



Seminário URBFAVELAS 2014
São Bernardo do Campo - SP - Brasil

MORAR CARIOCA, A INTENÇÃO E O GESTO: LIMITES DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO
URBANA CONTEMPORÂNEA

Maria Julieta Nunes de Souza (IPPUR/UFRJ) - julieta.nunes@uol.com.br

*Arquiteta, Mestre em Planejamento urbano e regional (IPPUR); Doutora em Comunicação e Cultura (ECO/UFRJ);
Professora Associada do Instituto de pesquisa e Planejamento urbano e regional - IPPUR/UFRJ*

Morar carioca, a intenção e o gesto: limites do planejamento na gestão urbana contemporânea.

Resumo: O texto a seguir consiste em resultados parciais de pesquisa voltada à temática da urbanização de favelas no Rio de Janeiro, a partir dos anos 90 do século passado. Pretende conhecer e entender os programas de urbanização em curso no Rio de Janeiro na atualidade, atendo-se mais especificamente, ao Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais, mais conhecido como Programa Morar Carioca, datado de fins de 2010, que se encontra em linha de continuidade com o antecessor Favela-Bairro. Pretende-se evidenciar as 'molas mestras' do Morar Carioca, atentando para as idas e vindas que marcam o desenrolar de implementação e aspectos metodológicos deste ambicioso Programa, vis a vis aqueles consagrados pelo seu antecessor Favela-Bairro. Entende-se que este elementos possam espelhar os modos de ver as favelas, seus moradores e sua integração à cidade no âmbito do planejamento urbano da cidade como um todo, e os possíveis sentidos das propostas do poder público no presente momento, considerando, entre outros assuntos, a repercussão para as favelas derivada da sediação dos megaeventos – Mundial de Futebol e Jogos Olímpicos - pela cidade.

1. Introdução

O texto a seguir consiste em resultados parciais de pesquisa voltada à temática das políticas públicas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, a partir dos anos 90 do século passado. Pretende, ao lado de objetivos mais abrangentes, conhecer e entender os programas de urbanização em curso no Rio de Janeiro na atualidade, atendo-se mais especificamente, ao chamado Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais, mais conhecido como Programa Morar Carioca, cujo lançamento data de fins de 2010. Este Programa encontra-se em linha de continuidade com o antecessor Programa Favela-Bairro, até então considerado a mais bem sucedida intervenção de urbanização e consolidação de favelas cariocas, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto da sofisticação metodológica, aperfeiçoada pelas inúmeras oportunidades proporcionadas pelo elevado montante de aplicações ou pelo volume de recursos de que dispôs, garantia do gigantismo do programa e continuidade temporal do mesmo.

Pretende-se na pesquisa, evidenciar as 'molas mestras' do Programa Morar Carioca, atentando para as idas e vindas que marcam o desenrolar de implementação deste ambicioso Programa e aspectos metodológicos que propõe vis a vis aos consagrados pelo seu antecessor Favela-Bairro. Entende-se que este elementos possam espelhar os modos de ver as favelas, seus moradores e sua integração à cidade no âmbito do planejamento urbano da cidade como um todo, e os possíveis sentidos das propostas do poder público no presente momento, considerando, entre outros assuntos, a repercussão para as favelas derivada da sediação dos megaeventos – Mundial de Futebol e Jogos Olímpicos - pela cidade.

Pelo lado do Morar Carioca, a reflexão apoiar-se-á na abordagem do Edital de lançamento público do Programa, onde encontram-se estabelecidos os marcos metodológicos, escopo do trabalho e a distribuição de competências e funções

entre a Secretaria Municipal de habitação da Prefeitura e as 'consultoras', que deverão elaborar os projetos, em que pese a permanente metamorfose de objetivos que o programa tem sido vítima, motivando o título deste texto.

O texto a seguir constitui subproduto desta pesquisa, e contém duas partes. A primeira se refere ao acompanhamento da tentativa de implantação deste Programa em um momento fortemente marcado pela urgência e submissão da gestão da cidade a fatores externos à 'questão favela', na busca de respostas ao suposto fracasso das expectativas originais no momento de formulação do mesmo. A segunda parte destina-se ao destaque de alguns elementos metodológicos presentes no Edital de lançamento do concurso para seleção de equipes/escritórios que desenvolveriam projetos de urbanização para áreas faveladas da cidade. Busca-se nesta parte, avançar na compreensão das novas apreensões sobre as formas de intervir nas favelas.

2. Transparência opaca :

O pesquisador que pretenda levantar dados oficiais sobre o maior programa de urbanização de favelas em curso no Rio de Janeiro decepçiona-se ao acessar a página da Secretaria Municipal de Habitação, onde supostamente deveria encontrar indicativos sobre este programa. Depara-se apenas com dois 'links', sendo um destes o texto inicial tornado público na época de lançamento do Programa em 2011, e o outro de acesso a vários projetos realizados em nome do mesmo, de mero efeito propagandístico. Surpreende o tratamento insuficiente dos contextos, necessário para se compreender a envergadura do programa e até mesmo a totalidade de suas realizações até o momento, pois não se consegue saber com precisão se o apresentado no site representa todos os projetos ou uma amostra ilustrativa do que tem sido feito em nome do mesmo. Isso não obstante haver neste site link específico atentando para a preocupação da Prefeitura com a transparência de informações garantida pela recém-promulgada Lei de Acesso, traduzida na normativa municipal sobre o assunto.

Pesquisa no Google conduzirá o pesquisador, certamente, em algum momento, ao site www.cidadeolimpica.com.br/projetos/morar-carioca, que se presta, notoriamente, a 'mostrar serviço', apresentando realizações da Prefeitura e, dentre estas, as do Morar Carioca, igualmente dispersas e superproduzidas. Encontram-se aí repetidas as mesmas informações do site da SMH, sugerindo o atrelamento da gestão da cidade às finalidades dos Megaeventos Esportivos, que aqui terão lugar, e a subordinação das prioridades da Prefeitura à motivação de realização destes eventos e seus interessados locais diretos. Como se vê, mesmo em tempos de transparência, entender o Morar Carioca – Programa de Integração dos Assentamentos Precários do Rio de Janeiro - depende de um trabalho de garimpo e extrema atenção na conexão e articulação dos dados coletados, que por vezes indicam caminhos diversos e finalidades contraditórias.

Nascido em 2010, com compromisso inicial de 'urbanizar todas as favelas cariocas até o ano de 2020', e navegando ao sabor da preparação da cidade para realização de megaeventos, o Morar Carioca sofreu muitos desvios de percurso em pouco tempo. Em linha de continuidade com os princípios metodológicos que consagraram o Favela-Bairro como o mais bem-sucedido programa de urbanização de favelas do Rio de Janeiro e quiçá do Brasil, o Morar Carioca nasceu supostamente para aproveitar a oportunidade de contar com recursos fabulosos originados das agências multilaterais e do governo federal, por ocasião da realização dos Megaeventos no país e na cidade.

