



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

O PROGRAMA “MORAR CARIOCA” E A EXPERIÊNCIA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: DA REMOÇÃO À URBANIZAÇÃO

JONATHAS MAGALHÃES PEREIRA DA SILVA (POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS) -
jonathas.silva@puc-campinas.edu.br
ARQUITETO URBANISTA - PROFESSOR DOUTOR - POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS

Luiz Carlos M. de Toledo (UERJ - RJ) - mt.lct@terra.com.br
ARQUITETO URBANISTA - PROFESSOR DOUTOR - UERJ

Vera Regina Tângari (PROARQ UFRJ) - vtangari@uol.com.br
ARQUITETO URBANISTA - PROFESSOR DOUTOR - PROARQ UFRJ

Eduardo A. C. Nobre (FAUUSP PPGA) - eacnobre@usp.br
ARQUITETO URBANISTA - PROFESSOR DOUTOR - FAUUSP PPGA

Claudio Manetti (ESCOLA DA CIDADE - SP) - claudiomanetti@uol.com.br
ARQUITETO URBANISTA - PROFESSOR ESCOLA DA CIDADE

Laura M. M. Bueno (POSURB - CEATEC - PUC-CAMPINAS) - laurab@puc-campinas.edu.br
ARQUITETO URBANISTA - PROFESSOR DOUTOR -

Maria Amélia D. F. D’Azevedo Leite (FAU - CEATEC - PUC-CAMPINAS) - fleite@hiway.com.br
ARQUITETO URBANISTA - PROFESSOR DOUTOR -

Miguel Reis Afonso, - miguel-reis@uol.com.br
ADVOGADO, MESTRE PELA FAUUSP

1. INTRODUÇÃO: da remoção à urbanização das favelas

O Rio de Janeiro viu, nos últimos 100 anos, uma parte importante de seu território ser ocupada por favelas e loteamentos irregulares. Nos últimos dez anos, boa parte dessas ocupações transformou-se em territórios segregados, onde uma grande parte da população de baixa renda encontrou as condições de moradia e sobrevivência não providas pela cidade formal. As diferenças gritantes de qualidade de vida decorrentes da falta de infraestrutura e de serviços públicos, que são restritos à cidade formal e, mais do que tudo, o preconceito histórico da sociedade de elite em relação às classes sociais mais pobres contribuíram para erguer muralhas invisíveis em torno das favelas, numa tentativa de isolá-las da cidade a que pertencem e que, mais recentemente, concretizaram-se nos muros levantados para conter seu crescimento.

Esse, entre outros tantos equívocos, têm contribuído para aumentar o preconceito em relação aos moradores em favelas, pois tanto a degradação ambiental e a criminalidade existentes devem ser creditadas, em primeiro lugar, à ausência do Estado que, durante décadas, reduziu sua presença e a aplicação de recursos nas favelas ao mínimo, preferindo dirigi-los para áreas mais nobres onde moram as elites e que também são mais rentáveis, dos pontos de vista econômico e político.

Se as favelas não crescessem tanto, poluindo a paisagem e desvalorizando nossos imóveis, se o tráfico de drogas não ameaçasse nossas famílias e nos impedisse de circular livremente pela cidade, se os gastos com segurança particular não fossem tão elevados, a manutenção do status que seria conveniente para a parcela da sociedade que sempre se beneficiou com a proximidade de mão de obra abundante e barata, pronta a trabalhar na informalidade em atividades pouco prestigiadas, ainda que fundamentais para a economia informal e para o bem estar dos patrões, em se tratando de serviços pessoais de toda a espécie.

Os Governos, historicamente alheios ao crescimento e às necessidades da população favelada, têm agravado o problema com políticas excludentes que dificultam o acesso à terra e desalojam os pobres sob os mais diversos pretextos, ora para “modernizar” a estrutura urbana, como na abertura da Avenida Rio Branco, no início do século XX, ora com a bandeira higienista, como no desmonte do Morro do Castelo na década de 1920, para “arejar” o Centro da Cidade, ora para atender a interesses imobiliários, como nas remoções dos anos 1960, sob o manto protetor da ditadura.

O embelezamento da cidade, visando prepará-la para realização de eventos, também serviu de pretexto para levar os pobres para longe de seu mercado de trabalho, como aconteceu durante a preparação da cidade para as comemorações do primeiro centenário da

Independência, desafio enfrentado pelo prefeito Carlos Sampaio (1920-1922). Bom exemplo dessa situação foi o caso da Favela do Esqueleto, cuja remoção, juntamente com o morro que lhe deu nome, foi feita, segundo Andreilino Campos, para “melhorar a estética do Estádio Mario Filho” (CAMPOS, 2005: 76), dando lugar ao terreno onde foi construída a UERJ - Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

A política de remoções, seja na ação que desalojou os habitantes dos cortiços e casas de cômodos da área central ou naquela que removeu os moradores das favelas da Zona Sul e da Zona Norte para a Cidade de Deus e Vila Kennedy, além de brutal, revelou-se inócua para a contenção do processo de favelização do Rio de Janeiro.

Lícia Valladares, em seu livro “Passa-se Uma Casa”, explica a principal razão desse insucesso:

O processo de expansão das favelas esteve sempre associado à questão habitacional (a produção de moradias muito abaixo da demanda por esse bem) e, em geral, acusam-se os moradores de favelas de “incapacitados” de adaptar-se à dinâmica do capitalismo. Entretanto, para o favelado excluído do mercado formal do trabalho, há muito tempo, morar em favela representa não apenas uma questão habitacional e sim uma alternativa de moradia dotada de característica altamente vantajosa: está fora dos padrões institucionais e dentro das possibilidades concretas de cada favelado (VALLADARES, 1978: 31).

