureiros e cidades portuárias em decadência. A cidade de São Paulo, por exemplo, adquiriu destaque como centro comercial e financeiro enquanto a do Rio de Janeiro, antes importante, perdeu força (SASSEN, 1998).

A reestruturação econômica gerou vários rebatimentos sobre a política urbana. A crise socioeconômica das cidades impulsionada pela desconcentração industrial, desemprego, livre comércio e fluxos de capital levaram os gestores urbanos a procurar maior eficiência e integração no mercado global através de novos investimentos econômicos. Em um cenário de competição interurbana, os administradores passaram a explorar as vantagens locais para se inserir nos fluxos financeiros globais (ARAÚJO, 2011).

Para isso, formulou-se mundialmente um novo urbanismo e um novo padrão de gestão urbana, que pode ser expresso em duas linhas: o planejamento estratégico (linha européia), e o

empresariamento urbano (linha norte americana). Ambas procuravam adequar-se ao fim da produção fordista e do Estado do bem estar social keynesiano, através da incorporação de formas de acumulação flexíveis globalizadas, baseadas no livre mercado (BAHIA, 2000).

Na linha do Planejamento Estratégico, as cidades emergem como atores políticos e econômicos, desempenhando importante papel na competição pela atração dos fluxos da globalização. Nesse sentido, estas devem adotar uma nova base econômica, além de se dotar de uma infraestrutura moderna, alto padrão social e governabilidade (CASTELLS E BORJA, 1996).

A segunda linha, o Empresariamento Urbano, de acordo com Harvey (2006), surgiu em substituição ao gerenciamento urbano entre as décadas de 1960 e 1970. Para Araújo (2011), as principais características são: 1) aproveitamento econômico dos recursos e vantagens locacionais que a cidade oferece; 2) prática do *City Marketing*, que procura evidenciar e publicizar certas partes das cidades (comércios, centros de consumo) para atrair investimentos financeiros e colocá-las como possíveis palcos de eventos internacionais, aumentando, assim, o potencial turístico e cultural; 3) transformação da cidade em um local de comando de ações e operações financeiras, e difusor de tecnologia; além da implantação de infraestrutura de transporte e comunicação para garantir essa fluidez; 4) captação de recursos do governo federal e de órgãos internacionais para melhoria da qualidade de vida (ARAÚJO, 2011).

Essa linha estimula a parceria público-privada por meio de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos e pelo estabelecimento de alianças entre diversos agentes sociais no sentido transformar a cidade em um local mais atrativo para o mercado internacional (BAHIA, 2000; HARVEY, 2006). A administração urbana, nesse contexto, passa a desempenhar a função de agilizar os interesses estratégicos para a reprodução do capital. Dentre os principais empreendimentos estão: disponibilização para sediar eventos

internacionais, revitalização de portos e renovação de frentes marítimas, *campus* universitários, áreas de lazer, reforma de centros históricos etc. (ARAÚJO, 2011)

Entretanto, fortes críticas tem sido feitas a esse modelo (ARAÚJO, 2011; BAHIA, 2000; BOTELHO, 2004), tendo em vista que, apesar dos custos desses empreendimentos orientados por uma lógica empresarial e especulativa sejam arcados pela sociedade como um todo; os benefícios tem sido apropriados por poucos, em geral aqueles que participam da renovação urbana, ou seja, os grupos mais abastados (empresários, banqueiros e políticos) em detrimento dos grupos mais pobres e os lugares onde habitam. Araújo (2011) ressalta que ocorre uma “coisificação” da cidade, já que a gestão urbana é destinada apenas para o recebimento de investimentos e a lucratividade, perdendo-se o sentido da cidade como *locus* do encontro e produtora das relações sociais.

Com o esgotamento do desenvolvimentismo e do modelo de substituição de exportações, os governos de Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso introduziram os ideais neoliberais, transferindo do Estado para o mercado a condução da economia e do mercado de trabalho do país, com a liberalização do comércio e das finanças, recuo das políticas sociais, e privatizações.

Com isso, durante o governo Collor de Mello iniciou-se uma enorme crise econômica com aumento do desemprego, inflação e queda nos investimentos públicos e privados. A política de Itamar Franco, que tomou posse em 1992, com o *impeachment* de Collor, ampliou as privatizações, os ajustes fiscais e corte de gastos sociais. Em 1994, a partir da estabilização da economia impulsionada pelo Plano Real, intensificaram-se as medidas de liberalização da economia (ARAÚJO, 2011).

O modelo neoliberal advindo da reestruturação produtiva reverberou sobre as políticas urbanas, tendo em vista que, para captar os fluxos de capital era necessário que a cidade receptora apresentasse infraestrutura, redes de transporte e comunicação bem estruturados, e

mão-de-obra qualificada. Entretanto, a cidade não é contemplada totalmente. São formadas “ilhas de modernidade” que apresentam esses requisitos dentro da cidade. Assim, intensifica-se cada vez mais a concentração de equipamentos e serviços em determinadas áreas, enquanto as demais permanecem insuficientemente contempladas.

Contraditoriamente, a Constituição de 1988 (CF/1988) havia já introduzido novos dispositivos que modificavam as relações jurídicas relativas à propriedade urbana, migrando do âmbito do patrimônio do direito privado para o coletivo do direito público. Propunha-se um “(...) adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Constituição, 1988, art. 30º, Inciso VIII)⁷ Como parte dessas conquistas, foram elencados como eixos centrais do processo de democratização: 1) a descentralização, 2) a universalização dos direitos que garantem a cidadania, e 3) a participação na gestão pública.

A Constituição dotou “(...) de autonomia financeira os municípios, ao mesmo tempo em que lhes atribui uma ampla gama de responsabilidades” (BURGOS, 2006, p. 47). Com isso, o poder público municipal teve que repensar o modelo de cidade que se queria (BURGOS, 2006), e adequar seu sistema jurídico e fiscal, a fim de fornecer uma resposta à necessidade de democratizar a cidade. Nesse sentido, a formulação de propostas para a questão da “favela” ocupava um papel importante.

Persistiam algumas indefinições que indicavam uma falta de consolidação mais ampla dos direitos dos cidadãos das favelas. Até o início da década de 1990, as questões relativas à infraestrutura e regularização fundiária estavam em grande parte sem solução. Nas áreas em que tinha havido intervenções urbanísticas, observava-se uma baixa qualidade dos serviços implantados e uma total falta de manutenção das redes construídas (MAIOLINO, 2008). E no

⁷ Mesmo assim, Maiolino (2008) ressalta que o direito à moradia somente seria explicitado de fato doze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000. Até então os direitos sociais se restringiam apenas à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e infância, e à assistência aos desamparados.

que tangia ao acesso à moradia para as parcelas mais pobres da população, nenhuma política universalizante havia sido implementada depois do fim do BNH.

O aumento da violência urbana com o controle dos territórios pelo tráfico de drogas também contribuiu para recolocar o tema “favela” nas pautas de discussão. Burgos (2006) coloca, entretanto, que a revalorização dessa questão se deve muito mais ao transbordamento da violência, que atingiu a cidade como um todo (apesar que de forma desigual); do que pelo desejo de um ator político específico de defender as camadas mais pobres.

O Plano Diretor de 1992 estabelece novas diretrizes quanto ao tratamento destinado às favelas cariocas. A definição de favela, proposta pelo mesmo, segundo Silva Junior (2006), se atém a aspectos urbanísticos, a precariedade da infraestrutura e a irregularidade da ocupação, não enfatizando aspectos morais, culturais e políticos. O Plano definia a favela como uma

“área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregulares e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais” (Lei Complementar, nº 16, 04/06/92, art. 147).

No artigo 44, o Plano colocava que não haveria remoções de favelas e as existentes, assim como os loteamentos irregulares, seriam inseridos no planejamento da Cidade “com vistas à sua transformação em bairros ou integração com os bairros em que se situam.” Nesta norma legal, os programas de urbanização de favelas foram eleitos como prioridade da política habitacional do município, dedicando uma subseção especificamente para detalhar de que maneira eles deveriam ser orientados.

As ações previstas incluíam a urbanização e integração na malha urbana; tratamento das vias; projetos de alinhamento e reflorestamento, quando houvesse necessidade; implantação de sistema de abastecimento de água, esgoto e drenagem de favelas; iluminação pública; remoção de resíduos sólidos; eliminação de fatores de risco; e regularizações urbanística e fundiária. Somando-se a isso, seriam implantados, conforme a localização e obedecendo a escala urbana, equipamentos urbanos de saúde, educação, lazer e outros. O

Plano ressaltava ainda que os programas de urbanização das favelas deveriam preservar a tipicidade da ocupação do local e estimular a participação da comunidade na elaboração dos projetos.

As remoções foram descartadas, com exceção de: imóveis em áreas de risco geotécnico, faixas marginais de proteção de águas superficiais, faixas de domínio de estradas federais, estaduais e municipais, áreas de especial interesse ambiental ou unidades de conservação ambiental, vãos e pilares de viadutos, pontes e passarelas e áreas que oferecessem riscos à segurança individual e coletiva e inviabilizassem a implantação de serviços urbanos básicos; e áreas que não pudessem ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento. Nesses casos, o remanejamento deveria ser feito prioritariamente em terrenos na própria área, quando possível, ou em locais próximos, dotados de infraestrutura sanitária e transporte coletivo; ou devem ser inseridos em outros programas habitacionais.

A previsão legal da Área de Especial Interesse Social (AEIS) - instrumento jurídico que permitia estabelecer formas de ocupação de solo e padrões construtivos específicos para as favelas e outras áreas ocupadas por populações de baixa renda, como loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais e outros - foi fundamental para a implantação de programas habitacionais posteriormente.

Ou seja, o Plano Diretor de 1992 criou as bases legais necessárias para a futura intervenção em favelas do governo do prefeito César Maia (1993-1996). Para isso, foram cruciais as experiências acumuladas nos programas de urbanização anteriores, que contribuíram para aperfeiçoar o corpo técnico da Prefeitura com relação às intervenções nas favelas, além de amadurecer uma compreensão da necessidade de uma atuação global e integrada nessas áreas.

Todavia, um dos maiores desafios do poder público era promover a integração efetiva das áreas de baixa renda à dita “cidade formal”, que vai muito além das intervenções urbanísticas e de aspectos técnicos de ordenamento e zoneamento do território. Tratava-se de garantir o direito à cidade a todos os seus habitantes, impulsionando a ampliação das possibilidades de acesso aos bens e serviços urbanos.

Para avançar no processo de democratização e garantir a universalização do direito à cidade, enormes desafios ainda teriam que ser enfrentados pelo poder público, tais como a escala demográfica das favelas que demandavam atendimento, a interveniência do tráfico de drogas, e o ressentimento das populações mais pobres em relação à polícia e ao poder público (BURGOS, 2006).

3.2.2 O programa Favela Bairro: avanços e limitações

No âmbito municipal, com base no que foi estabelecido no Plano Diretor, em agosto de 1993, o prefeito César Maia criou o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP), constituído por técnicos de diversas Secretarias (SMDS, Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), SMO, IplanRio, Empresa Municipal de Urbanização (RioUrbe), Procuradoria Geral do Município (PGM), Secretaria Municipal de Governo (SMG)) para propor as bases da política habitacional do Rio de Janeiro (MENDES, 2006). O GEAP seria uma alternativa para evitar disputas entre as Secretarias pela coordenação da política habitacional, e uma tentativa de concentrar o empenho nesse sentido.

A partir das pesquisas do GEAP, originaram-se seis programas habitacionais: 1) Regularização de Loteamentos, que visava a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos; 2) Regularização Fundiária e Titulação, que promovia a titulação de terras dos ocupantes e incorporava os imóveis aos Registro da Prefeitura; 3) Novas Alternativas, que reabilitava imóveis na área central da Cidade, incluindo vilas e cortiços, prevendo, também, a conservação do patrimônio histórico e cultural; 4) Morar Sem Risco, que reassentava as

pessoas que moravam em áreas de risco geotécnico e de inundação; 5) Morar Carioca, que tratava da produção habitacional para classe média em áreas infraestruturadas, por meio do estímulo aos empresários e cartas de crédito para a população; 6) Favela Bairro, que tratava da urbanização de favelas médias (500 a 2.500 domicílios); e 7) Bairrinho, que se ocupava da urbanização de pequenas favelas (100 a 500 domicílios) (MENDES, 2006).

Por recomendação da GEAP, no final de 1993, foi criada a Secretaria Extraordinária de Habitação (SEH), que, logo após, em 1994, se transformaria em Secretaria Municipal de Habitação (SMH) (MENDES, 2006). A SMH herdou a experiência do projeto Mutirão Remunerado, assim como parte do corpo técnico da SMDS. A partir daí, iniciaram-se as etapas necessárias à implementação do programa Favela Bairro.

O objetivo do Favela Bairro era promover a democratização de acessos aos sistemas urbanos (saneamento básico, água etc) de favelas médias já consolidadas, oferecendo condições urbanas, sociais e ambientais para sua integração ao resto da cidade; transformando-as, assim, em bairros. Diferentemente dos programas anteriores, que empreendiam ações pontuais, o Favela Bairro pretendia contemplar as favelas por meio de intervenções amplas e abrangentes, com a construção de infraestrutura e equipamentos, respeitando a conformação urbanística prévia. O GEAP frisava a necessidade de incorporação de princípios urbanísticos da “cidade formal”, tentando restringir as remoções às estritamente necessárias (GEAP, 1993).

A partir da elaboração do Plano Estratégico da Cidade, em 1995, o programa Favela Bairro foi incorporado neste como parte da estratégia “Rio Integrado”, no projeto “Normalizar a situação urbanística”. Segundo o Plano, a ideia do Favela Bairro era “Melhorar as condições de vida nas favelas através da implantação de serviços básicos (...) da requalificação dos acessos e de regularização fundiária que permitam caracterizá-las como bairros” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1995). Os trechos acima colocados

revelam a crença de que, através de intervenções físicas, conjuntamente com a legislação disciplinar e a regularização fundiária, seria possível transformar a favela em bairro (MENDES, 2006).

No intuito de mobilizar mais recursos para a implementação do programa, a SMH propôs ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) uma parceria para o financiamento de programas habitacionais em conjunto com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Em 1995, a assinatura do contrato com o BID para a realização do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP) abriu novas possibilidades para uma intervenção mais ampla nos assentamentos de baixa renda.

Segundo Silva Junior (2006), esse contrato previa o valor de até US\$ 180.000.000,00 destinado ao PROAP I, com período de desembolso de quatro anos, sendo a Caixa Econômica o agente bancário que formalizaria a transação. Durante esse prazo, o Município investiria no PROAP um montante correspondente a US\$ 120.000.000,00. Por sua vez, o programa Favela Bairro foi incorporado no PROAP dentro da componente de urbanização de favelas e concentrou a grande parte dos recursos (SILVA JUNIOR, 2006).

O Favela Bairro teve que incorporar novas especificações técnicas ao programa para seguir as exigências do BID, quanto à execução e seleção das áreas a serem contempladas (BAHIA, 2000; SILVA JUNIOR, 2006). O decreto que autorizava o poder executivo a contratar o empréstimo com o BID frisava que as obras realizadas a partir desses recursos deveriam obrigatoriamente incluir intervenções que garantissem abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e iluminação de ruas e calçadas, estabilização de encosta e eliminação de pontos de risco. Também estava incluída a instalação de equipamentos públicos, tais como creches, posto de saúde, centros comunitário e de lazer (TOSTES, 2013).

Além das intervenções físicas, previam-se ações para promoção de regularização fundiária, educação sanitária e ambiental, monitoramento e desenvolvimento institucional. O decreto ainda ressaltava a necessidade de participação comunitária direta ou indiretamente, através de seus representantes, em todas as fases, desde a elaboração até a execução dos projetos. E incentivo à geração de oportunidades econômicas, formação de cooperativas, dentre outras (TOSTES, 2013).

Os critérios para a escolha das 40 áreas selecionadas foram estabelecidos através de uma matriz construída pelos técnicos da SMH (TOSTES, 2013). De acordo com Silva Junior (2006), dentre os critérios para a inclusão da comunidade no Programa estavam: 1) porte, devendo apresentar entre 500 e 2.500 domicílios; 2) possibilidade de urbanização, dando prioridade às favelas que já haviam iniciado alguma intervenção urbanística, seja pelos moradores, seja por outros programas anteriores; 3) demandas infraestruturais e indicadores socioeconômicos (SILVA JUNIOR, 2006). Com relação aos loteamentos, os critérios de seleção eram a idade, percentual de ocupação dos lotes, número de famílias a serem beneficiadas, além de terem que estar inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos (IPP, 2003a).

Dentre as 40 favelas selecionadas, 16 foram beneficiadas pelo Favela Bairro, sendo que o plano de intervenção de uma delas foi elaborado pela SMH, e as outras 15 foram selecionadas por meio de concurso público promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). As quinze primeiras comunidades contempladas foram: Parque Royal, Canal das Tachas/Vila Amizade, Parque Proletário do Grotão, Serrinha, Ladeira dos Funcionários, Caminho do Job, Morro dos Prazeres/Escondidinho, Morro da Fé, Vila Cândido/ Guararapes/ Cerro Corá, Chácara de Del Castilho, Mata Machado, Morro União, Três Pontes, Conjunto Residencial Fernão Cardin e Andaraí/ Jamelão (MENDES, 2006).

Os escritórios foram avaliados quanto ao: 1) entendimento da problemática; 2) propostas metodológicas; 3) conhecimento dos problemas encontrados em favelas e sugestão para solucioná-los, incluindo recomendações para criação de normas específicas de uso do solo. “Até então, poucos conheciam o território da favela e foi muito profícua esta troca de saberes. Foi necessário que os escritórios entrassem na comunidade e dialogassem com as lideranças locais, conhecessem um novo tecido urbano (...)” (TOSTES, 2013, p.12).

Para cada favela, deveria ser elaborado um projeto de intervenção específico, que seria debatido e aprovado em assembléia com a população da área (TOSTES, 2013). As propostas, elaboradas com base nas diretrizes para a política urbana constante no Plano Diretor; deveriam levar em consideração: a história e a memória coletiva, a complexidade espacial e o processo de ocupação da área, as identidades culturais, diversidade e os conflitos de interesse entre os grupos, e o aproveitamento das edificações e mobiliário urbano existente. Assim, por meio de um planejamento integrado, as ações e intervenções deveriam promover melhorias ambientais, uma transformação social, e revalorização da identidade socioespacial por meio do tratamento da imagem do lugar (MENDES, 2006).

Os projetos tiveram que seguir alguns pressupostos básicos: respeito à diversidade cultural, escuta dos moradores da área, tentativa de integração dentro da própria favela, e entre a favela e seu entorno por meio de intervenções urbanísticas, visando uma aproximação com os padrões urbanos do resto da cidade. Em relação a esse último tópico, partia-se do pressuposto de que através da integração viária com o resto do bairro e implantação de serviços públicos e espaços comuns de lazer, somado à regularização fundiária, seria possível transformar a favela em um bairro da cidade.

De acordo com as recomendações do BID, os reassentamentos deveriam ser realizados preferencialmente dentro da área de intervenção. Silva Junior (2006) coloca que havia um valor máximo de US\$ 4 mil por domicílio e as exceções seriam negociadas com o BID. O

número de domicílios cujos moradores seriam reassentados não poderia ultrapassar 5% do total, e as novas casas deveriam ter um mínimo de 36 m². No caso de os imóveis serem alugados, os inquilinos deveriam receber o aluguel correspondente a três meses.

A partir das propostas vencedoras, pode-se constatar que existia um “discurso urbano-arquitetônico” das intervenções quase que uníssono, gerando uma tipologia de intervenção urbana característica do programa (MENDES, 2006). Observa-se que, do ponto de vista físico, a favela era retratada como um tipo de ocupação dinâmica, sempre em reconstrução; e a tipologia orgânica de becos e vielas, entendida como uma maneira própria de expressão cultural que deveria ser mantida.

Através de uma concepção dual, a favela era considerada uma área segregada da cidade, que deveria ser integrada a ela, preservando, entretanto, sua identidade e singularidades. O desenho urbano era considerado um instrumento fundamental para promover essa integração à “cidade formal”; uma vez que, por meio das intervenções físicas, se promoveriam mudanças na imagem da favela, e nas suas condições socioeconômicas e culturais; solucionando, assim, segundo esse entendimento, o problema da segregação socioespacial.

Alguns projetos sugeriam a formação de novas centralidades dentro das favelas, que seriam locais de concentração de comércio e pessoas que surgiriam naturalmente a partir das intervenções físicas ou seriam induzidos. Outros, propunham a criação de zonas de transição de ocupação do solo, que funcionassem como elementos integradores da favela com seu entorno, onde, caso necessário, haveria desadensamentos, parcelamento de lotes, e construção de áreas de lazer, praças, espaços polifuncionais, centros comunitários para favorecer essa aproximação (MENDES, 2006). Nesse sentido,“(…) o projeto urbanístico é colocado como elemento organizador e estruturador do espaço das favelas e articulador de demandas e das

condicionantes locais “com uma visão contemporânea” do espaço urbano” (MENDES, 2006, p.124).

Os moradores das favelas eram considerados criativos por formularem formas de vida e expressão cultural diferenciadas em um contexto de escassez (MENDES, 2006). Ao terem acesso à infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos existentes no resto da cidade, estes supostamente assumiriam os valores urbanísticos da dita “cidade formal”, ou seja, da “não-favela”.

Por isso, muitas propostas frisavam que uma das principais metas do programa seria a mobilização social dos moradores das áreas contempladas pelas intervenções urbanísticas. Acreditava-se que, ao reconhecer a favela como parte da cidade, e seus moradores como cidadãos, sujeitos de direitos, com as mesmas responsabilidades e deveres dos demais habitantes da cidade; se desencadearia maior participação nos processos decisórios em prol da afirmação de uma imagem positiva de sua área e de preservação de suas práticas e memória coletiva (DUARTE; SILVA; BRASILEIRO, 1996, *apud* MENDES, 2006).

O Favela Bairro previa a participação dos moradores em todas as etapas das intervenções urbanísticas. Os fluxos entre moradores e lideranças comunitárias, os escritórios e o poder público eram abertos por meio de assembléias, em que eram ouvidas as reivindicações, prioridades e expectativas dos primeiros, e o projeto era apresentado e submetido à aprovação da população (IPP, 2003a).

Com vistas ao desenvolvimento local, foram sugeridas, nos projetos, medidas para o incentivo do comércio local; oficinas de aprendizado profissional; elaboração de projetos de mídia e comunicação nas favelas, com implantação de infraestrutura de telecomunicações, com o intuito de inserir competitivamente essas áreas nos fluxos da globalização. A primeira fase do Programa Favela Bairro, que se iniciou em 1994, foi concluída em dezembro de 2000, com intervenções em 62 assentamentos de baixa renda (MENDES, 2006).

Tendo em vista a repercussão positiva do Favela Bairro, foram retomadas as negociações entre o BID e a Prefeitura, com vistas à continuidade do Programa. E, em março de 2000, durante o mandato do Prefeito Luiz Paulo Conde, foi assinado o financiamento do PROAP II, que perdurou até 2005, no segundo mandato de César Maia (2001-2005). O contrato previa recursos no valor de U\$ 300 milhões⁸, sendo 180 milhões provenientes do BID e 120 milhões da Prefeitura, contemplando mais de 89 favelas e 17 loteamentos (IPP, 2003a). A figura 1 mostra as intervenções do Favela Bairro na cidade do Rio de Janeiro.

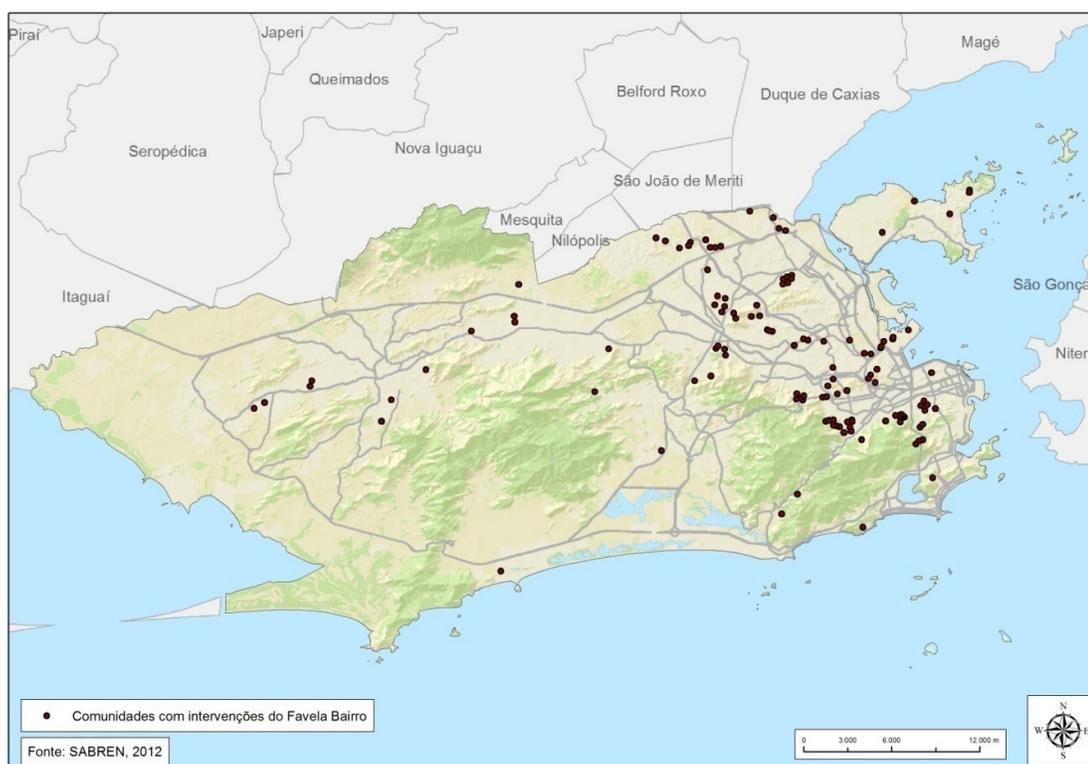


Figura 1 - Intervenções do programa Favela Bairro – Cidade do Rio de Janeiro
Fonte: SABREN, 2012

O programa sofreu poucas modificações quanto às suas ações. Contudo, a partir da experiência acumulada durante a primeira fase do Programa, observou-se a necessidade de programas sociais e econômicos que complementassem as intervenções físicas, contribuindo para a integração socioeconômica dos assentamentos. Assim, no PROAP II, constavam quatro

⁸ http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm. Acesso em 05/06/2013

componentes: urbanização integrada, atenção à criança e ao adolescente, geração de trabalho e renda, e desenvolvimento (IPP, 2003a).

O Favela Bairro funcionou como um divisor de águas nos programas de urbanização de favelas, introduzindo um novo paradigma de intervenção internacional, com planejamento abrangente. Partia-se do pressuposto de que, após as ações empreendidas pelo poder público, as favelas, que antes estariam “desintegradas” do conjunto da cidade, passariam a se tornar parte da cidade.

Em segundo lugar, evitava ao máximo remoções, preservando, sempre que possível os domicílios existentes. E, quando necessários, os reassentamentos eram feitos preferencialmente no próprio assentamento ou em locais próximos. Nesse sentido, seguiam os preceitos contidos na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e no Plano Diretor de 1992.

Outro ponto ressaltado por Burgos (2006) foi a prevalência dos critérios técnicos, tendo em vista que os escritórios não estavam vinculados à administração pública, sofrendo menos interferências de políticos, partidos e organizações sociais; apesar da escolha sobre as favelas a serem contempladas passarem pelo crivo do Prefeito e sub-prefeitos. Apesar de a participação comunitária ter sido insuficiente, foi o início do reconhecimento da necessidade de participação da população como agente do processo.

Foi possível construir um saber técnico e uma reflexão sobre a geografia dessas áreas. O quadro técnico da Prefeitura, antes envolvido apenas com intervenções pontuais realizadas no âmbito do Projeto Mutirão, possuía um saber fazer prático, mas não havia feito uma reflexão sistêmica do problema e uma leitura do espaço urbano. A participação de arquitetos do setor privado, que não tinham experiência prévia de atuação nessas áreas, mas traziam um aporte científico de diversas disciplinas (engenharia, arquitetura e urbanismo); juntamente com a experiência empírica dos técnicos da Prefeitura e dos moradores propiciou um rico

ambiente de troca de saberes, de aprendizados e de desenvolvimento conjunto de soluções mais amplas (SILVA JUNIOR, 2006).

O Favela Bairro foi considerado pelo BID um exemplo internacional de programa de redução da pobreza e de melhoria da qualidade de vida dos moradores de favelas, tendo sido indicado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um exemplo a ser seguido em outros países. Também foi reconhecido pela sua qualidade, tendo sido considerado um dos melhores projetos da *Expo 2000 Hannover, Registered Project of the World Exposition Germany*, em Hanoover, Alemanha.⁹

Segundo Silva Junior (2006), o BID, ao formatar e modelizar o programa Favela Bairro nos moldes neoliberais, introduziu na Prefeitura uma série de procedimentos, antes não adotados, tais como acompanhamento, avaliação e monitoramento, e novos componentes para enquadrar o programa em diretrizes gerais adotadas pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Ao mesmo tempo, o próprio BID consolidou, por meio do Favela Bairro, os atuais *Neighborhood Upgrading Programs – NUPs*, como programas de “combate à pobreza”, bastante debatidos nos últimos anos pelo BID e outras agências multilaterais.

O programa Favela Bairro surgiu nesse contexto de intensificação do processo de globalização, e, conseqüentemente da mudança do papel das cidades. Para atrair os fluxos do comércio mundial, tornava-se cada vez mais relevante, aprimorar a capacidade da cidade, além de empreender, de gerir os seus problemas sociais para promover a ordem e gerar uma boa imagem dela própria.

Por isso, alguns autores (BAHIA, 2000; MENDES, 2006; SILVA JUNIOR, 2006;), argumentam que o programa Favela Bairro foi gestado em um contexto de incorporação dos conceitos do “novo urbanismo” e absorveu muitos de seus princípios. A ideia, de acordo com os mesmos, seria desenvolver uma nova imagem da favela perante a sociedade, por meio da

⁹ http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm. Acesso em 05/06/2013

implantação de uma nova ordem que seguisse os princípios da “cidade formal”, além do estímulo ao empreendedorismo segundo determinados moldes.

Entretanto, de acordo com Bahia (2000), durante as gestões municipais de César Maia e Luiz Paulo Conde, apesar de um discurso progressista; na prática, observou-se uma política de intervenção urbana gestada segundo concepções neoliberais, empreendendo uma orientação de investimentos públicos segundo uma lógica de competitividade pela atração dos fluxos de capitais internacionais, opondo-se, portanto, às propostas para uma política urbana redistributivista nos moldes defendidos pelos movimentos a favor da Reforma Urbana.

Sartor (1999), utilizando como estudo de caso o programa Rio Cidade, analisou o novo paradigma de urbanismo adotado na gestão César Maia, que sofreu forte influência da matriz teórica europeia defendida pelos arquitetos espanhóis Jordi Borja e Oriol Bohigas e pelo português Nuno Portas, que prestaram consultoria ao Prefeito para a elaboração de sua política de intervenção urbana.

Dentre as principais características desse modelo estão: i) cidade não é vista de maneira sistêmica, mas como a soma de fragmentos; por isso, se privilegiam os projetos pontuais e de grande visibilidade, e não um planejamento urbano de longo prazo e que envolva toda a cidade; ii) flexibilização/desregulamentação urbanística com vistas à atração de capitais; iii) supervalorização das particularidades do espaço; iv) Estado como empreendedor, e não como garantidor de direitos sociais; v) parceria público-privada em vez de um Estado subsidiador; vi) retorno do desenho urbano como importante instrumento de intervenção urbana (BAHIA, 2000; SARTOR, 1999).