Ocorre que, na nossa realidade, ‘volumosos recursos’ podem significar aceleração de transformações e acirramento de disputas, transformando idas e vindas que no fluxo normal decorreriam em vários anos, em rápidas decisões comprimidas em poucos anos, que não podem ser ocasionando impactos .

Muitas foram, e continuam sendo, as mudanças de percurso dos caminhos desse Programa, sendo esta talvez a principal razão do impedimento à sua transparência, pelo risco de transparecer motivações nem sempre ajustadas às nobres finalidades alegadas de representar o interesse social.

2.1 Números imprecisos, programação indeterminada

Percebe-se que as realizações em nome do Programa Morar Carioca muito variou, passando a significar mais do que prometido no momento de seu nascimento. Vale recobrar passo a passo a trajetória do Programa.

Em maio do ano de 2009, o Brasil saiu vitorioso na disputa da sede da Copa do Mundo de 2014 e em outubro do mesmo ano, o Rio de Janeiro assume também a realização dos Jogos Olímpicos de 2016. Estes adventos e os elevados recursos que mobilizaram, provocaram inversão na ordem das agendas, passando a dirigir todas as demandas de políticas públicas definidas desde então.

Em julho de 2010, houve o lançamento público do *Programa Municipal de Habitação de Interesse Social - Morar Carioca*, anunciado como parte do *Plano de Legado Social e Urbano dos Jogos Olímpicos de 2016 até 2020*¹ e integrante do *Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários e Informais*. Na ocasião, foi anunciada a ambiciosa meta de realizar até o ano 2020, a urbanização completa e definitiva de 100 % das favelas cariocas, o que significava abranger 815 favelas, contando para tanto com recursos totais na ordem de R\$ 8 bilhões no horizonte de 2020, sendo R\$ 2 bilhões até 2012. Para ter uma ideia deste valor, basta recordar que o Programa Favela-Bairro envolveu em suas duas fases recursos na ordem de R\$ 1,2 bilhões. Ao anunciar o Programa, o Prefeito teria dito que o Morar Carioca já estaria em curso em 14 favelas da cidade (OSBORN:2013).

Na festividade de lançamento, foram mencionados como objetivos do programa além da urbanização, quatro linhas de atuação: conservação do espaço público, controle do crescimento das favelas, implantação de legislação urbanística (auxiliada pela instalação de Postos de Orientação Urbanística e Social - POUSOS) e o reassentamento de moradores de áreas de risco. Foi colocado o desafio de ultrapassar o resultado quantitativo do Programa Favela-Bairro, atuando em larga escala, no horizonte da totalidade das áreas faveladas da cidade, e o insistente apelo à necessidade de reassentamentos obrigatórios, e à construção da ‘gestão participativa’.

Em agosto de 2010 a Prefeitura anunciou o início das intervenções realizadas sob a designação do Programa Morar Carioca, com as obras de urbanização nos Morros da Coroa (Santa Teresa) e São José Operário(Jacarepaguá), de grande urgência devido à situação de risco de deslizamento, tendo sido a cidade neste ano atingida por fortes inundações, provocando acidentes ambientais dramáticos, sendo intensamente cobradas providências por parte da Prefeitura. (O Globo, 11/04/2010) Em outubro de 2010, o Programa adquiriu um delineamento mais qualitativo, com o envolvimento do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB², mediante a assinatura de

¹ O vídeo de divulgação do *Morar Carioca* permite perceber logo na abertura os compromissos com eventos, apresentando: Jogos Mundiais Militares em 2011; Rio + 20 - Desenvolvimento Sustentável, em 2012; Copa do Mundo em 2014; Jogos Olímpicos em 2016.

² Atente-se para o fato de que Sergio Magalhães, Presidente do IAB à época havia sido Secretário de Habitação do governo anterior e responsável pela estruturação do Programa Favela-Bairro, marcando assim a linha de

Convênio Prefeitura-IAB para conduzir processo de seleção de propostas metodológicas para urbanização de favelas por escritórios de arquitetura e urbanismo da cidade. O Edital nº 01/2010 – Concurso Morar Carioca, Concurso Nacional SMH/IAB-RJ³ para apresentação de propostas de ideias avançou nos modos de intervir e o próprio significado do Programa, delineando prioridades, tipologias e formas de participação de moradores, itens abordados em detalhe nas páginas seguintes deste texto.

Os termos do Edital e declarações na imprensa datadas da época evidenciavam o modo criterioso que deveria nortear o programa a partir de então, focalizado na parte seguinte deste texto. Pretendia-se que as obras fossem “executadas de acordo com o porte e condição de cada comunidade”, divididas a partir de critérios de tamanho e tipologias de acordo com o meio físico (plana; área de inundação; encosta etc), perspectivas de ocupação, e identificação de ‘áreas urbanizáveis’ e ‘não urbanizáveis’, estas últimas correspondiam a diagnósticos de risco ou inadequação ao uso residencial, sendo a população implicada acolhida em casas produzidas pelo Programa Minha casa Minha Vida.”⁴ A preocupação com as formas vernaculares de produção da favela e com a participação dos moradores nas definições de projeto permeavam a proposta, tendo sido depois concretizada pela contratação do IBASE⁵ para condução dos processos de levantamento e acompanhamento dos trabalhos.

Participaram do processo de seleção 86 propostas dentre as quais foram selecionadas 40 equipes, sendo a homologação desses resultados publicada nos Diário Oficial do Rio de Janeiro e Diário Oficial da União, datados de 10/01/2011 e 12/01/2011 respectivamente.

Em dezembro de 2010 os escritórios selecionados recebem correspondência da SMH comunicando solenidade de premiação dos melhores trabalhos apresentados ao Concurso, a realizar-se em 26 de janeiro seguinte. A mesma mensagem solicita aos escritórios indicação de nomes para compor a estrutura mínima de coordenação de projeto⁶, seguida de comprovações de qualificação dos mesmos.

Vale pontuar que no mesmo dezembro o programa recebe o importante engajamento do BID, que declara seu apoio financeiro aportando recursos na ordem de US\$ 150,00 milhões, destinados a beneficiar “100 mil pessoas em 30 favelas e seis assentamentos irregulares”. Associando o Morar Carioca ao Favela-Bairro “programa pioneiro (...) que o BID orgulha-se de ter apoiado (...) e está hoje ajudando a replicar em outras grandes cidades latino-americanas comprometidas com a inclusão social e uma melhor qualidade de vida.”, Luiz Alberto Moreno, presidente do BID à época, acrescenta que ⁷:

continuidade entre estes programas, ambos de contorno predominantemente físico-urbanístico, concebidos como ‘projeto’ por escritórios privados de arquitetura e urbanismo, com a seleção coordenada pelo mesmo IAB-RJ.

³ Publicado no Diário Oficial do Município em 14/10/2010 e Diário Oficial da União de 15/10/2010.

