

UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CCJE/IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento
Urbano e Regional

Curso de Especialização em Planejamento e Uso do
Solo Urbano

Turma 2000

Trabalho Final

Participação Popular na Urbanização de Favelas

**(Uma coletânea das principais experiências ocorridas
nos últimos 30 anos no município do Rio de Janeiro)**

Orientadora: Claudia Ribeiro

Orientando: Guilherme Pessôa

Introdução

A descoberta da participação (experiências)

Quando era aluno dos primeiros períodos do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFF (Universidade Federal Fluminense), logo me despertou a vontade de fazer estágio com o objetivo de adquirir conhecimento prático profissional e de ter ajuda de custo para os meus gastos com o estudo, pois era uma época de muita inflação.

Neste período, um órgão federal da própria Universidade, o NEPHU – Núcleo de Estudos de Projetos Habitacionais Urbanos, abriu vagas para profissionais, e inclusive estagiários de diversas áreas voltadas à urbanização, para um projeto de regularização fundiária em favelas localizadas na beira da estrada que liga a região metropolitana do município de Niterói à região oceânica. Para isto foram realizadas por técnicos deste órgão, entrevistas, provas e reuniões para admissão neste novo quadro técnico.

A atuação deste programa foi da seguinte forma : a partir das áreas escolhidas, foram designadas as equipes formadas por técnicos e estagiários de diversas carreiras para a realização de cadastramentos , levantamento físico das áreas entre outras atividades, que foram supervisionadas pelos técnicos do próprio órgão. Lembrando que este trabalho era de nível federal, após alguns meses, com a mudança da Presidência da República , no início de 1990, foram suspensas todas as suas atividades e que de certa forma não retornaram mais.

Após esta fase, trabalhei em escritórios particulares de arquitetura, o que me mostrou a minha identificação com os trabalhos de urbanização.

Em 1992, passei a estagiar na EMUSA – Empresa Municipal de Urbanismo e Saneamento, um órgão misto que atuava na Secretaria de Obras, da Prefeitura Municipal de Niterói.

Inicialmente, com o técnico que me havia contratado, desenvolvi atividades internas neste órgão. Mais tarde, com a mudança de minha supervisão, passei a atuar na

“rua”, sendo um tipo de auxiliar de fiscalização das obras que estavam sendo desenvolvidas pelo Projeto Mutirão daquela Prefeitura. Neste período, lembro-me que este técnico chegou a ser designado pela Diretoria da Emusa a assumir, simultaneamente, a fiscalização de onze obras espalhadas em diversos bairros do município, fato devido à sua eficiência.

Uma outra questão interessante ocorrida, neste período, é que sendo este técnico um engenheiro civil pragmático, desconhecia conscientemente, habilidades em arquitetura na qual julgava ser ao mesmo tempo necessário para este processo, o que fez com que eu pudesse complementá-lo. Desta forma, desenvolvi atividades como: participação na elaboração de projetos, desenhos e orçamentos, além do próprio auxílio no acompanhamento das suas obras nos locais destinados. Deve ser considerado também, que as obras do Projeto Mutirão promovidas pela Prefeitura Municipal de Niterói, durante os anos 90, foram similares às do Projeto Mutirão promovidas pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro durante os anos 80, sendo predominantemente pontuais, com pavimentações, drenagens, contenção de encostas, saneamento, entre outras (na qual este assunto será abordado a frente neste trabalho).

No final de 1996, quando me encontrava próximo ao término de meu Curso, intensifiquei as minhas atividades acadêmicas para a elaboração do meu projeto final. Com isto, fui dispensado da PMN depois de quatro anos de estágio, pois não estava conseguindo conciliar o trabalho com meus estudos. Então, neste período, além da escolha do próprio tema, foi selecionado também o local onde seria desenvolvido o tema.

Sendo um projeto de arquitetura, com ênfase social, foi escolhida como área de estudo um antigo galpão abandonado, situado no bairro do Barreto também no Município de Niterói. Considerando a expansão de núcleos assistenciais à criança e ao adolescente ocorridas neste local com base no Estatuto da Infância e Adolescência, idealizei como proposta do meu trabalho a reforma desta edificação, com a finalidade de criar um centro assistencial com atividades que complementassem as que estavam sendo desenvolvidas nos outros núcleos existentes. Para isto, fiz a montagem do programa de necessidades deste projeto a partir da realização de entrevistas com técnicos daquelas instituições, como assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, advogados e funcionários e ao mesmo tempo que conhecia o cotidiano dessas instituições. Como este trabalho foi

elaborado em um ano, a importância que encontrei nesta experiência acadêmica foi de buscar a autenticidade na proposta deste projeto, com a participação técnica em seu planejamento, através da convivência com os mesmos nestes núcleos assistenciais. Assim foi encerrada a minha fase de graduando.