Frente à necessidade de adequação da Cidade à reestruturação do sistema capitalista mundial, o modelo de intervenção urbana do Rio Cidade – que orientava também o Favela Bairro, rompia com o urbanismo moderno, contrapondo o fragmento à totalidade, e a imagem ao conteúdo. E, principalmente, desconsiderava as questões estruturais que geram as

desigualdades socioespaciais na cidade, esvaziando o conteúdo social das intervenções (SARTOR, 1999).

Assim, a gestão César Maia representou um marco nas políticas públicas urbanas no Rio de Janeiro ao adotar o empresariamento urbano e no planejamento estratégico catalão como seus fios condutores (BAHIA, 2000). A partir de um diagnóstico de “desordem urbana” e concepção dualista da “Cidade Partida”, era premente que a população excluída fosse integrada ao resto da cidade para que o Rio de Janeiro se transformasse, nas palavras de Luiz Paulo Conde, em uma “cidade inteira” (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1999).

A integração urbanística era vista como instrumento para integração social, ou seja, para reverter o quadro de exclusão seria necessário “levar a cidade formal à informal”, com os elementos urbanos da primeira. Esperava-se que as intervenções físicas pudessem servir como um estímulo às interações socioculturais. Entretanto, estas não foram suficientes para equacionar as questões sociais, pois não foram enfrentadas as desigualdades socioespaciais da cidade de maneira estrutural, revelando incoerências entre o modelo redistributivo do Plano Diretor e o modelo de gestão neoliberal, que priorizava a construção de uma boa imagem da cidade para atração de capitais internacionais (BAHIA, 2000; MENDES, 2006; SILVA JUNIOR, 2006).

Outros aspectos criticados por Bahia (2000) dizem respeito à falta de ações integradas entre os programas Rio Cidade e Favela Bairro, apesar de todo o discurso do poder público girar em torno da integração das políticas urbanas da favela e da cidade. No Favela Bairro, não houve articulação com as políticas de segurança pública, de geração de emprego e renda, e políticas culturais. Tampouco foi prestada a devida atenção às questões paisagísticas e ambientais. A participação comunitária, apesar dos avanços, foi insuficiente em todas as

etapas das intervenções; e o trabalho social se caracterizou por intervenções pontuais, sem mudanças substantivas nas condições socioeconômicas dos moradores.

Os programas não necessariamente privilegiaram as áreas da cidade que mais necessitavam deles, o que reforçava a desigualdade na distribuição espacial dos equipamentos e serviços públicos pela cidade. Nesse sentido, KLEIMAN (2010; 2011), realizando uma análise do Favela Bairro pós-intervenções, colocou ainda que esses programas, geraram “ilhas de serviço” e desigualdades intra-pobres. Existem ainda muitas obras incompletas, prejudicando o funcionamento efetivo das redes de serviços essenciais. Em função disso, as redes alternativas acabaram, em vários casos, apresentando maior eficácia que a formal, e, apesar da tarifa social, muitas pessoas optaram por continuar utilizando a rede informal mesmo após as obras.

No pós obras, tampouco houve uma eficiente coordenação interinstitucional entre os órgãos para garantir a manutenção e funcionamento permanente e com qualidade dos serviços. Ocorreram problemas de governança, de definição de competências, além de uma atuação insuficiente nessas áreas por parte dos órgãos do poder público. Ou seja, faltou articulação entre as esferas de governo durante a realização das intervenções e no pós-obras para garantir que os serviços públicos chegassem às áreas contempladas. Assim, “Por razões políticas, à época não se conseguiu uma parceria que fizesse a manutenção dos serviços e das obras executadas, criando uma visão de abandono e degradação.” (TOSTES, 2013, p. 12).

Nesse sentido, pode-se observar que o modelo proposto pelo BID, ao adotar soluções setoriais no modelo dos *Neighborhood Upgrading Programs* e sobrevalorizar as soluções por meio do mercado, propôs meios insuficientes de acesso à habitação pela via formal aos grupos de baixa renda, desencorajando políticas públicas mais amplas e sistêmicas para o problema habitacional. Com isso, as políticas de urbanização de favelas acabaram funcionando apenas como paliativos, pois não vieram acompanhadas por uma política habitacional estrutural e de

longo prazo (SILVA JUNIOR, 2006). Também não foram empreendidas melhorias nas unidades habitacionais, o que prejudicou a qualidade de vida dos moradores.

Os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs), implantados nas favelas contempladas pelo Favela Bairro, apesar de se constituírem em um equipamento importantíssimo para assessoria urbanística e controle da ocupação do solo não apresentava poder real na maioria das favelas, tendo pouca efetividade. A regularização fundiária também apresentou avanços tímidos.

Apesar dos inegáveis avanços conquistados em termos de infraestrutura e equipamentos públicos que beneficiaram diversas favelas cariocas, o Favela Bairro superestimou o poder das redes técnicas como promotoras por si só de integração. Essa ideia foi fortemente influenciada pelo contexto de crise da economia e das infraestruturas no final da década de 1980, em que a recuperação econômica e das redes técnicas destacava-se como uma prioridade das políticas públicas voltadas ao “desenvolvimento” do país (GRAND JUNIOR, 2009). Assim, “(...) a rede técnica aparece muitas vezes como o sujeito capaz de criar condições sociais inéditas e de estruturar os territórios” (DIAS, 1995).

Não se trata, aqui, de descartar as redes técnicas, mas apenas de frisar a necessidade de relativizar seu alcance como promotoras por si só de “desenvolvimento” (GRAND JUNIOR, 2009). Cabe ressaltar que elas se constituem como apenas uma de suas dimensões. As redes econômicas, sociais, legais e institucionais também são elementos essenciais para a promoção do desenvolvimento urbano.

3.3 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO – ANOS 2010

“O “novo carioca” vive numa construção de significados generosos, em processo de eliminação das fronteiras territoriais construídas pelas gerações passadas e que tantas dores e sofrimentos ainda provocam.” (SILVA et al, 2012, p. 17). Todavia, muitos ainda são os

obstáculos a serem transpostos para diminuir essa segregação socioespacial que historicamente tem marcado a Cidade.

3.3.1 Panorama das favelas cariocas

No ano seguinte ao início da 1ª. gestão do prefeito Eduardo Paes (2009-2012), o Censo Demográfico IBGE 2010 registrou uma população total de 6.320.446, sendo que destas 1.443.773, aproximadamente 23%, viviam em favelas (CAVALLIERI; VIAL, 2012). Um estudo do Instituto Pereira Passos, com base nos dados agrupados do Censo 2010, que comparou áreas de aglomerados subnormais¹⁰ com as do resto da cidade; revelou que as favelas cariocas continuavam apresentando situações socioeconômicas e urbanísticas piores que o resto da cidade, conforme pode ser observado na figura 2 (IPP, 2013).

Ou seja, existem ainda diferenças socioeconômicas e de atendimento por serviços essenciais bastante representativas entre as favelas e seu entorno em todas as Regiões de Planejamento da Cidade do Rio de Janeiro. Apesar de terem mudado bastante, as favelas seguem como espaços de baixa renda, com acesso deficiente aos serviços e com presença marcante da informalidade; em comparação com o resto da cidade.

Através da tabela 3, pode-se observar que a renda média nominal mensal *per capita* na área de favela é 3,6 vezes menor que na área de não-favela, sendo o valor da primeira de aproximadamente R\$ 382,70, enquanto a da segunda era de R\$1.378,00. A porcentagem de crianças analfabetas entre 8 e 9 anos perfazem 12% na área de favela e 5%, na “não-favela”. Ao mesmo tempo, observa-se uma predominância da informalidade para a obtenção de energia elétrica na favela, uma vez que 18% dos domicílios não apresentavam medidor; enquanto que na “não-favela” esse número era de cerca de 3%.

¹⁰ Os aglomerados normais do IBGE coincidem quase que completamente com os limites de favelas segundo o SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda), aplicativo que contém os dados oficiais dos assentamentos de baixa renda do Município do Rio de Janeiro, produzido pelo Instituto Pereira Passos, Prefeitura do Rio de Janeiro.

Tabela 3 – Dados socioeconômicos e urbanísticos das áreas de favela e “não favela” – Cidade do Rio de Janeiro

Dados socioeconômicos e urbanísticos	Área	
	Favela	“Não favela”
Renda média nominal mensal per capita	R\$382,70	R\$ 1.378,00
Crianças de 8 e 9 anos analfabetas	12%	5%
Domicílios sem medidor de consumo de energia elétrica	18%	3%

Fonte: IPP, 2013

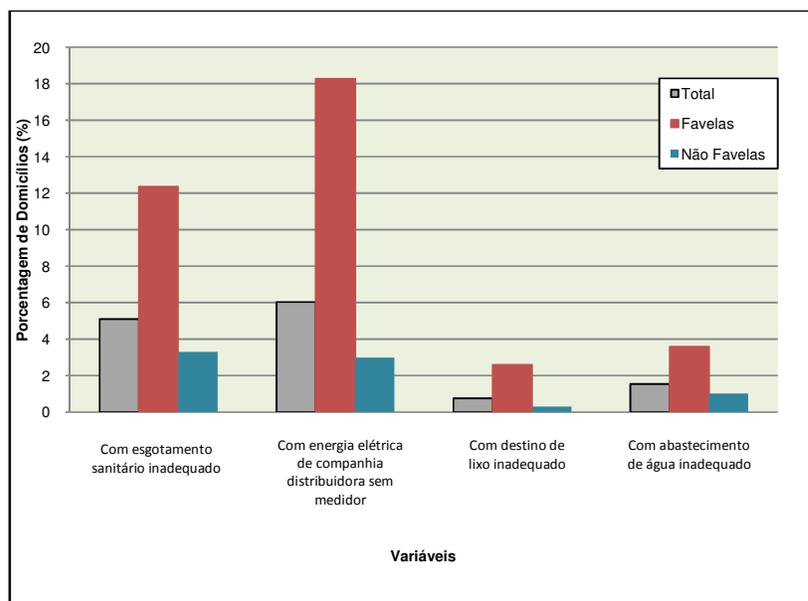


Figura 2 - Acesso a serviços públicos essenciais – Cidade do Rio de Janeiro, 2010

Fonte: Estimativas IPP com base nos Dados Agregados por setor censitário do Censo Demográfico IBGE 2010, extraídos em 25/07/2012

Notas: 1- Esgotamento sanitário inadequado: aquele realizado via fossa séptica e via cursos d'água, e domicílios particulares permanentes sem banheiro de uso exclusivo dos moradores e sanitário.

2- Destino de lixo inadequado: lixo queimado ou enterrado na propriedade, jogado em terreno baldio, logradouro ou curso d'água.

3- Abastecimento de água inadequado: abastecimento de água de poço ou nascente na propriedade, água da chuva em cisterna ou outra.

A gestão municipal que se iniciou em 2009 tinha um enorme desafio pelo frente, em função do quadro acima exposto. Por outro lado, ocorreram diversos eventos que repercutiriam sobremaneira na organização espacial da cidade e também na estruturação das políticas públicas direcionadas para as favelas cariocas em diversas esferas de governo

(federal, estadual e municipal), que criaram uma conjuntura favorável. Dentre eles, pode-se citar:

i) Em 2001, foi aprovado o Estatuto das Cidades, que fortaleceu os Planos Diretores como principal instrumento de articulação das políticas setoriais;

ii) Em 2003, com o aprofundamento desse movimento, foi criado o Ministério das Cidades, que contribuiu para a geração de uma nova cultura de planejamento urbano no país, e significou grandes avanços para a alocação de recursos a estruturação de políticas e programas voltados à diminuição das desigualdades sociais e uma distribuição mais equitativa dos equipamentos e serviços nas cidades em diversos setores, tais como habitação, saneamento, básico, mobilidade urbana, regularização fundiária, dentre outras (OLIVEIRA JUNIOR, 2011). Grande parte da equipe técnica que compôs os quadros do Ministério das Cidades tinha forte articulação com o Fórum Nacional da Reforma Urbana e/ou já havia participado de experiências em administrações locais pelo Partido dos Trabalhadores (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Assim, guiado por um ideal de gestão democrática e participativa, através do Conselho das Cidades e outros, muito se aprofundou o debate sobre as políticas urbanas, envolvendo estados e municípios. Com vistas a um planejamento urbano sustentável e à redução das desigualdades socioespaciais, a questão da moradia ganha destaque, articulada com as demais reivindicações da Reforma Urbana;

iii) Em 2005, criou-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que tinha como objetivo implementar programas e políticas com vistas a possibilitar o acesso à moradia para a população de baixa renda. E, em 2006 se instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que concentrava os recursos orçamentários dos programas de urbanização de assentamentos precários e de habitação de interesse social;

- iv) Maior volume de recursos, por um lado pela melhoria econômica do país, e por outro, pelo grande aporte de investimentos em face dos grandes eventos, abrindo-se uma janela de oportunidades para o empreendimento de melhorias urbanas nas favelas;
- v) Escolha do Rio de Janeiro para sediar diversos megaeventos, como a Copa do Mundo de 2014, as Olimpíadas de 2016, além de outros de menor porte, que exigiriam investimentos de recursos em diversos setores: transportes; turismo; meio ambiente; segurança; desenvolvimento humano; instalações urbanas e esportivas e moradia etc;
- vi) Alinhamento das esferas de governo (federal, estadual, municipal), facilitando a sinergia para a implementação das políticas urbanas.

As políticas urbanas das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) foram sobremaneira impactadas pelos eventos supracitados, empreendendo-se ações em diversos setores, tendo como palco a Cidade do Rio de Janeiro. A evolução das discussões sobre o direito à cidade também influenciaram as políticas públicas para os assentamentos precários empreendidas na Cidade, que incorporaram novas componentes.

Uma das maiores influências na adoção de uma visão mais sistêmica de integração entre esses assentamentos e o resto da cidade, tendo a mobilidade urbana como centro, foi a experiência empreendida em 2004 pela prefeitura de Medellín¹¹, Colômbia, em conjunto com a Empresa de Desenvolvimento Urbano, que implementaram os PUIs (Projetos Urbanos Integrais), os quais consistem em uma nova metodologia de intervenção urbana que abarcam as dimensões física, socioeconômica, cultural e institucional, atuando com diversas ações de forma simultânea sobre um território.

¹¹ O desenvolvimento dos Projetos urbanos integrais, que faziam parte do Plano de Desenvolvimento de Medellín, na Colômbia, se iniciaram em 2004 com a intervenção na zona Nororiental, Comunas 1 y 2. Em 2006, foi a vez da Comuna 13. E, no ano de 2008, da zona Centrorienta- comunas 8 e 9, e Noroccidental- Comunas 5 e 6.

Os PUIs de Medellín foram implementados em áreas cuja população apresentava condições socioeconômicas críticas, condições habitacionais inadequadas e problemas de falta de infraestrutura e de áreas de lazer, e degradação do meio ambiente (COUPÉ, 2012).

Nesses assentamentos, a pobreza somada à convivência difícil com o entorno contribuiu para a segregação socioespacial desses assentamentos, que apresentavam, assim como as favelas cariocas, altos índices de violência. Aos problemas de ordem física e social, somavam-se os institucionais, que se referiam à falta de coordenação entre as políticas públicas das diversas secretarias municipais, e entre esferas de governo; além da falta de controle da ocupação do solo.

O objetivo dos PUIs era, através de uma abordagem integral, melhorar a qualidade de vida dessas populações, com vistas ao atendimento de duas das metas do milênio: erradicação da pobreza extrema e promoção da sustentabilidade ambiental. Dentre as principais ações estavam: construção de habitações, equipamentos, como bibliotecas, instalações desportivas, centros de desenvolvimento de negócios, espaços públicos seguros que facilitem a reunião e o encontro entre as pessoas, e recuperação do meio ambiente com a construção de parques. Além disso, foram executados projetos de desenvolvimento social e melhorias nas escolas, postos de saúde e outros serviços (COUPÉ et al, 2012).

Para que estes fossem concretizados, necessitou-se de uma coordenação interinstitucional de todos os setores do município, alianças com setor privado, organismos nacionais e internacionais, ONG's e organizações comunitárias, com vistas ao desenvolvimento desses territórios.

A participação comunitária foi realizada antes, durante e após as intervenções, com criação de mecanismos de informação, comunicação que facilitaram a cooperação em torno da formulação e aprovação dos projetos. Para isto, realizou-se um efetivo diálogo e divulgação, com intercâmbio de conhecimentos e interesses através de uma escuta ativa e co-

responsabilidade dos moradores. Nesse sentido, foram organizadas: capacitação de lideranças, formação de comitês comunitários e práticas de desenho participativo, como os “talleres de imaginários”, gerando sentido de pertencimento em relação aos novos espaços (COUPÉ et al, 2012).

Assim, as intervenções de Medellín contribuíram para a difusão de um novo paradigma de urbanização integral de assentamentos precários na América Latina, tendo a mobilidade como centro. Esse modelo, que irá ser abordado no próximo capítulo, foi rapidamente assimilado por diversas cidades da América Latina como Rio de Janeiro, Caracas e Quito. No caso da cidade do Rio de Janeiro, o PAC e o Morar Carioca são exemplos de programas que incorporaram uma visão mais sistêmica de integração, e trabalharam o componente da mobilidade urbana como uma das dimensões da integração entre as favelas e seus entornos.

3.3.2 PAC – Urbanização de Assentamentos Precários

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida surgiram como parte do novo modelo de desenvolvimento inaugurado pelo governo Lula que pretendia aliar crescimento econômico e distribuição de renda, sendo um complementar ao outro. Em realidade, eles nasceram como programas separados, mas posteriormente o segundo acabou sendo absorvido pelo primeiro.

Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi pensado como um plano estratégico de retomada no planejamento, com a missão de empreender investimentos de vulto em diversos setores estruturantes do país, com grandes obras de infraestrutura em três eixos: social e urbano, energético e logístico (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010).

Um dos focos dos investimentos do PAC tem sido a urbanização de assentamentos precários, construção de equipamentos públicos e unidades habitacionais, especialmente em

grandes complexos de favelas, como é o caso do Complexo do Alemão do Rio de Janeiro. Os projetos tem atuado no sentido de promover condições dignas de habitabilidade, que, no sentido do programa, não é pura e simplesmente uma questão setorial, mas abriga componentes urbanas, sociais e ambientais. Ou seja, as intervenções são direcionadas de acordo com as necessidades diagnosticadas nas áreas e contemplam não apenas a melhoria das edificações em si, mas todo o conjunto de infraestrutura urbana, acesso aos serviços públicos, qualidade ambiental da área de intervenção, regularização fundiária e geração de emprego e renda. Segundo o Ministério das Cidades, isso permitiria uma integração e inserção dessas áreas à cidade (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010).

Diferente da maioria dos demais programas de urbanização de favelas, o PAC incorporou os seguintes conceitos: 1) melhorias não deveriam se resumir aos equipamentos urbanos, mas também, quando houvesse necessidade, investir nas habitações, realizando, por exemplo, ligações intradomiciliares de água e esgoto ou introduzir construções hidráulico-sanitárias; 2) sustentabilidade, propondo ações que visam a educação ambiental, com palestras sobre questões relativas à saúde e higiene, risco de ocupação de áreas ambientalmente frágeis, descarte inadequado do lixo etc.; e atenção às licenças e autorizações ambientais para o início da obra, visando a redução de impactos; 3) territorialização dos investimentos, com critérios de priorização dos recursos, utilizando-se como referência os estudos fornecidos pelo Centro de Estudos da Metrópole/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP) e outros indicadores de precariedade urbana e social para a seleção das áreas prioritárias (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010).

É importante ressaltar, no âmbito do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários, a preocupação com a incorporação da componente da mobilidade urbana como eixo estruturante dos projetos. Como exemplo disso, tem-se a implantação de modos de transporte que permitem a acessibilidade dessas áreas aos seus entornos, como o teleférico no Complexo

do Alemão – Rio de Janeiro; e diversas outras medidas, como abertura de vias, para possibilitar uma melhor circulação de pedestres e de veículos responsáveis pela realização de serviços públicos essenciais e emergências. A inclusão dessa componente passou a influenciar fortemente os projetos realizados por outras esferas de governo.

Os recursos do PAC – Urbanização de Assentamentos, que até 2010, somavam R\$ 21,4 bilhões em intervenções por todo o país em 784 contratos, atendendo a mais de 1,8 milhões de famílias, estavam divididos em duas fontes principais: 1) recursos fiscais do Orçamento Geral da União, repassados ao estados e Distrito Federal, municípios, incluindo aqueles do FNHIS, com caráter não oneroso; que representam 72,4%; e 2) recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados ao estados e Distrito Federal, municípios, com caráter oneroso, sob a forma de financiamentos, através de contratos de empréstimo assinados com a CAIXA ou Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Somam-se a essas, as contrapartidas de estados, Distrito Federal e municípios, que podem ocorrer sob a forma de recursos, bens e serviços; que representam 27,6% (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010).

A figura 3 apresenta a distribuição dos recursos investimentos por tipo de ação em 2010, relativo à 1ª fase do PAC – Programa de Urbanização de Favelas: infraestrutura, saneamento, produção habitacional-reassentamento¹², produção habitacional- remanejamento, produção habitacional-reassentamento, melhorias habitacionais, equipamentos públicos e recuperação ambiental, trabalho social e regularização fundiária, e trabalho social e regularização fundiária. Essa distribuição revela o peso ainda ocupado pela dimensão física nas intervenções urbanísticas em favela (23%); enquanto apenas 4% se destinou ao trabalho social e à regularização fundiária (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2010).

¹² Reassentamento ocorre quando é necessária a transferência de famílias para outras áreas; enquanto que o remanejamento se refere a uma transferência de famílias para outro local dentro da área de intervenção do projeto.

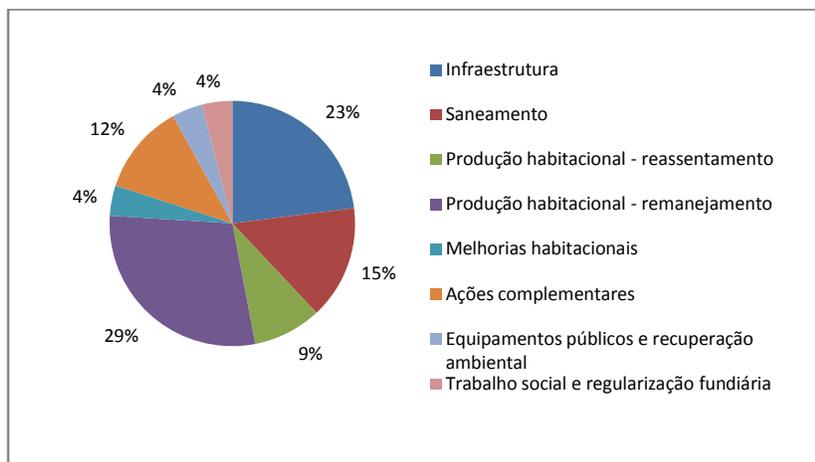


Figura 3 - Distribuição de investimentos da 1ª fase do PAC - Urbanização de Assentamentos Precários
Fonte: Secretaria Nacional de Habitação, 2010

Já o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), ainda em andamento, visa a redução do déficit habitacional entre as famílias de baixa renda por meio da produção, aquisição e reforma de unidades habitacionais, regularização fundiária; além da criação de emprego e renda através de investimentos construção civil (SMH, 2009).

O programa atende a famílias em três faixas salariais: 1) famílias com renda mensal até R\$ 1.600. Trata-se da faixa que apresenta maior déficit habitacional do país (90,9%). Nessa faixa de renda, o Governo Federal pretendia financiar 400 mil unidades, com aporte de 16 bilhões de reais; 2) famílias com renda mensal até R\$ 3.100; 3) famílias com renda até R\$ 5 mil (SMH, 2009).

Inicialmente, o programa se destinava à produção de um milhão de unidades habitacionais por meio de recursos de aproximadamente R\$ 34 bilhões pelo setor privado, R\$ 25,5 bilhões originados do Orçamento Geral da União; 7,5 bilhões do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e R\$ 1 bilhão, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, destinado para obras de infraestrutura complementares (ARAGÃO, CARDOSO 2013).

O PMCMV está sendo deveras importante para suprir a demanda direcionada aos governos estadual e municipal por novas habitações, tanto devido a projetos de urbanização de favelas quanto pelo reassentamento de famílias em áreas de risco. Segundo a SMH (2009b), a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro foi a primeira do Brasil a assinar o termo de adesão ao programa e esta tinha em 2009 aproximadamente 66.270 unidades habitacionais contratadas junto à Caixa, sendo 33.363 para a 1ª. faixa de renda; 11.612, para a 2ª.; e 16.450, para a 3ª.; além de 4.845 unidades contratadas por outras pessoas físicas ou jurídicas.

Os empreendimentos construídos durante a 1ª. fase do PMCMV tem enfrentado fortes críticas com relação à sua localização, geralmente em áreas periféricas, onde os terrenos são mais baratos, mas faltam infraestrutura, equipamentos públicos, e serviços em geral no entorno, favorecendo uma expansão fragmentada da cidade e gerando custos adicionais para os municípios proverem infraestrutura e serviços essas áreas.

Barandier Junior (2012) também ressalta os problemas de acessibilidade enfrentados pela população de baixa renda contempladas pelo programa, argumentando que as ações em habitações social deveriam estar correlacionadas com o planejamento da mobilidade urbana. No caso do Rio de Janeiro, observa-se um grande volume de empreendimentos, especialmente aqueles voltados para a faixa de renda mensal de 0 a 3 salários mínimos, localizados na AP5, área da cidade distante do centro e dos postos de trabalho.

A qualidade dos projetos arquitetônicos e dos materiais utilizados na construção das casas também vem sendo alvo de discussões. Além disso, Cardoso; Aragão (2013) colocam que existem poucas iniciativas de geração de emprego e renda, comércio e serviços nas áreas dos empreendimentos; altos níveis de inadimplência em função dos custos de manutenção; e presença de redes de infraestrutura e serviços alternativas informais.

Em 2011, o programa Minha Casa, Minha Vida ingressou na segunda fase (2011-2014), nesse momento já como parte no Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2),

contida no eixo Minha Casa, Minha Vida. O PCMV aperfeiçoou suas regras de financiamento e a qualidade das habitações, dando uma resposta às críticas tecidas à sua 1ª. fase. Dentre as melhorias propostas, estariam a melhoria do padrão construtivo, incorporação de soluções energéticas sustentáveis e o uso misto das residências (comercial e residencial). Pretende-se produzir 3,4 milhões de moradias até 2014 (ARAGÃO, CARDOSO, 2013).

A meta da Prefeitura, que faz parte do “Morar Carioca – Minha Casa, Minha Vida” é “promover, até o final de 2016, a contratação de 100 mil novas unidades habitacionais, com um mínimo de 30% de novas unidades voltadas para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, através de parcerias com setor privado e outras esferas do governo, tendo como referência o ano de 2008” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2012).

No que tange à urbanização de assentamentos precários, o PAC 2 aprimorou-se através das experiências acumuladas durante os seus primeiros quatro anos e obteve mais recursos e parecerias com estados e municípios.

Enquanto isso, a Prefeitura do Rio de Janeiro somente atua nas áreas do PAC de forma complementar, centrando seus esforços em implementar programas que contemplem favelas com outras características e porte, como o Morar Carioca – fase 2 e PROAP – fase 3, além do programa UPP Social. A figura 4 apresenta a distribuição espacial das comunidades atendidas pelo PAC na Cidade.

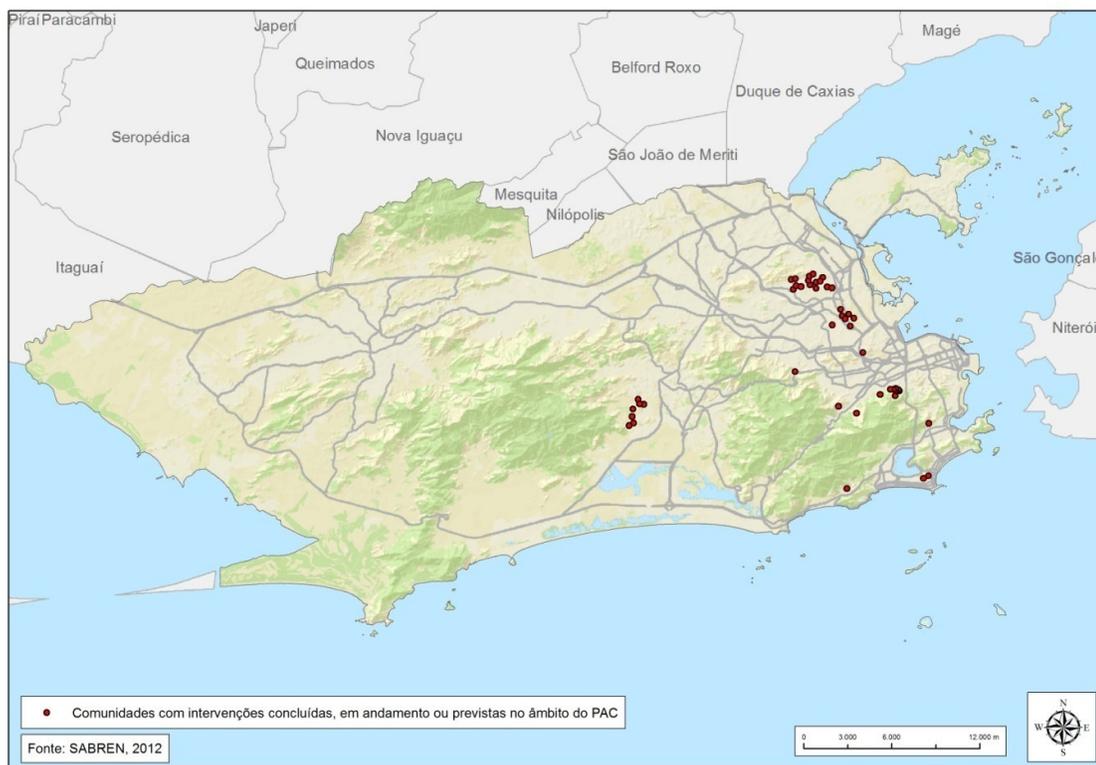


Figura 4- Intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento – Cidade do Rio de Janeiro
 Fonte: SABREN. 2012

3.3.3 Políticas públicas municipais de integração

No que tange ao âmbito municipal, a partir de 2009, início da primeira gestão do prefeito Eduardo Paes, novos programas voltados para os assentamentos de baixa renda também redesenham as relações entre o poder público e as favelas cariocas como parte da preparação da cidade do Rio de Janeiro para os grandes eventos internacionais que aí teriam sede: Jogos Mundiais Militares de 2011, Rio + 20 Desenvolvimento Sustentável, Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Observou-se, desse modo, uma sinergia criada nas três esferas de governo, que empreenderam simultaneamente e complementarmente programas em diversas dimensões (física, socioeconômica e institucional), tendo como palco o Rio de Janeiro.

A nova abordagem dos programas municipais voltados para as favelas propõem, implícita ou explicitamente, em tese: 1) integrar a favela à cidade, no sentido de oferecer às

áreas de favela os equipamentos e serviços públicos com a mesma qualidade que o resto da Cidade; 2) atuar de forma sistêmica, não setorializada; 3) pensar as políticas públicas e intervenções de maneira integrada entre esferas de governo (federal, estadual e municipal); 4) desenvolvimento de ações e intervenções de acordo com as especificidades da área; 5) promover a participação democrática nas decisões. Essas perspectivas impuseram desafios inéditos, e demandaram novas estratégias de ação por parte do poder público, que passou a ter que pensar em ações e políticas especificamente direcionadas para as favelas cariocas.