⁴ Link “Conheça o programa” do site da Secretaria Municipal de Habitação, na data de 10/03/2012 <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/exibeconteudo?artidoe-id=1451251>

⁵ O site do Ibase informa que este Instituto “estabeleceu parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro, através da Secretaria Municipal de Habitação, para monitorar e potencializar a participação cidadã no MORAR CARIOCA como um todo e realizar a pesquisa do perfil dos moradores.”, tendo “atuado na primeira etapa do MORAR CARIOCA, definidos 40 agrupamentos, correspondentes a 219 favelas. O Ibase em 2012 atuou no primeiro conjunto de favelas em 11 agrupamentos.” <http://www.ibase.br/morarcarioca/metodologia/>, consulta em 01/05/2014.

⁶ Formada por Coordenador do Projeto, Coordenador de Urbanismo, Coordenador de Infraestrutura, Engenheiro/Arquiteto, Profissional da Área Social.

⁷ Luiz Alberto Moreno menciona ainda o valor do apoio do BID às duas fases do Favela-Bairro, com empréstimos totalizando US\$ 360,00 milhões.

*“ Este mais recente empréstimo do BID, que apoia a **terceira fase** do plano de melhoramento das condições de moradia nas favelas, financiará metade do custo total do projeto, enquanto o município do Rio de Janeiro financiará a outra metade.”⁸*

Em janeiro de 2011 na solenidade de premiação, a imprensa noticiou declaração do Secretário de Habitação Jorge Bittar, de que o objetivo do Morar Carioca seria beneficiar 216 favelas até a Copa do Mundo de 2014, sendo que a mesma notícia registrava o anúncio do Prefeito Eduardo Paes de intervenção no Morro da Providência – com a construção de um teleférico, um plano inclinado e a construção de 1061 unidades habitacionais para abrigar famílias deslocadas, no âmbito do Morar Carioca. O secretário de Habitação Jorge Bittar mencionou, na ocasião, que além da Providência, receberiam obras incluídas no Morar Carioca, as comunidades do Chapéu Mangueira, da Babilônia, da Pedreira, do Chapadão e do Turano, (O Globo, 16/01/2011), sugerindo consistir esta a primeira fase do Morar Carioca, enquanto as intervenções incluídas na listagem do concurso do IAB consistiriam na ‘segunda fase’ do programa.

Não obstante, durante os anos de 2011 pouco se avançou com relação às intervenções no conjunto de favelas programadas no âmbito do concurso, levando a pesquisadora Ana Luiza Nobre manifestar seu estranhamento com a paralisação do programa, após levantar tanta expectativa:

“Conforme o tempo passa, porém, as dificuldades vão surgindo e forçando a busca de soluções que nem sempre são as mais adequadas a um processo de tamanha complexidade. A demora na contratação dos escritórios, por exemplo, já gerou a subdivisão das 40 equipes em quatro grupos de 10, a serem contratadas paulatinamente até o final do ano. Algo especialmente preocupante quando se trata de projetos para assentamentos urbanos informais, cuja dinâmica acelerada coloca em xeque, de saída, qualquer ato de previsão tradicionalmente associado ao projeto.” (O Globo, 05/08/2011)

A retomada da segunda fase do Morar Carioca se deu em outubro de 2011. As favelas selecionadas para intervenção foram agrupadas em conjuntos de favelas denominados ‘Agrupamentos’, sendo distribuídas pelas equipes contempladas, de modo que cada equipe deveria incumbir-se de um dos Agrupamentos, sendo definida ainda alocação recursos destinados para cada escritórios –Agrupamentos, conforme tabela divulgada no D.O.M. de 01/10/2011. O critério de seleção destas favelas demonstrou claramente a associação aos megaeventos, como reconheceu matéria de cobertura do Jornal ‘O Globo’ ao evento de divulgação desta segunda fase do Morar Carioca:

“(...) vai concentrar seus trabalhos em comunidades localizadas num raio de quatro quilômetros das futuras instalações olímpicas nas zonas Sul, Norte e Oeste. Nessa etapa, serão urbanizadas 216 favelas, divididas em 91 grupos. Para projetar as intervenções, orçadas inicialmente em R\$ 2,6 bilhões

⁸ Os resultados esperados do projeto incluem, além do direcionamento ao item ‘segurança’:

- Regularização de 18.000 domicílios e emissão de 3.000 títulos de propriedade; Criação de 28 novos centros de desenvolvimento infantil, que atenderá 3.360 crianças de até seis anos de idade
- Construção e fornecimento de equipamentos para dois centros fixos de referência de segurança social e dez unidade móveis, que fornecerão serviços sociais para as famílias que vivem em situações vulneráveis e acesso a programas de assistência social municipal e federal
- Criação de cinco novos centros de serviços sociais para jovens, que atenderão até 2.500 jovens de 17 a 25 anos de idade em situação de risco.

e que atingirão 89.058 moradias, foram escolhidos 40 escritórios de arquitetura. Selecionados por concurso do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), os escritórios - que serão diplomados nesta sexta-feira pela prefeitura - começam a trabalhar em março”

Enquanto urbanistas aguardavam definições sobre a deflagração da programação definida pelo IAB, no auge da Campanha para reeleição municipal em 2012, Paes afirmou que 55 favelas haviam sido contempladas com obras do Morar Carioca e que o próximo passo era urbanizar mais de 100, sem declarar nomes ou vinculação com a programação anterior. Segundo Osborn (2013), o Prefeito teria afirmado a existência de duas fases: a fase 1 teria contemplado a Providência, Penha, Babilônia e Jacarezinho, além das favelas Juliano Moreira, Manguinhos e Guarabu, estas três últimas sabidamente incluídas na urbanização do PAC, enquanto a fase 2 teria início em 2012, levando a autora a concluir que “o nome Morar Carioca está sendo usado para designar todos os tipos de intervenção que há em favelas na cidade.”

A retomada ocorre no ano seguinte, com a publicação em outubro de 2012 do Decreto Nº 36.388, que instituiu oficialmente o programa como ‘Programa Municipal de Assentamentos Precários – Morar Carioca’. Este Decreto contém nove artigos e estabelece detalhadamente, os objetivos do Programa, a listagem dos Agrupamentos e favelas que os compõem. O artigo 3º institui um repertório geral de categorias para a classificação dos Agrupamentos da cidade⁹, enquanto o artigo 4º define uma tipologia de ‘assentamentos’ visando “ações de urbanização e de regularização urbanística e fundiária”, mencionando dispositivos definidos no Plano Diretor Municipal (Lei Complementar 111/2011). Estes Assentamentos são classificados em duas categorias: ‘urbanizados’ e ‘urbanizáveis’, podendo os segundos serem ‘de urbanização total’ ou ‘de urbanização parcial’, sendo estes últimos subdivididos segundo o tamanho, com base em três classes: ‘até 100 domicílios’, entre ‘100 e 500 domicílios’ e ‘mais de 500 domicílios’, sendo que para cada uma destas classificações, o texto do Decreto define, sucintamente, as ações que devem ser implementadas. O Anexo 2 introduz a estas outra classificação, podendo a favela consistir em ‘Complexo’ ou ‘Isolada’.