Como recém formado e sem ter conseguido manter um elo profissional com as experiências anteriores, acabei aceitando uma proposta para serviços voluntários de arquitetura promovida pela ONG Viva Rio, com a esperança de me engajar profissionalmente na área social. Com isto, fui encaminhado a um técnico desta instituição que organizava intercâmbios culturais entre adolescentes de vários países. Com o planejamento de um destes eventos, fui solicitado para elaborar um pequeno projeto de arquitetura na qual os participantes deste encontro pudessem construir conjuntamente, como um marco da própria união deles e com a perspectiva de utilização posterior no âmbito social. Desta forma, foi definida a construção de um piso de uma quadra poliesportiva em uma área de uma instituição social conveniada do Viva Rio e situada em um subúrbio desta cidade. Com a intenção de organizar a fase de execução desta pequena obra, houve algumas reuniões com o grupo de jovens deste encontro, para que fosse montado um roteiro desta atividade de tal forma que pudesse se adequar à programação geral do período deste intercâmbio. Chegando à fase de execução deste trabalho, a minha “supervisão técnica” exigiu que utilizasse um senso de psicologia para poder fazer com que, harmoniosamente, aqueles “operários” se direcionassem mais para esta atividade que felizmente foi ser cumprida dentro da expectativa prevista neste evento.

Posteriormente, o segundo e último trabalho como recém formado também buscou o acúmulo de conhecimento profissional, visando a inserção no ramo social.

Nesta fase, fui solicitado pela presidência de uma pequena ONG situada na baixada fluminense, para elaborar um projeto de ampliação vertical em sua sede, objetivando a construção de novas salas de aula, pois esta organização dava ênfase em educação básica. Foram realizadas algumas reuniões naquele local para discussão da nova proposta com o “cliente” da instituição. Tendo em vista a percepção do grau de particularidade como este assunto estava sendo tratado para um estabelecimento, acima de tudo comunitário, procurei nesta etapa conhecer melhor esta instituição, o seu espaço físico, os seus administradores e o desenvolvimento de suas atividades, passando, até mesmo,

a ser convidado a participar de outras reuniões que tematizavam a cidadania . Devo acrescentar, que esta convivência mais intensa, contribuiu substancialmente para montagem do programa de necessidades e a elaboração do partido arquitetônico, levando à sua definição. Logo após, foram concentrados esforços para a legalização do projeto e sua execução, no órgão municipal competente. Neste período, foram feitas, em diversas ocasiões, consultas prévias com o objetivo de serem cumpridas várias exigências feitas por técnicos municipais, que geralmente nunca acompanhavam os mesmos projetos que avaliavam, além de nunca esclarecerem sobre fontes de informações capazes de orientar os técnicos (autores dos projetos) referentes aos acréscimos que determinavam. Sendo assim, este projeto continuou em exigências. Ao mesmo tempo, em que era resolvido esta parte burocrática , subitamente foram iniciadas as obras de reforma desta ONG, por iniciativa de sua presidência, o que deixou automaticamente, a mesma vulnerável às penalizações do poder local. Sendo que, a sua presidência não atribuindo a devida importância , além de passar a descartar qualquer tipo de orientação técnica de arquitetura , levou-me a me afastar deste projeto com o reconhecimento e apoio dos demais componentes da diretoria desta instituição. Mesmo assim, os contatos com aquelas pessoas não cessaram, pois alguns me procuravam em busca de apoio técnico para outras iniciativas comunitárias paralelas que pretendiam desenvolver. Foram também, detectadas as primeiras manifestações de descontentamento pelo quadro administrativo da instituição , em relação à postura de sua presidência , na qual justificavam estar monopolizando as decisões , gerando a dilapidação de sua estrutura administrativa por onde era promovida a participação. Deve ser considerado que a fundação desta ONG, foi resultado de um grande esforço exercido por um grupo de operários vindos de diversos setores de produção, que tinham como ideal ampliar os seus conhecimentos e de suas comunidades, o que custou anteriormente, muitas articulações políticas em vários segmentos institucionais. Mas com a certeza de seus funcionários a continuidade de apoio , inclusive de assessoramento por parte de outras organizações à instituição , mesmo com esta situação política, iniciou-se então, um processo de demissão voluntária por parte de seus secretários (que foram na maioria seus próprios fundadores), ficando a organização somente com seu "presidente". Analisando, rapidamente, foi constatado que de fato houve um tipo de problematização da participação, no momento em que um administrador se articulou para tomá-la , objetivando a política externa da mesma, sub-utilizou uma função de direção geral da estrutura administrativa, não acolhendo ou organizando decisões de seu secretariado, mas sim projetando-os para uma dimensão simbólica enquan-