Como parte da estratégia de segurança pública para os grandes eventos que ocorrerão na Cidade, foram instaladas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro em diversas favelas cariocas. Estas consistem, segundo a Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, em um novo modelo de polícia de proximidade¹³ que visa a retomada do controle territorial dessas áreas pelo Estado e a parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública¹⁴.

A segurança, para o poder público, é condição necessária, e pretérita a qualquer processo de integração dessas áreas, marcadas pela presença de grupos criminosos armados controlando amplos territórios urbanos por mais de duas décadas. O novo contexto de segurança pós-implantação das UPPs, se não eliminou, ao menos minimizou, o risco oferecido aos técnicos do poder público de atuar nessas áreas; possibilitou a formação de comissões de moradores e outras organizações; além de proporcionar visibilidade para as áreas contempladas, atraindo investimentos públicos e privados.

¹³ Segundo a Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro, a polícia de proximidade vai além da polícia comunitária. Fundamentada na parceria entre a população e as instituições de segurança pública, é pautada pelo diálogo, respeito à cultura e às especificidades de cada comunidade, favorecendo o surgimento de lideranças comunitárias.

¹⁴ http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp. Acesso em 05/06/2013

3.3.3.1 UPP Social

Complementando as UPPs, foi implementado, nas áreas “pacificadas¹⁵”, o programa UPP Social, criado pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, e posteriormente incorporado pela esfera municipal no Instituto Pereira Passos. Com o intuito de otimizar os resultados obtidos com o processo de pacificação e romper com o processo histórico de segregação socioespacial dessas áreas, a UPP Social visa a integração dos territórios pacificados ao resto da cidade, por meio da articulação das políticas públicas municipais. Segundo o programa, a integração é multifacetada, compreendendo de maneira complexa três dimensões: Estado Democrático e Cidadania, desenvolvimento urbano, e desenvolvimento social¹⁶.

O primeiro eixo, “Estado Democrático e Cidadania”, se refere à (i) segurança: que compreende a retomada do controle do território pelo Estado e policiamento regular; (ii) legalidade democrática: que engloba acesso a serviços de justiça e resolução de conflitos, e promoção de regras públicas de transição para a formalidade; e (iii) cidadania e participação social: que inclui apoio ao associativismo e organizações comunitárias locais, acesso a canais de reivindicação de serviços públicos e de participação democrática.

O segundo eixo, “desenvolvimento urbano”, está dividido em quatro dimensões: (i) urbanização e habitação, que inclui pavimentação de vias, drenagem, implantação de redes de saneamento básico, eliminação de risco, construção de habitações populares; (ii) serviços urbanos, que engloba provisão de água com regularidade e qualidade, saneamento, fornecimento de energia elétrica, internet, TV por assinatura, e serviços dos Correios; (iii) conservação urbana e ambiental, que compreende conservação de vias, equipamentos público, iluminação pública, recuperação de parques e áreas verdes, conservação de rios e da cobertura

¹⁵ Expressão utilizada pela Secretaria de Segurança Pública para designar as áreas ocupadas pelas Unidades de Polícia Pacificadora.

¹⁶ <http://uppsocial.org/programa/>

florestal; (iv) regularização e ordem pública, que inclui a regularização urbanística e fundiária, ordenamento da circulação viária e dos transportes, repactuação de regras de convivência etc.

O terceiro eixo, “desenvolvimento social”, compreende inclusão produtiva e erradicação da pobreza, educação e acesso à informação, saúde, assistência social, cultura, esporte e lazer. A figura 5 traz os eixos de integração das favelas à cidade segundo a UPP Social.



Figura 5- Eixos de integração das favelas à Cidade – UPP Social
Fonte: IPP, 2011

Trata-se, portanto, de um conjunto de intervenções no sentido de diminuir a distância entre as favelas, que sempre foram o “não-lugar” da política pública, e o resto da cidade. Observa-se que para diminuir o *gap* dessas áreas em relação à favela, faz-se necessário caminhar rumo a uma concepção de integração mais sistêmica, composta de múltiplas dimensões que se inter-relacionam entre si.

Para consolidar essa integração, torna-se necessário promover uma mobilização e articulação das políticas e serviços das secretarias e órgão municipais, integrando-as às das

demais esferas (estadual e federal), e às da iniciativa privada e sociedade civil, a fim de melhorar a capacidade de resposta e o atendimento a esses territórios (ver figura 6).

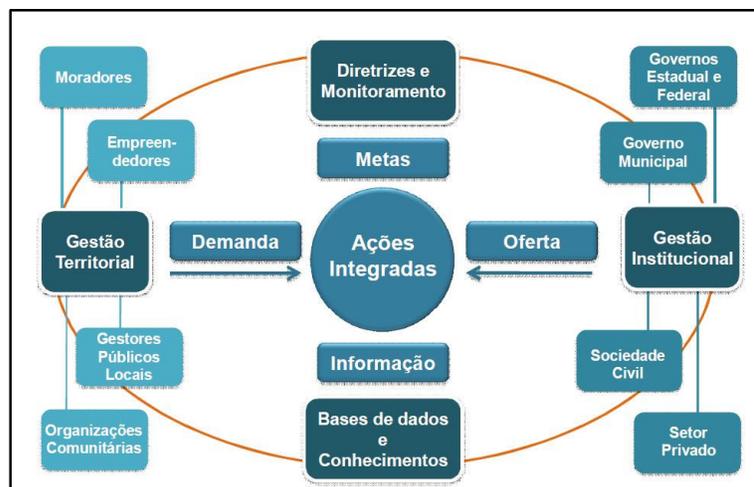


Figura 6 - Estrutura da UPP Social

Fonte: IPP, 2011

A UPP Social se divide em três áreas: 1- gestão territorial, que se dedica à identificação das demandas prioritárias por meio da escuta dos moradores e organizações das comunidades, além da criação de espaços de diálogo; 2- gestão institucional, que faz interagir as plataformas de demandas e de ações, articulando as ações dos denominados “grupos focais”, que seriam técnicos de cada órgão municipal, que se responsabilizariam pelas agendas específicas do setor; e 3- gestão de informações, responsável por produzir informações a respeito das características demográficas, urbanísticas e socioeconômicas das áreas pacificadas, avaliando a oferta e a demanda de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos¹⁷.

Além disso, dois trabalhos, fruto do trabalho conjunto das três áreas da UPP Social merecem destaque: (i) a identificação e checagem de logradouros, em que a equipe da gestão territorial identifica e traça os logradouros que passam a integrar as bases cartográficas da Cidade. Esse processo facilitaria a posterior regularização urbanística por parte da SMU. E ii)

¹⁷ <http://uppsocial.org/programa/>

o Mapa Rápido Participativo, que consiste em um instrumento que visa, por meio da produção de diversos mapas temáticos, identificar e analisar as heterogeneidades internas dessas áreas quanto a diversos itens: acessibilidade, infraestrutura e serviços públicos essenciais. Esses dois produtos são ferramentas importantíssimas para atuar e definir prioridades de investimentos em diversos setores e áreas específicas.

Nesse sentido, além da produção de informações detalhadas sobre essas áreas, a escuta qualificada das demandas em campo e a interlocução com os órgãos municipais também se constituem em instrumentos com potencial de gerar uma maior articulação das políticas públicas municipais, evitando, assim, sobreposições de ações e estimulando parcerias. Pode-se dizer que esse processo de governança é um dos maiores gargalos enfrentados pelo poder público para integrar a favela à cidade.

A implantação desses novos programas exigiu uma readaptação dos *modus operandis* das Secretarias, as quais, muitas delas, não tinham estratégias previamente traçadas para lidar com as especificidades das favelas, tendo em vista que, como já citado, ou as atribuições de intervenções e ações eram realizadas pela SMH, ou eram simplesmente inexistentes. Isso proporcionou a reflexão e o desenvolvimento de novas práticas e ações direcionadas para essas áreas, onde a atuação já é bastante complexa, devido às características topográficas, predomínio de estrutura orgânica e densa; alta vulnerabilidade social; histórica insuficiência em relação ao provimento de equipamentos e serviços públicos; e predomínio da informalidade.

3.3.3.2 Morar Carioca

Também como parte integrante do legado dos megaeventos, foi lançado em julho de 2010, pela Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o programa Morar Carioca, que tem como objetivo urbanizar todas as favelas cariocas até o ano de 2020. De acordo com o pronunciamento do, à época, Secretário Extraordinário de

Desenvolvimento, Felipe Góes, durante a apresentação do programa no dia 27 de agosto de 2010 no Palácio da Cidade; o Morar Carioca pretende reverter o crescimento urbano desorganizado e excludente, resgatando a cidadania, e promovendo a inclusão social através da integração urbana e social de todas as favelas urbanizáveis do Rio de Janeiro até 2020. Como parte dessa meta ambiciosa, o mesmo anunciou que a meta seria investir R\$ 8 bilhões, sendo 2 bilhões até 2012 (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2010).

As fontes principais de recursos para a execução do Morar Carioca são o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); os PACs I e II (Programa de Aceleração do Desenvolvimento), e a Prefeitura. E o programa tem buscado parcerias com os governos federal e estadual, organizações não governamentais e representantes da sociedade civil para obtenção de recursos¹⁸.

A partir das experiências acumuladas dos programas de urbanização de favelas anteriores como o Favela Bairro, por exemplo; segundo a SMH, o Morar Carioca envolve um grande investimento em planejamento urbano, ecoeficiente e inclusivo, com intenso trabalho social em um processo democrático e transparente de gestão participativa, englobando infraestrutura, acessibilidade, manutenção e conservação das obras da Prefeitura, e habitação salubre¹⁹.

O Morar Carioca também compreende ações de urbanização e de regularização urbanística e fundiária. Juntamente com o programa de produção habitacional de interesse social: PMCMV, o Morar Carioca se constituiu como um dos pilares da política habitacional municipal. Ambos estão articulados com a política urbana e em consonância com a Lei Complementar 111/2011 (Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro), integrando mobilidade urbana, saneamento ambiental, controle do uso e ocupação do solo, saúde, educação e geração de emprego e renda.

¹⁸ <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/>. Acesso em 05/06/2013

¹⁹ <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/>. Acesso em 05/06/2013

Segundo Felipe Góes, durante a apresentação do programa, o prefeito teria enfatizado a necessidade de que as favelas recebessem infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos na mesma qualidade que no resto da cidade. Para isso, seria fundamental uma integração setorial, articulando órgãos públicos de todas as esferas de governo, atores privados e sociedade civil.

Para a seleção das favelas elegíveis para serem contempladas pelo programa, foi elaborada uma matriz de classificação pela SMH, que considerava o porte e o grau de urbanização em que as favelas se encontravam atualmente.

Esta matriz classificava as favelas cariocas em grupos segundo sua situação no tecido urbano (isolada ou em complexo), número de domicílios e grau de urbanização: 1) comunidades urbanizadas: aquelas que haviam atingido um nível satisfatório de urbanização, por terem sido contempladas por programas de urbanização ou outras intervenções do poder público ou dos próprios moradores; 2) favelas parcialmente urbanizadas: aquelas que, apesar de terem sido objeto de programa de urbanização, necessitariam de complementação de obras, eliminação de risco etc. Estas foram subdivididas por porte (entre 101 e 500 domicílios, e com mais de 500 domicílios); 3) favelas não urbanizadas, com mais de 500 domicílios; 4) favelas com menos de 100 domicílios; 5) favelas não urbanizáveis (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2010).

Para cada um desses grupos, estavam previstas ações específicas. As comunidades urbanizadas não seriam objeto do Morar Carioca, devendo ser incluídas nas rotinas conservação da infraestrutura já existentes na cidade e manutenção dos serviços e equipamentos públicos implantados.

As favelas alvo do Morar Carioca seriam as urbanizáveis, ou seja, os números 2 e 3. Para as favelas urbanizáveis, estavam previstas: 1) nas favelas não urbanizadas a partir de 100 domicílios: “programa de urbanização com implantação de infraestrutura e equipamentos

urbanos, ampliação da acessibilidade, tratamento adequado das situações de risco, reassentamento das famílias em áreas de risco ou em áreas excessivamente adensadas, promoção de novas oportunidades habitacionais e regularização urbanística e fundiária.” 2) nas favelas parcialmente urbanizadas, haveria complementação, recuperação e ampliação dos equipamentos e infraestrutura conforme item 1, além de regularização urbanística e fundiária (DECRETO nº 36.388, 29/10/2012).

Naquelas consideradas não urbanizáveis, por apresentarem risco aos moradores ou outro problema que inviabilizasse a ocupação da área, as famílias seriam cadastradas e reassentadas em outras unidades habitacionais. Para os assentamentos pequenos, que possuíssem menos 100 domicílios, haveria ações de urbanização, regularização urbanística e fundiária e conservação, como parte da rotina no resto da cidade (DECRETO nº 36.388, 29/10/2012).

O programa foi dividido três ciclos com propostas de intervenção distintas. No ciclo 1, em andamento, estão sendo contempladas favelas que já possuíam algum tipo de projeto, elaborado anteriormente, mas que não tinha sido implementado ou complementado por falta de recursos. Para a 2ª. fase, em outubro de 2010, foi firmado um convênio com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) para a realização do “Concurso Morar Carioca: conceituação e prática em urbanização de favelas”. Para isso, foram selecionados quarentas escritórios que elaborariam os projetos das comunidades urbanizáveis. Já a fase 3, interviria nas demais favelas urbanizáveis, não contempladas nas fases 1 e 2 (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2010).²⁰ A figura 7 traz as intervenções do programa Morar Carioca.

²⁰ O ciclo 1, compreenderia o período de 2010 a 2012, contemplando 23 favelas; o ciclo 2, iria de 2011 a 2016, com 82 unidades; e o ciclo 3 abarcaria o período de 2015 a 2020, com 162 unidades (Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: 2013:2016). Entretanto, o cronograma das intervenções está atrasado (ver mapa).

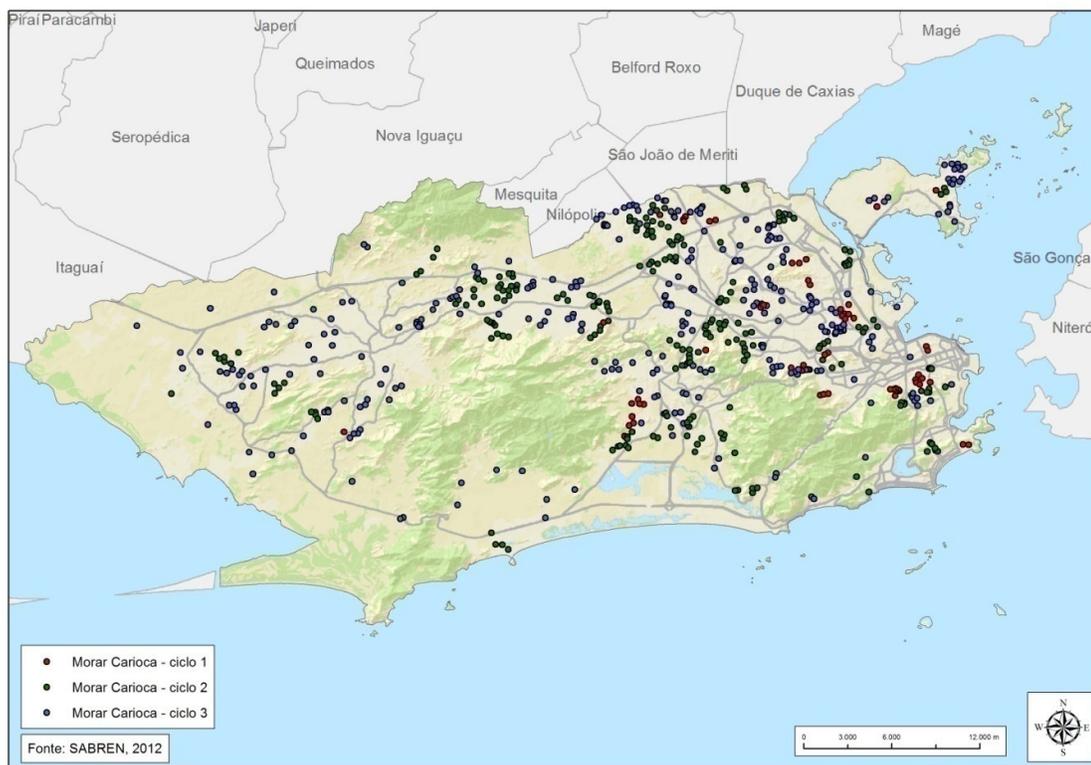


Figura 7 – Intervenções do programa Morar Carioca – Cidade do Rio de Janeiro
 Fonte: SABREN, 2012

Os projetos de urbanização deveriam cumprir os seguintes passos: delimitação dos assentamentos; produção dos diagnósticos das condições físicas, sociais e jurídicas dos assentamentos; produção dos planos de intervenção; produção dos projetos básicos; e proposta de parâmetros urbanísticos.

Ao mesmo tempo em que mantém diversas características dos programas anteriores, o Morar Carioca apresenta, também algumas novidades, especialmente na 2ª. fase do programa, na medida em que pretende alcançar um novo patamar em relação às abordagens dos programas de urbanização de favelas anteriores.

Assim como o PAC, este reconheceu a necessidade de empreender melhorias habitacionais em algumas edificações que apresentassem problemas de salubridade e

estabilidade, por meio de investimentos e assessoria técnica²¹ (DELECAVE, LEITÃO, 2010). Outro diferencial do programa é a preocupação com a sustentabilidade ambiental (DELECAVE, LEITÃO, 2010). Diversos projetos da 2ª. fase propuseram a introdução de dispositivos como os “tetos verdes”, materiais de construção recicláveis, dentre outros.

Em 2010, foi, inclusive, implementado nas favelas Chapéu Mangueira e Babilônia, no bairro do Leme, um projeto modelo: o Morar Carioca Verde. Nas intervenções nestas comunidades, foram introduzidas alternativas de materiais que não impermeabilizavam o solo, como piso drenante e microjardinagem, iluminação pública em *Light Emitting Diode* (LED), coleta seletiva de lixo e teto solar. Além disso, nas 171 unidades habitacionais construídas para as famílias residiam em área de proteção ambiental, previa-se a utilização de estrutura metálica reciclada e tijolo ecológico, medidores individuais de água, tratamento de esgoto e reuso das águas. Também houve a construção de um mirante e um deck com piso de material reciclado²².

Outra novidade do Morar Carioca em relação aos programas municipais anteriores foi a inserção do componente mobilidade/ acessibilidade urbana, que passou a ser considerada como uma das dimensões da integração entre as favelas e o resto da cidade. No concurso realizado para a contratação dos escritórios para a 2ª. fase do Morar Carioca, estes propuseram intervenções arrojadas com vistas à melhoria da mobilidade interna e a acessibilidade das favelas com seus entornos, conforme veremos no próximo capítulo.

Assim, este capítulo tratou da evolução da concepção de integração entre as favelas e o resto da cidade, e de como o poder público conduzia suas ações. Nos 1980, 1990 e 2010, o foco se restringia às questões urbanísticas, apesar de ter havido um grande salto qualitativo na metodologia utilizada, e no conhecimento técnico em relação à urbanização de favelas entre o

²¹ A lei 11.888, de 24 de dezembro de 2008 assegurou o direito das famílias de baixa renda (0 a 3 salários mínimos) “à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia.” (art.1º)

²² <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/>. Acesso em 05/06/2013

Mutirão e o Favela Bairro. Já a partir de 2010, evoluiu-se para uma concepção mais multidimensional da integração, ou seja, seria necessária intervenções do poder público em várias dimensões para superar o déficit dessas áreas (desenvolvimento urbano, social, e acesso à justiça e cidadania). Nesse contexto, surge uma série de políticas públicas para as favelas, incorporando novas variáveis, além estas passarem cada vez mais a serem incorporadas nas rotinas das Secretarias. No capítulo 4, será discutido em que contexto a mobilidade urbana passa a ser integrada como um dos componentes dos projetos, a partir da incorporação do conceito de mobilidade sustentável, que relaciona mobilidade e equidade social.

4 MOBILIDADE URBANA COMO UMA DAS DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO

A mobilidade urbana está intimamente relacionada à organização do espaço urbano e seus diversos usos. Assim, são definidas áreas como o centro, onde se concentram atividades comerciais, de serviços e de gestão; áreas industriais; áreas residenciais; de lazer e aquelas reservadas para a expansão da cidade. Entretanto, ao mesmo tempo em que o espaço urbano é fragmentado, também é articulado, pois as suas diversas partes mantêm interações de intensidades variáveis umas com as outras, que se manifestam através do fluxo de veículos e pessoas, carga e descarga de mercadorias, deslocamentos residência- trabalho, dentre outros (CORRÊA, 2002).

A mobilidade pode ser vista, assim como expõe (CORTÉS *apud* JIRÓN, 2012), como uma rede que articula diversas rotinas, recursos, necessidades, interesses, expectativas, papéis produtivos e reprodutivos de diversos grupos relacionados entre si por meio de vínculos práticos e emocionais na organização de suas vidas cotidianas. Ou seja, as redes ultrapassam a base física de estruturas e ligação, tendo em vista que estas organizam e permitem o relacionamento físico e social dos elementos no espaço urbano, promovendo a solidarização urbana (KLEIMAN, 2011).

Nesse sentido, o estudo da mobilidade urbana exige uma abordagem sistêmica que procure contemplar de maneira associada, tendo em vista os objetivos definidos, a multiplicidade de escalas geográficas – o horizonte espacial dos projetos – e a diversidade conflituosa das escalas de ação – diferentes atores e interesses (locais, regionais, nacionais e globais). Assim, o território se revela um denominador comum, uma unidade privilegiada de integração entre os diferentes temas e atores, e de planejamento transversal/ intersetorial das ações.

No Brasil, nem sempre as políticas de mobilidade foram coordenadas com outros setores, resultando em agendas e objetivos conflitantes e sobreposição com outras políticas

urbanas. Ou seja, apesar de estarem intimamente relacionadas, a política setorial de transporte, em muitos casos, não está coordenada com a política de desenvolvimento urbano e nem com a estrutura territorial da área de intervenção.

No caso específico das favelas cariocas, que apresentam uma deficiência histórica em relação ao provimento de equipamentos e serviços públicos, falta de opções de transporte formal, alta vulnerabilidade social; e por uma estrutura orgânica, onde predomina a informalidade e a autoconstrução de moradias; a situação é ainda mais grave.

Neste sentido, esse capítulo pretende apresentar e analisar as diferentes alternativas propostas para melhoria da mobilidade e acessibilidade urbanas para as favelas, explorando mais a fundo o caso do programa Morar Carioca no Morro da Providência. Assim, as mobilidade/acessibilidade urbanas, foco desse estudo, serão tratadas como dimensões necessárias à integração desses assentamentos aos seus entornos, mas sempre em sinergia com outras dimensões (urbanísticas, socioeconômicas e institucionais), através de uma abordagem sistêmica.

4.1 MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE URBANAS

Ambos os conceitos de acessibilidade e mobilidade urbanas são complementares, fundamentais para o planejamento urbano e estão intimamente relacionadas à qualidade de vida. Em muitos casos, eles se confundem, devido ao fato de estarem associados ao deslocamento.

Segundo Raia Junior (2000), a mobilidade é entendida como a capacidade do indivíduo de deslocar-se. As pessoas possuem diversas motivações para se deslocar: trabalho, educação, saúde, lazer etc. Esse ato envolveria, de acordo com Carmo Filho (2009), duas componentes: a primeira dependeria da performance do sistema de transporte, que sofre interferências do local onde a pessoa está e as circunstâncias que a envolvem, da hora, e do

local que deseja atingir; e a segunda teria a ver com a possibilidade da pessoa utilizar o sistema de transporte (condições físicas e econômicas).

A acessibilidade urbana se refere à interpretação, implícita ou explícita da facilidade de alcançar oportunidades espacialmente distribuídas (MENDES, 2011). Assim, ela depende, além da localização das atividades, da facilidade de acessar, aproximar-se, e utilizar lugares, objetos, atividades. Nesse sentido, a mudança na distribuição espacial das atividades também pode gerar como resultado um aumento da acessibilidade, por meio da redução da distância ou de uma utilização mais otimizada dos meios de transporte (CARMO FILHO, 2009).

Segundo Martins (2011), a acessibilidade deriva de duas palavras, “acesso” e “habilidade” e está relacionada à facilidade com que se acessa ou se estabelece comunicação com algum lugar específico; enquanto que a mobilidade se refere à facilidade de transitar por uma rede (RAIA JUNIOR, 2000). Assim, se um indivíduo transita pela rede de transportes sem constrangimentos referentes ao próprio indivíduo (físico ou de renda), topográficos e/ou da rede (qualidade, frequência, etc), este não tem problemas de mobilidade urbana. Mas se a rede à sua disposição não lhe permite acessar os lugares desejados com facilidade, este tem um problema de acessibilidade urbana (MARTINS, 2011).

Na concepção tradicional de mobilidade urbana, esta se refere apenas à habilidade de movimentar-se. Nessa abordagem, não se focava em como a mobilidade é exercida pelas pessoas, pois de nada adiantavam essas condições se não estiver disponibilidade de meio de transporte e um espaço de tempo adequado para atingir o destino desejado. Por isso, é necessário aliar a mobilidade urbana à acessibilidade, focando na satisfação das necessidades das pessoas, tendo em vista que a mobilidade consiste na possibilidade de chegar aos destinos desejados e a acessibilidade consiste na facilidade de chegar a eles (VASCONCELLOS, 2011).

Pinheiro (1996) também ressalta que o número de opções oferecidas ao cidadão que define a qualidade e a densidade da sua inserção urbana é delimitada principalmente pelos seus recursos financeiros e capacidade física (aspecto da mobilidade) e pela disponibilidade de infraestrutura, incluindo, dentre outras, a rede de transporte coletivo (aspecto de acessibilidade). Todavia, a capacidade para usar um modo de transporte (mobilidade) não seria, para este autor, uma medida útil a não ser que destinos desejados possam ser atingidos por aqueles modos. Assim, as medidas de acessibilidade também são fundamentais para a avaliação de alternativas de transporte e análises de políticas de localização de facilidades (PINHEIRO, 1996).

4.2 MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL

A partir do final da década de 1980, em um contexto de emergência do paradigma do desenvolvimento sustentável²³, passou-se a enfatizar a multidimensionalidade e a complexidade do desenvolvimento, que não poderia mais ser resumido ao crescimento econômico (SACHS, 2004; LEFF, 2002). Em meio à emergência de tais ideias, passou-se a demandar formas de gestão e planejamento urbanos mais equitativos, que maximizassem o potencial individual e coletivo de desenvolvimento da sociedade e a adoção de práticas mais sustentáveis.

O termo mobilidade urbana sustentável passou a ser utilizado oficialmente e discutido a partir de 1992 por meio da Comunidade Econômica Européia (CEE) e ganhou fôlego a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como ECO-92, no Rio de Janeiro. Nesta, foram realizadas

²³ Segundo o Relatório Brundtland, ocorrido em 1987, o desenvolvimento sustentável seria aquele que “(...) procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os *habitats* naturais”. Nesta abordagem, o desenvolvimento poderia ser subdividido em: sustentabilidade ambiental, sustentabilidade econômica e sustentabilidade sociopolítica.

discussões a respeito de padrões ambientais para as modalidades de transporte e propostas diretrizes para o desenvolvimento do transporte urbano (BARANDIER JUNIOR, 2012).

A emergência do paradigma do desenvolvimento sustentável levou a diversas mudanças em como as pessoas pensavam e resolviam o planejamento dos transportes, incluindo a mobilidade na agenda das políticas urbanas. Basicamente, a mobilidade urbana sustentável consiste em uma mobilidade que preza pela qualidade ambiental, inclusão social, baseada na participação pública mais efetiva dos cidadãos nas decisões.

Visto de uma perspectiva sustentável, o planejamento do transporte urbano não pode ser tratado isoladamente do uso do solo e do meio ambiente (CURTIS, 2007). A “cidade em rede”, proposta por Curtis (2007), exige mudanças em diversas escalas na forma como os planejadores definem a densidade e a intensidade do uso do solo em relação com a capacidade de transporte público.

Para alcançar um transporte urbano integrado, são sugeridos: i) detalhamento da estrutura metropolitana de transporte, levando em consideração as atividades centrais, atividades corredor e transporte corredor; ii) alinhamento de forma colaborativa entre a localização das residências e empregos com a oferta de transporte; iii) mistura de usos, densidade e estrutura viária, iv) reconsideração da função das auto-estradas e do design; v) provisão de transporte público multi-modal, vi) oferecimento de equipamentos, serviços e comércio centrais, vii) controle da expansão da franja urbana; e viii) garantia de que os atores terão acesso aos mecanismos participatórios nas decisões (WAPC, 2005 *apud* CURTIS, 2007).

Nesse sentido, uma estratégia socioespacial de planejamento deve combinar uso do solo e redes de transporte com capacidade para prover acessibilidade em diversas escalas de forma sustentável (GEHL, 1987 *apud* CURTIS, 2007). Entretanto, para avançar, será preciso

uma grande mudança cultural por parte dos planejadores aliado e da estrutura institucional, que deve estar comprometida com os princípios sustentáveis.

Os planos de “mobilité urbaine” franceses foram pioneiros na Europa, convertendo-se em referência obrigatória para muitas legislações do mundo ocidental. O seu objetivo principal foi gerar e monitorar as relações de proximidade das pessoas, maximizando as suas possibilidades de conexão espacial; a fim de criar uma cidade de percursos curtos não só mediante implantação infraestrutura como também através da promoção de medidas urbanísticas (densidade, compacidade, mistura de atividades e urbanização de rua que convide a caminhar) (CDURP, 2013).

Nesse sentido, o Livro Verde do Meio Ambiente Urbano da União Européia, complementado pelo Livro Branco, especificamente sobre transportes, também defendem um modelo de cidade compacta, considerada mais sustentável por diminuir o consumo de energia e impactos sobre o meio ambiente, e favorecer o deslocamento a pé e por meio de bicicleta ao estimular a proximidade das atividades urbanas; e estimulou a diminuição de vagas de estacionamento nos centros urbanos, promoção de uso compartilhado do carro, acordo com grandes empresas para fornecer transporte coletivo para seus trabalhadores (CDURP, 2013).

Já no Brasil, a questão da mobilidade urbana sustentável passa a discutida em um contexto de desenvolvimento econômico, que se refletiu em um aumento expressivo do transporte individual motorizado e problemas nas políticas públicas de transporte coletivo. A Política Nacional de Mobilidade Urbana²⁴ surge para propor soluções aos desafios ambientais e urbanos relacionados à mobilidade, revelando a necessidade de integrar esta política às de desenvolvimento urbano, políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e uso do solo.

²⁴ Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

A partir desta Lei, as Prefeituras de municípios com mais de 20 mil habitantes deveriam orientar e regulamentar seu transporte e mobilidade. Com o intuito de orientar esses municípios foram desenvolvidos cadernos orientadores²⁵ com boas práticas. O Ministério do Planejamento criou o PAC da mobilidade para financiar os programas de mobilidade urbana sustentável do governo federal.

A mobilidade urbana sustentável foi definida pelo Ministério das Cidades como o “(...) resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Como já dito anteriormente, a articulação entre o planejamento dos transportes e o planejamento do uso do solo é essencial para promover uma mobilidade urbana sustentável através de uma abordagem integrada dos problemas urbanos (BANISTER, 2008; BARANDIER JUNIOR, 2012; VASCONCELLOS, 2001). Assim, observa-se uma mudança na tendência do planejamento unicamente centrado na oferta de infraestrutura de transporte para uma nova abordagem que trata do espaço urbano e da localização das atividades e serviços de forma integrada com uma rede de transportes.

O Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP) (2011) estabeleceu dez princípios para estimular as cidades brasileiras a promover uma mobilidade urbana mais sustentável. São eles: 1. andar a pé: desenvolver ambiência urbana que estimule o caminhar; 2. usar a bicicleta: priorizar redes de ciclovias e ciclofaixas, prover espaços públicos para estacionamento de bicicletas, e desenvolver deslocamentos curtos; 3. transportar: prover transporte coletivo de alta qualidade; 4. estabelecer limites: permitir o acesso de veículos em

²⁵ Caderno para Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana, Caderno de Referência para Elaboração de Planos de Mobilidade por bicicleta nas Cidades, Caderno do Programa Brasil Acessível, Caderno para o Atendimento às Pessoas com Deficiência e Restrição de Mobilidade, Caderno sobre a Cidade Acessível, Caderno para a implantação de Sistemas de Transportes Acessíveis; ou Caderno de Boas Práticas em Acessibilidade.

velocidades seguras e em números significativamente reduzidos; 5. cuidar das entregas: servir a cidade de maneira limpa e segura ao fazer entregas de mercadorias; 6. misturar: planejar o uso misto do espaço urbano; 7. preencher os espaços: aproveitar os vazios para criar bairros compactos e atraentes, orientados para as pessoas e para o transporte público; 8. ficar ligado: Respeite e valorize o patrimônio natural, cultural e histórico do seu lugar; 9. conectar as quadras: criar sistemas compactos de ruas e caminhos; e 10. Fazer durar: construir para o longo prazo.

Nesse sentido, uma mobilidade urbana sustentável exige uma abordagem multisetorial, visto que decisões em um setor não relacionado aos transportes pode afetá-la diretamente ou indiretamente. Por isso, é fundamental a integração de profissionais de diversas disciplinas e uma maior capacidade de articulação entre as diversas esferas de governo, setor privado e sociedade civil na gestão das políticas relativas à mobilidade urbana. Com isso, demandam-se redefinições nas instituições de planejamento, de forma a readaptá-las para se alcançar soluções para os novos problemas e trabalhar de forma transversal, dialogando com os demais setores e agentes envolvidos na estruturação do espaço urbano (BARANDIER JUNIOR, 2012).

Tendo em vista a complexidade das cidades, Banister (2008) sugere que para promover uma mobilidade sustentável seria necessário atentar aos seguintes componentes: melhoria das tecnologias aplicadas ao sistema de transporte, veículos e de informações; planejamento integrado de transportes e uso do solo; internalização dos custos de transportes por meio de taxação de combustíveis e pedágio; e informação transparente para a população.

4.3 MOBILIDADE URBANA E EQUIDADE SOCIAL

A mobilidade se refere tanto ao ato de deslocar-se de um lugar a outro utilizando algum modo de transporte ou a pé, como ao significado social e cultural desse deslocamento (BRAND, D'ÁVILA, 2012). A capacidade de um cidadão urbano de deslocar-se está

condicionada a diversos fatores: acesso físico ao modo de transporte; condições físicas do indivíduo; e custo econômico, composto pelo valor da tarifa, custo de oportunidade do tempo de deslocamento, e localização das atividades e serviços. A combinação desses elementos determinará as possibilidades dos indivíduos de ter acesso aos equipamentos e serviços urbanos (educação e saúde), trabalho e lazer (BRAND, D'ÁVILA, 2012).

Existem diversas formas de restrição de diversas naturezas ligadas aos transportes: restrições físicas, pela natureza da topografia, dos sistemas de transporte e do ambiente construído, com fortes reduções de mobilidade para deficientes e idosos; restrições espaciais dos sistemas de transporte, pela má distribuição espacial dos serviços de transporte público coletivo, desprivilegiando as periferias e outras áreas socialmente vulneráveis (favelas, conjuntos e loteamentos clandestinos); uso do solo, com áreas de lazer, culturais e de compras em locais que necessitam do uso do transporte motorizado individual para serem acessadas; restrições de renda, quando determinados grupos não podem pagar pelo serviço de transporte oferecido; restrições por medo, em que o indivíduo, por um série de motivos tem medo de utilizar o transporte, seja pela falta de segurança pública ou em relação às condições oferecidas pelo modo de transporte; restrições simbólicas, em que existem constrangimentos do indivíduo ou de um grupo para a utilização de determinado modo de transporte (CHURCH et al. (2000) *apud* SILVA, 2011).

A partir de meados da década de 1970, observou-se o crescimento da importância da mobilidade e acessibilidade urbanas, na medida em que se intensificou a quantidade e velocidade dos fluxos de pessoas, mercadorias, informações e capitais, possibilitados pelo avanço nas tecnologias de transporte e comunicação. Nesse contexto de globalização, a participação das cidades na captação desses fluxos representou mudanças na forma como os indivíduos se relacionam entre si e como eles lidam com o espaço urbano.

Considerando, conforme Martins et al (2004), que as atividades urbanas podem ser considerados nós de uma rede, associados aos fluxos que se realizam; aqueles que têm acesso e controle das redes transporte físico e às redes informacionais tem mais vantagens na realização dessas trocas.

Preston e Rajé (2006) também relacionam a falta da mobilidade urbana com a imobilidade social. Os mesmos sugerem que as facilidades/ contatos sociais podem ser facilitados pela proximidade, e o tempo e custos dos transportes se constituem em componentes imateriais importantes. Além desses, os contatos são facilitados por: desconcentração dos serviços por meio de um planejamento do uso do solo; políticas locais pró-família e pró-vizinhança; e tecnologia da informação, e promoção da mobilidade virtual.

Entretanto, as pessoas assimilam a mobilidade urbana de maneira distinta de acordo com a região, o gênero, idade e o nível econômico, e a maneira como esses grupos vivenciam as experiências urbanas se modifica ao longo do tempo. Com isso, as políticas públicas também devem ser diferenciadas, considerando os tempos e espaços distintos. Para os grupos menos abastados de países em desenvolvimento, as relações sociais e econômicas se dão predominantemente em nível local, permanecendo-se, em muitos casos, em posição de desvantagem nessa rede de fluxos das cidades globalizadas (D'ÁVILA, BRAND, 2012).

Amartya Sen (2000) aborda a pobreza, como “privação de capacidades de uma pessoa”. Para o mesmo, o baixo nível de renda não pode ser utilizado como único critério para identificar a pobreza real, propondo que, além desta condição, sejam analisadas outras “(...) privações que são intrinsecamente importantes” (SEN, 2000: p. 109-110); como a dos direitos sociais básicos e de acesso aos serviços essenciais (GOMIDE, 2008; SEN, 2000). Ou seja, este autor considera a natureza multidimensional da pobreza, contemplando outras dimensões, além da renda, responsáveis pela produção e reprodução das desigualdades socioeconômicas (SEN, 2000), como a restrição à mobilidade urbana. Nesse sentido, Jirón (2012) ressalta que a

restrição à mobilidade é um dos reflexos das desigualdades existentes em nossas cidades, pois representa um acesso diferenciado a espaços de educação, emprego, saúde, lazer, entre outros.

Segundo Mirena Silva (2011), a renda é um dos aspectos que influencia nos padrões de mobilidade, todavia existe uma grande influência do rendimento do uso do solo. Assim, as soluções por meio de políticas públicas deveriam envolver não apenas tarifas mais baixas e subsídios; mas também incluir políticas de uso e ocupação do solo, e extensão dos serviços, segurança pública e viária para outras áreas da cidade.

Os deslocamentos tem forte influência nas estruturas socioespaciais e no uso do solo urbano. Kaufmann *et al* (2004) realiza uma análise das relações entre mobilidade espacial e social, propondo um novo conceito: a motilidade, que expressa uma nova forma de desigualdade. Essa expressão se refere à capacidade potencial e real de bens, informações e pessoas de se moverem, tanto geograficamente quanto socialmente. Ao encarar a mobilidade como uma nova forma de capital, o mesmo traz uma nova interpretação a respeito da dinâmica social, e das conseqüências socioespaciais dos deslocamentos (KAUFMANN *et al*, 2004)

A motilidade possui três componentes interdependentes: acesso, competência e apropriação. O acesso se refere à possibilidade de aproveitar as opções de transporte e comunicação que um território oferece, e as condições para tal acesso (custos, logística e outras restrições). A competência remete aos conhecimentos e destrezas necessárias para aceder e apropriar-se destas opções de transporte e comunicação. E a apropriação significa como os agentes interpretam e atuam frente a estas opções, incorpora as necessidades, motivos, planos e valores (KAUFMANN *et al*, 2004)

De acordo com GOMIDE (2003), que trata especificamente dos serviços públicos de transporte coletivo urbano,

“A existência de um serviço de transporte coletivo acessível, eficiente e de qualidade, que garanta a acessibilidade da população a todo o espaço urbano, pode aumentar consideravelmente a disponibilidade de renda e tempo dos mais pobres,

propiciar o acesso aos serviços sociais básicos (saúde, educação, lazer) e às oportunidades de trabalho.” (GOMIDE, 2003, p. 10)

Gomide (2003) identifica as relações diretas e indiretas entre transporte urbano e pobreza. Dentre as diretas, tem-se o acesso aos serviços sociais (educação, saúde, lazer e integração social) e às oportunidades de trabalho (procura de emprego e deslocamento ao local de trabalho), além do condicionamento da escolha do local de moradia dos mais pobres. E dentre as indiretas, o autor ressalta a influência das externalidades do transporte urbano sobre a atividade econômica e à competitividade das cidades, afetando o emprego e a renda, tais como o aumento dos custos de transporte provocados pelo tráfego intenso eleva custos de produção e condiciona a escolha da localização de empresas.

Gomide (2003), apesar da abordagem mais relacionada aos impactos econômicos, à falta e ineficiência de transportes e preço das tarifas, o mesmo traz para o debate questões interessantes, tais como a necessidade de políticas intersetoriais, regulação dos serviços, fontes alternativas de financiamento, atenção aos segmentos sociais vulneráveis e maior participação popular nas decisões relativas ao planejamento dos transportes.

As políticas de transportes podem atuar tanto reforçando as desigualdades socioespaciais, pelas altas tarifas ou cobertura insuficiente e de má qualidade, ou favorecendo a integração. Para isso, torna-se imprescindível o desenvolvimento de políticas públicas que visem o aumento da mobilidade e acessibilidade urbanas, especialmente para os grupos e áreas socialmente mais vulneráveis, pois estas podem se constituir em importantes instrumentos de combate à pobreza urbana e promoção do direito à cidade, visto que impactam fortemente sobre a renda familiar, oportunidades de emprego formal e decisões sobre o local de moradia das populações mais pobres (SILVA, ROSSI, 2013).

No Brasil, nos últimos anos, a questão da mobilidade urbana como elemento de integração e inclusão social ganhou destaque nas discussões referentes ao espaço urbano. Simultaneamente à criação do Ministério das Cidades em 2001, foi instalada a Secretaria

Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. Banister (2008) ressalta que, enquanto os países europeus e norte-americanos concentraram sua atenção na participação pública como elemento da mobilidade urbana sustentável, o Brasil, devido às suas enormes disparidades sociais, empreendeu várias ações no sentido de promover a universalização do acesso dos equipamentos e serviços públicos básicos que garantissem a cidadania, dentre eles, o transporte público.

Em Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Convenção Mobilidade Sustentável na Renovação Urbana, cerimônia de lançamento do Challenge Bibendum 2010, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro em 25 de novembro de 2009, o mesmo colocou que:

(...) Estamos convencidos de que o direito à mobilidade urbana é indissociável do direito à mobilidade social. Não podemos separá-lo do direito ao emprego digno, ao salário justo, à moradia, ao transporte, à segurança, à educação e ao lazer. Ela (...) é um elemento indissociável da apropriação cidadã dos recursos e do potencial de liberdade inerente à urbanização. (...) Temos de consagrar, enfim, a precedência do bem comum sobre o interesse unilateral; do espaço público sobre o privilégio; da cidadania sobre a iniquidade” (LULA DA SILVA, 2010 p. 3 e 4).

Com a continuidade das discussões sobre o reconhecimento dos agentes políticos da inclusão na agenda política da mobilidade, tema tão importante para a garantia de outros direitos e de grande influência sobre a qualidade de vida; foi lançado pela deputada federal Luiza Erundina um projeto de emenda constitucional ao art. 6º da Constituição Federal, PEC nº 90-A, de 2011, que tinha como objetivo reconhecer a mobilidade urbana como direito social com foro constitucional. A intenção é que esse reconhecimento possibilite uma diminuição das desigualdades sociais, consolidando a cidadania e a democracia (OLIVEIRA JUNIOR, 2010).

E, em 2012, como parte de um conjunto de propostas de políticas para o desenvolvimento urbano pelo Ministério das Cidades, foi promulgada a Política Nacional de

Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012). Essa norma legal mudou a abordagem das políticas federais de transporte urbano, que passariam a ser orientadas pelos seguintes princípios: i) integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento, planejamento e gestão do uso do solo; ii) prioridade dos modos sustentáveis sobre o individual motorizado; iii) integração entre os modos; iv) mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos; v) incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de fontes renováveis de energia; vi) priorização de projetos de transporte público estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e vii) integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Por meio de três macro-objetivos: desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e inclusão social, estabeleceram-se novas prioridades, tais como a modernização regulatória, desenvolvimento institucional, fortalecimento do poder local, direito à cidade, consolidação da democracia e promoção da cidadania (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

As manifestações ocorridas em várias cidades brasileiras, que juntaram milhares de pessoas em junho/julho de 2013, reivindicando melhor qualidade e menores tarifas/tarifa zero para o transporte público, são um reflexo da importância do poder público prover os meios para a circulação dos habitantes das cidades brasileiras, tendo em vista que esta possibilita que estes acessem a própria cidade.

Em discurso, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Convenção Mobilidade Sustentável na Renovação Urbana - cerimônia de lançamento do *Challenge Bibendum 2010*, no Rio de Janeiro, em 25 de novembro de 2010, colocou que:

“A mobilidade urbana – o direito cidadão de poder circular de forma rápida e barata por sua cidade – está presente em todas as políticas que, a exemplo das que citei até aqui, buscam imprimir a renovação de nossas cidades. Mas, para que possamos atingir nossos objetivos de mobilidade urbana, temos outro grande desafio a vencer: a imobilidade de algumas ideias.”

Menciono um caso exemplar: no Rio de Janeiro, as obras do PAC incluem um conjunto de intervenções urbanas e de saneamento que vão modificar para melhor o perfil das maiores favelas da cidade. Nas comunidades do Alemão, da Rocinha, do Pavão-Pavãozinho, esse mutirão inclui a construção de teleféricos para ligar o alto dos morros ao transporte coletivo no asfalto.

Intervenções como essa costumam ser saudadas com entusiasmo quando feitas em bairros de classe média ou classe alta. Viadutos às vezes até menos importantes, destinados a desafogar o trânsito de bairros mais ricos, ganham luzes e tratamento de obra de arte da imprensa. Quando o beneficiado, todavia, é a comunidade pobre, não falta quem acuse de marqueteira a obra pública que vai ampliar a mobilidade urbana de milhares e milhares de famílias neste país.

Superar essa visão estreita faz parte do esforço ao qual devemos nos dedicar para vencer a perversa segregação que ainda faz milhões de brasileiros se sentirem quase como exilados em sua própria casa. A cidade brasileira em que nossa gente tem o direito de morar não é a que concretiza desequilíbrios em pedra e cal. Não é a que ergue muros de medo e privilégio. Não é a que destina o cinza do preconceito e da solidão da maioria.” (LULA DA SILVA, 2010, p. 5-6)

No discurso acima, é importante ressaltar a concepção de que a mobilidade urbana deve estar presente em todas as políticas que busquem a renovação das cidades, ou seja, não deve se restringir às políticas de transporte, mas permear todas as outras políticas voltadas à renovação urbana. Para isso, Lula frisa que é preciso vencer a “(...) imobilidade de algumas ideias”, e coloca que as intervenções ligadas à mobilidade urbana também devem atender às favelas da cidade, assim como os demais bairros, podendo funcionar como um mecanismo de diminuição da segregação socioespacial, citando o caso das comunidades do Alemão, da Rocinha, do Pavão-Pavãozinho, que terão programas de urbanização, sendo a implantação dos teleféricos um componente importante dos projetos. Nesse sentido, o próximo capítulo se debruçará sobre o caso do programa municipal de urbanização de favelas Morar Carioca, que está ocorrendo no Complexo da Providência.

Esse capítulo analisou a introdução do conceito de mobilidade urbana sustentável, e importância da promoção da mobilidade urbana para a mobilidade social. Ou seja, a mobilidade urbana é um dos componentes necessários para garantir o direito à cidade. Nesse

sentido, ela passa a ser incorporada nos programas de urbanização de favelas, como será tratado a seguir no capítulo 5, a partir do estudo de caso do Complexo da Providência.

5 O CASO DO COMPLEXO DA PROVIDÊNCIA

5.1 COMPLEXO DA PROVIDÊNCIA NO CONTEXTO DA ZONA PORTUÁRIA

A zona Portuária corresponde à Região Administrativa I - Portuária, que engloba os bairros de Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Caju. Esta possui uma área territorial de 8,4 Km² e, em 2010, apresentava uma população de 48.664 moradores em 17.368 domicílios (IBGE, 2010) (ver figura 8).



Figura 8 – Zona Portuária

Fonte: Armazém de Dados, 2014. Disponível em:

http://portalgeo.rio.rj.gov.br/mapa_digital_rio/?config=config/ipp/basegeoweb.xml Acesso em: 15/05/2014

Localizado na zona portuária da cidade do Rio de Janeiro, o Complexo da Providência é formado por duas comunidades: Morro da Providência e Pedra Lisa, que é uma expansão da primeira. Ambas estão localizadas no bairro da Gamboa, Região Administrativa I-Portuária, Área de Planejamento 1 (ver figura 9).

A comunidade Morro da Providência também, segundo o SABREN (2014), pode ser subdividida em localidades: Sessenta, Buraco Quente, Cruzeiro, Toca, Barão, Nova Brasília, Cantão, Providência.



Figura 9 – Localidades do Morro da Providência

Fonte: SABREN, 2014. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/>. Acesso em: 15/05/2014

No século XVII, o Rio de Janeiro, encravado entre o mar e os morros, se limitava praticamente à região portuária. Seus terrenos pantanosos e os difíceis acessos aos morros representavam barreiras à expansão da cidade. As vias estreitas e tortuosas, além da insuficiência de vias de circulação e dos logradouros não calçados representavam já, naquela época, obstáculos à mobilidade urbana (CAVALCANTI, 2004).

O Morro da Providência tem como limites, ao norte, o Cemitério dos Ingleses; ao sul, a Pedra Lisa; a oeste, a Vila Portuária, e, a leste, as Ladeiras do Barroso e do Farias (SABREN, 2014). E a Pedra Lisa (figura 10) tem como limites, ao norte, a Providência, a leste e oeste, garagens de ônibus da empresa Transportes São Silvestre, e ao sul, a Rua da América e a linha férrea. O Morro da Providência é vizinho de outros morros, tais como o da Pedra Lisa, da Conceição, do Pinto, do Livramento, de São Diogo, e do Valongo (figura 11), porém o da Providência é o que apresenta maior altitude (115 m)²⁶.

²⁶Informações atualizadas a partir do levantamento aerofotogramétrico, realizado no ano 2000 pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP, Diretoria de Informações Geográficas – DIC. Disponível em: <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>. Acesso em 02/04/2014



Figura 10 – Comunidade Pedra Lisa
Fonte: SABREN, 2014



Figura 11 – Morros da zona portuária
Fonte: SABREN, 2014

De acordo com estimativas do Instituto Pereira Passos com base nos dados do Censo Demográfico de 2010²⁷, as comunidades do Complexo da Providência somadas apresentavam uma área de aproximadamente 12 hectares; uma população de 4.354 habitantes, sendo que destes, 4.094 viviam no Morro da Providência e 260, na Pedra Lisa; e 1.297 domicílios, sendo 1.237, no Morro da Providência, e 60, na Pedra Lisa. O Complexo possuía alta densidade demográfica se comparada à média da área urbanizada da Cidade: enquanto que, nas comunidades, o número de habitantes por hectare era, em 2010, de 362 e havia, em média, 3,36 habitantes por domicílio; na Cidade como um todo, se registravam 110,7 hab/ha e 2,94 hab/dom.

5.1.1 Evolução histórica da zona portuária

Não é possível compreender a história do Morro da Providência separadamente da evolução da zona portuária. Foi nesta última que se iniciou a ocupação da cidade do Rio de Janeiro. O Morro da Providência se configura como uma das mais antigas favelas cariocas, trazendo, portanto, uma grande bagagem, intimamente relacionada à história da zona portuária, e à da própria Cidade do Rio de Janeiro. A ocupação do Morro da Providência se iniciou no século XVII, quando a cidade começava sua expansão. Inicialmente denominado Valongo, na época em que foi construída a Capela Nossa Senhora do Livramento, na Chácara de João Caeiro, em 1670; foi chamado, mais tarde, Morro do Livramento (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2005).

O Morro foi ponto central do comércio de escravos por volta de 1770 e serviu de base para traficantes de escravos, armadores, embarcados e pescadores; entretanto, até 1840, não havia habitações visíveis no Morro, a não ser o palacete que se localizava no seu topo, com uma capela. Em 1850, iniciou-se a exploração das pedreiras, que se intensificaram durante os

27 PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2010) Panorama dos Territórios: UPP Providência. IPP/UPP Social. Disponível em: <http://uppsocial.org/territorios/providencia/>. Acesso em 02/04/2013

séculos XIX e XX, e reduziram a área do Morro, além abrirem espaço para a abertura de dois caminhos: o da Formiga (atual Rua Ebroíno Uruguai), e a Rua da Providência (atual Rua Rego Barros). Em 1858, foi construída a Estação Central por Barão de Mauá, e um trecho da Estrada de Ferro D. Pedro II, além da Estação marítima, em 1879, nas proximidades da ferrovia. E, para interligar as duas estações, foram construídos dois túneis (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2005).

Com a Proclamação da República, em 1889, o Rio de Janeiro passa a ser a capital, e observa-se um crescimento da economia, e, conseqüentemente, um crescimento da atividade portuária, aumentando a ocupação do morro, com a construção de depósitos e armazéns para estocar os produtos provenientes das importações (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2005).

Todavia, um episódio, ocorrido em 1897, marcou a ocupação do Morro da Providência: o retorno dos soldados que participaram da Guerra em Canudos. Estes, ao não receber o reconhecimento e o soldo que lhes cabia como parte da promessa firmada com o Estado para que fossem à guerra, se instalaram na encosta do Morro, que se localizava atrás do Ministério da Guerra. As ruas estreitas e tortuosas se assemelhavam ao Arraial de Canudos, e os soldados, ao não se identificar com o Estado, passaram a denominar o arraial como Morro da Favella, remetendo-se às plantas espinhentas, de mesmo nome, que havia nas montanhas dos arredores de Canudos; e foi colocada no topo do Morro, onde as mulheres dos soldados construíram o Oratório do Morro da Providência, a imagem de Cristo que havia sido de Antonio Conselheiro, trazida do interior da Bahia. Com o tempo, o termo favela passou a designar de forma genérica locais com habitações precárias, mudando-se o nome da área para Morro da Providência (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2005).

Em seguida, no início do século XX, o desejo das elites de embelezar e sanear a cidade através de diversas reformas urbanísticas, como a Reforma Passos, ocasionou a destruição de

diversas habitações populares para os aterros e abertura de vias, tendo como resultado um aumento das populações nas periferias, cortiços e nos morros do Centro, dentre eles, o Morro da Providência (ZILBERBERG, 1992).

Nesse período, foram realizadas vultosas obras de aterramento e retificação do litoral na área da Baía de Guanabara, dentre outros motivos para construção do Porto Moderno, tornando maior a distância entre as encostas e os morros da região. Para os aterros, foram utilizados o material proveniente da destruição do Morro do Castelo, do qual os moradores foram expulsos para transformar aquela área no novo eixo nobre do Centro do Rio de Janeiro. Novas avenidas foram abertas, tais como Rodrigues Alves, Francisco Bicalho e Central (atual Rio Branco), além da Praça Mauá. Contudo, a elite econômica foi se afastando, com o passar do tempo, da zona portuária histórica.

Mais tarde, como um dos resultados da incorporação do moderno na arquitetura e no urbanismo, construiu-se, entre 1941 e 1944, além de outras vias na área central, a Avenida Presidente Vargas, formando um eixo perpendicular ao da Avenida Rio Branco que complementou a circulação atual da área central, possibilitando a ligação com outros eixos viários que acessavam a zona norte (SILVA, VASCONCELOS, 2009). Somando-se a isso, muitos autores, como LIMA (2001), colocam que a construção da via expressa denominada Elevado Juscelino Kubitschek (Avenida Perimetral) nos anos 1970, contribuiu ainda mais para fraturar o tecido urbano, segregando o porto da cidade.

Assim, o centro foi dividido em dois: a zona portuária e o centro de negócios, isolando a primeira. Esse isolamento da malha urbana da zona portuária se somou em meados da década de 1970, ao processo de containerização²⁸, uma nova forma de acondicionamento e

²⁸A containerização é um dos resultados de mudanças na logística dos fluxos em escala global ocorridos na transição do fordismo para o pós-fordismo, quando se observa uma desconcentração da produção, possibilitada pelo avanço dos transportes e tecnologias de informação; além de feitos na indústria com sistemas de produção mais flexíveis, processos e mercados de trabalho. A nova organização e distribuição hierárquica das atividades portuárias em escala global provocou um rompimento do vínculo entre cidade e porto em todo o mundo. A área portuária, antes composta por armazéns e depósitos situados à beira mar, próximas às habitações dos

transporte de carga, tornando sem função os armazéns localizados na Avenida Rodrigues Alves, e fazendo o movimento de carga e descarga se deslocar para o Caju e São Cristóvão, que passaram a receber grãos sólidos e onde foram instalados terminais “roll on-roll off”²⁹ (FERREIRA, 2010; SILVA; VASCONCELOS, 2009).

A nova atividade portuária dependia de trabalhadores mais qualificados substituindo os estivadores anteriormente empregados. A operação das máquinas necessitava de um número reduzido o número de trabalhadores, que recebiam altos salários para operar máquinas de alta tecnologia. Assim, o Morro da Providência, historicamente interligado ao porto do Rio de Janeiro, visto que neste se concentrava grande parte de seus trabalhadores, teve a renda de seus moradores fortemente afetada pela nova configuração das atividades portuárias (DUARTE, 2005).

Assim, essa zona, incluindo as comunidades do Complexo da Providência, passou por um longo período deterioração. Contribuindo nesse sentido, houve, pouco a pouco, desestímulo à ocupação da zona portuária por meio das normas legais, contribuindo para o esvaziamento da mesma. Desde 1937, com o Decreto nº 6.000/1937, que definiu o zoneamento da Cidade e desenvolveu a legislação urbana e edilícia, a zona portuária – conhecida como “Área adjacente ao Porto do Rio de Janeiro, limitada pelo Cais do Porto e as ZC ao sul e ZI a oeste, estendia-se pelas vizinhanças da Praça Mauá, Santo Cristo, Gamboa e Leopoldina” - era destinada ao abrigo de trapiches, armazéns, depósitos, garagens comerciais, postos de abastecimento de automóveis, fabrica, oficinas, comercio, escritórios, laboratórios, consultórios, habitação e similares.” (BORGES, 2007, p. 99). Também o decreto 322/76, art.22, determinava que o uso residencial na zona portuária era tolerado, mas não adequado,

trabalhadores do porto, conformando um tecido portuário historicamente consolidado; nesse momento, migram para áreas que apresentam águas mais profundas, pois a utilização dos contêineres demandou um maior calado devido ao tamanho dos navios, como Caju e São Cristóvão. Também se passou a demandar extensas áreas para a movimentação e depósito de contêineres, acumulando-se diversas pilhas destes, acabando com a proximidade entre cidade e porto (SILVA, VASCONCELOS, 2009).

²⁹ Sistema que conduz veículos para dentro dos navios.

estabelecendo restrições à ocupação. É somente em 2003, com o Decreto n.º 23.226/ 2003, que se volta a estimular os usos residencial e misto na zona portuária. As comunidades que lá restaram observaram uma piora da infraestrutura, equipamentos e serviços públicos essenciais, além das condições socioeconômicas de sua população.

Grande parte dos habitantes dessa região atualmente apresenta níveis socioeconômicos bastante inferiores aos dos bairros vizinhos da “Zona Sul”; além de abrigar favelas como o Morro da Providência e a Pedra Lisa, constituindo-se, portanto, em uma área frágil do ponto de vista social. Ao mesmo tempo, a região guarda em sua paisagem as marcas de tempos históricos diversos, ou nas palavras de SANTOS, M. (2002), rugosidades, abrigando um rico patrimônio cultural, arqueológico, conformado por fortalezas para a defesa da cidade, trapiches, galpões ferroviários, palacetes, sobrados do início do século XX, prédios nobres como Palácio Episcopal, o Palácio Itamarati e o Palácio Duque de Caxias, e outras obras de arquitetos reconhecidos. Além disso, trata-se de uma zona com expressões culturais e manifestações artísticas diversas, tendo sido, por exemplo, o berço do samba.

No final da década de 1980, foi criada pela Lei nº 971/87 e consolidada pelo Decreto nº 7.351/1988, a Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, incluindo o Complexo da Providência (APAC Sagas). Esta abrange parte do centro, englobando eixos viários e ferroviários importantes, cerca de 50 imóveis tombados e mais de 1500 imóveis preservados. Entretanto, apesar de se reconhecer a necessidade urgente de renovar urbanisticamente a zona portuária, muito do patrimônio histórico e arquitetônico foi abandonado (BRICS POLICY CENTER, 2013).

Em função disso, muitas construções dessa área estavam em péssimo estado de conservação, tendo sido muitos dos galpões e vazios urbanos da rede ferroviária invadidos por pessoas em busca de moradia. Urgia, assim a necessidade de um plano de reestruturação urbana e de ação social, incorporando outros usos. Entretanto, seria fundamental que houvesse

uma requalificação do espaço público inclusiva, preservando a identidade cultural da população que lá reside (LIMA, 2001).

5.2 CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS E URBANÍSTICAS DO MORRO DA PROVIDÊNCIA

A situação de abandono da zona portuária repercutiu fortemente sobre as condições urbanísticas do Complexo da Providência. Apesar de estar localizado em uma zona central da Cidade, com disponibilidade de equipamentos públicos de educação, proximidade do mercado do trabalho e acesso aos mais variados serviços, é importante ressaltar que, os dados do Censo Demográfico do IBGE 2010, mostravam que, nesse ano o Complexo da Providência apresentava condições piores de educação e renda se comparadas ao seu entorno e ao resto da Cidade. Chama a atenção a enorme taxa de analfabetismo –aproximadamente 17% - no Morro da Providência, enquanto na Cidade essa taxa era de 7%. Existem alguns setores censitários na comunidade, em que esse percentual chega entre 15 e 31% (tabela 4).

Também a porcentagem de pessoas que ganham até 1 salário mínimo no Morro da Providência (32,4%) era mais que o dobro que na média da cidade (18,4%). Na Pedra Lisa, essa diferença era ainda maior, sendo que praticamente o triplo da porcentagem da média da Cidade.

Tabela 4 – Indicadores socioeconômicos das comunidades do Complexo da Providência, R.A. Portuária e Cidade do Rio de Janeiro

Recorte geográfico	Analfabetismo 8-9 anos	Renda até 1 salário mínimo ¹
Cidade do Rio de Janeiro	7,3%	18,4%
R.A. Portuária	7,5%	32,4%
Morro da Providência	16,9%	38,4%
Pedra Lisa	7,7%	55,0%

Fonte: Censo Demográfico do IBGE, 2010

Nota 1: Renda dos responsáveis por domicílios particulares permanentes.