Os anexos do Decreto trazem a espacialização dessa classificação em forma de tabela. O Anexo 1 apresenta a listagem da totalidade das favelas da cidade por ‘Agrupamento’, enquanto o extenso Anexo 2, composto de 15 páginas, traz sua classificação, uma a uma, em ‘urbanizadas’ e ‘urbanizáveis’ e ‘complexo’ e ‘isolada’. A abrangência da classificação instituída pelo Dec. Nº 36.388, incluindo os Loteamentos Irregulares e o refinamento metodológico para a ação, expressam o domínio da gestão pública sobre a política de urbanização praticada pela prefeitura, sugerindo a contribuição de seus técnicos no curso do Morar Carioca.

Do conjunto dos 10 “*considerandos*” que introduzem o texto deste Decreto consta a necessidade de ação municipal, dado o crescimento dos Assentamentos Precários na cidade (“entre 1999-2008 (...) cresceram mais de 3,4 milhões de metros quadrados”) e o cumprimento das determinações do Plano Diretor, mencionando os Megaeventos (“a realização dos Jogos Olímpicos será um catalisador de recursos para a realização de objetivos de inclusão sócio-territorial e ampliação do direito à cidade, que se constituirão no principal Legado Urbano e Ambiental dos Jogos”) e o apoio do BID para Programas de Assentamentos Precários.

⁹ Nas seguintes categorias: ‘comunidade urbanizada’, ‘favela parcialmente urbanizada’, ‘favela urbanizável’, ‘pequeno assentamento’, ‘loteamento urbanizado inscrito no Núcleo de regularização’, ‘loteamento não-urbanizado’, ‘loteamento não inscrito no Núcleo de Regularização’, ‘loteamento não inscrito no Núcleo de regularização e não mapeado pelo IPP’

Comparativamente ao modo despropositado com que o Prefeito tratou do programa em seus pronunciamentos, o texto do Decreto é sólido e comprometido. Dentre os compromissos presentes estão a garantia de “participação da sociedade civil organizada em todas as etapas de execução do Morar Carioca”, e de que “todas as ações (...) deverão ser acompanhadas pelo Trabalho Social desenvolvido para o atendimento da população residente (...)”, e a necessidade do Morar Carioca passar a integrar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, em execução naquele momento.

As eleições municipais de outubro de 2012 definiram a continuidade de Eduardo Paes como Prefeito, reforçando o alinhamento do partido governista municipal ao estadual e federal, em torno à aliança formada ainda na 1ª eleição de Paes (2008), sob a insígnia ‘*Somos um Rio*’. A vitória com ampla maioria dos votos, garantiu confortável situação para efetivação do propósito de convergir a política municipal para concretização das ações dos Megaeventos. Nesse contexto de rearticulação das alianças partidárias, o Secretário de Habitação Jorge Bittar é exonerado e substituído por Pierre Alex Domiciano Batista, até então Subsecretário.

A substituição marca a reformulação não apenas do programa, mas de todos os projetos e programas conduzidos pelo mandato anterior da SMH, bastando mencionar que o paradigma de orientação das políticas municipais a partir de então passará a ser o 2º Plano Estratégico do Rio de Janeiro 2013-2016, lançado no início de 2013. Como próprio aos Planos Estratégicos, o tom propagandístico se destaca já no título: *Pós-2016: o Rio mais integrado e competitivo*. Este apresenta uma visão notoriamente diversa daquela do Decreto Nº 36.388, que fora instituído com antecedência de apenas 4 meses. No enfoque dos nove ‘objetivos centrais’ propostos para a cidade percebe-se a ausência de menção às ‘necessidades dos cidadãos’, preferindo a formulação ‘necessidades da cidade’, dentre as quais se alinha a meta de ‘reduzir os indicadores de pobreza da cidade’ além da reafirmação de comprometimento com os Megaeventos.

No parte do texto do Plano Estratégico relativa à habitação e urbanização, o Morar Carioca é mencionado como realização da Prefeitura na “com destaque para a fase final do Complexo do Alemão”, que sabidamente incluiu-se no Programa PAC-favela. Dentre as metas estratégicas estabelecidas pelo Plano constam a de “alcançar pelo menos 5% de redução de áreas ocupadas por favelas na cidade até 2016, tendo como referência o ano de 2008.”¹⁰ e a de “garantir que até o final de 2016 não haverá mais famílias vivendo em áreas de alto risco (encostas).” Este Plano apresenta o universo abrangido pelo Morar Carioca em 156 mil domicílios até 2016 afirmando que “o programa evoluiu com sucesso nos dois últimos anos, alcançando mais de 69,5 mil famílias (...)”, sem especificar de onde partiu este valor. A parte do Plano que trata da ‘Descrição da Iniciativa Estratégica’ relativa ao Morar Carioca, apresenta maiores detalhes. Introduzindo as categorias instituídas pelo Dec. 36.388 na forma de ‘unidades urbanizáveis’ e não mais ‘Agrupamento’, é declarada a meta de urbanizar 584 ‘unidades urbanizáveis’, atuando em 251 unidades com mais de 100 domicílios, sendo estas intervenções estruturadas em três ciclos:

- ciclo 1: período de 2010 a 2012 (23 unidades)
- ciclo 2: período de 2011 a 2016 (82 unidades)
- ciclo 3: período de 2015 a 2020 (162 unidades)

¹⁰ Atente-se para que o ano de 2016 é ano dos Jogos Olímpicos no Rio e para o recuo ao ano de 2008, tendo este Plano Estratégico sido formulado em 2012.

Segundo o Plano espera-se, até 2016 “urbanizar 105 unidades, abrangendo um total de 156 mil domicílios referentes aos ciclos 1 e 2.”, deixando de esclarecer a discrepância entre os valores do somatório de unidades (267) as que declara urbanizar (584) ou mesmo o universo das unidades com número de domicílios superior a 100 (251).

Prevê, ainda a intervenção em 131 unidades consideradas de risco, abrangendo mais de 70 % de sua área, sem esclarecer se esta porcentagem se refere ao somatória das áreas das mesmas e o que significa “urbanização e integração ao tecido formal da cidade, das 202 unidades com menos de 100 domicílios.”

Entretanto, a página do Programa Morar Carioca na internet, em consulta datada de 04/06/2014 traz outros números. Nesta versão

“até 2020 serão urbanizadas 251 unidades que correspondem a 586 assentamentos que se classificam como não urbanizadas ou parcialmente urbanizadas. Este conjunto representa mais de 232 mil domicílios (IBGE 2000) correspondentes a 67% do total de domicílios em favelas, que somados aos mais de 97 mil domicílios localizados em favelas já urbanizadas eleva o potencial de domicílios atendidos a 95%.”

A mudança do texto parece sutil, mas representa um novo enfoque que marca a contabilidade de favelas e domicílios favelados na cidade, permitindo a subtração daquelas já considerados ‘urbanizadas’ dos números existentes e, com isso, a conveniente redução do número de favelas, como apontado por Podszwato (2013).