to se falseava qualquer orientação técnica, seja de arquiteto, de contador e outros que atingissem os seus interesses próprios. Por um outro lado, o não reconhecimento deste fato por parte de outras Ongs que assessoravam, contribuiu decisivamente para este “enxugamento” organizacional, deixando esta instituição em contradição com seus princípios de cidadania.

Fazendo uma consideração final, de caráter panorâmico, no meu ponto de vista, para que a participação possa ser ambientada em uma organização popular é de bom senso que não haja em sua estrutura administrativa cargos que possam centralizar responsabilidades ou decisões através de um só dirigente. Assim como por parte de algumas ONGs que prestam assessoria a outras pequenas associações comunitárias, um melhor preparo de seus técnicos para que possam aprender a lidar com determinadas situações que venham a encontrar.

A importância de participar

Ao longo destas experiências, que vivenciei, percebi, que o auto-conhecimento e a grande eficiência técnica não são suficientes para que um trabalho destinado à população possa ser compatibilizado ou legitimado pela mesma, pois são “deformados” quase sempre, passando a ser considerado como inúteis quando não são modificados.

Considerando algumas obras no âmbito social, que foram muito bem sucedidas, reparei ao mesmo tempo, que houve em todas elas um melhor entendimento e acompanhamento entre técnicos e comunidades em todo o seu processo. Levando-me a refletir o seguinte: como poderia planejar estas ações conjuntas, se todas as situações pudessem ser diferentes? Isto poderia ser pesquisado? Bem, a partir desta última reflexão encontrei realmente, a necessidade de fazer um curso que pudesse abranger estas dúvidas.

Achando que estas perguntas apresentavam características subjetivas no âmbito da questão urbana, decidi recorrer ao Curso de Pós Graduação do IPPUR – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano Regional, como um grande suporte para que pudessem ser formalmente estruturadas como um estudo.

A Elaboração do Trabalho

Após ter conseguido me engajar neste Curso e depois de ter cumprido a sua primeira parte, constituída de oito disciplinas, dividida em duas etapas, iniciei este trabalho sobre a supervisão da professora e socióloga Cláudia Ribeiro, por onde, através de suas orientações consegui esclarecer este estudo.

Desta forma, foram estabelecidas, em conjunto, as diretrizes deste trabalho que consistiu, inicialmente, com a coleta de dados bibliográficos, basicamente, nas bibliotecas do próprio IPPUR e do IBAM, onde encontrei diversos artigos sobre este assunto nas revistas de administração pública, municipal, nos cadernos do IPPUR e nos anais do AMPUR.

Posteriormente, através das orientações e já com a definição do tema "Participação Popular", foram organizadas as tipologias do assunto para serem incluídas no trabalho em forma de capítulos. Neste sentido, foram iniciadas definitivamente, o estudo desta pesquisa com a apuração dos textos selecionados. Devo acrescentar que sendo um trabalho conceitual, esta foi minha primeira experiência.

Ao longo de seu desenvolvimento foram, infelizmente, encontradas dificuldades em organizar os seus assuntos em tempo hábil, fato que atribuí à pura falta de prática em estudos teóricos. Pois, em minha fase de estudante não tive oportunidade de participar em pesquisas.

Desta forma, para que não houvesse o comprometimento de minha conclusão deste curso, foi redefinido este trabalho com a abordagem de um dos assuntos selecionados, que foi "Participação Popular na Urbanização de Favelas".