A afirmação de Licia Valladares explica, em parte, a resistência dos moradores em deixar suas comunidades, bem como o fluxo de famílias que recorrem às favelas por questão de sobrevivência, numa cidade que lhes nega a condição plena de cidadão, como ensina Milton Santos:

É impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial. Vimos, já que o valor do indivíduo depende do lugar em que está e que, desse modo, a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida não será vivida com aquele mínimo de dignidade que se impõe (SANTOS, 1987, p.116).

Com o fim da ditadura, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica da Cidade do Rio de Janeiro, o seu Plano Diretor Decenal e, mais recentemente, a firme atuação da Secretaria Municipal de Habitação à frente dos programas municipais, como o “Favela-Bairro”, afastaram o fantasma da remoção que, ainda assim, assusta a população das favelas toda vez que o assunto volta à tona, como em abril de 2010 por conta das enchentes que assolaram a Cidade e o Estado.

Atualmente, a urbanização das favelas é um consenso duramente conquistado e não mais a utopia a que se lançou, em 1965, um grupo de alunos da faculdade de arquitetura da UFRJ,

tendo à frente o saudoso arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, ao elaborar um plano de urbanização para a favela Brás de Pina. De todos os ensinamentos que Carlos deixou o que mais nos comove, e talvez o mais importante, foi dar voz aos moradores em todos os trabalhos de que participou, sendo esses sempre tratados como protagonistas do processo de planejamento, ou, como ele dizia, como seus clientes.

As palavras que escolheu para relatar o início do Plano de Brás de Pina, e que até hoje nos servem de estímulo e inspiração, descrevem o momento em que, por falta de uma planta geral da favela, o arquiteto tratou de ensinar aos moradores noções básicas de triangulação para que desenhassem em pedaços de papel pequenos trechos da favela que cuidadosamente reunidos formaram o desenho que faltava:

Como Urbanista nunca tive melhor experiência profissional do que a desse tempo em que trabalhamos tão diretamente com os nossos “clientes”. Ainda que parecesse lógico o contrário, é muito raro que urbanistas tenham contatos face a face com as pessoas para quem fazem planos. Vivíamos com o escritório cheio de favelados que o invadiam para ver o que fazíamos e ficavam para discussões que varavam a noite. Era emocionante ir recebendo aqueles pedaços dos mais diversos papéis e ir vendo um trabalho que surgia aos poucos (SANTOS, 1981, p.45).

Em 2010, quando o número dos moradores de favelas ultrapassa a casa de um milhão, é difícil acreditar que no final da década de 1940, reconhecidamente o período de maior proliferação de favelas no antigo Distrito Federal, o censo de favelas de 1948 contabilizou apenas 105 comunidades e uma população de 169.305 habitantes. De um problema quase pontual, que poderia ter tido solução com uma oferta de moradias populares compatível com a demanda da época, o crescimento das favelas tornou-se de difícil solução, tanto pela dimensão do problema como pelo volume de recursos humanos e financeiros necessários.

Com o Programa “Morar Carioca”, uma nova oportunidade se apresenta para o enfrentamento da tarefa de integrar as favelas à cidade, requalificando seu espaço, aumentando sua acessibilidade, dotando-as de infra-estrutura e de serviços urbanos.

A meta do Governo Municipal de urbanizar todas as favelas até 2020 é, certamente, ambiciosa. Entretanto, para concretizá-la a Prefeitura contará com conjuntura favorável, tanto pelo momento econômico que o país e, particularmente, o Rio de Janeiro atravessam, como pelo alinhamento político entre os governos federal, estadual e municipal e pelo compromisso inadiável dessas instâncias de governo de preparar a cidade para os eventos que serão realizados a partir de 2012: com os Jogos Militares; a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas, em 2016. Finalmente, os acontecimentos de novembro de 2010, no Rio de Janeiro, com a retomada do território do Morro do Alemão, chamaram a atenção mundial

sobre suas favelas. A implantação das UPP's e a repressão do tráfico sugerem a urgência de propiciar as melhorias necessárias.

A urbanização das favelas, entretanto, apesar de ser uma etapa importante no processo de garantir aos mais pobres o acesso a bens e serviços, contribuindo para que o Rio de Janeiro possa ser uma cidade mais justa e solidária, não será suficiente para evitar o crescimento das comunidades que realimentará o problema com que hoje nos defrontamos. Para que a questão seja efetivamente equacionada será necessário que, em paralelo à urbanização, ocorra uma oferta de moradias populares em locais servidos de infraestrutura, serviços urbanos e meios de transporte que garantam um acesso rápido e barato ao mercado de trabalho.

Nesse sentido, a conjuntura também se mostra favorável, devido às grandes obras viárias em andamento e as que estão prestes a começar que, além de proporcionar novas e melhores opções de circulação, criarão condições para que o governo estadual e o local formem um estoque das terras a serem desapropriadas para a implantação das rodovias, dando condição para a promoção de um amplo programa habitacional, nos moldes do Minha casa Minha Vida do Governo Federal, que contribua para eliminar uma das principais causas do processo de favelização da cidade: a falta de acesso à moradia que atinge as camadas mais pobres da população.

2. A PROPOSTA: tempo e processo

O desafio do Programa "Morar Carioca" aumenta substancialmente ao se buscar a recuperação do habitat urbano no município do Rio de Janeiro, em meio a um conjunto considerável de intervenções e obras em prazos estratégicos, e a conversão de áreas problemáticas em matéria prima para uma nova cidade. Como transformar uma cidade maravilhosa numa cidade mais digna para todos os seus moradores?