Estas mudanças se fazem sentir fortemente nas poucas iniciativas de implantação do programa, como por exemplo, relata Osborn (2013) na suspensão do contrato com o IBASE, em 28/11/2012, sendo que “desde então, várias empresas foram informadas que deveriam retirar as placas que diziam que o Morar Carioca estava presente em suas comunidades.”

No que tange à continuidade das ações previstas no concurso ministrado pelo IAB, o que se tem de concreto hoje (junho de 2014) nos informa a entrevista do presidente do IAB-RJ concedida ao O Globo em 18/05 do corrente:

“De acordo com o instituto, em 2012, a prefeitura convocou a primeira leva de 10 escritórios, garantindo que mais 10 seriam chamados, o que não aconteceu até o início deste ano. No último balanço da prefeitura, o número chegava a 19 contratados. Até sexta-feira (16/06/2014), apenas duas obras haviam sido licitadas.” (grifo da autora)

A situação imprecisa e negligente parece ter resultado no rompimento do convênio por parte do IAB-RJ, assim justificado pelo seu presidente Arq. Pedro da Luz:

“A prefeitura primeiro informou que contrataria os 40, mas optou por escalonar as contratações e atuar inicialmente em 11 áreas. Acharmos pouco, uma vez que eles tinham condições de contratar todos os projetos. Porque faltou celeridade, saímos do convênio (...).”

No que se refere às duas obras supostamente licitadas (Vila São Jorge, em Colégio e Barreira do Vasco/Vila do Mexicano, no Caju), segundo a mesma reportagem a prefeitura afirma que se encontram em final de processo de licitação, e que haveria ainda oito licitações em andamento¹¹, sendo que outros nove escritórios “terão contratos assinados nos próximos dias”, tendo sido até aqui “gastos R\$ 63 milhões na contratação de projetos.”

¹¹ Morro dos Macacos, Cabritos, Vila Paraíso, de Cordovil, Bairro Proletário do Dique, Comandante Luís Souto, Vila Arará, e Fazenda mato Alto.

A versão impressa da mesma matéria d'O Globo apresenta o mapa abaixo com a localização das 'favelas licitadas' e 'em licitação', que curiosamente 'desapareceu' na versão digital da mesma.



Fig 1: comunidades beneficiadas, 'licitadas' e 'em licitação'



Fig 2: 'clusters' de localização dos equipamentos dos Megaeventos



Fig. 3: Localização das UPPs

Na figura é possível notar a semelhança de localização da seleção das comunidades beneficiadas com o Morar Carioca (Fig 1), com os 'clusters' onde se concentram equipamentos esportivos voltados para os Megaeventos (Fig 2), praticamente as mesmas localizações de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs (Fig 3). O confronto dessas localizações parece não deixar dúvidas quanto aos critérios que prevaleceram na seleção dos 10 primeiros escritórios/Favelas.

Para amenizar os ânimos dos arquitetos exaltados pela decepção de ver seus trabalhos ¹², o Secretário Municipal de Habitação tem a dizer:

“Todos os projetos serão contemplados em algum momento. Além disso, os arquitetos precisam entender que tudo é discutido e apresentado às comunidades antes de batermos o martelo e antes de fazermos a licitação. Os moradores opinam. E nós procuramos atendê-los tanto quanto possível. Por isso, em alguns casos fizemos modificações. O que não podemos é deixar de levar a infraestrutura básica completa para essas comunidades – justificou Pierre Batista, garantindo que a saída do IAB do convênio já estava prevista no contrato – O IAB ficaria no convênio até novembro de 2013, mas nos pediram uma prorrogação até fevereiro deste ano para prestação de contas.”

O panorama apresentado no presente item pretendeu demonstrar como o suposto 'planejamento' dedicado a assunto tão relevante para a população que a primeira vista parece navegar à deriva, na verdade encontra-se capturado (e, como pretendo mostrar, cada vez mais) à 'lógica de resultados' que tem prevalecido e mesmo aprofundado como procedimento da administração pública municipal, sendo agora insuflada pela grande exposição das políticas públicas pela realização dos Megaeventos.

Como procurei deixar claro, ao longo destes últimos anos, afirmou-se a tendência de transformar o que seria 'meio de resolver o problema' a partir da disponibilização de recursos, conforme expresso no Edital do Programa: “A Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos serão eventos catalisadores de esforços que permitirão ao Rio de Janeiro enfrentar estes desafios.”, em 'fins em si mesmo', abolindo todo e qualquer entrave ou oposição que se ponha a frente.

As páginas seguintes debruçam-se sobre os termos do Edital procurando capturar novidades e abordagens que marcam (ou marcariam) o Programa Morar Carioca.

¹² Bastando mencionar que apenas um dos escritórios premiados inclui-se entre os contemplados pela seleção.

3. Destaques do Edital Morar Carioca

A versão do Edital a que esta pesquisa teve acesso traz no cabeçalho a inscrição 'revisão 30/01/2012', sugerindo que a versão inicial foi sendo revista, e tudo leva a crer que a revisão de que trata coincida com a retomada do trabalho e início do processo de elaboração por parte dos escritórios contratados.

Pelo Edital, percebe-se que o Morar Carioca propõe nitidamente o caminho 'urbanístico', reafirmando a continuidade de tratamento da favela do tipo Favela-Bairro.¹³ A metodologia proposta corresponde a narrativas deste campo disciplinar, podendo-se perceber ao longo do Edital linguagem especializada, iniciando pela estruturação básica dos resultados, que devem obedecer a 'diagnósticos' (macrodiagnóstico e diagnósticos locais) e 'projetos' (plano de intervenção, projetos urbanísticos etc), como demonstrado, por exemplo, na 'vertente social'¹⁴ do Plano de Intervenção, que deve se traduzir em cartografia indicativa de ações sociais, ótica física.

A coleta de dados locais deve ser traduzida, quase na sua completude, em plantas e cartografias, e deve apoiar-se num conjunto de normas e definições estabelecidas pela Secretaria de Habitação em documento denominado *Estrutura Analítica de Planejamento (EAP)*, que propõe a organização de dados, propostas e abordagens a partir dos parâmetros 'sistemas, subsistemas e eventos construtivos'. Os produtos obedecem às etapas *Diagnóstico, Plano de Intervenção e Projeto Básico*, sendo apoiados pelo sistema de informações georeferenciadas siHabGeo, que funciona como um arquivo técnico digital dos projetos e permite o acompanhamento do avanço do contrato através da produção de documentos. Pensa-se, com isso, sanar o problema da gestão dos múltiplos produtos resultantes da ação de 40 diferentes escritórios, uma das dúvidas colocadas quanto à eficiência da Prefeitura na condução do Programa. (LEITÃO; DELECAVE: 2013).

Logo na introdução, o Edital procura definir o significado de favela:

"As favelas são áreas predominantemente habitacionais, caracterizadas pela ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade de infraestrutura urbana e de serviços, vias estreitas e alinhamento irregular, lotes de formas e tamanhos irregulares e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais."