Neste tópico, foi feita uma coletânea das principais experiências ocorridas nos últimos trinta anos no município do Rio de Janeiro, como a urbanização da favela de Brás de Pina, no final da década de 60, a urbanização da favela Marcílio Dias, no final da década de 70, o Projeto-Mutirão no início da década de 80, por onde foram mostradas não

só as metodologias empregadas nestes processos como também a mudança da forma administrativa responsável pelo planejamento e execução dos projetos .

Finalmente, espero que este trabalho, de caráter reflexivo, possa contribuir para outras pesquisas que venham ser realizadas futuramente.

A participação popular na urbanização de favelas

A participação popular na urbanização de favelas tem início em 1963, quando o então governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, aceita a proposta da USAID (Agência para desenvolvimento internacional dos Estados Unidos), de financiar projetos de desenvolvimento comunitário, objetivando a divulgação entre a população das favelas , de experiências localizadas de redução de custos de habitação, sobretudo através da utilização da auto-ajuda.

O projeto que direcionou essa ação, denominado BEMDOC (Brasil / Estados Unidos- Movimento para o Desenvolvimento e Organização Comunitária), foi conduzido , a partir de 1968, pela CODESCO (Companhia de Desenvolvimento Comunitário), e teve como experiência mais conhecida a urbanização da favela de Brás de Pina, entre 1969 e 1971 (Fontes & Coelho, 1989).

O histórico da participação da comunidade de Brás de Pina, localizada na zona da Leopoldina, em sua urbanização, inicia-se em 1964, com a resistência, à força, de seus moradores, aos planos governamentais de remoção, e termina em 1971, com a consolidação de sua permanência no local, visto que nesse ano, a maior parte (cerca de 60% a 70%) das casas estava reconstruída com materiais duráveis e as redes de infraestrutura estavam instaladas.

A urbanização da favela, realizada com o apoio do Governo do Estado e da USAID, durou um ano e meio e contou com intensa criatividade de técnicos e moradores.

Começou com realocações feitas pelos próprios moradores, que contaram com o apoio técnico na apresentação de mapas que continham os lotes disponíveis e os lotes a serem realocados.

Teve continuidade com a abertura aos favelados de possibilidades de financiamento. “A CODESCO aprova os recursos do BNH (Banco Nacional da Habitação) para financiar aos que desejassem a compra de materiais de construção enquanto a mão de obra ficaria por conta dos moradores”.

E desenvolveu a partir de um modelo de habitação, escolhido pelos moradores, a partir de treze modelos apresentados pelos arquitetos em um “stand”, com base em trinta propostas desenhadas em planta baixa e em folhas de papel quadriculado, pelos moradores, conforme havia sido orientado pelos técnicos, em uma proposta elaborada por eles mesmos, denominada de modelo “racional”, por apresentar um partido com dimensões mínimas estabelecidas (Santos, 1980).

Após o final dessa experiência, apesar de alguns analistas apontarem falhas no processo de urbanização, como, por exemplo, a falta de dispositivos para geração de renda, a qual impediria “uma remoção branca a partir da valorização dos imóveis e do aumento de taxas e impostos”, a avaliação foi positiva e a experiência transformou-se em referência para outras urbanizações realizadas posteriormente, inclusive no município do Rio de Janeiro (Fontes & Coelho, 1989), como o caso da experiência realizada pelo BNH, de 1978 a 1984, e pelo IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), em 1985, na favela Marcílio Dias.

Para ser compreendido o processo de urbanização desta favela, localizada perto da Avenida Brasil (atrás da fábrica Kelson's, entre a Escola de Marinheiros e os galpões do Mercado São Sebastião), no bairro da Penha, é preciso relatar que sua origem encontra-se em 1978, quando um estaleiro “vizinho” à favela, chamado EMAQ, executa um aterro em um de seus limites, ocasionando a falta de escoamento da água e acumulação de detritos, além de dificuldades de acesso de pescadores com suas embarcações, enfim, prejudicando as condições ambientais e de moradia nesse local.

Como a comunidade dessa favela já apresentava uma organização representativa, inclusive com contatos com a Igreja católica (Pastoral de favelas), ela conseguiu envolver o BNH na busca de soluções para estes problemas, o qual, anos mais tarde, comprou a área aterrada e mudou seu uso de comercial (como o estaleiro havia destinado) para residencial, pretendendo colocar-lhe infra-estrutura.

Com a compra da área pelo BNH tem início a urbanização da favela Marcílio Dias, através do cadastramento de famílias, concluído em 1984.