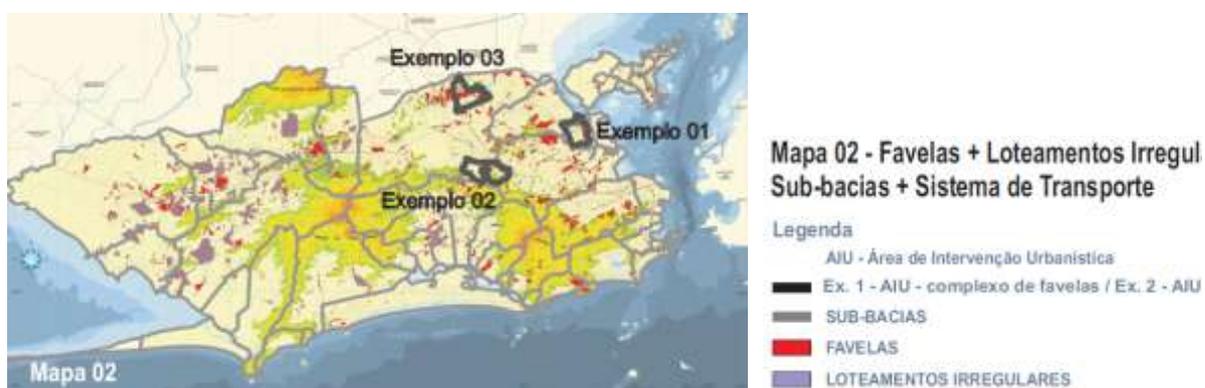
A matriz para um plano habitacional que respeite as relações do lugar e suas articulações deve ser o resultado do manejo do território em diversas escalas, considerando revelar e apreender outras formas de gestão, inovadores instrumentos de reconversão urbana, mecanismos ambientais ativos, garantias fundiárias confiáveis, paisagem e espaços urbanos socialmente justos e habitação digna. Para tanto, o plano habitacional, precisa, no mínimo, conter:

- a) Qualidade habitacional para todos, sobretudo para os mais carentes;
- b) Qualidade nos deslocamentos e otimização do tempo de percurso dos moradores;
- c) Espaços públicos adequados para o desenvolvimento cultural, político e social em todos os setores da cidade;
- d) Equipamentos e sistemas de formação educacional para todas as rendas;
- e) Equipamentos de saúde e lazer e áreas verdes para todos e em todos os lugares.

No entanto, qualquer ação desse porte, abrangência e prazo requer procedimentos que transcendam as obras de infraestruturas mínimas em unidades habitacionais básicas, sendo necessário ampliar o foco dos projetos integrados e reverter suas linhas de força e ambiências para as determinações do desenho em quatro escalas de abrangência abaixo identificadas:



1. **Escala da Região:** compreende a divisão dos compartimentos territoriais obedecendo a metodologia dos estudos de análise tipo-morfológica da paisagem.



Fonte: Desenho dos autores, sobre base da PCRJ

2. **Escala da Cidade:** define a delimitação das Áreas de Intervenção Urbanística - AIU (Estatuto da Cidade e Plano Diretor) para intervenção e constituição de instrumentos urbanísticos visando a consolidação habitacional e a garantia, de forma sistêmica, de qualidade urbana e ambiental.



Figura 01 – Exemplo de AIU - Área de Intervenção Urbanística, proposta como estratégica para estabelecimento de uma Escala de Vizinhança.

3. **Escala da Vizinhança:** refere-se ao recorte de aproximação da favela e seu entorno imediato, delimitado pela AIU. Dessa maneira a determinação do âmbito do projeto é estabelecida pelas pertinências das escalas anteriores em detalhamento dos pontos e conexões diretamente ligadas ao projeto habitacional.

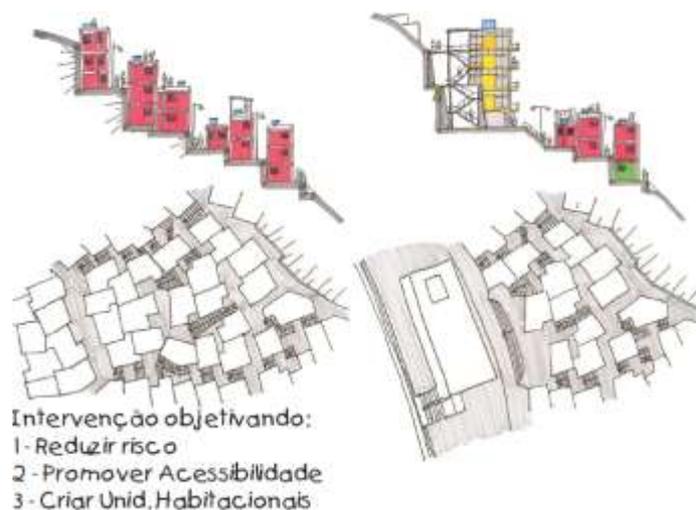


Figura 02 – Exemplo intervenção na Escala da Moradia

4. **Escala da Moradia:** representa o recorte dos trechos de intervenção para o detalhamento dos projetos específicos e para direta transformação do lugar ou sua consolidação, considerando as riquezas vistas e discutidas no processo de aprimoramento dos projetos.

Na cidade do Rio de Janeiro pode-se considerar que as favelas, por sua diversidade de tamanho e de topografia, se enquadram em três tipos (conforme o Edital do Concurso):

- Tipo 01 - Complexo de favelas: conjunto de favelas que ocupam áreas contíguas ou próximas, tanto em encostas como em áreas planas;

- Tipo 02 - Favelas isoladas em morros e encostas: possuindo topografia altamente ou levemente acidentada;
- Tipo 03 - Favelas isoladas em áreas planas: favelas localizadas em terrenos planos sujeitos a alagamentos e de difícil drenagem superficial.

Nesse sentido, é oportuno lembrar que as grandes favelas e complexos podem, eventualmente, pertencer aos três tipos, já que o tamanho do território ocupado possibilita a ocorrência de variações topográficas e de drenagem importantes numa mesma favela.