Encontram-se aí inscritas as condições que vem marcando os consensos que delineiam a favela, pelos órgãos públicos incumbidos de sua medição e políticas públicas: a baixa renda, a desorganização da ocupação e a informalidade da ocupação do solo. Não obstante, denominando-se como 'Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais', parece admitir que está lidando com 'exclusão', ao defini-lo como 'a marca da inclusão social', tendo por "objetivo, portanto, garantir o acesso à moradia digna e à infraestrutura urbana para a população de baixa renda.", acrescentando que "as propostas contemplarão, além de infraestrutura, equipamentos e serviços¹⁵, também intervenções em moradias para torná-las mais saudáveis e dignas", sendo esta última condição um diferencial ao Favela-Bairro, muito criticado por excluir a 'esfera privada' de seu escopo. Assim,

¹³ A política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro já obedeceu a outras narrativas, como mostrou Barboza (2013) na experiência do Projeto Mutirão conduzido pela extinta Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, durante os anos 80.

¹⁴ Sendo esta uma das três vertentes que o compõem.

¹⁵ O programa se estrutura em seis componentes: (1) infraestrutura e equipamento urbano; (2) serviços públicos urbanos; (3) a produção habitacional, componente do programa responsável em promover intervenções em moradias; (4) regularização fundiária; (5) desenvolvimento social, e (6) ações de geração de emprego e renda, educação ambiental e patrimonial.

é afirmado como objetivo superior do programa a ‘integração’, garantindo que por este, os “moradores das áreas de intervenção estarão mais integrados à cidade em todas as suas dimensões social, econômico, cultural e urbanística.”

Logo no início, o Edital menciona explicitamente sua relação com os Megaeventos, afirmando que “A Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos serão eventos catalisadores de esforços que permitirão ao Rio de Janeiro enfrentar estes desafios.”, o que eleva o Morar Carioca a parte do ‘legado’ desses Megaeventos.

No sentido do Favela-Bairro, o Edital avança, atentando para o reconhecimento das formas ‘vernaculares’ das favelas, bem como a garantia de participação dos moradores nas propostas formuladas, conforme na passagem a seguir:

“as formas de uso do território anteriores à intervenção, as preexistências arquitetônicas, os direitos dos residentes, as dinâmicas econômicas, o patrimônio organizacional dos grupos ali estabelecidos e os vínculos históricos e culturais que conferem identidade à região, sem o que a intervenção urbanística conhecerá pouco êxito. Afinal, como se sabe, o sucesso dos programas de intervenção urbana depende de um delicado ajuste entre o plano formulado por urbanistas e os anseios da população envolvida.”

A participação popular ocupa no Edital posição de destaque devendo ser realizadas Oficinas Temáticas desde a fase de Diagnóstico, para levantamento e conferência de entendimentos e propostas de intervenção. As Oficinas Temáticas são cercadas de dispositivos que garantem a ampla participação da população, devendo ser comprovadas em forma de atas, com assinaturas dos presentes.

Antes de avançar nos aspectos de interesse na metodologia disposta no Edital, vale esclarecer sucintamente a estrutura demandada como resultados. O trabalho completo compreende as etapas ‘Diagnóstico’ e ‘Plano de Intervenção’, abaixo descritas:

- Etapa Diagnóstico:

São previstos diagnósticos correspondentes a três escalas: (1) macro diagnóstico urbanístico; (2) diagnóstico local; (3) diagnóstico consolidado.

O Macro Diagnóstico Urbanístico deverá focar a área de projeto além de “entorno imediato a partir do perímetro das favelas objeto, numa extensão de aproximadamente 500 m para todos os sistemas descritos a seguir e de no máximo 2 km para transporte e equipamentos urbanos (500 m para as favelas situadas na AP1 e AP2, 1 km para as favelas situadas na AP3 e 2 km para as favelas situadas na AP4 e AP5).” Quanto aos objetivos, deverá “identificar a situação global, onde a(s) favela(s) se encontra(m) inserida(s), a fim de identificar a situação atual dos aspectos espaciais, socioeconômicos, culturais e ambientais, assim como a disponibilidade e carências de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. O enfoque do entorno deverá atender principalmente os *eixos estruturadores* e os *pontos nodais*, bem como os *vazios urbanos passíveis de intervenção*.”

O Diagnóstico Local deverá identificar a situação atual de cada favela componente do agrupamento, abordando seus aspectos espaciais, ambientais, sociais, econômicos e culturais, bem como a disponibilidade e necessidades de serviços urbanos. O Diagnóstico Local servirá de base para as propostas de intervenção, que serão posteriormente avaliadas nas reuniões com a comunidade local. O Diagnóstico Consolidado complementa esta fase do trabalho para cada favela e complexo de favelas, consistindo em síntese dos problemas encontrados e sugestão de encaminhamento das possíveis soluções a serem desenvolvidas no Plano de Intervenção, na forma de relatórios e mapas.

- Etapa Plano de Intervenção e Projeto Básico:

Consiste em indicativos de projeto, “definindo as intervenções em processo participativo”, devendo ser apresentada Planta Geral contendo o conjunto de intervenções propostas para o Agrupamento, especialmente quanto aos equipamentos públicos, áreas de esportes/lazer e sistema viário, e Projeto de Urbanização, onde deverão ser focalizadas propostas referentes a cada favela isolada ou complexo de agrupamento, separadamente. Cabe ao Projeto Básico detalhar as intervenções elencadas no Plano de Intervenção, e compreende os seguintes subprodutos: Projeto Básico I, que trata especificamente dos subsistemas viário, de transportes e de sinalização viária; Projeto Básico II, que abarca toda a parte de infraestrutura e o Projeto Básico III, incumbido dos chamados ‘projetos urbanísticos’, que integram os Sistemas de demolições, de Meio Ambiente, de paisagismo, de áreas esportivas e de lazer, de comunicação visual e de mobiliário urbano. Para cada um dos itens especificados, o Edital prevê, detalhadamente, resultados esperados e normas de formatação para apresentação.

Pelo Edital, o universo físico passível de intervenções, isto é a área de projeto, consiste em áreas “territorial, morfológica e socialmente mistas, agrupando favelas e complexos de favelas, o entorno de cada uma delas e o perímetro que, embora mais distante, mantém interações permanentes com a área recortada (arbitrado em 500 m para deslocamentos a pé e no máximo em 2 km para deslocamentos em transporte¹⁶).

3.1- Aspectos de conteúdo:

Três preocupações necessariamente articuladas evidenciam-se no Edital: (1) o universo quantitativo da favela, dado pela área de ocupação e número de moradores, (2) a necessidade de contenção da favela e, conseqüentemente da área de sua ocupação e de seus moradores, e (3) a questão da ‘segurança’ como elemento de projeto.

No que se refere à primeira questão, independente do Morar Carioca, verifica-se grande esforço da Prefeitura em reduzir o número de favelas e favelados, dados com grande capacidade midiática, que impressionam, especialmente à imprensa internacional, pelo seu gigantismo na cidade. Para reduzi-los a Prefeitura não tem poupado esforços, empregando até mesmo recursos de cálculo meramente instrumentais, como mostrou recentemente Podszwato (2013). Esse esforço aparece, também, no contexto do Morar Carioca, que agrupa as favelas em: complexos, *agrupamentos* integrados por ‘favelas’ e ‘complexos de favelas’, afirmando que “privilegiou, por razões operacionais, o *agrupamento de favelas* por proximidade ou algum tipo de similaridade encontrada.”, para otimizar a aplicação de recursos permitindo o atendimento a um maior número de favelas.