Ao comparar alguns dados urbanísticos do Complexo da Providência com os da Cidade, com base no Censo Demográfico IBGE 2010, observa-se, na tabela 5, que, quando se trata de acesso à infraestrutura de água e esgoto, e os serviços adequados³⁰ de coleta de lixo ambos possuem cobertura praticamente integral. O acesso ao esgoto, apesar de apresentar uma inadequação um pouco maior, é também inexpressiva. Apenas em quatro domicílios, os moradores afirmaram não ter banheiro e um não estar ligado à rede geral ou a uma fossa séptica. E, embora a média de coleta de lixo adequada da cidade ser próxima da do Complexo da Providência (praticamente universal); alguns dos setores censitários inseridos na comunidade concentram a inadequação da coleta de lixo, especialmente os das localidades Cantão e Cruzeiro.

Tabela 5 – Indicadores urbanísticos das comunidades do Complexo da Providência, R.A. Portuária e Cidade do Rio de Janeiro

Recorte geográfico	Abastecimento de água adequado	Sem banheiro no domicílio	Destino de lixo adequado (%)
Cidade do Rio de Janeiro	98,5%	0,1%	99,3%
R.A. Portuária	99,7%	0,3%	99,5%
Morro da Providência	99,9%	0,3%	98,2%
Pedra Lisa	100,0%	0,0%	100,0%

Fonte: Censo Demográfico do IBGE, 2010

Entretanto, esses dados são relativos à cobertura, e não refletem a qualidade, a frequência e a condição de conservação dos serviços de água, esgoto e coleta de lixo, que foram criticadas pelos moradores. As intervenções urbanísticas do programa Favela Bairro no Morro da Providência (na Pedra Lisa não houve) foram finalizadas em 2005, contudo as obras exigiam complementação, e as que foram realizadas não levaram em consideração a expansão da comunidade e sofrem com a falta de conservação³¹.

³⁰Domicílios cuja coleta é realizada seja diretamente pelo serviço de coleta porta a porta ou indiretamente através de caçambas colocadas pela Comlurb.

³¹ Observado através de trabalhos de campo.

Alguns moradores relataram que, como as obras do programa Favela Bairro apenas instalaram a rede geral, não fazendo as ligações com os domicílios, houve necessidade de improvisar essa ligação, como pode ser evidenciado por meio da canalização exposta. Outros se referiram à expansão da comunidade, sendo que, nas edificações construídas após a intervenção, os moradores tiveram que criar um acesso à água através de redes informais. Além disso, nem sempre os domicílios tinham acesso à água todos os dias da semana, e havia de maneira freqüente obstrução dos canos por falta de conservação da rede. Ao percorrer os becos e vielas, em determinados pontos, é possível observar também, valas abertas e vazamento de esgoto, especialmente nas localidades conhecidas como Cruzeiro e Cantão (figuras 12, 13, 14 e 15).



Figura 12 – Canalização exposta
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)



Figura 13 – Ligações clandestinas
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)

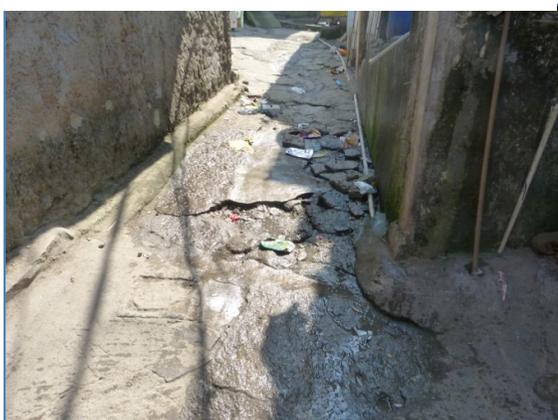


Figura 14 – Vazamento de esgoto na Pedra Lisa
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)



Figura 15 – Esgoto despejado na rua (Cruzeiro)
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)

Os maiores problemas relatados pelos moradores em termos de infraestrutura e serviços por meio de entrevista livre foram, além da acessibilidade urbana, a iluminação pública; a limpeza e conservação de valas abertas e vazamento de esgoto; e a necessidade de remoção dos lixões em encostas. Durante as visitas realizadas, observou-se que os resíduos sólidos não recolhidos frequentemente obstruem a passagem da água pela rede de drenagem; e as caçambas transbordando revelam que o sistema de coleta não está sendo eficiente.

Também se observou acúmulo de lixo nas encostas do Cruzeiro, próximo ao Mirante 2; atrás da Praça Américo Brum; e no terreno do Cemitério dos Ingleses, margem com a localidade do Barão (ver figuras 16 e 17).



Figura 16 – Acúmulo de lixo
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)



Figura 17 – Acúmulo de lixo na localidade Barão
Foto: SILVA, V. R. A., 24/09/2012 (acervo próprio)

Entretanto, as piores condições sociais e urbanísticas foram observadas na comunidade da Pedra Lisa, pois esta apresenta vazamento de esgoto, becos mal conservados e alguns não pavimentados, iluminação pública e habitações precárias.

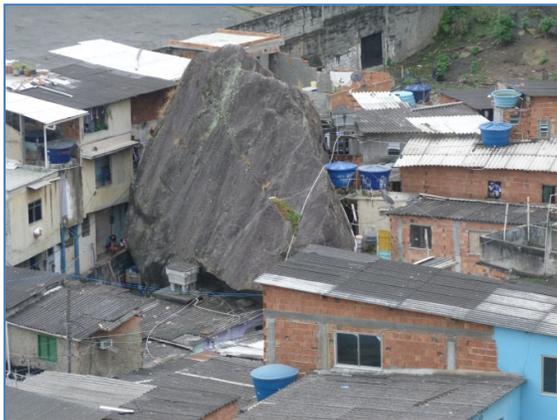


Figura 18 – Pedra que se desprendeu da pedreira na Pedra Lisa em 1965
Foto: SILVA, V. R. A., 13/09/2012 (acervo próprio)



Figura 19 – Habitação em estado precário na Pedra Lisa
Foto: SILVA, V. R. A., 13/09/2012 (acervo próprio)

Além disso, inicialmente, a Pedra Lisa foi toda classificada pela Fundação Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro (Geo-Rio) como área de alto risco geotécnico, tendo havido tido já deslizamentos anteriores, como o de 1965, que destruiu diversas habitações (ver figuras 18 e 19). Na época, a viação São Silvestre removeu algumas casas, sendo construído um abrigo temporário para os moradores³².

Em relação à segurança pública, o Complexo da Providência tinha seu território controlado pelo tráfico de drogas. Por isso, foi implantado nessa área, em abril de 2010, uma Unidade de Polícia Pacificadora, cuja sede está localizada na Rua Ebroíno Uruguai, nº 25.133, numa tentativa de retomada desse controle pelo Estado (ver figura 20). Entretanto, conforme pode-se observar na figura 21 ainda há marcas deixadas pela presença do tráfico de drogas na comunidade.

E, em junho de 2011, iniciou-se o programa UPP Social nessa área. O programa estadual Territórios da Paz e a UPP Social vem atuando no sentido de articular as políticas

³²SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda), a partir de depoimentos obtidos com os moradores da comunidade. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/>. Acesso em 30/03/2014

³³Site oficial da UPP. Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/localizacao/localizacao-interna/Provid%C3%A9ncia> Acesso em: 30/03/2014

públicas em diversos níveis de governo para garantir melhorias sociais e urbanísticas para as áreas pacificadas³⁴.

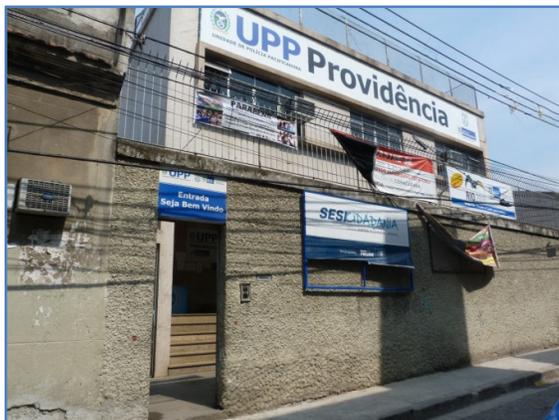


Figura 20 – Instalações da Unidade de Polícia Pacificadora no Morro da Providência
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)



Figura 21 – Rugosidades do tráfico de drogas
Foto: SILVA, V. R. A., 24/09/2012 (acervo próprio)

5.3 ATUAIS INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS EM CURSO

Como dito anteriormente, possibilitado pelo crescimento econômico que o Brasil vinha apresentando nos últimos anos, e como parte da preparação da Cidade do Rio de Janeiro para sediar os grandes eventos, a Prefeitura vem empreendendo ações e intervenções urbanísticas pautadas nos princípios do desenvolvimento urbano sustentável, e procurando harmonizar múltiplas dimensões. Tais projetos pretendem atrair investimentos, estimular o turismo, realizar melhorias de infraestrutura e serviços, embelezar e aumentar a qualidade de vida urbana. Dentre eles, particularmente na zona portuária, destacam-se para este estudo: o Morar Carioca, que contemplará o Complexo da Providência; e a Operação Urbana Consorciada³⁵ Porto Maravilha, que atuará no resto da zona portuária.

³⁴ Denominação dada às comunidades que foram contempladas pela Unidade de Polícia Pacificadora.

³⁵ "Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental." (Lei 10.257, de 10/07/2001, capítulo 2, seção X, art. 32, §1º)

5.3.1 Porto Maravilha

A inauguração da Operação Consorciada Porto Maravilha em novembro de 2009, a partir da Lei Complementar nº101, constituiu-se como ponto de partida para uma reestruturação da zona portuária do Rio de Janeiro, onde está localizado o Complexo da Providência, a qual acarretará em importantes mudanças urbanísticas, econômicas e sociais para os moradores e comerciantes que integram essa área. Essa lei instituiu a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) na Região Portuária do Rio de Janeiro, que tem como limites: ao sul, a Avenida Presidente Vargas, ao norte, a Avenida Rodrigues Alves, a leste, a Av. Rio Branco, e a oeste, a Avenida Francisco Bicalho (ver figura 22).



Figura 22 - Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU)
Fonte: CDURP, 2014

Para gerir o Porto Maravilha foi criada a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP)³⁶, empresa de economia mista que tem como funções articular agentes públicos e privados e a Concessionária Porto Novo, além de administrar os recursos patrimoniais e financeiros. Diferentemente do resto da cidade, a zona portuária, incluindo o Complexo da Providência, terá os serviços públicos essenciais prestados pela Concessionária Porto Novo. Para aumentar o interesse dos agentes privados e

³⁶ Lei Municipal Complementar nº 102, de 23/11/2009

buscar novos financiamentos, a Lei Municipal Complementar nº 101 previa o aumento do aumento do potencial construtivo nessa área. E os interessados em aproveitá-lo deveriam comprar os Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs), que serão reinvestidos na melhoria da infraestrutura e serviços urbanos da zona portuária.

O Porto Maravilha visa a reabilitação e reestruturação dos espaços subutilizados que se encontram em deterioração, criando espaços de uso multifuncionais e outros livres, de uso público, com o intuito de melhorar as condições ambientais e socioeconômicas da região, e conseqüentemente, a qualidade de vida dos antigos e novos moradores. Segundo a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP), a intenção é renovar a infraestrutura urbana, gerar novos usos e padrões de ocupação que sejam inclusivos do ponto de vista social, econômico e cultural, além de preservar o patrimônio arquitetônico, histórico, arqueológico da região; integrando poder público, iniciativa privada e sociedade civil³⁷.

No âmbito do desenvolvimento socioeconômico e cultural desta zona, como uma complementação das intervenções urbanísticas, estão sendo empreendidos o Porto Maravilha Cidadão e o Porto Maravilha Cultural. O primeiro, em parceria com outros órgãos públicos e parceiros privados, apóia iniciativas para promover o desenvolvimento socioeconômico da região, procurando garantir que os moradores da zona portuária, incluindo os do Morro da Providência se beneficiem com as intervenções em curso, melhorando sua qualidade de vida, e garantindo sua permanência na área. Para isso, estão sendo promovidos cursos de formação profissional, apoio a micro empreendedores, acompanhamentos da produção de habitação de interesse social, educação ambiental e estímulo à participação, diálogo com a população e ao desenvolvimento comunitário.

Já o Porto Maravilha Cultural pretende valorizar o patrimônio cultural imaterial por meio da difusão de conhecimento sobre a memória da região, realização de diagnóstico

³⁷<http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>

histórico, cultural e arqueológico da mesma, e recuperação e restauração de bens tombados. A Lei Complementar nº 101/2009 instituiu que pelo menos 3% dos recursos arrecadados com as CEPACs devem ser investidos na recuperação do patrimônio histórico e arquitetônico, e no estímulo às atividades culturais. Dentre os investimentos culturais de maior vulto estão o Museu de Arte do Rio de Janeiro (MAR), na Praça Mauá, e o Museu do Amanhã, no Pôr do Sol, implantados com a parceria da Fundação Roberto Marinho; a urbanização do Morro da Conceição; e a restauração dos Jardins Suspensos do Valongo.

No que tange à infraestrutura urbana, dentre as principais obras estão a demolição do elevado da Perimetral num trecho de 4 Km; reconstrução da infraestrutura de água, esgoto e drenagem; construção de três novas estações de tratamento de esgoto. Dentre as principais medidas no sentido de se alcançar um desenvolvimento urbano mais sustentável estão: 1) as novas edificações deverão obedecer a parâmetros ambientais e urbanísticos; 2) utilização de energia limpa; 3) aquecimento solar; 4) telhados verdes ou reflexivos; 5) reaproveitamento das águas pluviais; 6) iluminação natural; 7) maximização da ventilação; 8) uso de materiais com certificação ambiental; 9) incentivo ao uso da bicicleta; e 10) plantio de 15.000 árvores (CDURP, 2013).

Entretanto, a circulação é uma das principais preocupações do Porto Maravilha. Em função da prioridade dada no passado aos veículos motorizados individuais, especialmente a partir da década de 1950, foram empreendidas no centro da cidade do Rio de Janeiro, incluindo a zona portuária, diversas intervenções com vistas a melhorar a circulação e estimular o transporte motorizado, como a abertura de grandes vias, construção de vias expressas e viadutos.

Sob influência da matriz rodoviária, foram realizadas, no século passado, obras de grande vulto, como o Trevo do Gasômetro, com a construção do trecho das rampas e pista elevado na Avenida Francisco Bicalho, a extensão do elevado da Avenida Rio de Janeiro, a

ligação com a Ponte Rio-Niterói, o Elevado da Perimetral e o Elevado Paulo de Frontin, que em vez de melhorar a situação dos congestionamentos na área, gerando mais fluidez ao trânsito, provocaram grandes nós nos acessos ao centro da cidade (CDURP, 2013). Também a deterioração dos espaços públicos, a existência de vias com grande tráfego e ausência de ciclovias não favorecia o transporte a pé e por meio de bicicletas.

Assim, esse padrão de mobilidade revelou-se insustentável, pois a tentativa de aumentar a capacidade viária dessa maneira levou a mais congestionamentos, à dependência do carro, a prejuízos ambientais pela poluição visual, sonora e do ar pela emissão de gases que contribuem para o efeito estufa; e, principalmente, a prejuízos sociais, na medida em que subtrai recursos que poderiam ser utilizados no incremento do transporte público coletivo ou outras maneiras de se deslocar para cidadãos que não tem renda para acessar o automóvel particular ou não podem utilizá-lo. Para atender ao desafio da mobilidade nas cidades, faz-se necessário garantir redes de transporte adequadas às especificidades de deslocamento de diferentes grupos sociais (CDURP, 2013). A falta de opções para esses grupos contribuem para a privação dessa parcela da população do acesso aos equipamentos e serviços da cidade.

Nesse contexto, seguindo o exemplo de diversas cidades do mundo, as diretrizes de mobilidade urbana do Porto Maravilha sugerem medidas mais sustentáveis e democráticas, com foco na valorização do espaço público e os modos de transporte públicos coletivos. A proposta é reformular completamente o modo de circulação na zona portuária, pautada em algumas diretrizes mais sustentáveis, tais como: prioridade do transporte público coletivo integrado e eficiente, proximidade casa/trabalho, criação de espaços públicos e valorização do pedestre, oferta de outros meios de locomoção na área, e integração entre modais, facilitando o acesso e a comunicação entre as diversas áreas da cidade (CDURP, 2013).

Dentre as medidas para promover uma mobilidade urbana mais sustentável está a implantação de um sistema de veículo leve sobre trilhos (VLT), com extensão de 28 Km,

distribuídos por seis linhas, com 42 pontos (38 paradas e 4 estações), ligando a região portuária ao centro financeiro da cidade e ao Aeroporto Santos Dumont. O VLT estará articulado com o metrô, trens que atendem à Região Metropolitana, Barcas, *Bus Rapid Transit* (BRT's), redes de ônibus convencionais, Aeroporto Santos Dumont e Teleférico da Providência. A previsão é que a frota seja de 32 veículos, equipados com sistema de alimentação elétrica sem catenária, sendo o abastecimento de energia feito pelo solo (sistema APS), a fim de se inserir urbanisticamente sem causar poluição visual, especialmente em uma área histórica como a zona portuária do Rio de Janeiro. Cada carro transportará até 415 passageiros, tendo o sistema capacidade de transportar 258 mil passageiros por dia. A velocidade média de cada carro será de 17 Km/h e o intervalo de tempo entre a passagem dos carros será entre 3 e 15 minutos, conforme a linha e horário. Também prevê-se a utilização do Bilhete Único Carioca³⁸.

Dentre as vantagens desse meio de transporte, tem-se a baixa emissão de CO₂, menor tempo de deslocamento do passageiro, conforto, informações sobre trajetos e suas paradas, câmeras de segurança, além de permitir a visualização do exterior. Dentre as externalidades, pode-se citar a redução da oferta do número de ônibus convencionais e outros veículos circulando pela área, indicando mais segurança, com a redução do número de acidentes (menores custos com saúde por recuperação das vítimas e sistema de previdência por afastamento do trabalho); e redução da emissão de CO₂.

O investimento no VLT será de R\$ 1,164 bilhões, sendo R\$ 532 milhões em recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2- Mobilidade), e R\$ 632 milhões de contrapartida da Prefeitura do Rio de Janeiro (CDURP). E o projeto será executado por uma parceria público-privada (PPP), que reúne Actua - CCR (24,4375%), Invepar (24,4375%), OTP - Odebrecht Transportes (24,4375%), Riopar Participações, sócia do Grupo CCR na

³⁸ <http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>

CCR Barcas (24,4375%), Benito Roggio Transporte (2%) e RATP do Brasil Operações (0,25%), que se encarregarão da implantação. Esta será dividida em duas etapas, compra dos trens, operação e manutenção do VLT por 25 anos. O início das obras estava previsto para o segundo semestre de 2013, e o início da operação para julho de 2015 e março de 2016 (etapas 1 e 2 respectivamente)³⁹.

Além do VLT, o novo sistema viário pretende dar prioridade aos pedestres, e estimular o uso da bicicleta para pequenas e médias distâncias, e integrá-las aos outros modais (VLT, metrô, trens, etc) para alcançar maiores distâncias. Nesse sentido, serão construídos 17 Km de ciclovias na região portuária e bicicletários.

Em relação às mudanças de estrutura viária, novas vias serão abertas e ampliarão significativamente os acessos. Estas pretendem melhorar o fluxo interno na zona portuária, como a Via Binário do Porto⁴⁰, que foi inaugurada em 2 de novembro de 2013. Novos acessos serão construídos para a área operacional do Porto do Rio, reduzindo a circulação de caminhões na área. Também se implantarão 4 Km de túneis (Túnel da Saúde e Túnel do Binário); e se reurbanizarão vias (70 Km) e calçadas (650.000 m²). A transformação da Rodrigues Alves em uma via expressa (parte em túnel, parte em superfície) criará uma rota de passagem que ligará o Aterro do Flamengo à Avenida Brasil e Ponte Rio Niterói. A parte subterrânea irá do atual Mergulhão da Praça XV ao Armazém 8 do Cais do Porto, possibilitando a criação de um passeio público na superfície, onde circularão pedestres, bicicletas e o VLT (CDURP, 2013).

Um dos pontos mais polêmicos das intervenções em mobilidade urbana na zona portuária foi a demolição do Viaduto da Perimetral, que, segundo a CDURP (2013), ultrapassa razões estéticas. O viaduto foi construído no início dos anos 1950, época em que

³⁹ <http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>

⁴⁰ A Via Binário do Porto conecta a Rodoviária Novo Rio à Avenida Rio Branco em um dos sentidos. E, no sentido inverso, parte da Rua Silvino Montenegro em direção às alças do Viaduto do Gasômetro. Com a conclusão do túnel do Binário, prevista para junho de 2014, haverá interligação da Rua Primeiro de Março ao Gasômetro (CDURP).

essa solução era adotada pelas cidades em todo o mundo como uma maneira de melhorar a conexão entre zona norte e sul sem passar pelo centro da cidade. Atualmente, sua remoção se constitui como elemento fundamental da nova mobilidade urbana no centro e zona portuária. A figura 23 apresenta o projeto para mobilidade urbana na zona portuária.



Figura 23 – Projeto para a mobilidade urbana na zona portuária

Fonte: CDURP, 14/06/2013. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/materias/mobilidade-urbana/m-u.aspx>. Acesso: 15/05/2014

Com a revisão da mobilidade sob a ótica da sustentabilidade, o viaduto deixa de ser uma solução estimulada nas reformas urbanas e criações de novos bairros. Este, segundo os propositores da ideia da demolição, além dos altos custos de manutenção, contribuiria para reforçar a imagem da zona portuária como área de passagem, e funcionaria como uma barreira física no espaço público, levando ao esvaziamento e à degradação da área, e desvalorização dos imóveis. A sua demolição traria, portanto, maior qualidade de vida para os atuais e futuros moradores da área, e facilitaria a preservação do patrimônio cultural e arquitetônico (CDURP, 2013).

A partir dos Estudos de Tráfego e de Impacto de Vizinhança realizados pela CDURP, o novo sistema de mobilidade urbana da área portuária permitirá um incremento de 27% da capacidade de tráfego nas duas novas vias. Para compatibilizar a nova ocupação e usos do

solo, foi estabelecido um plano de hierarquização viária para a zona portuária, que definirá as funções desejáveis para as vias, favorecendo a circulação interna (CDURP, 2013).

Dentre os principais impactos da Operação Porto Maravilha, a CDURP estima um aumento de aproximadamente 355% no número de habitantes em 10 anos nessa área, entretanto prevê-se um crescimento de apenas 50% na capacidade de fluxo de tráfego na região, refletindo uma demanda muito maior do que a oferta planejada. Além disso, está previsto um aumento da área verde de 2,46 para 10,96%, da permeabilidade do solo, da qualidade dos serviços públicos, e redução da poluição do ar e sonora, a partir da derrubada da Perimetral e a redução do transporte pesado na área (CDURP, 2013).

5.3.2 Morar Carioca no Complexo da Providência

Ao mesmo tempo em que a zona portuária vem sendo contemplada com a Operação Consorciada Porto Maravilha; no Complexo da Providência, conformado pelas comunidades do Morro da Providência e Pedra Lisa, estão sendo empreendidas intervenções urbanísticas especificamente no âmbito do programa Morar Carioca, coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro. O projeto do Morro da Providência, assinado pela arquiteta Fernanda Salles, está incluído na 1ª. fase do programa, que foi lançado em maio de 2011. Essa comunidade já havia passado anteriormente por outros programas de urbanização: Favela Bairro, projetado também por Fernanda Salles, e o programa Cimento Social⁴¹; entretanto eram necessárias algumas complementações, além de parte das obras terem se perdido por falta de conservação.

⁴¹ O Cimento Social é um programa, criado em 2007, pelo à época senador Marcelo Crivella, que visa oferecer melhorias habitacionais em diversas comunidades do Rio de Janeiro. Inicialmente, as obras foram executadas pelo Batalhão Escola de Engenharia do Exército e a Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar. Em 2008, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ) embargou as obras pré-candidato Marcelo Crivella à prefeitura carioca, acusando o mesmo de utilizar o programa com fins eleitoreiros. E a Justiça Federal havia decidido que o Exército deveria deixar o morro da Providência após um episódio em que três jovens foram detidos por 11 militares e supostamente entregues a traficantes do morro da Mineira, sendo assassinados, no Catumbi, zona norte do Rio de Janeiro. Posteriormente, o programa foi incorporado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, e previa-se um investimento inicial de R\$50 milhões. Segundo entrevista ao Coordenador-geral de Domicílios Precários do Programa Cimento Social, engenheiro Fernando Meira, à Prefeitura do Rio, o Morro da Providência tinha sido beneficiado, até o fim de 2013, com 100 unidades. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4509751>. Acesso em: 19/04/2014

5.3.2.1 Plano de Intervenção

Dentre as principais intervenções inicialmente propostas pelo Morar Carioca estavam:

1) construção de um Espaço de Desenvolvimento Infantil (EDI); 2) implantação de um Centro esportivo e de eventos; 3) criação de um Centro de Geração de Emprego e Renda; 4) obras de água, esgoto, drenagem e contenção de encostas; 5) construção de áreas de lazer e do Centro Histórico na área do Cruzeiro. A execução estava prevista para ser realizada pelo Consórcio RIOFAZ, Construtora Norberto Odebrecht S/A, Construtora OAS Ltda e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A por um valor contratual de R\$ 131.087.283,70.

Em maio de 2013, já haviam sido concluídos o EDI, Centro de Geração de Emprego e Renda, praças e a urbanização da Rua Ebroíno Uruguai. Segundo a SMH, o financiamento das obras está sendo exclusivamente do Programa de Aceleração do Crescimento 2, conformando um investimento de 131 milhões de reais (ver figuras 25, 26 e 27). Com o intuito de contribuir para geração de emprego e renda na área, foi privilegiada a contratação de mão-de-obra local.⁴²

E, a partir da inserção do componente mobilidade/acessibilidade urbana nos projetos do Morar Carioca; foram propostas intervenções mais arrojadas com vistas à melhoria da mobilidade interna e a acessibilidade das favelas com seus entornos: 1) alterações expressivas na malha viária, realizando verdadeiras cirurgias urbanas, com abertura de vias principais, a fim de promover o desadensamento e melhorar a permeabilidade da área e sua integração com o entorno; 2) abertura e melhorias dos acessos; e 3) implantação de diversos meios de transporte, tais como teleféricos, planos inclinados e elevadores.

⁴² Informações provenientes de entrevista com o engenheiro da coordenadoria de projetos da SMH, Bruno Queiroz, em 02/05/2013

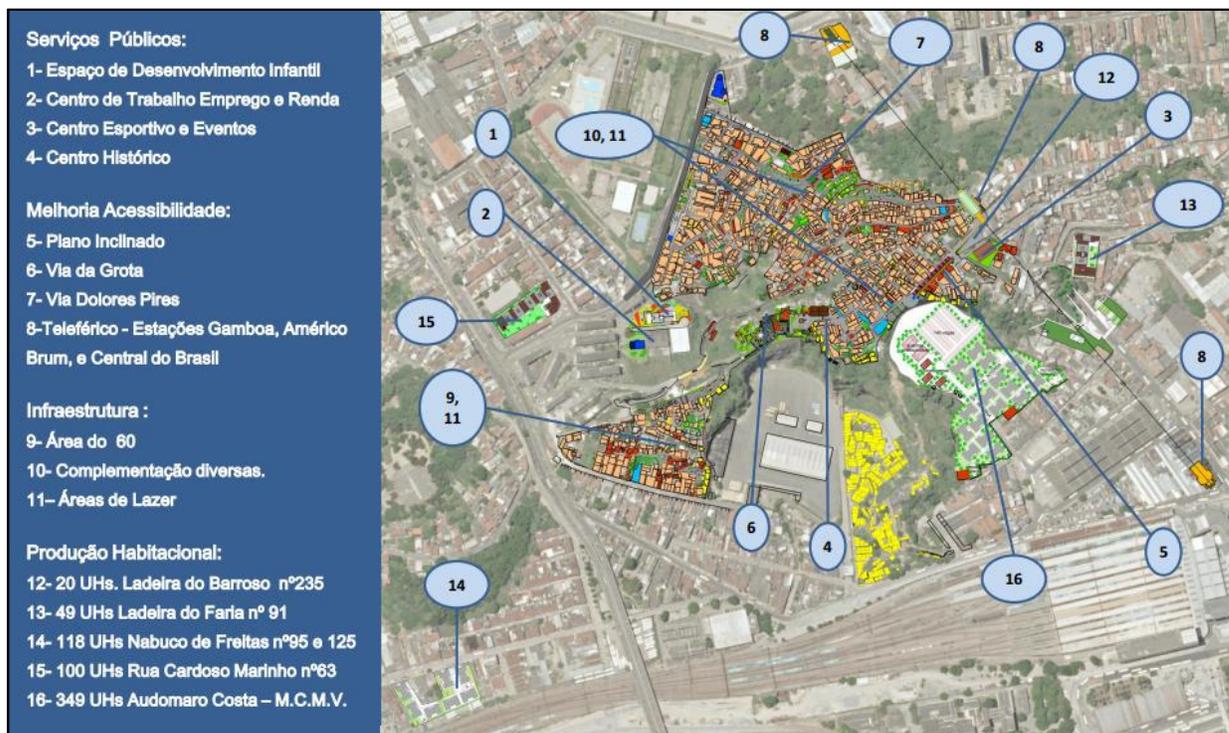


Figura 24 - Plano de intervenção do Complexo da Providência
Fonte: SMH, 05/03/2012



Figura 25 - Projeto do Centro Histórico no Morro da Providência
Fonte: SMH, 05/03/2012



Figura 26 - Projeto do Centro Esportivo no Morro da Providência



Figura 27 -Espaço de Desenvolvimento Infantil e Centro de Trabalho, Emprego e Renda no Morro da Providência
Fonte: SMH, 05/03/2012

Apesar de a mobilidade urbana se constituir em um elemento fundamental para o acesso às oportunidades de trabalho, lazer, estudo, etc, observa-se uma insuficiência de ações do Poder Público em garanti-lo nas áreas de favela, haja vista, por exemplo, a falta de investimentos em sistemas de transporte público nessas áreas, que têm, muitas vezes, como única alternativa o transporte informal (kombis, cabritinhos, vans, moto-táxis), frequentemente, comandados por grupos criminosos e autocráticos, e sem uma regularidade, segurança e qualidade adequadas. A acessibilidade, em muitos casos, também é difícil, considerando-se que um número expressivo de pessoas, principalmente idosos, obesos, crianças e portadores de necessidades especiais, encontram dificuldades, por vezes intransponíveis, para se locomover (SILVA, ROSSI, 2013).

No caso do Rio de Janeiro, as intervenções com vistas a melhorias na mobilidade/acessibilidade antes do PAC e do Morar Carioca se resumiam a aberturas pontuais de vias e melhoria de acessos e escadarias, com exceção de alguns meios de transporte instalados, tais como o plano inclinado no Pavão-Pavãozinho, nos bairros de Copacabana/Ipanema, instalado durante as obras de urbanização empreendidas durante o

governo de Brizola; e o plano inclinado no Morro Santa Marta, no bairro de Botafogo, como parte de um programa de urbanização estadual na comunidade.

A inserção da componente da mobilidade/acessibilidade urbanas nos atuais programas de urbanização de favelas se deu em um contexto de: 1) amadurecimento da concepção da mobilidade urbana sustentável, que traz consigo a relação entre a mobilidade urbana e equidade (KAUFMANN, 2004); 2) experiência do PUI de Medellín, que tinha a mobilidade urbana como elemento estruturador das intervenções (D'ÁVILA, BRAND, 2012); 3) recursos disponíveis e alinhamento das esferas e governo; 4) desadensamento como uma das diretrizes dos programas de urbanização de favelas, trazendo a possibilidade de abertura de vias, criação de áreas de lazer e acesso aos serviços públicos essenciais (LEITÃO, DELECAVE 2010).