Além dessas tipologias foram identificadas mais duas:



Figura 03 – Relação entre Favela e bairro formal com equipamentos públicos e infra-estrutura.

- Favelas cercadas por bairros habitados por populações de renda alta, servidos de infraestrutura e serviços;

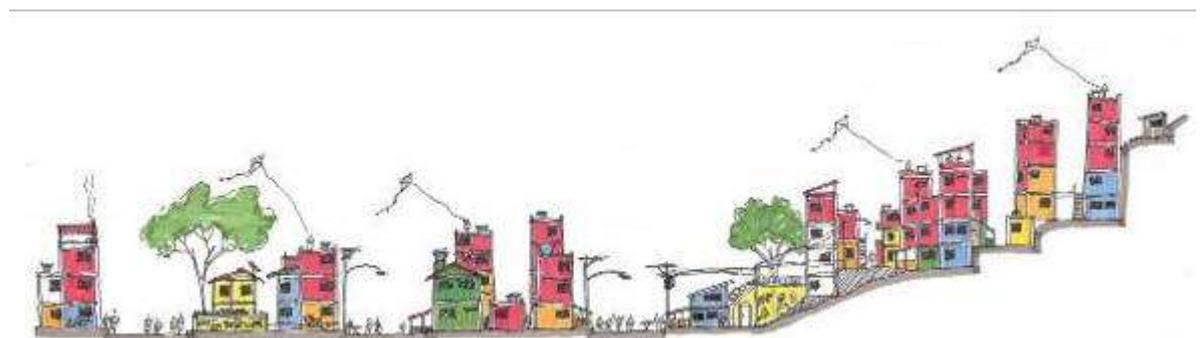


Figura 04 – Relação entre Favela e bairro irregular sem equipamentos públicos e infra-estrutura..

- Favelas cujo entorno apresenta condições próximas das encontradas na favela, no que tange à qualidade de vida.

Essa diferenciação permite a reflexão sobre o papel da localização da favela quando se calcula a demanda por equipamentos urbanos, como escolas, creches, postos de saúde, centros culturais, complexos esportivos, entre outros que venham a ser propostos.

3. MÉTODO DE INTERVENÇÃO

3.1 Envolvimento e capacitação dos agentes comunitários

Desde o início do trabalho de urbanização de favelas proposta pelo programa, a composição e o dimensionamento da equipe interdisciplinar a ser alocada na realização do projeto de urbanização são variáveis que devem ser definidas em função das características básicas da favela onde se dará a intervenção. Sempre que possível deve-se garantir a presença de moradores da favela na equipe, tanto nas etapas de levantamento de dados e de diagnóstico, como nas fases propositivas do projeto.

Uma tarefa importante que se segue à composição da equipe é a capacitação dos moradores da favela para as tarefas que irão desenvolver durante o trabalho, de modo que, após o seu término, a comunidade conte com moradores plenamente capacitados para acompanhar a implantação do projeto. A participação da comunidade é uma estratégia processual, permanente e presente em todas as fases do projeto, principalmente para garantia de sua implantação e monitoramento, bem como para a manutenção ou reprodução dos aspectos que propiciem os traços e hábitos culturais por eles valorizados, nascidos de sua vivência em seu local de moradia. O processo de discussão e construção conjunta das propostas com os moradores da área assim como a presença de moradores integrados à equipe de projeto tem como objetivo, além da identificação e incorporação dos aspectos que lhes parecerem mais relevantes no planejamento, a capacitação de lideranças para o acompanhamento do projeto e de sua implantação.

A existência de um escritório local é fundamental para envolver a comunidade, promover o diálogo com as associações, aprofundar os levantamentos de campo e possibilitar um maior envolvimento da equipe que reside na comunidade. A real capacitação da equipe local se faz na prática do desenvolvimento do trabalho, portanto é estratégica a escolha de um recorte territorial que seja conveniente para a realização das atividades de capacitação da equipe.

3.2. Estabelecimento dos limites territoriais

Os limites territoriais a serem definidos para cada favela devem ser resultados de pactos sociais e não apenas de estruturas físicas que já se mostraram ineficientes em inúmeras experiências. É desejável, portanto, que o limite seja claro e possibilite a definição participativa e o controle social, aliados ao entendimento da problemática ambiental em que o recorte se insere. A experiência com o “marco ecológico” (utilizado por programas anteriores) é de que os limites da ocupação só são respeitados quando aceitos pela própria comunidade.

Diferentes escalas devem ser trabalhadas para se conseguir melhor integração entre o “asfalto” e a “favela”. A localização de equipamentos públicos, a implantação de transporte público, a adequação da rede de infra-estrutura e outras ações dependem de intervenções localizadas fora da área da favela. Para tanto, propõe-se uma escala espacial de análise denominada de **AIU – Área de Intervenção Urbanística** – que representa o objeto de estudo para a definição de diretrizes urbanísticas, sociais e de infra-estrutura. A AIU é resultante da superposição de definições territoriais relativas ao recorte de sub-bacias, unidades de paisagem, rede de transporte e de equipamentos públicos existentes e previstos. Sua delimitação pode abranger a cidade formal, as favelas e os loteamentos irregulares existentes no recorte.

A AIU pode vir a ser tomada como uma estratégia integradora de planejamento do próprio Programa “Morar Carioca”, onde, para as favelas que serão objeto de trabalho de diferentes equipes, quando estiverem em uma mesma AIU, receberão estabelecidas diretrizes comuns que atendam à porção de cidade delimitada pela AIU. Desta forma, o programa Morar Carioca passa a atuar na “cidade inteira” qualificando as favelas, loteamentos irregulares e a própria cidade formal. A definição das AIU contribui também para viabilizar o faseamento seqüencial da obra e a implantação em paralelo de muitas obras em favelas e asfalto ao mesmo tempo, permitindo o melhor controle por dos órgãos envolvidos no trabalho, a integração das equipes e o acompanhamento por parte das comunidades envolvidas.