É visível a preocupação na contenção da favela a todo custo, já percebida como tendência na atuação da Prefeitura do Rio de Janeiro em pesquisa anterior (GONÇALVES:2012), quase sempre associada no Edital à necessária preservação do meio ambiente. Para medi-la é utilizado o parâmetro ‘adensamento’, sendo os conceitos de ‘adensamento’ e ‘desadensamento’ evocados na orientação de ‘remoções’ - termo evitado e substituído por ‘relocações’ e ‘reassentamentos’ - tão necessárias, que de elementos eventuais passam a merecer item obrigatório nas fases de ‘diagnóstico’ e ‘proposições’. O item 2.10 do Edital intitula-se

¹⁶ Para AP1 e AP2 – 500 m
Para AP3 – 1 km
Para AP4 e AP5 – 2 km

‘Levantamento preliminar do número de relocações’, no qual é demandada a estimativa do total de famílias a serem relocadas, discriminando a motivação: risco, ocupação imprópria, insalubridade ou infraestrutura (...).’

A importância deste item no conjunto de propostas fica clara na leitura da parte relativa ao Plano de Intervenções conforme o Edital. Basta referir que “Propostas de relocação e assentamento’ consistem em um dos quatro ‘produtos’ que o integram, concorrendo em pé de igualdade com ‘propostas de infraestrutura e urbanismo’, ‘plano de integração’ e ‘orçamento estimativo’. O assunto figura no item 2, que elenca as propostas de relocação e reassentamento, “a fim de sanar” situações de risco, insalubridade, adensamento ou por intervenções urbanísticas e de infraestrutura na área de projeto, áreas de preservação ambiental e faixas non *aedificandi*. Curiosamente não está prevista a opção ‘sem necessidade de relocação’, induzindo aos escritórios cumprir um dos itens, optando por alguma das formas enunciadas.

A contenção é destacada nos elementos norteadores das intervenções (premissas do Plano de Intervenção), em que é indicado o estabelecimento de limites de ocupação, fisicamente marcados por meio de muros (ecolimites) e ‘faixas de proteção’ claramente visíveis e identificáveis pela população.

No que se refere ao item ‘segurança’, vários ‘elementos de projeto’ acrescem-se aos itens de intervenção urbanística: ‘integração’, ‘sustentabilidade’, ‘mobilidade interna’ e ‘permeabilidade’, já tradicionais e previstos no Favela-Bairro¹⁷, demonstrando a assimilação das técnicas contemporâneas de urbanismo voltado à segurança propostos na doutrina dos *Espaços Urbanos Seguros*, com base nas premissas de extensão do ‘serviço’ de vigilância também para o morador. Nesse sentido, dentre as premissas do Plano de Intervenção figura a preocupação de que “o pedestre deverá possuir o domínio espacial, tendo acesso visual ao que ocorre em seu entorno” e que a vegetação deverá ser controlada, sendo “arbustos e árvores implantados de forma a não obstruir campos visuais”, assim como a recomendação de ‘mesclar usos, sempre que possível, a fim de favorecer a presença de ‘vigilantes naturais’ em diferentes horários - por exemplo por meio da implantação de estabelecimentos comerciais nas esquinas de ruas residenciais - e dar destinação aos espaços vazios resultantes da relocação de edificações. Outra diretriz presente no Edital nesse sentido é a recomendação de adoção de mobiliário que denote a presença do poder público na área, “aumentando a sensação de segurança”.

Assunto de interesse nas propostas metodológicas do Morar Carioca consiste no esforço de adequação dos espaços da favela - em que encontram-se inscritos códigos estabelecidos pelo convívio e costumes locais - às normas universais ditadas na letra fria da lei, considerando-se que o Edital coloca como premissa que as intervenções criem “pré-condições para a regularização urbanística”. Muito se tem debatido a esse respeito (GONÇALVES:2013), e pretende-se destacar aqui apenas um dos inúmeros elementos de tão complexa discussão: a leitura do Edital permite perceber a preocupação em definir claramente o que é espaço público e espaço privado, induzindo ao estabelecimento de um sistema dual público-privado, bem diferente daquele que governa a favela, em que as pesquisas etnográficas há longo tempo, apontam para o leque de várias gradações de público (poucos espaços comuns ‘de todos’, espaços comuns ‘de bairro’ e ‘de pedaço’ (ALVITO:2001), assim como as áreas privadas também são banhadas de público, sendo salas, portas e

¹⁷ A maioria destes pertencendo ao repertório urbanístico promovido a partir dos anos 90, tendo por base conceitual a ampliação da percepção ambiental e da identidade do lugar, presentes nas propostas iniciais de Kevin Lynch e Gordon Cullen, com inúmeros acréscimos posteriores.

janelas 'espaços' intercambiáveis, que alternam atividades públicas e privadas. A polarização público-privado, se por um lado permite maior mobilidade interna, por outro contradiz a conduta 'vernacular' desses espaços, podendo impactar sobre formas de vida que marcam locais da cidade e que, supostamente, se pretende preservar.

Pretende-se, ainda, estabelecer um 'zoneamento', seja para o agrupamento ou em cada uma das favelas integrantes, aparecendo em várias dimensões, tanto na clara delimitação como Área de Especial Interesse Social, como na definição de áreas de preservação e *non aedificandi*, com importante papel no esforço de contenção acima mencionado.

- Participação popular:

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

4. Conclusões:

A primeira parte deste texto procurou acompanhar a trajetória do Programa Morar Carioca. O que se apreende pela sucessão de eventos que marcam o nascimento e o percurso deste que pretende encaminhar soluções para um dos maiores problemas da cidade do Rio de Janeiro é a marca do imprevisto.

Os acontecimentos descritos sugerem que, a partir de 2008 os novos governantes que pretendiam dar seguimento ao bem-sucedido Programa Favela-Bairro, entenderam a oportunidade aberta da conjuntura favorável de recursos, com recursos dos Megaeventos. Entretanto, a urgência na divulgação de 'resultados', e a pressão das agências de fomentos e dos interesses econômicos envolvidos, provocam a precipitação do anúncio do Programa, sem o devido reconhecimento da complexidade – social e política e administrativa – da condução de programa desta envergadura. Em outras palavras, urgência na tomada de decisões, que são apressadas e sem a necessária estruturação e o trabalho posterior é de descoberta da impossibilidade e necessidade de dar sentido ao que já 'foi para rua'.