As intervenções para melhoria da acessibilidade e mobilidade urbanas em favelas envolvem um alto grau de complexidade, considerando-se a grande variedade de tipologias e formas de ocupação. Não há como se estabelecer modelos únicos de atuação para melhorar a acessibilidade, tornando necessária a combinação de diversos meios e soluções arquitetônicas que apresentem as melhores vantagens comparativas.

Existem alguns princípios que devem ser observados quando se implanta uma rede de serviços em uma favela: (i) integralidade, ou seja, as ações e os serviços devem ser promovidos de forma integral, em face da grande inter-relação entre as diversas componentes; (ii) equidade, que se refere ao fato de todos os cidadãos terem direitos iguais no acesso ao transporte público de boa qualidade; (iii) planejamento, com a elaboração de um plano de circulação viária; (iv) tecnologias apropriadas, ambientalmente sustentáveis, que levem em consideração tanto as características físicas da áreas, o oferecimento prévio do serviço por outro meio e a capacidade de pagamento dos usuários.

Em relação a este último tópico, Heller (1989) ressalta que as comunidades de baixa renda apresentam características urbanísticas e de cunho sócio-cultural próprias, que

demandam soluções técnicas específicas e distintas das convencionais, tendo em vista a sua diversidade em relação a adensamento, topografia, desordenamento espacial formal, espaços livres exíguos, autoconstrução e improviso de materiais e técnicas para as moradias, diversidade de usos do espaço público e privado, níveis de organização comunitária, condições socioeconômicas das favelas e controle armado do território.

Por isso, existe a necessidade de se realizar um diagnóstico do local, a fim de verificar as condições topográficas, ambientais e socioeconômicas, existência prévia de intervenções urbanísticas empreendidas pelo poder público e pelos próprios moradores e situação atual das mesmas, regularização urbanística e fundiária, meios de locomoção, principais centralidades (concentração de serviços e áreas de lazer), localização dos equipamentos públicos, conexões com o entorno, dentre outros. Para isso, além da observação, é essencial promover uma escuta forte dos moradores da área (ABIKO, COELHO, 2009).

No caso do Morar Carioca, para o concurso que selecionaria os escritórios que iriam realizar os projetos para a 2ª. fase do programa, definiu-se através do escopo, que as medidas propostas para a melhoria da mobilidade urbana deveriam levar em consideração a diversidade de situações existentes: tamanho das favelas (pequenas, médias ou grandes), situação no tecido urbano (isoladas ou agrupadas em complexos), declividade (alta, média ou baixa), forma de ocupação (beira de rio, galpões), etc.

No que tange às intervenções em mobilidade/acessibilidade urbana em favela, existem três possibilidades de intervenções: 1) mudanças na estrutura viária; 2) implantação de meios de transporte; 3) intervenções relacionadas ao uso do solo, como a implantação de equipamentos urbanos, áreas de lazer, dentre outros. E também medidas indiretas que influenciam na circulação da área, sejam físicas, jurídicas ou institucionais, como será discutido a seguir.

Estrutura viária

O Complexo da Providência, por estar localizado na área central da cidade do Rio de Janeiro, tem o entorno bem dotado de infraestrutura de transporte e equipamentos urbanos. Todavia, como já mencionado, a zona portuária encontra grandes barreiras físicas para sua mobilidade, seja por um lado pelos morros que a atravessam, seja pelas vielas estreitas que conformam essa área histórica, atualmente em estado de degradação, pouco arborizadas, inseguras e com estado precário de conservação, tornando-se, muitas delas, pouco amigáveis para o transporte a pé.

Somando-se a isso, a zona portuária encontra-se, de certa forma isolada, do centro financeiro da cidade, pois por dois grandes eixos viários, a leste: o viaduto Francisco Bicalho, e ao sul, a Avenida Presidente Vargas e as linhas férreas. Assim, apesar de aparentemente conectada a zona portuária apresenta-se como um espaço em que a locomoção a pé para acessar o meio de transporte não é atrativa para os residentes. Trata-se de uma área de passagem de veículos motorizados para outras partes da cidade. Contudo, o Porto Maravilha veio para reverter essa situação por meio de uma hierarquização das vias e de criação de espaços públicos atraentes aos pedestres.

O Morro da Providência, estando inserido na zona portuária, se depara com essas questões anteriormente apresentadas e outras provenientes da dificuldade de acesso da comunidade ao entorno. A topografia difícil aliada à ocupação não formalmente ordenada por meio de autoconstrução e à alta densidade demográfica levou à constituição de vias estreitas, tortuosas, e muitas sem calçamento, além de bloqueios de vias por construções. As baixas taxas de espaços livres por habitantes, as moradias pequenas e poucos espaços livres entre os lotes em comparação com o resto da cidade, além de poucas opções de vias carroçáveis. Assim, mesmo que se estabeleçam parâmetros mínimos de urbanização, o padrão pós

intervenção poderá ser, ainda precário se comparado ao entorno, dificultando a incorporação da favela à malha urbana da cidade (figuras 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37).



Figura 28 – Via estreita na localidade Buraco Quente
Foto: SILVA, V. R. A., 13/09/2012
(acervo próprio)



Figura 29 – Edificações sobre a via na localidade Buraco Quente
Foto: SILVA, V. R. A., 13/09/2012
(acervo próprio)

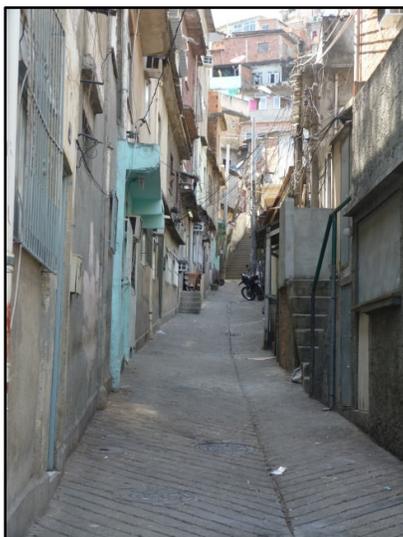


Figura 30 – Via em ótimo estado de conservação na localidade Barão
Foto: SILVA, V. R. A., 24/09/2012
(acervo próprio)

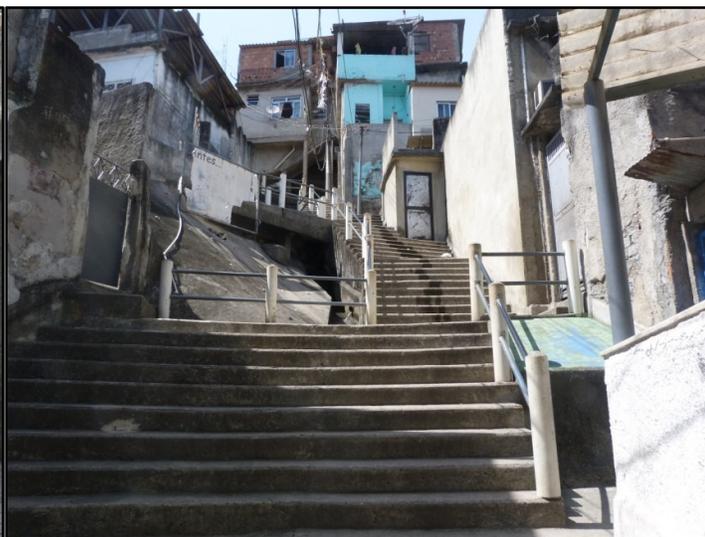


Figura 31 – Escadaria na localidade Barão
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012
(acervo próprio)



Figura 32 – Via na localidade do Sessenta
Foto: SILVA, V. R. A., 04/09/2012
(acervo próprio)



Figura 33 – Área onde estava prevista a construção de uma praça na localidade do Sessenta
Foto: SILVA, V. R. A., 04/09/2012
(acervo próprio)



Figura 34 – Dificuldades para manobra na Providência
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)



Figura 35 – Escadaria que leva à localidade Cruzeiro
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012



Figura 36 – Escadaria que liga a localidade Buraco Quente ao Cruzeiro
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)



Figura 37 – Melhoria dos acessos como parte do Morar Carioca
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)

Já a Pedra Lisa, possui uma via carroçável e o resto da comunidade é somente acessível a pé por sua alta densidade. O trecho de maior declividade apresenta as piores condições, pois necessita de escadarias para ser acessado, e, em alguns lugares são acessados apenas por pedras (figuras 38, 39, 40, 41 e 42).



Figura 38 – Via carroçável da Pedra Lisa
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012
(acervo próprio)

Figura 39 – Escadaria
que leva ao topo da
Pedra Lisa
Foto: SILVA, V. R. A.,
23/09/2012 (acervo
próprio)

Figura 40 – Ruas
estreitas
Foto: SILVA, V. R. A.,
23/09/2012 (acervo
próprio)



Figura 41 – Acesso através de pedras
Foto: SILVA, V. R. A., 13/09/2012 (acervo
próprio)

Figura 42 – Acesso às habitações
Foto: SILVA, V. R. A., 13/09/2012 (acervo próprio)

Essa acessibilidade reduzida representa dificuldades não apenas para os moradores, mas para o atendimento dos serviços públicos básicos, tais como coleta de lixo, ações de manutenção, segurança, além dos serviços de correio e entrega de mercadorias pelo comércio. Com isso, historicamente, a falta de oferta pelo poder público de um sistema de transporte

público levou à apropriação desse serviço por redes informais dominadas por grupos autocráticos, como é o caso do serviço de *kombis* e moto-táxis, que nem sempre apresentam qualidade e regularidade satisfatórias.

Com isso, algumas das intervenções relacionadas à melhoria da mobilidade urbana previstas no Morro da Providência são a abertura de vias de serviço (entrada de ambulâncias, microtratores etc), como a Via da Grotta e a Via Dolores Pires. O objetivo da Via da Grotta, denominada pelos moradores de “motovia” é permitir a circulação de microtratores, serviços em geral, motos e pedestres. Esta possuirá largura de 2 metros e calçamento de no mínimo 60 cm (figuras 43 e 44). Além disso, serão realizadas melhorias nas escadarias e outros acessos, e criação de espaços públicos e áreas de lazer.



Figura 43 – “Motovia”
Foto: SILVA, V. R. A., 24/09/2012 (acervo próprio)

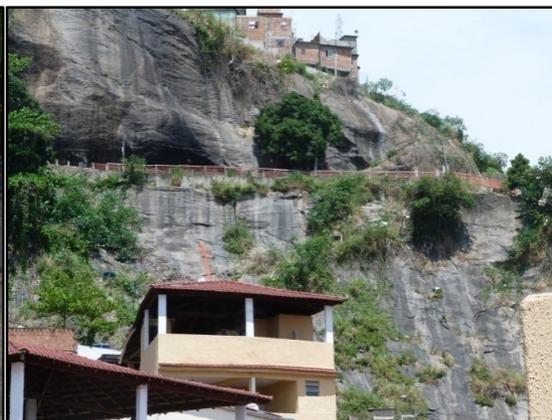


Figura 44 – “Motovia” vista desde a localidade
Barão

A qualidade e manutenção dessas obras é essencial, tendo em vista que o desenho dos elementos da via, em função das suas condições de segurança, conforto e atratividade, influencia enormemente o desempenho operacional das modalidades de transporte no sistema viário, podendo contribuir para restringir ou estimular a circulação de pedestres, ciclistas, dentre outros.

Teleférico

O teleférico é uma instalação em que pessoas ou materiais são transportados em veículos suspensos por um cabo ou vários (MARIANO, 1998; STRMTG, 2005). O mesmo é composto por: 1) estações: duas ou mais, onde se embarcam e desembarcam os passageiros; 2) cabos e torres, que suportam as estações a montante e a jusante; e 3) assentos, quando o veículo é aberto e onde a segurança do usuário contra o risco de queda é parcialmente baseado em seu comportamento; ou cabines, que podem ser inteiramente ou parcialmente fechadas (STRMTG, 2005).

O teleférico é indicado especialmente para áreas muito íngremes, onde circunstâncias topográficas não permitem ou impedem a implantação de modais com maior capacidade; e/ou a densidade urbana relativamente alta, uma vez que os reassentamentos se limitam às áreas de implantação das estações, não necessitando abrir largas vias, por exemplo; e em complexos, facilitando a conexão das comunidades que o compõe. Este não se destina a substituir outros modais de transporte de massa, mas visa complementá-los, ou seja, os teleféricos são alimentadores para os sistemas de transporte de massa de média e alta capacidade, como ônibus, bonde, BRT, metrô e trens.

Dentre outras vantagens desse meio de transporte estão a menor poluição sonora e do ar, se comparado com veículos automotores; segurança; conforto; necessidade de reassentamento apenas nos locais onde estão situadas as estações; possibilidade de exploração turística, dando visibilidade à área e atraindo novos investimentos e gerando emprego e renda. Além disso, as estações podem reforçar ou criar novas centralidades na comunidade, abrigando serviços, comércios, espaços de cultura e lazer (bibliotecas, salas de informática e cursos profissionalizantes, brinquedotecas, exposições etc). Por outro lado, a implantação do teleférico envolve altos custos, necessidade de construção de acessos às estações, e atinge privacidade dos moradores, que têm suas habitações vistas de cima por estranhos. E, quando

há condições climáticas adversas, com grande incidência de raios e chuva forte, os serviços são interrompidos temporariamente.

Levantamentos de campo realizado por Aquino et al (2012) no Complexo do Alemão antes da implantação do teleférico mostraram que os motivos das viagens demonstravam forte ênfase em trabalho, registrando quase 90% num universo amostral de 2.167 (dois mil cento e sessenta e sete) pessoas. Foram estudados 5 trajetos distintos, utilizando os mesmos tipos de transporte em cada um, sempre medindo o tempo percorrido entre dois pontos pré-determinados. Para os deslocamentos, a população realizava trajetos a pé (56,10%), de ônibus (52,7%) e vans e kombis (13,2%). A pesquisa concluiu que houve uma diferença de mais de 52% no tempo utilizado para chegar de alguns pontos ao mesmo local, com e sem o uso do teleférico, havendo ganho de tempo em todos os percursos. Entretanto, apontou também que o transporte não era a prioridade eleita pela população quanto outros serviços mais urgentes, tais como implantação de hospitais e postos de saúde, e cursos profissionalizantes e creches.

Como parte do Morar Carioca, está prevista a implantação de um teleférico que conecta o Morro da Providência ao entorno. Este está dentre as intervenções de maior vulto do programa, exigindo um investimento de aproximadamente 75 milhões (aproximadamente 57% do total). O teleférico é do tipo *Monocable Detachable Gondola* (MDG)⁴³, mesmo modelo implantado em Medellín e no Complexo do Alemão. A empresa que produziu o teleférico foi a *Doppelmayr*. Esta juntamente com a sua concorrente POMA⁴⁴, vem difundindo este tipo de solução de transporte urbano em todo o mundo, que foi bastante bem recebida em diversas cidades da América Latina, como Medellín, Bogotá, Caracas, Soacha, dentre outras, as quais adotaram ou pretendem adotar essa opção para melhorar a mobilidade

⁴³ Tecnicamente, os teleféricos podem ser classificados em dois tipos de tecnologia: tipo monocabo, no qual o cabo atua como “motor” e “portador”. E o do tipo bicabo, em que o cabo motor pode ser animado de movimento alternativo (sistema vaivém), ou de movimento de sentido único, com múltiplas cabines ou vagões, em que as operações de carga e descarga (ou de entrada e saída de passageiros) são feitas por paragem do cabo motor (movimento intermitente) ou por engate e desengate automático das cabines ou vagões (movimento contínuo) (STRMTG, 2005).

⁴⁴ Os teleféricos do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro; e os de Medellín foram produzidos pela POMA.

urbana em seus assentamentos de baixa renda. A figura 45 mostra o projeto da estação do teleférico Américo Brum, no Morro da Providência.

Com um percurso de aproximadamente 721 metros de extensão, realizado em cerca de cinco minutos, o teleférico da Providência terá capacidade para dez pessoas, sendo oito sentadas e duas em pé, contando com 16 cabines. As cabines possuem espaço para acoplar equipamentos. A estimativa é transportar 1.000 pessoas por hora, mas o mesmo teria capacidade até 3.000 pessoas por hora (figura 45). O consórcio RioFaz, responsável pela construção, formado pela Construtora Norberto Odebrecht S/A, Construtora OAS S/A e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A, expôs que o equipamento, que tiveram as obras iniciadas em março de 2012, estaria concluído desde maio de 2013 e já foi testado.



Figura 45 – Projeto da Estação Américo Brum do teleférico no Morro da Providência
Fonte: SMH, 2012

A Prefeitura divulgou a data de 30 de junho de 2014, treze meses depois do começo das obras, para o início das operações⁴⁵, sendo dividida em quatro fases: nos primeiros quinze

⁴⁵ O Globo. *Teleférico do Morro da Providência, no Rio, está abandonado desde 2012*. Rio de Janeiro. 12/05/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/05/teleferico-do-morro-da-providencia-no-rio-esta-abandonado-desde-2012.html>. Acesso em 19/03/2014

dias, o teleférico funcionaria de 9 às 11 horas; na segunda fase, de 14 às 16 horas; na terceira, de 9 às 15 horas, se estendendo até as 20 horas nos dias úteis. Por fim, quando estiver em pleno funcionamento, seu horário será de 2^a. a 6^a. feiras, das 6 às 21 horas, aos sábados, das 7 às 19 horas, e, aos domingos e feriados, das 9 às 18 horas.

O teleférico possuirá três estações: Gamboa, Central e Américo Brum. A primeira será a estação motriz e, por ser a maior delas, possuirá espaço para atividades, sendo previstas uma Clínica da Família, uma Farmácia Popular e a Casa Digital do Rio. A estação Central se situa em um terreno que pertence a uma empresa do governo estadual. Está prevista a construção de um shopping no terreno ao lado, que futuramente poderia se acoplar à estação. Esta estação se integrará à estação de trem Central do Brasil, ao metrô, a dois terminais de ônibus: o municipal Procópio Ferreira e o metropolitano Américo Fontenelle, e, futuramente, ao BRT Transbrasil⁴⁶, e ao VLT que será implantado no âmbito do Porto Maravilha (figura 46). Todas as estações possuirão balcões de atendimento para informar sobre a operação do teleférico.



Figura 46 – Obras de implantação da estação Gamboa do teleférico da Providência
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)



Figura 47 – Obras de implantação da estação Américo Brum do teleférico da Providência
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)

⁴⁶O BRT (*Bus Rapid Transit*), ou Transporte Rápido por Ônibus é um sistema de transporte coletivo de passageiro que proporciona rápida mobilidade por meio de infraestrutura segregada com prioridade de ultrapassagem, operação rápida e freqüente. O BRT Transbrasil estará situado na Avenida Brasil, no trecho desde Deodoro até o Aeroporto Santos Dumont. O corredor terá 32 quilômetros, com quatro terminais, 28 estações e 15 passarelas. A expectativa é de que sejam atendidos 900 mil passageiros por dia. Ele poderá contribuir para a reestruturação urbana dos bairros que ficam no entorno das estações tornando-os novamente espaços de convivência (<http://www.brtbrasil.org.br/index.php/brt#.U3nh29L1mOM>. Acesso em 05/06/2013).

A terceira estação, Américo Brum, está localizada no topo do Morro da Providência, e aproveitou os fluxos de moradores, tendo em vista que a praça funciona atualmente como a estação final das *Kombis* que realizam o transporte na comunidade, e poderá reforçar ainda mais a centralidade da praça, que já possui diversos comércios, e receberá mais um bar. Nessa estação haverá um banheiro e elevador. A carência de espaços vazios na comunidade e razões técnicas relacionadas ao tamanho e peso do equipamento e sua logística de instalação contribuíram para a decisão de instalar do teleférico na Paraça Américo Brum. A construção dessa estação exigiu uma complexa logística para o transporte dos equipamentos pelas ruas estreitas da área que foram utilizados para a sua instalação (figura 47).

A SMH está verificando a possibilidade de utilização do teleférico para transporte de carga e resíduos sólidos, e para acoplar bicicletas, apesar deste meio de transporte, segundo o mesmo órgão, não ser amplamente utilizada pelos moradores da Providência, tendo em vista a declividade, e as ruas estreitas e tortuosas. A Supervia, que administra desde 2011 o teleférico no Complexo do Alemão (Rio de Janeiro), realizou estudos na área, mas será o Consórcio Porto Novo que irá realizar a gestão e manutenção do serviço até 2026. Atualmente, a tarifa unitária no Alemão custa R\$ 1 real para não moradores que utilizam os cartões VT, Expresso, Bilhete Único e Bilhete Único Carioca e R\$ 5 reais quando paga na bilheteria, mas os moradores da área, cadastrados na Riocard, tem direito a uma passagem de ida e volta por dia⁴⁷ (figuras 48 e 49). Já o teleférico da Providência, depois do período de testes, em que o transporte será gratuito, será estabelecida uma tarifa para os visitantes.

⁴⁷ <http://supervia.com.br/>



Figura 48 – Teleférico do Complexo do Alemão
Foto: MONIÉ, F., 10/03/2012



Figura 49 – Estação de Bonsucesso do teleférico do Complexo do Alemão
Foto: MONIÉ, F., 10/03/2012

Plano Inclinado

O plano inclinado, também denominado funicular, é um dispositivo, em que os veículos, transportando passageiros e cargas ao longo de encostas, são rebocados a tração por um cabo de aço, que circula por meio de trilhos e realiza um movimento de ida e volta entre as duas estações, movido por energia elétrica. Cada veículo pode se deslocar sobre o seu respectivo caminho, ou ambos os veículos podem utilizar o mesmo caminho, havendo, neste caso, uma secção transversal no meio do percurso. Neste último caso, os veículos têm rodas de um dos lados das guias que os obrigam a estar sempre do mesmo lado do eixo na região de transição (STRMTG, 2005).

Existem duas tecnologias disponíveis: na primeira, o cabo é enrolado em um guincho localizado a montante da estação de carro, que permite sucessivamente enrolamento e desenrolamento do cabo; e, na segunda, o movimento do cabo de tração é determinada por um tambor de acionamento e cada veículo é ligado a uma extremidade do cabo.

Trata-se de uma excelente opção de transporte para favelas que apresentam alta declividade. Como já mencionado anteriormente, no Rio de Janeiro, duas favelas já possuem esse sistema: Pavão-Pavãozinho/ Cantagalo e Morro Santa Marta, localizadas nos bairros de Copacabana/Ipanema e Botafogo, respectivamente. No Morro do Cantagalo, também foi

implantado o Complexo Rubem Braga, composto por duas torres com elevadores panorâmicos, outras opção de transporte em favelas para áreas íngremes, que ligam a estação de metrô General Osório à comunidade (ver figuras 50, 51 e 52).

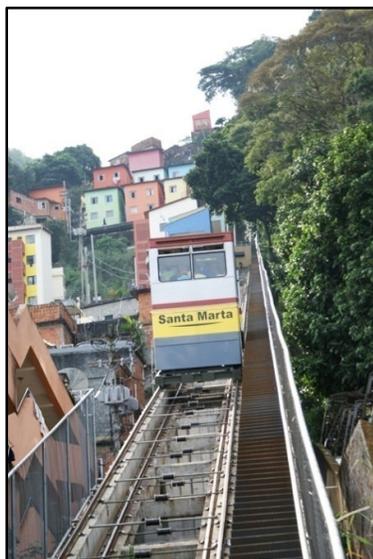


Figura 50 - Plano inclinado na favela Santa Marta
Fonte: <http://elevadoresalpha.com.br/plano-inclinado/>. Acesso em: 13/05/2014



Figura 51 - Plano inclinado nas favelas Pavão-Pavãozinho/ Cantagalo
Fonte: <http://elevadoresalpha.com.br/plano-inclinado/>. Acesso em: 13/05/2014



Figura 52 – Complexo Rubem Braga na favela Cantagalo
Fonte: www.odebrechtonline.com.br. Acesso em: 13/05/2014

Assim, outra intervenção prevista para o Morro da Providência é o plano inclinado que ligará a Praça Américo Brum ao Centro Histórico da comunidade, produzido pela *Alpha Elevadores*, por um custo aproximado de R\$ 4 milhões. O mesmo possuirá duas estações, que

terá uma extensão de 70 metros, vencendo um desnível de 26 metros, que corresponde aos 165 degraus da escadaria que leva à parte alta do morro. A cabine terá capacidade para 25 pessoas por viagem, podendo transportar e 365 pessoas por hora. O percurso será realizado em 1 minuto e 33 segundos, e haverá compartimento para carga e transporte de resíduos sólidos. O horário de funcionamento, segundo a SMH, seria o mesmo do teleférico (figura 53).



Figura 53 – Projeto do plano inclinado previsto para o Morro da Providência
Fonte: SMH, 2012

Desadensamento e produção habitacional

No programa Favela Bairro, as remoções só estavam previstas em áreas de risco ou se fossem primordiais para garantir a acessibilidade dos serviços públicos essenciais, num limite máximo de até 5% da área de intervenção. Isso se devia ao temor ocasionado pela lembrança das políticas de remoção empreendidas historicamente pelo poder público; e também pelos poucos recursos disponíveis para construir unidades habitacionais para realocação (LEITÃO, DELECAVE, 2010). O Morar Carioca propôs medidas de reassentamento com vistas à abertura de vias e construção de espaços de lazer e recreação; além do aprimoramento das condições sanitárias (ventilação etc), e da circulação de pedestres e veículos que realizam os serviços públicos essenciais (coleta de lixo, conservação da infraestrutura, ambulâncias e bombeiros etc), essenciais à qualidade de vida.

O Secretário de Habitação, Jorge Bittar, na publicação que registra os quatro primeiros painéis da série A Cidade Integrada, no âmbito do programa Morar Carioca, frisou que

“(...) um ponto nevrálgico a ser enfrentado é o de compatibilizar a abertura ou alargamento de vias para a circulação de veículos com o menor número possível de demolições de imóveis, um processo sempre dramático em face dos laços afetivos que se constituíram ao longo dos anos entre as famílias e a comunidade.” (BITTAR, p.10)

As políticas de urbanização de favela, incluindo aí as intervenções relacionadas à promoção da mobilidade/ acessibilidade urbanas devem ser planejadas de modo articulado com os programas de provisão de moradias em âmbito federal, estadual e municipal. Por isso, o Morar Carioca também previa em maio de 2013 a construção de 206 unidades habitacionais e partir do programa Minha Casa, Minha Vida, seriam construídas 543, totalizando 749 realocações⁴⁸. Dentre as opções possíveis para as famílias que serão removidas, seja porque estão localizadas em áreas de risco ou onde estão previstos projetos, estão: 1) indenização; 2) aquisição assistida; 3) unidades habitacionais construídas no âmbito do Morar Carioca ou do Minha Casa, Minha Vida (figuras 54, 55 e 56)).

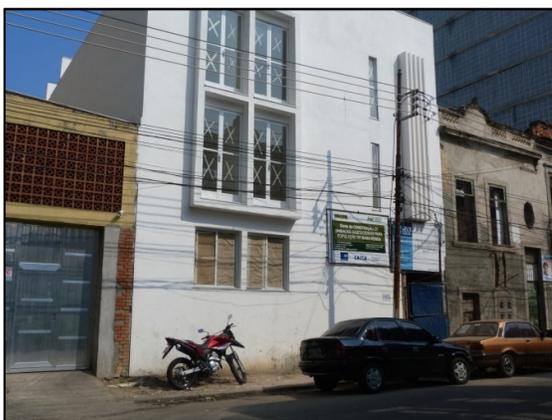


Figura 54 – Unidades Habitacionais na Rua do Livramento
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)



Figura 55 – Unidades Habitacionais na Rua Nabuco de Freitas
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)

⁴⁸ Informações provenientes de entrevista com o engenheiro da coordenadoria de projetos da SMH, Bruno Queiroz, em 02/05/2013

Unidades Habitacionais - Morar Carioca	
Endereço	Quantidade
Ladeira do Faria, nº 91	49
Centro Histórico	4
Ladeira do Barroso	20
Rua do Livramento	15
Rua Nabuco de Freitas	118
Subtotal	206

Unidades Habitacionais - Minha Casa, Minha Vida	
Endereço	Quantidade
Rua da Gamboa, nº 117, 119, 121/ Rua João Álvares 10, 16, 18, 20	94
Rua Cardoso Marinho, nº 68	100
Rua Audomaro Costa, nº 83	349
Subtotal	543

Figura 56 – Número de Unidades Habitacionais produzidas na zona portuária no âmbito dos programas Morar Carioca e Minha Casa, Minha Vida
Fonte: SMH, 2013

Mesmo assim, segundo Bueno (2000), deve-se também buscar criar ligações viárias e áreas de uso comum sem remoções, consolidar presença do poder público no controle do uso dos espaços coletivos, valorização da paisagem local, eliminação das áreas de risco e mudanças no sistema e procedimentos de coleta de lixo. Ainda de acordo com Abiko; Coelho (2009), as obras de urbanização não devem ser intervenções pontuais, mas integrar-se nos projetos de intervenção nos bairros, buscando conexão física e social com o entorno. Soluções arquitetônicas foram propostas no concurso do Morar Carioca também no sentido de promover a integração da favela com seu entorno e evitar a expansão da comunidade, tais como construção de áreas de lazer e equipamentos do limites das mesmas.

É importante ressaltar que, para garantir o sucesso das intervenções urbanísticas voltadas para a mobilidade e de fato melhorar a qualidade da circulação na comunidade, faz-se necessário que outras medidas complementares sejam tomadas, com vistas a estabelecer a hierarquia viária, locais prioritários para estacionamento, recuos e locais de execução de manobras, colocação de placas, implantação de bicicletários nos locais de transbordo para

outros modais e principais acessos; além de um plano de circulação viária e um ordenamento do trânsito. Também os serviços de conservação, como iluminação pública, pavimentação e arborização possuem grande influência sobre a qualidade da circulação.

O mapeamento e reconhecimento dos logradouros é essencial para promover um maior conhecimento da comunidade e reconhecê-la como parte integrante da cidade. Muitas das favelas cariocas, com exceção daquelas que sofreram intervenções do Favela Bairro, PAC ou outras, não constam nas bases cartográficas da Prefeitura do Rio de Janeiro e não têm seus logradouros reconhecidos. Isso prejudica os moradores em diversos aspectos, pois nem todos recebem suas correspondências do Correio em casa devido à inexistência de logradouros oficializados e placas indicativas. A solução encontrada neste caso é a entrega na Associação de Moradores, ou por meio de um morador que conheça bem a comunidade.

Em entrevista livre em campo foi relatado que a falta de um endereço faz com que cartas se extraviem, inclusive de oportunidades de emprego; mercadorias não cheguem ao destino final e comerciantes percam oportunidades de negócio. Para reverter essa situação, atualmente, o Instituto Pereira Passos (IPP) está realizando o mapeamento dos logradouros do Morro da Providência e Pedra Lisa e outras favelas contempladas pelo programa UPP Social, e a SMU, posteriormente reconhecerá oficialmente tais logradouros.

Outro ponto fundamental é o monitoramento do uso e ocupação do solo e o controle da expansão. Isso evitaria que os imóveis avançassem em direção às áreas públicas e bloqueassem vias. Nesse sentido, o IPP realiza vem delimitando e calculando a expansão horizontal da área de todas as favelas cariocas anualmente por meio da fotointerpretação de ortofotos da Cidade, a fim de monitorar as áreas de crescimento; e está sendo testada a utilização do perfilamento a laser como um instrumento para medição da variação vertical de crescimento. Ao mesmo tempo, com o objetivo de evitar o crescimento desordenado e fornecer orientação sobre modificações urbanísticas na comunidade, foi implantado em

algumas favelas, dentre elas no Morro da Providência, o POUSO (Posto de Orientação Urbanística e Social).