3.3. A questão dos resíduos sólidos

Ao adentrar a maioria das favelas do Rio de Janeiro, um dos aspectos que chama mais atenção é o acúmulo de lixo, espalhado ou empilhado sobre as calçadas, dificultando a circulação dos pedestres, nos becos e nas valas e valões, atraindo insetos e roedores e exalando um mau cheiro que beira o insuportável. Quando o acúmulo do lixo se transforma em aterro rapidamente ocupado pela expansão da favela, ocorrem tragédias como a do Morro do Bumba em Niterói, em abril de 2010 (Jornal do Brasil, 09 de abril de 2010). Ainda que a maior parte das favelas seja atendida pela COMLURB, é grande a quantidade de lixo que não é retirada e que permanece em locais de mais difícil acesso, apesar da criação dos programas “Garis Comunitários” e “Guardiões dos Rios”, cujos contratados se encarregam da coleta nesses locais.



Gráfico 1: Organograma dos programas da COMLURB

Além de criar empregos na comunidade, esses programas, o primeiro da COMLURB e o segundo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, ajudam a envolver os moradores na questão do lixo. Infelizmente os dois programas não contam com os recursos necessários para ampliar e aprimorar sua atuação nas comunidades. O enfrentamento da questão do lixo, entretanto, muitas vezes pode ser feito com uma simples reorganização do sistema de coleta e disposição de resíduos, sem grandes investimentos em equipamentos ou em obras, o que torna o enfrentamento dessa questão, a nosso ver, estratégico.

Um dos grandes problemas que qualquer equipe irá encontrar na elaboração de um plano de urbanização de favelas é o descrédito da comunidade, cansada de acreditar nas promessas de políticos que só as visitam em vésperas de eleições. Equacionar a questão do lixo durante a elaboração do Plano, produzindo no menor tempo possível um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos com a participação dos técnicos da COMLURB e dos moradores da favela, pode ser a chave para conquistar a confiança da comunidade. Essa seria a primeira ação a ser tomada em paralelo ao desenvolvimento do Plano, pois envolveria a definição imediata de locais específicos para destino transitório dos resíduos, a limpeza dos acessos, encostas, e valas de drenagem, possibilitando resultados imediatos e viabilizando demais intervenções de infraestrutura, que exigem recursos maiores e ações de longo prazo.

Além disso, a Lei Nacional de Resíduos Sólidos (12.305 de 2010) recentemente sancionada pelo Governo Federal, com a responsabilidade compartilhada e com a possibilidade de contratação de catadores e outros atores sociais envolvidos neste serviço, cria um cenário favorável à solução deste problema, com geração de trabalho e renda. Programas do Ministério do Meio Ambiente oferecem acesso a recursos que priorizem o incentivo à formação de cooperativas de trabalhadores para essas atividades e integrando-as nas políticas públicas municipais de resíduos sólidos.

A criação de empregos locais a partir da aplicação do Plano transcende as contratações de garis comunitários ou de guardiões dos rios, já que a reciclagem do lixo abre também a possibilidade de criação de novos postos de trabalho, além de abrir caminho para a implantação da coleta seletiva, conforme previsto na referida Lei de Resíduos Sólidos.

3.4. Saneamento Ambiental, esgotamento sanitário e drenagem pluvial

O sistema de abastecimento de água do município do Rio de Janeiro é de responsabilidade da Companhia Estadual de Água e Esgotos – CEDAE, tanto na produção (captação e tratamento), quanto na distribuição (reservação e rede). Sua abrangência é ampla, referida à quase totalidade do município . As regiões integrantes das bacias da Zona Sul e da Baía de

Guanabara, onde se concentram os estratos de maior renda, são as que apresentam os maiores índices de cobertura e também os de maior confiabilidade.

Atualmente, a CEDAE possui um programa que atende especificamente às áreas de baixa renda, denominado Água para Todos (APTO) atuando em cerca de 130 favelas, incluindo áreas de todas as superintendências da companhia na Região Metropolitana. Além de implantar novos sistemas, este programa tem uma diretriz voltada para melhoria operacional com macro-medição e com ampliação e reparos no sistema de distribuição. A convergência de atuação do Programa “Morar Carioca”, neste aspecto, ajudará na obtenção de resultados finais mais próximos do esperado.

A proposta é estabelecer como estratégia a busca pelas seguintes condições do sistema de abastecimento:

- Equilíbrio no sistema de distribuição, quando em carga, principalmente em áreas com desníveis acentuados;
- Controle de perdas e do consumo, com a melhoria da macro e micro medição e implantação de reservatórios domiciliares;
- Busca da melhoria operacional com a utilização de materiais de melhor qualidade, manutenção eficiente (rapidez e qualidade) e gestão específica para os sistemas com essas características.

A gestão do sistema de esgotamento sanitário do Rio de Janeiro está atualmente dividida entre a Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, atuando nas Bacias Oceânica e da Baía de Guanabara (Áreas de Planejamento – AP.1, 2 3 e 4) e a Prefeitura, através da subsecretaria Rio Águas, atuando na Bacia de Sepetiba (AP.5). A cobertura total de coleta no município é de cerca de 60%, sendo, destes, 85% tratados antes de seu lançamento final.

A grande tarefa de dotar as comunidades de sistema de esgotamento sanitário completo está na infraestrutura de seu entorno, tendo em vista a baixa cobertura de coleta e tratamento do sistema de esgotamento sanitário do Rio de Janeiro. O planejamento junto aos órgãos gestores do sistema de esgotamento será fundamental para o sucesso da empreitada, visando-se a definir tipo, local e abrangência do sistema por implantar.