Esse processo é continuado em 1985, com o enquadramento da favela no "Programa João de Barro" de auto-construção. (1)

1- Este Programa promovido pelo BNH objetivou a redução de custos de habitações populares, através da mão de obra dos próprios beneficiados pelas mesmas que recebiam assistência técnica desta instituição.

Com isto, inicia-se a construção das primeiras habitações sob o sistema de mutirão.

Mas logo, nas primeiras fases começam a aparecer os problemas burocráticos (2) da instituição, comprometendo toda a execução.

2- Deve ser esclarecido, que o BNH abriu nesta experiência uma exceção em sua forma de atuação na qual havia organizado um sistema de mutirão e uma central de materiais para construção das primeiras habitações por conta dos moradores desta favela. Mas a falta de preparo, desta instituição, com este procedimento inédito, dificultou a operação desta atividade o que gerou a falta de agilidade para resolução dos objetivos e a perda de autonomia dos técnicos em campo.

Desta forma, a própria coordenação do projeto acaba reconhecendo os problemas ocorridos e recomenda que outra instituição, com mais experiência, assumira o projeto.

O DEPEA (Departamento de Pesquisas e Estudos Aplicados) do BNH solicita então ao IBAM que este preste assessoria técnica ao projeto. Nesse sentido, o CPU (Centro de Pesquisas Urbanas) do IBAM, coordenado pelo arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, faz, inicialmente, um levantamento para saber as condições gerais do projeto.

Logo após o DEPEA passa a se integrar a mais outros dois setores do Banco voltados a execução de obras (CEMURB e DEGEN), desconectando-se totalmente das propostas iniciais deste projeto e por fim encerrando definitivamente, seu envolvimento neste processo de urbanização.

A partir daí o CPU assume todo o projeto, faz o balanço de seu levantamento e, conclui que : as obras se encontravam paralizadas, com todas as habitações inacabadas e em diversos estágios de construção.

Baseado nestas constatações, foram então definidas pelo CPU, em conjunto com os moradores, as novas formas de procedimento para o retorno à execução deste projeto, as quais apresentaram algumas inovações em relação à experiência de Brás de Pina,

na qual o arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos também havia participado. Houve diversas reuniões onde foram divulgados informes e orientações técnicas; onde foram planejadas as etapas de execução da obra; realizados sorteios de lotes entre os moradores para a definição de propriedades dos lotes; e escolha da tipologia da habitação.

Deve ser ressaltado que nesta ocasião foram apresentados quatro modelos com um ou dois quartos, e que os modelos de dois quartos foram os mais escolhidos.

Quanto às inovações mencionadas, estas dizem respeito à parte de gerenciamento, com a criação de uma central distribuidora de materiais de construção para os moradores. Esta central funcionava da seguinte forma: considerando que o sistema de construção era predominantemente de auto-ajuda, o proprietário fazia uma solicitação do material necessário a esta central; e esta entregava o material ao mesmo, através de um caminhão responsável pela entrega (a entrega era feita somente com a apresentação de um crachá que o morador deveria ter, contendo o número da quadra, do lote e do cadastro).

Uma outra inovação neste trabalho foi a criação de uma equipe técnica formada por pedreiros, carpinteiros, eletricitas e outros, todos moradores locais (Sampaio & Silva, 1987).

Uma outra experiência de participação popular na urbanização de favelas, foi com a ação conjunta entre a PMRJ (Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro) e através da SMDS (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) e a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) que apresentou um documento a este poder municipal denominado de "Propostas para atuação nas favelas cariocas". No seu conteúdo haviam "sugestões para extensão dos serviços públicos às comunidades pobres através da participação de seus membros e a adoção de soluções técnicas não convencionais".

Ocorrendo este fato em 1980, no ano seguinte, por intermédio da SMDS, uma rua denominada de "rua Três", localizada na favela da Rocinha, situada no bairro de São Conrado, Zona Sul do Município, foi escolhida como experiência piloto desta proposta, com uma obra de manilhamento de esgoto onde os moradores trabalharam em regime de mutirão, recebendo recursos e assistência técnica da Prefeitura.

Com o êxito obtido pela atuação da Prefeitura, a mesma resolveu sistematizar esta forma de prestação de serviços às comunidades, o que resultou na criação do Projeto Mutirão.