O POUSO é um sistema de monitoramento e ordenamento, que tem como função elaborar normas urbanísticas de uso e ocupação do solo adequadas às características específicas das favelas contempladas pelo programa, estimular o cumprimento das normas urbanísticas, orientar as novas obras e reformas, fiscalizar, e auxiliar na manutenção e conservação dessas áreas (LEITÃO, DELECAVE, 2010). Compostos por equipes multidisciplinares de engenheiros, arquitetos, assistentes sociais e agentes comunitários (moradores da própria comunidade capacitados para o serviço), estes postos avançados da Prefeitura nas favelas foram coordenados, até julho de 2010, pela SMH; e, a partir dessa data, pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). Em 2010, existiam 30 POUSOs, além do Posto de Orientação Técnica (POT) da Rocinha, atendendo a 60 comunidades.⁴⁹ Os moradores relataram que o POUSO não vem atuando como deveria no Morro da Providência e Pedra Lisa (figuras 57 e 58), estando sempre fechado. Em todos os trabalhos de campo realizados para a elaboração dessa dissertação, o POUSO não estava aberto, mesmo em horário comercial.



Figura 57 – POUSO localizado no Morro da Providência
Foto: SILVA, V. R. A., 24/09/2012 (acervo próprio)



Figura 58 – Caçamba de lixo e POUSO ao fundo
Foto: SILVA, V. R. A., 24/09/2012 (acervo próprio)

⁴⁹ Informação obtida na página oficial da Secretaria Municipal de Urbanismo. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?article-id=139912>. Acesso em: 12/02/2014

5.3.2.2 Mobilidade Urbana no Morro da Providência: fragmentação ou integração?

Como já discutido, a mobilidade é uma condição e exigência das sociedades contemporâneas, sendo atualmente o movimento e os fluxos organizadores da vida social, incluindo-se aí o deslocamento físico e virtual (URRY, 2007). Durante muito tempo, os debates acerca da mobilidade urbana se concentravam nas variáveis: velocidade e custo dos deslocamentos. A partir da introdução do paradigma do desenvolvimento sustentável, passou-se a valorizar questões ambientais e a equidade social e suas relações com a mobilidade urbana. E o foco passa a se dirigir mais para as lógicas e práticas cotidianas dos atores e como estes constroem sua relação com o espaço, e menos sobre as condições objetivas oferecidas pelo território (KAUFMANN, 2004).

A preocupação com a equidade social abre espaço para a proposição de políticas públicas direcionadas para a melhoria da mobilidade urbana nas áreas mais segregadas e pouco favorecidas economicamente. Com isso, programas de urbanização de assentamentos de baixa renda, como o Morar Carioca, passaram a incorporar a componente da mobilidade urbana, tendo em vista que a sua falta passa a ser considerada como parte de uma condição integral de desvantagem social. O projeto no Morro da Providência gerou consideráveis expectativas nos moradores, em função dos benefícios sociais que podiam ser gerados pelas intervenções do programa Morar Carioca, incluídas aquelas voltadas para melhoria da mobilidade urbana, pois isso poderia significar o acesso a melhores oportunidades e qualidade de vida.

As intervenções podem levar a um aumento da circulação de moradores e turistas, contribuindo para a geração de renda e para a integração do Morro da Providência ao resto da cidade, além de atrair novas ações sociais, educativas, culturais e esportivas para a área. Contudo, não se pode afirmar que o aumento das opções de mobilidade conduzirá inevitavelmente e inexoravelmente a uma melhora das condições sociais na área, tendo em

vista que não necessariamente se converte em aumentos significativos na participação no mercado de trabalho e na vida material da cidade (D'AVILA, BRAND, 2012). É necessário analisar se as intervenções, de fato, contribuirão para a melhoria da mobilidade urbana na área; e o significado e as possíveis consequências de um aumento da mobilidade para esse grupo social.

Como as intervenções no Morro da Providência não foram concluídas, esse estudo terá que se ater à análise das condições pré-intervenções e do andamento das obras. Em novembro de 2012, uma liminar obtida em ação judicial movida pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro, em favor dos moradores que seriam reassentados por estarem em área de risco ou de projeto, paralisou as obras. Os defensores públicos argumentaram que a Prefeitura não apresentou documentos comprovando que o projeto contava com estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), Impacto de Vizinhança e Licença Ambiental. E, ainda colocou que as obras começaram sem a realização da audiência pública, faltando informações para os moradores sobre as intervenções e reassentamentos a serem realizados.

Por outro lado, a Prefeitura recorreu da decisão e expôs que houve, durante o lançamento do programa, Assembléias de Apresentação; além de terem sido distribuídos folhetos com informações detalhadas sobre as obras do Morar Carioca. Contudo, a Justiça apenas autorizou a conclusão do teleférico, pois havia risco de deterioração dos equipamentos.

Na Carta dos moradores do Morro da Providência à População do Rio de Janeiro, assinada pela Comissão de Moradores da Providência e pelo Fórum Comunitário do Porto⁵⁰, as principais críticas ao projeto estão: 1) a falta de uma audiência pública e envolvimento comunitário para a sua elaboração e alocação prioritária dos recursos, sendo que o teleférico consumiu grande parte do investimento total das obras; 2) mudanças no projeto original e a

⁵⁰ Jornal Justiça Global Brasil. *Carta dos moradores da Providência à população do Rio de Janeiro*. 12/09/2012. In: <http://global.org.br/arquivo/carta-dos-moradores-do-morro-da-providencia-a-populacao-do-rio-de-janeiro/> Acesso em: 26/04/2014

falta de informações sobre essas alterações; 3) descaracterização do patrimônio histórico e cultural da comunidade; 4) gentrificação⁵¹ a partir da valorização imobiliária, levando a muito moradores a deixarem o Morro da Providência pelo aumento do preço dos aluguéis e do valor dos imóveis; e 5) grande número de famílias removidas (832 imóveis, sendo 317 por projeto e 515 por estarem em área de risco geológico-geotécnico ou em função do projeto de urbanização) e a falta de informações sobre as casas a serem removidas e as opções de realocação, que gerou grande insegurança entre as famílias; 6) a marcação das casas a serem removidas com o símbolo da SMH e a abordagem desrespeitosa dos técnicos ao fazer a notificação; 6) valor de R\$400,00 do aluguel social, insuficiente para uma família se manter na comunidade; e da indenização, segundo eles, fora da realidade do mercado imobiliário carioca; e 7) entulhos, buracos, lixo, barulho e poeira das obras (ver fotos 59, 60, 61 e 62).



Figura 59 – Marcações das casas a serem removidas
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)



Figura 60 – Grafite de protesto no Morro da Providência
Foto: SILVA, V. R. A., 27/08/2012 (acervo próprio)

⁵¹O termo gentrificação foi citado pela primeira vez pela socióloga inglesa Ruth Glass, em 1964, a partir de seus estudos sobre Londres. Para esta autora, esse termo se referia ao processo de expulsão da população de baixa renda em certos bairros centrais da cidade e sua substituição por moradores de classe média e a renovação das moradias, transformando completamente a forma e o conteúdo social desses espaços urbanos.

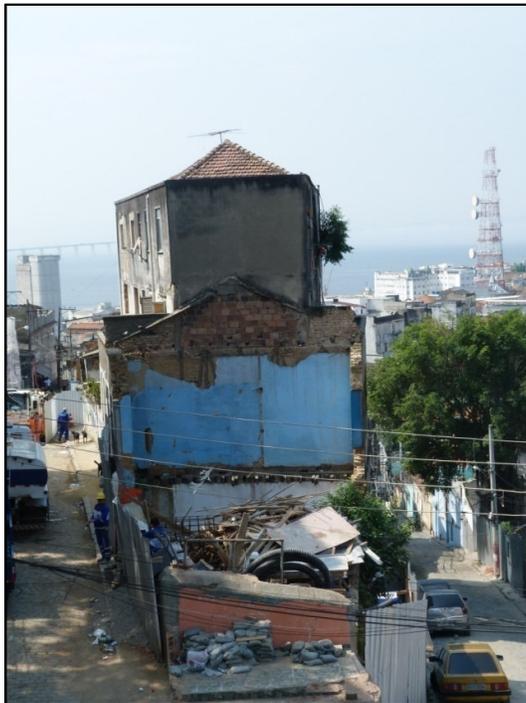


Figura 61 – Entulho de casa demolida
Foto: SILVA, V. R. A., 29/03/2014 (acervo próprio)



Figura 62 – Obras do teleférico no Morro da Providência
Foto: MONIÉ, F., 01/09/2011

Também foi apresentado um Relatório, em 31 de outubro de 2011, sobre as visitas técnicas realizadas no Morro da Providência e na Pedra Lisa nos dias 23/8 e 7/9/2011 e um parecer técnico sobre os motivos alegados pela Prefeitura do Rio de Janeiro para 832 realocações nessas duas comunidades produzido pelo engenheiro civil Maurício Campos dos Santos e pelo arquiteto Marcos de Faria Asevedo. Este parecer, também denominado de “contra-laudo” pelos moradores expunha que, apesar de a área das duas comunidades serem marcadas por “(...) escarpas naturais e escarpas artificiais/pedreiras desativadas, taludes de corte não estabilizados, aterros não compactados, acúmulo de lixo e entulho (...)”, apresentando situações de risco pontuais; teria havido um supra-dimensionamento da situação de risco por parte da Geo-Rio.

Os profissionais alegam que não existia embasamento técnico que comprovasse a existência das situações de risco, já que os limites previstos no projeto (ocupados por muros de concreto), que estabeleciam a área onde as edificações eram permitidas foi respeitado; e

haveria contradição no fato de muitas áreas em que haveria remoção de moradias por estarem em área de risco serem destinadas para outros usos, como a implantação de áreas de lazer (figuras 63 e 64).



Figura 63 – Placas e grades indicando os limites da área onde as edificações estavam permitidas.

Foto: SILVA, V. R. A., 29/03/2014 (acervo próprio)

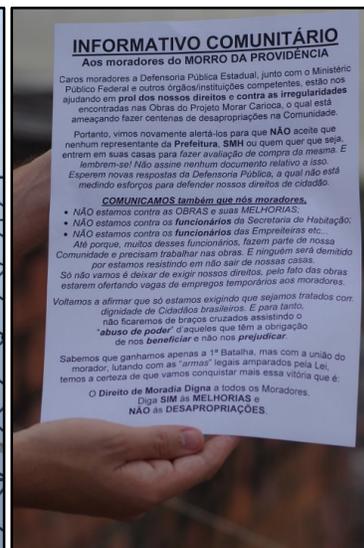


Figura 64 – Informativo comunitário aos moradores do Morro da Providência.

Foto: MONIÉ, F., 01/09/2011

Assim, os mesmos colocam que seria necessária uma revisão por parte da Prefeitura/SMH das bases do projeto de urbanização, assegurando o direito de participação dos moradores em todas as fases do novo projeto e sua implementação, discutindo soluções técnicas e outras alternativas que atendessem às necessidades reais dos moradores.

O Decreto 23.388 de 29/10/2012, que instituiu o Morar Carioca, em seu art. 1º, § 2º, versa que “(...) Fica assegurada a participação da sociedade organizada em todas as etapas de execução do Morar Carioca através de assembléias e reuniões nas comunidades e de apresentações e debates abertos à participação da sociedade civil organizada e aos cidadãos”. Entretanto, os moradores alegam, como já dito anteriormente que não houve informações transparentes sobre as intervenções e as posteriores modificações ao projeto original.

A implantação dos equipamentos de transporte – teleférico e plano inclinado- também divide opiniões, gerando sentimentos ambíguos por parte dos moradores. Por um lado, os

moradores da Providência alegam que não foi realizado nenhum estudo técnico prévio de demandas, e verificadas as possibilidades de outras soluções para melhoria da mobilidade urbana na área. Foi questionada também a localização da estação do teleférico no topo do Morro, situada na Praça Américo Brum, a única área de lazer dentro da comunidade e local de reuniões comunitárias, que possuía uma quadra de esporte e ainda apresenta diversos comércios no entorno (ver figuras 65 e 66). Esta praça é também o ponto final das *kombis*, que realizam o transporte desde a Rua Senador Pompeu, próximo à esquina com a Rua Bento Ribeiro até o alto do morro.



Figura 65 – Praça Américo Brum antes da implantação do teleférico.
Fonte: Site Cidade Olímpica/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.cidadeolimpica.com.br/galeria/teleferico-da-providencia-acesso-digno-para-os-moradores/>. Acesso em: 13/05/2014



Figura 66 – Cartazes dos moradores do Morro da Providência contra a implantação da estação do teleférico e a forma de condução das obras do programa Morar Carioca.
Foto: Gustavo Stephan/ Jornal O Globo
Fonte: Jornal Extra, 19/07/2011. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/rio/moradores-do-morro-da-providencia-protestam-contra-construcao-de-teleferico-2268198.html>. Acesso em: 13/05/2014

No caso do plano inclinado, os moradores questionaram a falta de informações a respeito da mudança do lado de sua implantação. No projeto inicial prevista para o lado direito, e, posteriormente passando para o lado esquerdo. Dentre os motivos alegados pela SMH, estavam a presença no lado direito da Casa Amarela, que se constitui como referência histórica e cultura na comunidade; o fato de já haver moradores sendo removidos por estarem localizados em áreas de risco geotécnico do lado esquerdo; e a existência anteriormente não constatada no projeto inicial de um reservatório de água no sopé da escadaria à direita.

Neste sentido, a insuficiência de pactos territoriais entre os atores locais não criou um ambiente apropriado para diálogo e proposição de políticas públicas e de ações conjuntas, necessário para o estabelecimento de pontos de convergência entre os diferentes interesses em jogo.

“Los pactos territoriales se dirigen fundamentalmente a promover la cooperación entre sujetos públicos y privados de un territorio determinado de modo de estimular el diseño y la realización de proyectos de mejoramiento del contexto local em el sector industrial, servicios y a nivel de infraestructura.

El pacto territorial es un instrumento de concertación de todas las fuerzas económicas y sociales presentes em el ámbito local com el fin de dirigirlas a la realización de objetivos comunes de desarrollo. Con esta herramienta, basada em la programación negociada, los distintos actores individualizan una serie de objetivos, seleccionando los proyectos de intervención compatibles con tales propósitos y concordando un conjunto de medidas para facilitar y sostener la ejecución de los mismos.” (CARMONA, 2006, p. 118)

Por outro lado, a implantação de equipamentos de transporte de grande visibilidade, como os teleféricos, geram percepções amplas e autênticas de articulação e inclusão na cidade por parte dos habitantes das comunidades, sendo símbolos da atenção da administração no setor, da inovação tecnológica em áreas antes espacialmente segregadas, da presença positiva nos meios de comunicação e da chegada de visitantes ilustres (D'ÁVILA, BRAND, 2012) (figura 67) A inclusão de um teleférico na obra de arte, denominada "Morrinho", que é uma miniatura, que traz elementos das favelas cariocas, atualmente exposta do Museu de Artes do Rio (MAR), revela muito sobre a importância e do valor simbólico desse equipamento. A obra foi produzida por jovens da própria área e nesta consta um teleférico (figura 68).



Figura 67 - Príncipe Harry em visita ao Complexo do Alemão em março de 2012
Foto: Pedro Kirilos/Jornal O Globo (arquivo)
Fonte: Jornal O Globo, 13/05/2014.
Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/relembre-os-momentos-que-marcaram-complexo-do-alemao-desde-ocupacao-4418946>. Acesso em: 13/05/2014



Figura 68 – Projeto Morrinho
Fonte: SILVA, V. R. A., 2014 (acervo próprio)

Outro ponto interessante consiste no fato de que outros sistemas podem apresentar maior capacidade de mobilização de passageiros, mas o teleférico oferece uma experiência estética e cinestésica impactante. Nesse sentido, este exerce um papel fundamental dentro de uma política de reestruturação urbana que valoriza a economia política do consumo cultural por meio de festivais, concertos, exposições, eventos, e obras de arquitetura com grande impacto visual; criando assim uma imagem de cidade moderna e progressista para atração dos fluxos de investimentos globais.

Dentre os efeitos esperados do teleférico é que ele seja um multiplicador de investimento, atraindo o turismo para a área. Durante o primeiro teste tripulado no dia 06/04/2013, o prefeito colocou que

"esse teleférico tem duas funções. Vai servir de transporte para a população, mas também é um novo destino turístico do Rio de Janeiro. De um lado, temos a Central do Brasil e, do outro, a Cidade do Samba. E aqui em cima temos essa vista fantástica da cidade maravilhosa. Acho que em dois meses vamos colocá-lo para funcionar. É um equipamento complexo, e precisamos fazer tudo com muito cuidado" (PAES, 2013).⁵²

⁵² PAES, Eduardo. *Discurso durante primeiro teste tripulado no teleférico da Providência*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/materias/mobilidade-bondinho/mb.aspx>. Acesso em 06/06/2013

E o secretário Pierre Batista declarou que "(...) além disso, o teleférico ligando a Central do Brasil à Cidade do Samba certamente atrairá muitos visitantes que incentivarão a economia local" (BATISTA 2013).⁵³

O conjunto de políticas públicas formada pela UPP, UPP Social, Territórios da Paz, Morar Carioca, dentre outras, realizada em parceria com a Comissão dos Comerciantes e outros moradores já vem dinamizando o comércio na comunidade, especialmente na área gastronômica. Já foram realizados inclusive dois Festivais Gastronômicos, o primeiro realizado em 2012, e o segundo, em 2013, que alavancaram diversas iniciativas de crescimento de negócios dentro do Morro da Providência, como o Sabor das Loiras⁵⁴, Laje da Dona Jura⁵⁵, Pensão Sabor de Anna's⁵⁶ dentre outros. E uma das moradoras da comunidade pretende montar um albergue para receber turistas no Morro da Providência.

Voltando especificamente ao teleférico, este traz consigo exigentes normas de uso, estritas regras de comportamento e uma rígida vigilância do cidadão. Uma cartilha sobre o serviço prestado pela Concessionária Porto Novo no teleférico da Providência está sendo distribuída aos moradores, contendo normas de utilização. Dentre elas estão, restrições no vestuário, como viajar sem camisa, descalço ou com trajes de banho, e proibições de consumo de alimentos e bebidas.

Nesse sentido, Brand (2012) ressalta a experiência do programa "Cultura Metrô" da cidade de Medellín, que traz a noção de bom cidadão quanto a valores, atitudes e comportamentos cotidianos do usuário. Segundo o mesmo autor, isso pode servir como uma entrada para outras instituições do Estado, antes substancialmente excluídas desses setores,

⁵³ BATISTA, Pierre. *Discurso durante primeiro teste tripulado no teleférico da Providência*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/materias/mobilidade-bondinho/mb.aspx>. Acesso em 06/06/2013

⁵⁴ <http://odia.ig.com.br/portal/rio/festival-gastron%C3%B4mico-faz-a-chapa-esquentar-na-provid%C3%A2ncia-1.508120>

⁵⁵ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/11/laje-da-jura-vira-camarote-para-ver-implosao-da-perimetral-no-rio.html>

⁵⁶ <http://www.cidadeolimpica.com.br/noticias/morar-carioca-pensao-faz-sucesso-entre-operarios-na-providencia/>. Acesso em 05/06/2013

que paulatinamente impõem as regras da cidade formal: conexões legais aos serviços domiciliares, pagamento de impostos, inclusão em registros oficiais, de tal maneira que a normalização da vida urbana e o cidadão se efetua mediante mecanismos múltiplos e sutis (BRAND, 2012).

De fato, o teleférico pode ser visto como uma possibilidade de integração dos habitantes à cidade e à vida urbana, sendo uma opção de inclusão formal. Entretanto, BRAND (2012) chama a atenção para a importância de que os habitantes sintam que o teleférico lhes pertence. Para isso, é necessário articular o teleférico ao tecido urbano, inseri-lo nas rotinas urbanas dos habitantes de sua área de influência, compatibilizando tarifas e horários.

Ao mesmo tempo, o teleférico permite que o resto da cidade penetre nos setores antes inacessíveis, desconhecidos e percebidos como altamente perigosos. Por certo, o fazem de uma maneira muito particular, como foi analisado por BRAND (2012), gerando uma sensação de estar dentro e fora ao mesmo tempo

“(...) El pasajero, ontado en una gôndola sellada con impresionantes vistas panorâmicas, se desliza silenciosamente encima de los techos de los Barrios populares, en una cápsula aislada desde donde se vislumbra la intimidad de la vida barrial. Los Metrocables posibilitan aproximarse a un mundo desconocido, tan cercano pero al mismo tiempo tan extraño al pasajero”. (BRAND, 2012, p. 112)

Por outro lado, o Governo do Estado do Rio de Janeiro está planejando implantar teleféricos como parte do PAC nas comunidades da Rocinha e Vidigal. Entretanto, antes mesmo da implantação já encontra resistência de parte dos moradores, que consideram que o investimento em saneamento básico é prioritário (figuras 69 e 70). Além disso, o Plano Diretor da Rocinha, elaborado pelo arquiteto e urbanista Luiz Carlos Toledo, defende os planos inclinados em vez de teleféricos como solução para o transporte em uma favela com as características da Rocinha, com o argumento de que o teleférico esvaziaria o comércio local, pois transportaria as pessoas pelo alto, sem contato com a rua; e dos custos envolvidos.

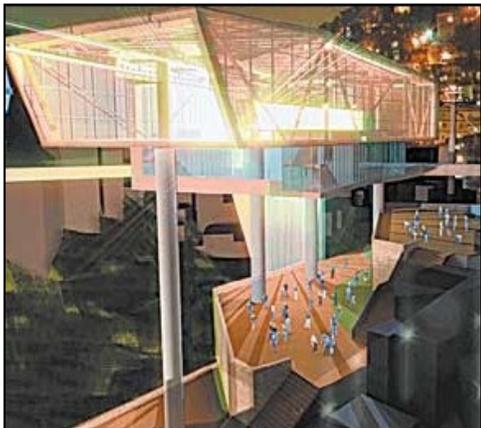


Figura 69 - Estação digitalizada do projeto do teleférico na Rocinha

Fonte: Governo do Estado/ Reprodução
Disponível em: <http://vivarocinha.org/portal/grupo-cria-pagina-contra-teleferico-na-rocinha/>



Figura 70 - Charge de Claudius Ceccon a respeito do teleférico previsto para a favela da Rocinha

Fonte: Canal Ibase, 19/07/2013. Disponível em: <http://www.canalibase.org.br/rocinha-diz-nao-a-teleferico/>. Acesso em: 13/05/2014

Outra questão importante é o fato de os gestores públicos ignorarem os acordos tácitos existentes nas comunidades ao formularem as políticas públicas. Um exemplo disso é o caso dos motos-táxi e *kombis*, que se constituem como uma fonte de renda para os jovens dessas áreas, e servem como um modo de transporte eficiente, tendo em vista a ausência/ falta de regularidade do transporte “formal”, baixo preço, menor poluição, e maior capilaridade em áreas de alta densidade e vias estreitas. Contudo, não há propostas do poder público para o ordenamento do transporte informal, composto pelos motos-táxi e *kombis* que prestam serviços na área, que foram desconsiderados. Apesar de serem considerados invisíveis pelo poder público, que os ignoraram, este lhe toleram por suprirem a necessidade que o Estado não proporciona.

Tão importante como a intervenção é o momento pós-obra, sendo fundamental interlocução entre secretarias municipais e outras esferas de governo para garantir uma atuação do poder público compatível com o resto da Cidade. É importante que as Secretarias reconheçam a favela como parte da cidade e internalizem o seu papel de atuar nessas áreas. Caso contrário, a SMH continuará sendo a “Prefeitura das Favelas”; e as intervenções

(urbanísticas, sociais etc) somente ocorrerão em época de projetos de urbanização, degradando-se rapidamente a infraestrutura, equipamentos e serviços.

Nesse contexto, outro problema existente é a falta de manutenção e integração precária à rotina e ao cotidiano dos órgãos responsáveis pelos serviços públicos. Esse eixo, portanto, não se restringe a questões técnicas, mas abrange igualmente problemas institucionais e políticos.

Em função das grandes intervenções urbanísticas que estão sendo empreendidas na Zona Portuária, essa área passou a ter alguns dos serviços públicos básicos prestados pela Concessionária Porto Novo S.A.: conservação de ruas, praças e equipamentos urbanos, coleta de lixo domiciliar, iluminação pública, reparação da pavimentação e auxílio aos órgãos públicos na identificação de interferências nas vias.

Apesar da alta expectativa com relação à melhoria da qualidade dos serviços públicos dos moradores do Complexo da Providência depois da concessão e do cenário de pacificação; os moradores relataram que os problemas continuaram e alguns se intensificaram. A responsabilidade da gestão do consórcio e desses serviços prestados pela Porto Novo no Morro da Providência é da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP), que comanda a operação urbana consorciada Porto Maravilha.

Esse capítulo tratou do estudo de caso do Morar Carioca no Complexo da Providência, analisando as intervenções em curso, como vem sendo incorporada a componente da mobilidade urbana nessas comunidades, e se estas ações estariam promovendo uma maior integração do Complexo ao resto da Cidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratificação social que se observa no Rio de Janeiro atualmente é resultado de um processo histórico de segregação das classes populares, legitimado pelo Estado, por meio de suas ações e omissões. Muitas das intervenções realizadas na Cidade ao longo da história foram pensadas para atender aos interesses dos grupos mais abastados, fosse para o embelezamento, higienização e maior civilidade na cidade, fosse para manter a ordem e a segurança nas áreas ocupadas pelas classes média e alta. Assim, os pobres ocuparam os locais menos valorizados pelo mercado imobiliário, como as periferias, encostas, beiras de rios etc, que apresentavam menor oferta de infraestrutura e serviços públicos básicos.

A favela é a representação do espaço dos pobres e se constitui como a materialização da segregação socioespacial na Cidade. O perverso senso comum a caracterizava como uma área com ausência de civilidade e de carência de urbanidade. Por fazer parte da “não-cidade”, o poder público atuava no sentido de sua extirpação e construção de conjuntos habitacionais nas periferias com infraestrutura urbana e equipamentos públicos precários/ausentes, distanciando os moradores do mercado de trabalho e rompendo seus laços de vizinhança.

Entretanto, a partir da redemocratização do país na década de 1980, deu-se início uma nova geração de políticas públicas para essas áreas, cuja visão passaria a ser a de reconhecer a favela como parte da cidade, uma realidade social e urbanística, e como uma alternativa de acesso à moradia para a população de baixa renda. Assim, observou-se, no âmbito das reivindicações a favor do direito à cidade e pela reforma urbana, a consolidação de uma ruptura em relação à atuação do poder público nessas áreas, o qual passou a reconsiderar as remoções como única alternativa possível, e a atuar no sentido de “integrar” as favelas à cidade por meio do empreendimento de melhorias na infraestrutura, instalação de equipamentos urbanos e atendimentos por parte dos serviços públicos essenciais.

Inicialmente com intervenções pontuais, estes programas foram amadurecendo suas concepções teóricas e práticas. Nesse sentido, o Favela Bairro foi um divisor de água pelo número de áreas contempladas, recursos e pela implementação de um plano de urbanização integral. Promovido pela recém-criada Secretaria Municipal de Habitação, este consistia na implantação de infraestrutura urbana, serviços, equipamentos públicos, além de regularização fundiária e políticas sociais nas comunidades beneficiadas.

Tal programa se tornou uma referência internacional na urbanização de assentamentos de baixa renda e possibilitou um acúmulo de conhecimento técnico na área que seria de grande valia na década seguinte, inspirando, por exemplo, o PUI (Programa de Urbanização Integral) de Medellín. Entretanto, superestimaram-se as intervenções urbanísticas como instrumentos capazes por si só de criar condições sociais inéditas; e a articulação política para promover a manutenção dos equipamentos urbanos e a qualidade dos serviços urbanos no mesmo nível que no resto da Cidade não foi satisfatória.

Nos anos 2010, é implementado o Morar Carioca, em meio a um novo contexto de intensificação do debate e incorporação dos ideais do paradigma do desenvolvimento sustentável no planejamento urbano no Brasil, apesar de essas ideias já haverem surgido bem antes, na década de 1970. Com isso, passou-se a enfatizar a multidimensionalidade do desenvolvimento, que não poderia mais ser resumindo ao crescimento econômico. Portanto, o baixo nível de renda não poderia ser utilizado como único critério para identificar a pobreza real, propondo-se que, além desta condição, fossem analisadas outras “(...) privações que são intrinsecamente importantes” (SEN, 2000: p. 109-110); como a dos direitos sociais básicos e de acesso aos serviços essenciais.

Em meio à emergência de tais ideias, passou-se a demandar formas de gestão e planejamento urbanos mais equitativos, que maximizassem o potencial individual e coletivo de desenvolvimento da sociedade e a adoção de práticas mais sustentáveis. Assim, o Morar

Carioca passa a propor soluções inovadoras e sustentáveis para as favelas do Rio de Janeiro, visando contribuir para uma mudança nas políticas públicas, no sentido de fomentar o desenvolvimento urbano de forma integrada à cidade em todas as suas dimensões social, econômica, cultural e urbanística. Alguns conceitos passam a ser ressaltados, tais como a sustentabilidade ambiental, melhorias habitacionais, o desadensamento para a construção de espaços públicos, a integração com o entorno, maior participação comunitária, dentre outros.

A mobilidade urbana passa, então, a ser enxergada em sua relação com as questões ambientais, desenvolvendo-se tecnologias e soluções mais sustentáveis; e com a equidade social, revelando-se a necessidade de prover as populações mais pobres de melhores condições de deslocamento para acessar as oportunidades de trabalho, estudo, cultura e lazer existentes na cidade.

A mobilidade se transformou em um aspecto central no mundo contemporâneo. O movimento cada vez mais veloz de bens, pessoas, dinheiro e informações fez com que a mobilidade urbana se constituísse em um ativo, uma forma de capital. E a falta dela passa a ser vista como uma das dimensões de desvantagem de grupos sociais e de determinadas áreas segregadas da cidade. Especialmente, com base na experiência de Medellín, que elaborou um programa de urbanização integral, tendo a mobilidade urbana como foco, e do PAC no Complexo do Alemão; o Morar Carioca passou a incorporar a componente mobilidade urbana nos projetos de urbanização de favelas, identificando-a como um importante instrumento de combate às desigualdades socioespaciais.

Posto isto, esse estudo buscou analisar de que forma as intervenções voltadas à promoção da mobilidade e acessibilidade urbanas promovidas pelo programa Morar Carioca poderiam contribuir para a integração dessas áreas com o resto da Cidade. Nesse sentido, foi discutido como vem sendo tratadas as propostas relativas à mobilidade urbana para o

Complexo da Providência e o monitoramento das intervenções em curso, tendo a agenda do desenvolvimento sustentável e suas múltiplas dimensões como referência.

Constatou-se, em primeiro lugar, que a mobilidade urbana poderia contribuir para a diminuição das desigualdades socioespaciais entre as favelas e o resto da cidade, por meio da diminuição do tempo de deslocamento e maior acesso às oportunidades, todavia essas intervenções não inexoravelmente levarão a isso.

A mobilidade pode ser vista a partir de uma rede que articula diversas rotinas, recursos, necessidades, interesses, expectativas, papéis produtivos e reprodutivos de diversos grupos relacionados entre si por meio de vínculos práticos e emocionais na organização de suas vidas cotidianas. E a capacidade de deslocamento de um cidadão urbano está condicionada a diversos fatores, tais como acesso físico ao modo de transporte; custo econômico, composto pelo valor da tarifa e custo de oportunidade do tempo de deslocamento, pelas condições físicas do indivíduo, dentre outros. Dessa forma, os grupos assimilam a mobilidade urbana de maneira distinta de acordo com o contexto socioespacial, o gênero, idade e o nível econômico.