A lei 11.445 de 2007, que regulamenta a política de saneamento, recentemente referendada na abertura da Conferência das Cidades, estabelece a necessidade de elaboração de um plano de saneamento do município, num prazo inicialmente previsto até fins de 2010, e que se estendeu até 2014. No caso do Rio de Janeiro, a sua discussão não poderá ignorar a questão do saneamento nas favelas, cuja discussão aqui antecipamos.

Como método de trabalho, deve-se ter atenção principalmente em dois aspectos determinantes para o funcionamento adequado dos sistemas:

- Determinação na escolha dos materiais a serem empregados no sistema, tendo em vista a diversidade topográfica e de cobertura do solo encontrados nas áreas por contemplar. O rompimento de tubulações e órgãos acessórios é a causa mais comuns de mau funcionamento dos sistemas de coleta;
- Adequação do sistema de coleta às ligações domiciliares, para o quê se propõe a ampliação do projeto de rede coletora até a entrada dos domicílios, propiciando-se, assim, ampliar a possibilidade de acesso da ligação interna à rede de coleta.

Em relação à drenagem pluvial, as características hidrográficas do Rio de Janeiro apresentam corpos d'água com pequeno trecho de relevo e maiores percursos na área plana, desaguando nas três vertentes setorizadas: Oceano Atlântico, Baía de Guanabara e Baía de Sepetiba. Tal contexto acentua a ocorrência de cheias, aliando-se a isto, na época de chuvas mais intensas, a ocorrência também do aumento do nível das marés, causando grandes alagamentos. Este cenário ocorre com frequência na Bacia de Jacarepaguá e Bacias Oceânicas, principalmente na Praça da Bandeira e no Jardim Botânico, próximo à Lagoa Rodrigo de Freitas. A cobertura de rede de drenagem é da ordem de 50% da área, estando mais consolidada nas AP's 1, 2 e 3.

O assoreamento dos corpos d'água, segundo a característica de relevo apresentada, a poluição das águas pluviais, devido ao lançamento *in natura* de esgotos sanitários, a grande quantidade de lixo lançado e a ocupação das margens são os maiores problemas encontrados na rede de drenagem associada à hidrografia municipal. As soluções que estão sendo propostas pelo poder público são as construções de reservatórios de retenção, obras de desassoreamento em canais e galerias de cintura com captação de tempo seco. Antes do deságüe final estão sendo implantadas também Unidades de Tratamento de Rio (UTR) nos principais rios e canais do município do Rio de Janeiro.

Os sistemas de drenagem das áreas internas das comunidades são uma síntese do macro sistema descrito. As ocupações das margens, nestes locais, concretizam-se tomando toda a área de talvegue. O lixo e os esgotos lançados causam a total obstrução dos sistemas existentes, tanto único (drenagem) quanto separador (esgotos).

Para a solução destes sistemas são necessárias:

- A desobstrução completa dos corpos d'água dando características de corredor sanitário, por onde os efluentes podem ser coletados e transportados para seu destino final;

- A criação de pequenos reservatórios de retenção auxiliando as soluções consideradas para o macro sistema;
- A ação em conjunto com a coleta dos resíduos sólidos para evitar o assoreamento e a obstrução por lixo;
- A utilização de materiais construtivos que impeçam a impermeabilização total do solo.

3.5. Habitação e Construção

Na cidade do Rio de Janeiro entre 1/5 e 1/4 da população habita em favelas, em quase um século de consolidação da forma precária de viver. Urbanizar favelas em tal densidade de ocupação territorial significa, em verdade, urbanizar a própria cidade. Reconhece-se que a favela, embora diversa, e por vezes antagônica às doutrinas tradicionais da arquitetura e do urbanismo, constitui-se em cultura urbana edificada com igual sentido de vida e existência social como na cidade oficial. Pode faltar legalidade, mas não legitimidade. Seus moradores trataram de resolver pelas condições possíveis e próprias as necessidades mínimas e básicas do abrigo e da vida coletiva, onde o estado formal falha e falta.

As favelas e suas localidades compõem hoje o tecido pleno da cidade, sendo imperativo atribuir-lhes características de urbanidade que permitam sua mescla progressiva e qualitativa com os empreendimentos formais, públicos e privados, no entorno próximo, no bairro, na cidade e na região. Trata-se de identificar nos densos, intensos e intrincados agrupamentos de edificações, nas passagens e ruelas, nos fragmentos de paisagem, naturais e construídos, que novas estruturas propor, que espaços livres criar ou preservar, que sistemas de circulação e infraestrutura e que equipamentos implantar.

Diminuir a densidade da ocupação para melhoria do ambiente físico e social significa, em muitas situações, remover construções e se traduz em deslocar pessoas e vidas pessoais, com toda a sua complexidade. São ações conjuminadas que deverão ser objetos de políticas específicas e integradas. Dentre essas, destaca-se o Plano de Urbanização referente a cada Área de Intervenção Urbana – AIU e a cada favela, que inclui a necessária provisão de novas moradias destinadas a moradores relocados. Insere-se também nessas ações o Plano de Obras, a ser elaborado pela equipe projetista em conjunto com os órgãos públicos envolvidos, e do qual constará a estratégia de implantação das intervenções.



Figura 05 – Exemplo de intervenções visando a redução da densidade da ocupação para melhoria do ambiente físico e social.