O nome-fantasia Morar Carioca já existia, foi resgatado para batizar este novo Programa e após as expectativas geradas pelo anúncio e a tomada de consciência de que seria mais difícil do que esperado, tratou-se de recheá-lo com outras realizações que não lhe pertenciam. A fase 1 do Morar Carioca não pertencia ao Programa Morar Carioca, até ter sido aí embutida pelo Plano Estratégico. Muitos dos projetos mencionado são, inclusive, anteriores lançamento do Programa, ou pertencentes a outros programas como o PAC por exemplo. Em tal ambiente de

'flexibilidade', não vale a pena conteúdos programáticos detalhados, coerentes e rigorosos, que tornam difícil a manipulação quando necessária.

Como se viu, foram muitos os desvios. A SMH sob a direção de Jorge Bittar entregou a condução do trabalho para o IAB, na tentativa de dar-lhe sentido mais claro e o 'dever-de-casa' foi feito. O concurso foi concluído, mas não teve fôlego suficiente para se manter após a saída de Bittar, a quem o cargo foi requisitado para consumir compromissos eleitorais. O novo Secretário pensava diferente, auxiliou o Plano Estratégico e mudou o sentido do Programa, e tendo que lidar com os acontecimentos anteriores, tratou de alinhá-los aos novos horizontes.

Como conclusão se vê a impossibilidade de previsão, logo do próprio planejamento, tal como concebido, pensado como seqüência coerente de procedimentos racionalizados no tempo, buscando objetivos precisos e acessíveis. Pela negação de diagnósticos e estudos contextuais, perde-se de vista as razões para as quais se planeja, desaparecendo a motivação inicial da necessidade do cidadão. Prevaecem os imprevistos, e as políticas públicas (que já se disse, deveriam ser políticas de Estado), navegam à deriva atendendo a demandas de varejo e de última hora.

A segunda parte deste texto se dedicou a leitura do Edital, ainda que consciente de sua relativa importância frente aos acontecimentos que o sucederam. Tentou-se buscar neste novas visões sobre a intervenção urbanística em favelas, encontrando-se como resultado três ênfases aparentemente novas com relação ao Favela-Bairro, paradigma metodológico até aqui: a relevância da 'segurança' como item de projeto na dimensão físico-urbanística, a preocupação na contenção do crescimento de favelas, assim como sua extensão em direção às áreas vegetadas e os esforços de redução das favelas, em área, em número de domicílios e em número de moradores.

Como conclusão de ambas as partes conjuntamente, podemos admitir o abandono de soluções efetivas, de redução da pobreza e das carências da população e a adoção de soluções paliativas, que desviam-se do combate aos perversos processos que produzem a exclusão de cidadãos à nossa cidade.

O pequeno exercício avaliativo aqui realizado permitiu visualizar alguns pontos necessários para análise das políticas públicas de urbanização que vem sendo conduzidas no momento. Para compreendê-las, é preciso, em primeiro lugar, observar os ambientes políticos mais gerais em que se inserem os Programas e perceber as outras lógicas que concorrem na sua conformação, sem o quê se torna um emaranhado incompreensível, como parece o Morar Carioca à primeira vista. Em segundo lugar, destaca-se a ideia da 'integração da favela', que vem assumindo diferentes conotações ao longo do tempo, rudemente resumidas no binômio 'integração social' = 'integração urbanística', trazendo para o plano físico-urbanístico a condução dos trabalhos que visam a integração dos cidadãos moradores de favelas em condições de igualdade à 'cidadania universal'. Em terceiro lugar, assunto pouco explorado no presente texto, vale atentar para a combinação das operadoras privadas e poder público, dada a importância que resultam para a qualidade dos produtos e seus desdobramentos em melhorias concretas para a população. O papel do agente privado no Morar Carioca apresenta algumas diferenciações comparativamente ao Favela-Bairro, supostamente decorrentes das alterações havidas na estrutura de gestão e dos órgãos governamentais supervisores.

Por último, o título escolhido: 'Morar Carioca: a intenção e o gesto', sugere a pretensão de atentar para a inexplicável paralisia deste Programa, contrariamente à

grande expectativa gerada no momento de seu lançamento. O texto buscou responder essas dúvidas, pela palavra da imprensa e de alguns de seus participantes.

5. Referências bibliográficas:

ALVITO, M. As Cores de Acari: Uma Favela Carioca. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

BARBOZA, S. C. Políticas e programas habitacionais no município do Rio de Janeiro: uma avaliação da experiência (1979-2002). Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Niterói: EAU/UFF, 2013.

CONDE, L.P.; MAGALHÃES, S. Favela-Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ViverCidades, 2004

GONÇALVES, R. Da política de “contenção” à remoção: aspectos jurídicos das favelas cariocas. In: Mello, M.A.; Machado, L.A.; Freire, L.L.; Simões, S. S. Favelas cariocas: ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

_____. Favelas do Rio de Janeiro: história e direito. Rio de Janeiro: Pallas: Ed. PUC-Rio, 2013.

LEITÃO, G.; DELECAVE, J. Morar Carioca: uma nova etapa da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro? In: O Social em Questão - Ano XVI - nº 29 – 2013.

PODSZWATO, F. Dilemas e entraves da regularização fundiária no Rio de Janeiro: os casos de Acari e Parque Alegria. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. 2014.

Prefeitura do Rio de Janeiro. Pós-2016: o Rio mais integrado e competitivo. Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro- 2013-2016. s/d.

_____. Secretaria Municipal de Habitação – SMH /Morar carioca. conheça o Programa. Postado em 11/01/2011.

Disponível no site: <http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/morar-carioca/>, consulta em 01/05/2014

_____. Decreto Nº 36.388, de 29 de outubro de 2012. Institui o Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários e Informais – Morar Carioca. Disponível no site: http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2012/11/decreto_36388.29.10.2012_morar_carioca.pdf, consulta: 20/06/2014.

Rio de Janeiro recebe empréstimo de US \$ 150 milhões do BID para melhorar as condições de vida nas favelas. Postado em 09/12/2010.

<http://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2010-12-09/favelas-do-brasil-banco-interamericano-de-desenvolvimento,8828.html>, consulta: 01/05/2014

O Globo. Bastos, I. Segunda fase do Morar Carioca prioriza favelas perto de áreas olímpicas. In: <http://oglobo.globo.com/rio/segunda-fase-do-morar-carioca-prioriza-favelas-perto-de-areas-olimpicas-2831205#ixzz30TG1LTpw>, consulta em

O Globo. Motta, C.; Magalhães, E. Plano bilionário para as favelas do Rio de Janeiro, publicado em 29/07/2010, atualizado em 17/07/2013.

O Globo. Jorge Bittar é exonerado da Secretaria de habitação do Rio. Subsecretário Pierre Batista assume a pasta. Decisão foi do diretório municipal do Partido dos Trabalhadores (PT). Publicado em 22/11/2012, <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/11/jorge-bittar-e-exonerado-da-secretaria-de-habitacao-do-rio.html>

Osborn, C. A história das urbanizações nas favelas. Parte III: Morar Carioca na visão e na prática (2008-presente). 15/05/2013. Tradução de Alexandra Leister. Texto disponível no site <http://www.rioonwatch.org.br/?writer=catherine-osborn&paged=2>, consulta em 15/05/2014