Em segundo lugar, para realizar uma intervenção urbanística e um plano de mobilidade urbana, faz-se necessário realizar um diagnóstico físico, socioeconômico e jurídico das áreas, a fim de compreender a condição urbana em sua totalidade, para que, juntamente com a participação da comunidade se possa realizar uma opção tecnológica e implementar a solução que melhor atenda à necessidade da população que a habita.

Em terceiro lugar, constatou-se que para promover uma mobilidade urbana sustentável, torna-se fundamental que as políticas de transporte sejam planejadas de forma integrada com os demais sistemas urbanos, potencializando os investimentos e evitando a sobreposição de ações. A mobilidade urbana ocupa um papel de destaque nas estratégias de ordenamento e gestão do território e para constituição de um plano de desenvolvimento local,

precisando estar relacionada a um conjunto indissociável de ações de infraestrutura, serviços especializados, ações institucionais, sociais e econômicas.

Por último, as intervenções urbanísticas e ações devem estar apoiadas por agentes sociais que efetivamente decidam, vivenciem e definam os “usos da cidade”, e amparados por instrumentos apropriados para implantação desses projetos. Assim, é importante dar visibilidade aos conflitos inerentes ao espaço urbano em função dos diversos tipos de interesses e, a partir daí, desenvolver soluções conjuntas que lidem com a realidade complexa das favelas. A insuficiência de pactos territoriais entre os atores locais pode não criar um ambiente apropriado para diálogo e proposição de políticas públicas e de ações conjuntas. Por outro lado, a construção conjunta de soluções visibiliza conhecimentos e anseios dos moradores e gera sentimentos de pertencimento.

Somando-se a isso, no pós-intervenções, é importante manter uma rotina de monitoramento e conservação das ações e intervenções realizadas. Para isso, as diferentes esferas de governo necessitam desenvolver estratégias e soluções técnicas inovadoras para incluir as favelas nas rotinas de conservação com o mesmo padrão de qualidade que o fazem no resto da Cidade.

Focando especificamente na zona portuária, tem-se que, na década de 1970, esta viveu o ápice do esvaziamento funcional em função do processo de containerização, degradação física e abandono por parte do poder público, que estava concentrado na expansão da ocupação no bairro da Barra da Tijuca. Entretanto, no final desta mesma década, a postura do poder público em relação a essa área começa a mudar, devido à decadência socioeconômica e à crescente preocupação com a preservação do patrimônio. Com isso, a partir dos anos 1980, desenvolveram-se projetos de recuperação no patrimônio arquitetônico do Centro, com o tombamento de diversos prédios importantes para a memória urbana e no desenvolvimento do

denominado Corredor Cultural para valorizar o patrimônio cultural, arquitetônico e artístico do Centro.

A realização de experiências de renovação urbana da área portuária empreendidas em várias cidades do mundo e a realização dos grandes eventos (Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos de 2016) serviram de catalisador de recursos para a realização de grandes projetos, que se constituiriam no legado urbano e ambiental dos Jogos. Assim, empreenderam-se dois programas de grande vulto: o Porto Maravilha e o Morar Carioca no Complexo da Providência, geridos pela CDURP e SMH, respectivamente. Ambos estão promovendo intervenções urbanísticas que estão alterando sobremaneira a infraestrutura urbana, equipamentos públicos e mobilidade urbana.

Na zona portuária como um todo, a importância da questão fundiária para a diminuição das desigualdades sociais não foi mencionada por nenhuma das esferas de governo; tornando a política urbana como um somatório de intervenções urbanísticas desconectado de um planejamento de longo prazo, não observando-se a aplicação dos instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade para estimular o aproveitamento dos imóveis vazios e subutilizados em áreas centrais e infraestruturadas; aplicar concessões de uso especial para fins de moradia, regulação do uso do solo para coibir a retenção especulativa de terras e imóveis etc. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

A partir de monitoramento realizado no Morro da Providência por meio de visitas técnicas; observou-se: 1) ausência de um diagnóstico prévio sobre as demandas em termos de mobilidade urbana na comunidade; 2) um planejamento pouco articulado entre os entes dos diversos âmbitos de governo; 3) falta de detalhamento das intervenções e ausência de transparência quanto aos cronogramas e recursos investidos, dificultando o acompanhamento por parte dos moradores e o controle social; 4) processos de reassentamentos controversos; 5) não conclusão e falta de qualidade das obras; 6) falta de participação comunitária em todas as

fases do projeto; 7) gentrificação, suscedendo-se um processo de especulação fundiária e imobiliário que elevou o preço dos terrenos disponíveis.

Com relação à implantação de meios de transporte, como o teleférico e o plano inclinado, é necessário que a intervenção não seja passageira e pontual, mas que compreenda projetos urbanos complementares, de melhoramento do espaço público e infraestrutura, programas sociais a partir de planejamento e pressupostos participativos, pautados em um projeto de cidade que se quer para os cidadãos que nela habitam. Assim, para que a implantação desses equipamentos não esteja desconectada da realidade local, deve ser estudada a viabilidade de sua instalação em cada contexto socioespacial, e integrá-los com os planos de uso do solo e sistemas urbanos já existentes. Para isso, seria recomendável que houvesse um estudo de impacto de vizinhança adequado à realidade do Morro da Providência, além de um estudo de demandas para decidir em conjunto com os moradores a tecnologia e o plano de circulação viária que mais se adequaria.

Para as ações de melhoria urbana em assentamentos de baixa renda, são necessários: i) estudos de base que permitam conhecer em detalhe as condições sociais e de mobilidade daqueles que utilizarão o sistema, assim como a funcionalidade urbana e os planos futuros; ii) desenvolvimento de projetos integrais que incluam elementos de requalificação do espaço público, assim como a aproveitamento de oportunidades de desenvolvimento urbano e social; iii) integração física e tarifária com outros modos de transporte é outro aspecto essencial sem o qual o atrativo para os usuários se reduz consideravelmente; iv) avaliação do projeto frente a outras alternativas; e v) construção de capacidade institucional para manter e operar o serviço.

Conclui-se, portanto, não há cidade totalmente fragmentada nem totalmente integrada, mas será mais integrada na medida em que for menos fragmentada e vice versa. Em razão do enraizamento histórico dessa segregação, no momento se trabalha apenas com a gestão dessas desigualdades originárias, já que a superação desta só pode ser alcançada mediante a

concepção de um novo projeto de cidade, a partir da tomada de consciência entre as partes, de que são dependentes umas das outras.

A forma como as ações atualmente têm sido conduzidas no que tange à integração setorial e entre esferas de governo apresentaram avanços, ainda que de forma tímida. Em alguns casos, partiu-se do setorial atomizado, ou seja, de setores planejando e empreendendo suas ações de maneira estanque; para o setorial articulado, que consistiria em realizar parcerias com outros setores em alguns projetos, mas isso não é suficiente. É importante evoluir para uma perspectiva sistêmica e territorializada. Planejar as ações sobre o território é diferente de pensar as ações para o território. Pensar as ações sobre o território remete ao espaço como mero receptáculo de redes de infraestrutura; enquanto que pensar as ações para o território significa transcender as redes técnicas, considerando a vida que anima em sinergia com os fixos (infraestrutura).

A implantação de equipamentos de transportes e abertura de vias nessas áreas sem levar em consideração as especificidades locais, e sem a construção de outras políticas urbanas integradas com a participação dos moradores, não poderá levar à integração socioespacial dessas áreas aos seus entornos, mas apenas reforçar a fragmentação do tecido socioespacial da cidade. Para que o projeto contribua, de fato, para a diminuição das desigualdades socioespaciais, é necessário que haja pactos territoriais que venham a gerar uma articulação e cooperação entre os atores envolvidos (moradores da comunidade e do entorno, poder público, organização não governamentais, iniciativa privada etc), criando novas perspectivas de política e governança em nível territorial que facilitem a coordenação das ações/projetos no território.

Como proposta de trabalhos futuros, sugere-se a elaboração de um método para Estudos de Impacto de Vizinhança específico para os projetos de urbanização de favelas. Também seria de grande contribuição um estudo mais aprofundado sobre as técnicas

utilizadas nos projetos de urbanização de favelas com o intuito de promover a integração entre as favelas e seus entornos, como, por exemplo, a construção de áreas de lazer e comércio, e construção de equipamentos de uso comum nos limites das comunidades etc. Além disso, apesar das restrições decorrentes da falta de dados e informações sobre as favelas cariocas, uma vez finalizadas as obras, seria importante analisar a estrutura viária antes e depois das intervenções do Porto Maravilha e do Morar Carioca no Complexo da Providência, e realizar uma análise dos ganhos em no tempo de deslocamento e qualidade do mesmo alcançados pelos moradores das localidades do Complexo da Providência em seus deslocamentos e no acesso às oportunidades e serviços da cidade.

REFERÊNCIA

- ABIKO, A.; COELHO, L. de O. *Urbanização de favelas: procedimentos de gestão. Recomendações Técnicas HABITARE Volume 4*, Porto Alegre, 2009
- AQUINO, N. B.; PEREIRA, W. F.; PEREIRA, W. A. A. *A Mobilidade desejada em Áreas Delicadas – Estudo de Caso no Complexo do Alemão do Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www.sinergiaestudos.com.br/conteudo/download.asp?cdc=149>. Acesso em: 28/5/2012
- ARAÚJO, Flavio Ferreira de. *Empresariamento Urbano: concepção, estratégias e críticas*. In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, Conferência do Desenvolvimento Code. IPEA, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7-artigo7.pdf>. Acesso em: 29/12/2011
- BAHIA, Maria D. P. *Política de intervenção urbana: uma leitura crítica sobre os programas Rio Cidade e Favela Bairro*. Dissertação, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000
- BANISTER, D. *The sustainable mobility paradigm*. Transport Policy, 15, p. 73–80, 2008
- BARANDIER JUNIOR, José R. da G. *Acessibilidade da População Alvo do Programa Habitacional para Baixa Renda na Cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação (Engenharia dos Transportes). Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2012.
- BARBOZA, Sylvia. *O Projeto Mutirão da SMDS (PCRJ) e a Participação Popular* In: Habitação Social-Urbanismo, 2010. Disponível em: <http://habitao-social.blogspot.com.br/2010/02/blog-habitacao-e-urbanismo-vamos-levar.html> Acesso em: 23/04/2013
- BATISTA, Pierre. *Discurso durante primeiro teste tripulado no teleférico da Providência*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/materias/mobilidade-bondinho/mb.aspx>. Acesso em 06/06/2013
- BORGES, Marília Vicente *O zoneamento na Cidade do Rio de Janeiro: gênese, evolução e aplicação*. Dissertação (Planejamento Urbano). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2007
- BOSCO, Francisco. Prefácio. In: SILVA, Jailson de Souza e. *O Novo Carioca*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012
- BOTELHO, Adriano. *A produção do espaço e o empresariamento urbano: o caso de Barcelona e seu Fórum das Culturas de 2004*. In: GEOUSP – Espaço e Tempo, nº 16, p. 111-124, São Paulo, 2004
- BRAND, 2012. *Resonancias políticas de los metrocables*. In: D'ÁVILA, Julio (org.). *Movilidad urbana e pobreza: aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. The Development Planning Unit, UCL/ Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín, 2012
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998

_____. *Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000*. Brasília, DF, Senado, 2000

_____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Brasília, Presidência da República/ Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2001

BRICS POLICY CENTER (2013) *Revitalização de zonas portuárias: Riscos e oportunidades para economias emergentes*. In: BRICS-Urbe, Policy Brief, junho, 2013

BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Nosso futuro comum: comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991

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

CANO, W. *Reflexões sobre o Brasil e a nova des-ordem internacional*. Campinas: Unicamp, 1993

CARDOSO, Adauto. *Em torno da cidade partida : dualização, segregação e produção do espaço no Rio de Janeiro*. In: Encontro Nacional da ANPUR, 7º, Recife, 1997. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1765>. Acesso em: 22/07/2012

CARDOSO, Adauto Lucio ; ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil*. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos*. Rio de Janeiro: Territoriais Letra Capital, 2013 Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf. Acesso em: 22/07/2013

CARMO FILHO, Manoel Martins do. *Procedimento Metodológico de Avaliação da Acessibilidade e Mobilidade nos pólos produtivos do interior do Amazonas*. Tese. Rio de Janeiro: Engenharia de Transportes/UFRJ, 2009

CARMONA, 2006. *Los pactos territoriales em Italia: Um análisis de la experiencia reciente y SUS implicâncias em términos de governance*. EURE (Santiago), ago. 2006, v. 32, nº 96

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. *Quatro vezes cidade*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994.

CASTELLS, Manuel & BORJA, Jordi. *As cidades como atores políticos*. In: Novos Estudos CEBRAP, nº. 45, julho/1996, p. 152-166

CAVALCANTI, Nireu. *O Rio de Janeiro Setecentista: A Vida e a Construção da Cidade da Invasão Francesa até a Chegada da Corte*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004

CAVALLIERI, Paulo Fernando A.. *Favelas cariocas: mudanças na infraestrutura*. In: 4 estudos. Rio de Janeiro: IPLANRIO/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1986

CAVALLIERI, Fernando; VIAL, Adriana. *Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010*. Rio de Janeiro: IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, maio/2012. Disponível em: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/3190_FavelasnaCidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF. Acesso em: 05/05/2014

CDURP. *Relatório de Atualização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro*. Estudo elaborado pela Sinergia Estudos e Projetos Ltda. Rio de Janeiro/CDURP, jun/2013. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/web/esq/volume-1.pdf>. Acesso em: 23/04/2013

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Editora Ática, 2002

COUPÉ, Françoise; BRAND, Peter; D'ÁVILA, Julio D. *Medellín: contexto institucional y cambio de paradigma urbano*. In: D'ÁVILA, Julio (org.). *Movilidad urbana e pobreza: aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. The Development Planning Unit, UCL/ Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín, 2012

COUPÉ, Françoise. *Los metrocables: riesgo, pobreza e inclusión*. In: D'ÁVILA, Julio (org.). *Movilidad urbana e pobreza: aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. The Development Planning Unit, UCL/ Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín, 2012

CURTIS, Carey. *Planning for sustainable accessibility: The implementation challenge*. Transport Policy 15 (2008), Perth: Curtin University of Technology, 2007, p. 104–112. Disponível em: www.elsevier.com/locate/tranpol. Acesso em 26/08/2014

D'ÁVILA, Julio; BRAND, Peter. *Los Metrocables y el 'urbanismo social': dos estrategias complementares*. In: D'ÁVILA, Julio (org.). *Movilidad urbana e pobreza: aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. The Development Planning Unit, UCL/ Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín, 2012

DIAS, L. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: DIAS, L.; SILVEIRA, R. L. L. da (org.) *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005

DUARTE, Ronaldo Goulart. *O processo de reabilitação e renovação urbana na Cidade do Rio de Janeiro e suas perspectivas*. In: Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona, Vol. IX, núm. 194 (44), 1 de agosto de 2005

FERREIRA, Alvaro *O Projeto de revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro: os atores sociais e a produção do espaço urbano*. In: Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona, Vol. XIV, núm. 331 (31), 1 de agosto de 2010

FRANÇA, Bruno A. de. *Urbanização de favelas no Rio de Janeiro: as favelas de Praia da Rosa e Sapucaia 12 anos após a experiência do Programa Bairro Novo*. Rio de Janeiro, Dissertação, IPPUR/UFRJ, 2011

GEAP . *Bases da política habitacional da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1993

GLASS, Ruth, London: aspects of change, London: MacGibbon & Kee, 1964

GÓES, Felipe. *Morar Carioca: Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais*. Palácio da Cidade, Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Discurso de lançamento do programa Morar Carioca. 27 ago. 2010

GOMIDE, A. de A.. *Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas*. Texto para discussão nº 960. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em: <http://brasil.indymedia.org/media/2006/12//369497.pdf>. Acesso em: 23/04/2012

_____, A. de A. *Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais*. In: Políticas sociais – acompanhamento e análise, 12, fev/2006. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio5_alexandre12.pdf. Acesso em: 23/04/2012

_____, A. de A. *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no. 1334, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/91155/1/577092952.pdf>. Acesso em: 23/04/2012

GRAND JUNIOR, João. *Novos cenários para a competitividade portuária em tempos de reestruturação da economia mundial: uma análise sobre a dimensão produtiva da relação cidade-porto através da experiência de Itajaí, SC*. Dissertação. Departamento de Pós Graduação em Geografia/UFRJ, 2009

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992
IBAM. *Avaliação Institucional do Programa Favela-Bairro: A Vertente do Poder Público*. Outubro /1996

HELLER, L. *Esgotamento sanitário em zonas de urbanização precária*. Dissertação (Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Escola de Engenharia/ UFMG, Belo Horizonte, 1989

IBGE (2010) Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 02/04/2014

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. *Relatório IAB - Concurso Favela Bairro e Cidade Inteira - Prefeitura do RJ*. Rio de Janeiro, 1999

IPLANRIO. *Cadastro das Favelas do Município do Rio de Janeiro*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: IPLANRIO/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1983

IPP. *O Rio de Janeiro e o Favela Bairro*. In: Coleção Estudos Cariocas. Rio Estudos nº 120, Coleção Estudos da Cidade, Rio de Janeiro, set/2003. Disponível em: http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/64_o%20rio%20de%20janeiro%20e%20o%20favela-bairro.PDF Acesso em: 23/04/2012

IPP (a). *O Rio de Janeiro e o Favela Bairro*. In: Coleção Estudos Cariocas. Rio Estudos nº 120 setembro de 2003. Disponível em: http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/64_o%20rio%20de%20janeiro%20e%20o%20favela-bairro.PDF. Acesso em: 23/04/2012

_____. *Favela X Não Favela*. In: Cadernos do Rio. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Instituto Pereira Passos, junho/ 2013

ITDP. *As cidades somos nós: 10 princípios para a mobilidade urbana* ITDP, 2011. Disponível em: <http://thecityfixbrasil.com/2011/05/24/os-dez-principios-basicos-para-uma-mobilidade-sustentavel-de-sucesso/>. Acesso em: 23/04/2012

JIRÓN, Paola. *La importancia de la experiencia de movilidad en la planificación del transporte. Aprendizajes de Santiago de Chile*. In: D'ÁVILA, Julio (org.). *Movilidad urbana e pobreza: aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. The Development Planning Unit, UCL/ Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín, 2012

JORNAL JUSTIÇA GLOBAL BRASIL. *Carta dos moradores da Providência à população do Rio de Janeiro*. 12/09/2012. Disponível em: <http://global.org.br/arquivo/carta-dos-moradores-do-morro-da-providencia-a-populacao-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 26/04/2014

KAUFMANN, V; BERGMAN, M.; JOYE, D. *Motility: Mobility as Capital*. Internacional Journal of Urban and Regional Research, Vol. 28, nº 4: p. 745-756, 2004

KLEIMAN, Mauro. *Intervenções Públicas em favelas para dotação de redes de serviços de água e esgoto: perspectivas e limites de acesso ao mundo urbanizado*. Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2010, vol. 10, nº 1 e 2, p. 93-108. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/dhtm/seer/index.php/cpgau>. Acesso em: 29/12/2011

_____, Mauro. *A implantação de redes de água e esgoto em favelas do Rio de Janeiro – Brasil, e a problemática da ordenação do território*. In: VII Anais do Congresso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua “Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA”, Talavera de la Reina, fev/2011 Disponível em: http://www.uragentzia.euskadi.net/u810003/eu/contenidos/informacion/comunicacion_eventos/es_doc/adjuntos/ComunA3/18-Kleiman.pdf. Acesso em: 29/12/2011

KOLB, William L. *Integração Social*. In: NETTO, Antonio G. de Miranda *Dicionário de Ciências Sociais*. Fundação Getúlio Vargas/Instituto de Documentação. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986

LEEDS, Elizabeth. *Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local*. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (org.) *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

LEITÃO, Gerônimo; DELECAVE, Jonas. *Morar Carioca: uma nova etapa da urbanização de favelas da cidade do Rio de Janeiro?* Texto da disciplina “Planejamento de Estruturas Urbanas e Regionais”. FAU/USP, 2010. Disponível em: http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Leitao_Geronimo__Morar_Carioca.pdf. Acesso em: 29/12/2011

LEITE, Márcia Pereira. *Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000, vol.15, n.44, p. 43-90. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000300004>. Acesso em: 29/12/2011

LIMA, E.F.W. *Cultura e habitação: revitalizando a área portuária do Rio de Janeiro* In: Arqtextos, dez 2001. Disponível em:<http://www.vitruvius.es/revistas/read/arqtextos/02.019/825>. Acesso em 02/04/2013

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Convenção Mobilidade sustentável na renovação urbana. Cerimônia de lançamento do Challenge Bibendum 2010. Rio de Janeiro, 25 denovembro de 2009. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, Secretaria de Imprensa/ Presidência da República.

MAIOLINO, Ana Lúcia Gonçalves. *Espaço urbano: conflitos e subjetividade*. Rio de Janeiro: Mauad X, FAPERJ, 2008

MARIANO, Mário - Teleférico. In CHORÃO, João Bigotte dir. ed. Enciclopédia Luso-Brasileira de cultura ed. séc. XXI. Lisboa: Editorial Verbo, 1998, vol. 17

MARTINS, Marcos de Oliveira *Acessibilidade na periferia do transporte: o caso de Santa Cruz*. Dissertação, Rio de Janeiro: Engenharia de Transportes/UFRJ, 2011

MARZULO, Eber Pires *Uma típica favela carioca: o Pavão-Pavãozinho*. In: PELLEGRINI, Ana Carolina; VASCONCELLOS, Juliano Caldas de (org.) *Bloco (3)* Novo Hamburgo, Editora Feevale, 2006. Disponível em: [http://www.feevale.br/Comum/midias/b154efa6-79e5-4230-ac4f-eda4056998c4/Bloco%203-Parte%20%20\(horizontal\).pdf](http://www.feevale.br/Comum/midias/b154efa6-79e5-4230-ac4f-eda4056998c4/Bloco%203-Parte%20%20(horizontal).pdf). Acesso em: 08/06/2013

MAYERHOFER & TOLEDO. *Plano de Ação: Plano de Desenvolvimento Sócio Espacial do Bairro da Rocinha*. Rio de Janeiro, abr/2007

MEDEIROS, Sara R. F. Q. de. *BNH: outras perspectivas*. In: Anais da I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. PPEUR/ UFRN. Natal, 2010. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVI%20SADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf>. Acesso em: 17/05/2013

MENDES, Izabel Cristina Reis. *Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica? – Estudo do programa Favela Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação, Arquitetura e Urbanismo. FAU/USP, São Paulo, 2006

MENDES, J. F. G. *Multicriteria Accessibility Evaluation using GIS as Applied to Industrial Location in Portugal*. In: Earth Observation Magazine, v. 10, nº 2, p. 31-35, 2011

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável*. In: Cadernos MCidades nº 6. Brasília, 2004.

OLIVEIRA JUNIOR, João Alencar. *Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social*. In: Revista dos Transportes Públicos, ANTP Ano 33,São Paulo, 1º quadrimestre/2011.

Disponível em: http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/F7434509-1AFA-478A-9ECD-9D0C9224E3A3.pdf. Acesso em 22/04/2013

OSBORNE, Catherine A *História das Urbanizações nas Favelas Parte I: 1897-1988*. Rio On Watch, 2013. Tradução: Ana Rosa Santos, Roseli Franco. Disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=4676>. Acesso em 22/04/2013

PAES, Eduardo. *Discurso durante primeiro teste tripulado no teleférico da Providência*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/materias/mobilidade-bondinho/mb.aspx>. Acesso em 06/06/2013

PASQUINO, G. *Integração Social*. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998

PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade: Favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981

PERLMAN, Janice. *Favela: Four Decadas of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. New York: Oxford University Press, 2011

PINHEIRO, M. B. *Avaliação da efetividade social das políticas de transporte*. In: Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes, 10. Anais, Brasília, ANPET. v.I, p.85-91, 1996

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decretonº 322, de 3 de março de 1976*. Aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro.

_____. *Relatório Final do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio Sempre Rio - Plano de Trabalho* Rio de Janeiro: Imprensa da Cidade, Setembro, 1995

_____. *Comunidades: Um breve histórico*. Cadernos Favela Bairro, Volume II, 2005

_____. *Morar Carioca: Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2010

_____. *Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016: Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2012

_____. *Panorama dos Territórios: UPP Providência. IPP/UPP Social, Rio de Janeiro, 2010*. Disponível em: <http://uppsocial.org/territorios/providencia/>. Acesso em 02/04/2013

_____. *Decreto nº 23.226, de 30 de julho de 2003*. Estimula o uso residencial e misto nas áreas central e portuária da cidade e sua periferia imediata

PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 6.000, de 1 de julho de 1937*. Institui o Código de Obras do Distrito Federal

PRESTON, John; RAJÉ, Fiona. *Accessibility, mobility and transport-related social exclusion*. Journal of Transport Geography, Transport Studies Unit, Oxford University Centre for the Environment: Oxford, 2006. Disponível em: www.sciencedirect.com. Acesso em: 26/08/2014

RAIA JUNIOR, A. A. *Acessibilidade e mobilidade na estimativa de um índice de potencial de viagens utilizando redes neurais artificiais e sistemas de informações geográficas*. Tese (Engenharia). São Carlos: USP, 2000

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Rio de Janeiro: exemplo de merópole partida e sem rumo?*. In: XX Encontro Anual da ANPOCS. Grupo de Trabalho: Estudos Urbanos/96, Caxambu, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=785&Itemid=57. Acesso em: 22/05/2012

RIO DE JANEIRO (Prefeitura). *Lei nº 971, de 04 de maio de 1987*. Rio de Janeiro, RJ, Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 1987

_____. *Decreto nº 7.351, de 14 de janeiro de 1988*. Rio de Janeiro, RJ, 1988

_____. *Decreto nº 7.351, de 14 de janeiro de 1988*. Rio de Janeiro, RJ, 1988

_____. *Lei Complementar nº 16 de 04 de junho de 1992*. Rio de Janeiro, RJ, Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 1992

_____. *Lei Complementar nº 102, de 23 de novembro de 2009*. Rio de Janeiro, RJ, 2009

_____. *Lei Orgânica do Município*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2. ed. rev. e ampl., 2010.

_____. *Lei Complementar nº 111, de 01 de fevereiro de 2011*. Rio de Janeiro, RJ, Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2011

_____. *Decreto nº 36.388 de 29 de outubro de 2012*. Rio de Janeiro, RJ, Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2012

RODRIGUÉZ, Carlos. *Medellín: mobilidade como instrumento de equidade*. Apresentação no Workshop Inserção do Transporte Sustentável no Morar Carioca, Rio de Janeiro: IAB/RJ, out/2011. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/EMBARQNetwork/carlos-rodrguez-medelln-mobilidade-como-instrumento-de-equidade>. Acesso em: 17/05/2014

SABREN. Sistema de Assentamentos de Baixa Renda. Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/IPP. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.html>. Acesso em 02/04/2013

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

SILVA, V. R. A.; ROSSI, A. M. G. *Mobilidade Urbana nos projetos de urbanização de favelas: estudo de caso do Morar Carioca no Morro da Providência*. In: IV SIMPGEU/ENURB, Rio de Janeiro, nov/2013. Disponível em: <http://www.simpgeu.poli.ufrj.br/index.php/simpgeu/simpgeu/paper/view/108/124>. Acesso em: 23/04/2013

LEFF, E. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2002

SANTOS, Maurício Campos dos; ASEVEDO, Marcos de Faria. *Relatório sobre as visitas técnicas realizadas nas comunidades do Morro da Providência e da Pedra Lisa nos dias 23/8 e 7/9/2011 e Parecer Técnico sobre os motivos alegados pela Prefeitura do Rio de Janeiro para a remoção de 832 famílias nessas duas comunidades*. Rio de Janeiro, 31 de outubro de 2011. Disponível em: https://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-morro-da-providc3aancia_final-1.pdf. Acesso em: 22/05/2012

SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002

SARTOR, Carlos Eduardo. *Imagem da cidade - cidade da imagem: uma análise sobre o modelo de intervenção urbana do Rio Cidade*. Dissertação, IPPUR/UFRJ, 1999

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. *Urbanização de Favelas: A experiência do PAC*. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, Brasília, 2010 Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/166/titulo/Urbanizacao+de+favelas%3A+>. Acesso em: 22/05/2012

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SILVA, Gilceia; VASCONCELOS, Lelia. *A caixa que faz cidade: a containerização de áreas portuárias*. In: Anais do XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação. Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, v.13, Florianópolis, 2009

SILVA, Jailson de Souza e. *Carta para Zuenir Ventura*. In: SILVA, Jailson de Souza e. *O Novo Carioca*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012

SILVA, Jailson; BARBOSA, Jorge Luiz; FAUSTINI, Marcus. V. *O Novo Carioca*. In: SILVA, Jailson de Souza e. *O Novo Carioca*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012

SILVA, Maria Laís Pereira da. *Favelas Cariocas: 1930-1964*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005

SILVA, Mirena. *Determinantes da alocação urbana e práticas de mobilidade da população de baixa renda: a segregação espacial na cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação (Engenharia dos Transportes). COPPE/UFRJ, 2011

SILVA JUNIOR, Luís Régis Coli. *O programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Dissertação, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2006

SMH (1999) *Cidade inteira: a política habitacional da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Habitação/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1999

SMH. *Minha Casa, Minha Vida Recomendações, Orientações e Caderno de Encargos para Habitação Sustentável*. Rio de Janeiro. SMH/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2009

SMH. *Minha Casa, Minha Vida 2 : Formulário habitacional*. Rio de Janeiro. SMH/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2009b. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 17/05/2013

SOARES GONÇALVES, Rafael. *A Política, o Direito e as Favelas do Rio de Janeiro. Um breve olhar histórico*. Campinas: Urbana - Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade, v. 1, p. 1-23, 2006

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Urbanização e desenvolvimento no Brasil atual*. São Paulo: Editora Ática, 1996

_____, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000

_____, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

STRMTG. *Les téléphériques. Preamble*. Paris: Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés, 19 août 2005. Disponível em: http://www.strmtg.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=31. Acesso em: 28/5/2012

TOSTES, Maria Isabel de Vasconcelos Porto. *Da Copa de 82 ao Morar Carioca – A inovação e a consolidação da presença do Poder Público com base na participação popular*. In: GUIMARAENS, Cêça; MOREIRA, Pedro da Luz. *Cidade Integrada III: reflexões sobre diagnóstico social*. Série Cidade Integrada, Rio de Janeiro: Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento do Rio de Janeiro, 2013

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara (2001) Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas. Annablume: São Paulo, 3ª. Ed

VASQUÉZ, Jesús María *Integração*. In: NETTO, Antonio G. de Miranda *Dicionário de Ciências Sociais*. Fundação Getúlio Vargas/Instituto de Documentação. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986

VENTURA, Zuenir. *Cidade Partida*. Companhia das Letras, São Paulo, 1994

ZALUAR, Alba. *Crime, medo e política*. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (org.) *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

ZILBERBERG, Sonia. *Morro da Providência: memórias da Favela*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esporte, 1992

Sites

http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp

<http://uppsocial.org/programa/>

<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>

<http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/>

<http://www.pac.gov.br/especial/28>

<http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/mnuCDURP.aspx>

<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.html>

http://www.itdpbrasil.org.br/index.php?lang=pt-br#.U3l_u9L1mOM

<http://www.brtbrasil.org.br/index.php/brt#.U3nh29L1mOM>

<http://supervia.com.br/>

<http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?article-id=139912>

<http://portomaravilha.com.br/materias/mobilidade-bondinho/mb.aspx>

<http://odia.ig.com.br/portal/rio/festival-gastron%C3%B4mico-faz-a-chapa-esquentar-na-provid%C3%Aancia-1.508120>

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/11/laje-da-jura-vira-camarote-para-ver-implosao-da-perimetral-no-rio.html>

<http://www.cidadeolimpica.com.br/noticias/morar-carioca-pensao-faz-sucesso-entre-operarios-na-providencia/>

<https://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/>