Os planos e projetos técnicos do “Morar Carioca”, resultantes das ideias acordadas entre promotores, executores e comunidades atendidas, deverão conter diretrizes objetivas quanto a demandas quantitativas de unidades habitacionais e sistemas públicos correspondentes, e a demandas qualitativas referentes a padrões que garantam a habitabilidade e a vida útil dos espaços construídos nas condições locais. Para tanto, são considerados primordiais os seguintes aspectos:

- Solucionar situações de risco (segurança das edificações, encostas instáveis, áreas sujeitas a enchentes e talvegues) e de insalubridade (falta de insolação e ventilação);
- Viabilizar a instalação de infra-estrutura (redes de esgoto e drenagem, coleta de lixo) e condições de acessibilidade (encostas íngremes; áreas alagadiças; condições adversas à instalação de vias, transposições e equipamentos de transporte);
- Recuperar áreas ambientalmente sensíveis (matas nativas, maciços rochosos, mananciais e APP's, ecossistemas naturais, formações geológicas e geomorfológicas), paisagens notáveis e sítios de significado memorial (monumentos e conjuntos edificados de valor histórico e mirantes naturais).

- Estabelecer critérios acordados de forma participativa para: a) remanejamento e alternativas de moradia; b) melhorias das moradias existentes; c) tipologias construtivas para as novas edificações; d) tecnologias construtivas apropriadas e e) gestão diferenciada de resíduos da construção.

3.6. Mobilidade e acessibilidade

A questão da acessibilidade, em conjunto com a habitação e saneamento, são aspectos definidos no Edital do Concurso de extrema importância de serem trabalhados (RIO DE JANEIRO, 2010). Essas questões, junto com a mobilidade, vêm ganhando relevância nas políticas públicas urbanas, ponto de serem definidas pelo Ministério das Cidades como os macro-objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2004).

No caso do Rio de Janeiro, as questões relativas a mobilidade e acessibilidade são de extrema importância em função de dois fatores. Em primeiro lugar, a taxa de imobilidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é muito alta, correspondendo a 47% da população, sendo que nos estratos de até dois salários mínimos chega a 55% (RIO DE JANEIRO, 2005). Considerando que as comunidades a serem beneficiadas pelo Programa “Morar Carioca” correspondem justamente a essas faixas de renda, propor estratégias que reforcem a acessibilidade das áreas escolhidas é essencial para garantir de fato a sua inclusão sócio-espacial.

Dessa forma, tanto a macroacessibilidade quanto a microacessibilidade são de extrema importância para a inserção dessas comunidades. Conforme a Figura 6, as questões de macroacessibilidade foram em parte contempladas no processo de planejamento da cidade (RIO DE JANEIRO, 2005; 2009) e devem ser consideradas no estabelecimento das AIU's.



Figura 06 – principais intervenções viárias propostas no Plano de Transportes

Do ponto de vista da microacessibilidade, as propostas estão relacionadas com os problemas típicos encontrados nos diferentes tipos de favelas. Dessa forma, as diretrizes para microacessibilidade seguirão esses tipos, conforme desenhos esquemáticos abaixo (Figuras 7, 8 e 9).

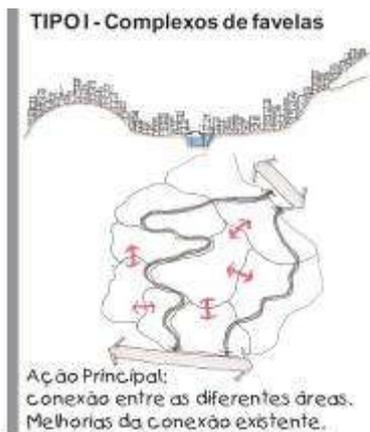


Figura 07



Figura 08

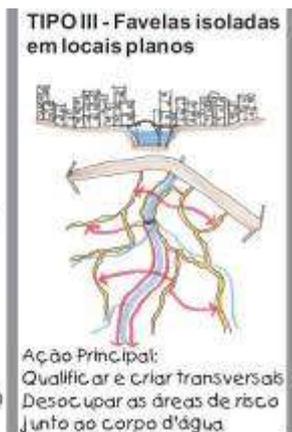


Figura 09

Nos complexos de favelas, em função do seu tamanho, geralmente já existe um sistema de conexão com o sistema viário estrutural do entorno. Dessa forma, o principal problema é a complementação desse sistema e a conexão interna da própria favela, integrando as diversas comunidades. Assim, a principal diretriz para esse tipo é a implantação de vias de ligação internas à própria favela, que vão permitir uma maior acessibilidade.

Nas favelas isoladas em morros existem duas situações: favelas isoladas em encosta com vielas seguindo as curvas de nível paralelas e favelas isoladas em morros com vielas seguindo as curvas de nível concêntricas. A diretriz para o primeiro subtipo é a abertura de vias transversais de conexão entre as diversas vielas e entre estas e o sistema viário estrutural do entorno, enquanto que a diretriz para o segundo é a abertura de vias radiais de conexão entre o centro da favela e o sistema viário estrutural do entorno.

Nas favelas isoladas em locais planos, é comum que algum corpo d'água acabe dividindo a comunidade em dois territórios. Portanto, a diretriz principal é abertura de vias transversais ao corpo d'água estabelecendo desta forma conexão entre as diversas vielas e entre estas e o sistema viário estrutural do entorno.

3.7. Questões de direito urbanístico e sócio-ambiental

No âmbito legal, deve-se levar em consideração o impacto na construção da cidade, na apropriação espaço urbano e na relação econômica decorrente dos instrumentos urbanísticos a serem implementados, como também as alternativas existentes na legislação para desenvolvimento das ações necessárias à consecução do plano. A questão não é nova e muito há por ser construído em termos de entendimento diante da complexidade da ocupação realizada ao longo dos anos. Tomam-se como realidades conhecidas o histórico de apropriação de espaços públicos em favor do setor privado, a concentração dos benefícios da urbanização em favor de poucos e a dinâmica imobiliária especulativa constantes no município. Desenvolver qualquer plano sem atentar para os fatores

decorrentes do uso e ocupação do solo a serem propostos é reproduzir uma prática nefasta quanto ao desenvolvimento de políticas públicas.