Em 1982 foi iniciada efetivamente a sua implantação, com a continuação desta parceria entre a UNICEF e a SMDS. Para compreendermos basicamente como se processava este projeto, cabe mencionar que bastava que uma comunidade definisse a obra que necessitava e solicitasse a sua realização à SMDS, através de um ofício, que seria aberto um processo e avaliado, internamente, na Secretaria.

No caso da aprovação da reivindicação, os projetos de arquitetura e orçamento eram elaborados por técnicos dessa Secretaria. Esta, também comprava os materiais de construção necessários para sua viabilização e os entregava no local da obra. E, a comunidade a executava, através da organização da mão de obra voluntária.

Em 1983, a UNICEF deixa de atuar com a Prefeitura. Nesse mesmo ano, no entanto, a CEDAE passa atuar junto com a SMDS, através de um programa denominado PROFACE (Programa de Favelas da CEDAE), que tinha por objetivo levar água e esgoto às favelas do Município do Rio de Janeiro. Essa atuação se realiza da seguinte forma : a CEDAE se encarrega da distribuição da água e a SMDS, das redes de esgoto.

Com a crescente demanda do Projeto Mutirão pelas comunidades e ao mesmo tempo considerando a forma em que estavam sendo distribuídas as obras pela SMDS, foram estabelecidas pela própria SMDS, prioridades no seu atendimento, obedecendo alguns critérios de situação de risco, emergência e pressão política. Com isto houve a dispersão de recursos para obras de melhoria em diversas comunidades e a falta de verba para serviços de manutenção das redes que haviam sido feitas.

Em 1987, com a mudança do Secretário na SMDS, foi montada uma nova equipe técnica.

Baseada nas dificuldades encontradas neste projeto, esta decidiu que deveria ser modificada a sua forma de atuação, passando de obras pontuais como pavimentação, drenagem, contenção de encostas, para trabalhos de urbanização mais abrangentes.

Para isto, foi iniciado um processo de reorganização deste órgão visando a sua capacitação voltada para a implantação dessa nova proposta.

Mas até 1989, apesar de terem ocorrido estas alterações internas na SMDS, não foram suficientes para que a visão global e integrada de urbanização de favelas fosse realizada pela administração pública (Fontes & Coelho, 1989).

Entre 1990 e 1991 foi elaborado o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, com a participação de técnicos (coordenadores e assessores de nível hierárquico mais alto) das Secretarias envolvidas com o Projeto Mutirão. Neste período, foram formuladas propostas e definições com uma reflexão das experiências realizadas em favelas, considerando a abrangência sobre a questão da moradia, que acabou traçando um perfil de uma política habitacional para o município. Tendo em conta estes fatos, o Plano Diretor tratou a urbanização de favelas de forma detalhada com critérios para seleção das favelas a serem beneficiadas e diretrizes que consistiam em preservar a tipicidade de ocupação local e a integração da favela ao bairro, dando origem ao Programa de Urbanização Favela-Bairro, atual Programa de Urbanização de Favelas do Município do Rio de Janeiro.

Nesta fase, como não havia ainda um órgão que pudesse se encarregar da política habitacional, chegou a ser indicado para sua coordenação o mesmo órgão que se responsabilizou pelo planejamento urbano do município, o CPMU (Conselho Municipal de Planejamento Urbano).

Um problema encontrado na política habitacional nesta fase, é que, apesar de ter sido detalhada no Plano Diretor, não havia nela uma formulação capaz de estruturar programas.

Esta situação gerou uma certa indefinição a seu respeito, sendo inclusive tematizada em um seminário, realizado em 1993, na Câmara dos Vereadores, denominado de "Política Habitacional Municipal: instrumentos e recursos para sua implementação", onde participaram as Secretarias Municipais de Urbanismo, Obras e Desenvolvimento Social, além dos próprios Vereadores, Organizações Não Governamentais, representantes de Associações de Moradores e Lideranças Comunitárias.

Neste mesmo ano, também, foi criado o GEAP (Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares) através do decreto 12.205 de 13 de agosto de 1993. A importância de sua atuação, consistiu em formular a política habitacional no sentido de unificá-la até por que haviam disputas pela sua coordenação, entre as Secretarias. Desta forma, foi recomendado a criação de outro órgão, especialmente para administrá-la. Com isto foi criada a Secretaria Extraordinária de Habitação quando o Secretário executivo do GEAP assumiu a sua administração e formulado o Programa Favela-bairro.