No Brasil existe um marco legal importante que viabiliza a realização de projetos e desenvolvimento de políticas públicas (BRASIL, 2001; 2007; 2009). Esses documentos legais estabelecem condições importantes para a construção deste modelo de gestão. Tais mecanismos legais devem ser colocados aos moradores das comunidades e seu entorno, para garantir um processo de discussão do projeto que garanta os direitos à cidade e à cidadania, seja pelos instrumentos legais seja pela vontade política demonstrada pelo poder público ao planejar e realizar as intervenções previstas.

Soma-se aos direitos à cidade e à moradia, a legislação de saneamento (BRASIL, 2007) que estabelece como princípios: a universalização do acesso, e a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde. A partir da interpretação da realidade local e da possibilidade de investimentos públicos, torna-se necessário estabelecer uma estratégia de intervenção de modo a não pulverizar recursos e aperfeiçoar o processo de regularização fundiária.

A instituição da AIU – Área de Intervenção Urbanística, um perímetro que pode compreender um ou mais núcleos de assentamentos em favelas ou loteamentos clandestinos, respeitando a sua inserção na bacia hidrográfica, pode compatibilizar a política de ordenamento do solo com a política de gestão dos recursos hídricos e a política de saneamento básico.

Outros pontos fundamentais incluem: a identificação dos atores sociais que participarão do processo de urbanização de modo a serem ouvidos e a qualificar a participação e a legitimá-los; a regularização de imóveis residenciais, os de uso misto e os pequenos comércios, trazendo-os para o mercado formal (MEI); e o estabelecimento de um processo contínuo de participação popular respeitando as características locais e especificidades da ocupação.

Com relação à regularização fundiária, esta é entendida como sendo o conjunto de iniciativas do Poder Público e demais atores da sociedade que enfrentam o problema das ocupações irregulares do ponto de vista:

- a. **Urbanístico**, com a realização dos investimentos em infraestrutura e serviços necessários para a consolidação da dignidade da moradia e da vida dos moradores;
- b. **Jurídico**, com o reconhecimento da posse mediante a utilização de instrumentos que garantam estabilidade e incluam o morador no mercado formal, ou com a aquisição da propriedade nas áreas privadas ou com a concessão do direito à moradia nas áreas públicas;

c. **Registrário**, garantindo eficácia *erga omnes*, para todos os efeitos da vida civil.

É fato que as questões apresentadas complementam-se entre si. No entanto, é importante notar que diante da realidade apresentada podem vir a ser desenvolvidas separadamente diante da oportunidade de sua implementação. Nesse sentido, a demarcação urbanística deve facilitar as ações físicas, administrativas e registrarias.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de décadas de trabalho com as comunidades de baixa renda e com a moradia social mostra que o acompanhamento de profissionais da área social para o desenvolvimento e execução de um plano de intervenções em habitação social, saneamento e urbanização de áreas carentes nas cidades, pautadas na participação popular, deixou de ser peça figurativa, tornando-o imprescindível. Muito mais do que listas de presença e fotos documentais, a participação deve suscitar na população a possibilidade de buscar o diverso e o novo e a capacidade de indicar o modelo de sociedade que se deseja.

Criar espaços para a participação de todos é um exercício à prática da democracia. Exercendo verdadeiramente a cidadania, a população comporta por famílias beneficiadas por qualquer que seja o programa habitacional (urbanização, regularização ou provisão) devem ser capazes de superar a tutela do poder estatal e assim aprender a definir, reivindicar, planejar, decidir, cobrar e acompanhar ações concretas em benefício do coletivo.

No processo de discussão coletiva acontece o repensar sobre a prática de todos os envolvidos – governo, técnicos e moradores – possibilitando que eles se descubram como sujeitos de uma prática intencionada com a oportunidade de combinar o seu fazer com a reflexão. E pensar sobre a prática implica buscar alternativas para a mudança, tomar decisões e inovar na prática. É importante processo de transformação, pois não é no silêncio que os homens e as mulheres se fazem, mas na palavra e no trabalho refletido na ação concreta.

Ações sociais serão uma ferramenta séria e de resultados se levarmos em conta: sua inserção na estrutura política do Município, do Governo do Estado e no Governo Federal, como parte de programas integrados no combate à pobreza; quando forem desenvolvidas com visão de longo prazo; quando deixarem de ser apenas técnicas facilitadoras do poder público na execução de ações referentes a urbanização, regularização ou provimento habitacional.

Outro aspecto que cabe destacar é a necessidade de garantir uma mediação, que represente o poder público, nos interesses conflitantes entre projeto, empreiteira e comunidade, que ocorrem nos canteiros por ocasião da implantação dos projetos.

Objetivando garantir esta mediação assim como a correta implantação dos projetos, sugere-se que em paralelo a contratação da empreiteira para a obra, consiga-se garantir a contratação, pelo poder público, do acompanhamento de obra pela equipe técnica que concebeu o projeto.

5. BIBLIOGRAFIA:

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jan. 2007a, p. 3.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbanas. **PlanMob: Construindo a Cidade Sustentável**. Caderno de Referência para a Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2007b.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2009, p. 2.

CAMPOS, Andreilino. **Do quilombo à favela**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

RIO DE JANEIRO (Cidade). **Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro: 2009-2012**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2009.

RIO DE JANEIRO (Cidade). **Concurso “morar carioca”: Edital de concurso público IAB-RJ e SMH nº 01/2010**. Rio de Janeiro: SMH/IAB-RJ, 2010. Disponível em http://concursomorarcarioca.com.br/website/wp-content/uploads/_media/edital_final_ok.pdf. Acesso em 15 out. 2010.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Transportes / Logit Engenharia Consultiva, 2005.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.