Posteriormente, a SMDS transferiu, informalmente a responsabilidade do Projeto Mutirão para aquela Secretaria que foi regulamentada em 16 de dezembro de 1994 (Lei 2.262), sendo denominada de Secretaria Municipal de Habitação.

Deve ser ressaltado que o Programa Favela-Bairro foi o herdeiro legítimo do Projeto Mutirão. Desde a elaboração do Plano Diretor, técnicos executores do Projeto Mutirão já haviam anteriormente, discutido as dificuldades encontradas neste Projeto para que fossem solucionadas. Mais tarde, com a reorganização administrativa inclusive com o surgimento de novos órgãos como o GEAP e a SMH (que estruturaram a implantação do programa Favela-Bairro) a maioria dos técnicos que antes supervisionava o Projeto Mutirão passou a compor a direção técnica destes novos órgãos, o que definiu a extinção do Projeto Mutirão.

A partir daí, foram desenvolvidas atividades voltadas para a execução do Programa Favela-Bairro, como a organização do concurso para propostas da urbanização das favelas e a definição das favelas que seriam beneficiadas.

No ano seguinte, o decreto 14.332 de 07 de novembro de 1995 regulamenta a PROAP- Rio (Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro), que passou a definir a atuação da SMH sobre as questões de urbanização de favelas, regularização de loteamentos, o monitoramento e a avaliação do Projeto e o desenvolvimento institucional, entre outros itens. (Silva, 1996)

Mas, saindo do contexto estrutural administrativo e voltando à questão que interessa ao trabalho, pode-se dizer em relação à participação popular no Programa Favela-

Bairro, que esta ocorre em um primeiro momento "in loco" para apresentação da propostas, que contou com a participação das lideranças comunitárias, moradores e técnicos da SMH e dos escritórios de arquitetura (autores dos projetos).

Praticamente, em todas as reuniões ocorridas nas favelas, durante essa fase, foram discutidas propostas dos moradores para alteração dos projetos, pois, estes desconsideravam as obras pontuais que já haviam sido feitas, frutos de muitas reivindicações dessas comunidades, além de outros casos que apresentavam remoções de casas.

Desta forma, muitos escritórios de arquitetura apoiaram a atuação da população neste processo, pois seria fundamental, para o cumprimento dos acordos (alterações) feitas entre ambas sobre o projeto, para o momento de sua execução.

Mas, ao mesmo tempo, os escritórios de arquitetura não tiveram orientações definidas para fiscalizarem obras, o que os levaram a atuar, basicamente, em duas formas: uma, participando com a população, tentando resolver os seus problemas, a outra limitando-se na supervisão técnica, deixando a cargo da Prefeitura o seu acompanhamento.

Neste período também, ocorreram reuniões com pequenos grupos de moradores que seriam atingidos em alguma fase do programa e foram, então, discutidas alternativas para os mesmos.

Quanto às empreiteiras, foi constatado o seu desprezo pela participação popular, improvisada, admitindo-se a preferência pelo absoluto afastamento da população no processo de execução das obras.

Alem dos tipos de participações descritas até agora, através de reuniões, também foram diagnosticadas outras que ocorreram isoladamente, na fase de execução do Programa, como a cooperação dos moradores no momento da interferência do Programa em suas posses e com o reconhecimento dos mesmos à necessidade da intervenção e reivindicação pelo ressarcimento; realização de investimentos na habitação com credibilidade na urbanização; acompanhamento e fiscalização de obras, através da convivência com encarregados das empreiteiras e com os representantes dos escritórios de arquitetura e participação de moradores como mão de obra, inclusive como vigias dos "canteiros".

Em especial, deve ser mencionado, também, o grupo de agentes sanitários, que formado por pessoas das próprias comunidades e orientadas por supervisoras da Prefeitura, desenvolveram um importante trabalho nessas áreas, contribuindo substancialmente, com a participação, prestando esclarecimentos à população sobre preservação de doenças, preservação do meio ambiente, além de realizarem cadastramentos sócio-econômicos, dando informações gerais sobre o próprio Programa Favela-Bairro, divulgando reuniões comunitárias, como por exemplo, de geração de renda, além de atuarem no sentido de neutralizar conflitos nessas comunidades.

Por outro lado, foram também, detectados por estudiosos, através da própria população nesta fase, alguns tipos de descontentamentos em relação a esse Programa, como a expectativa em torno da legalização fundiária, principalmente, nas favelas com áreas consideradas por especialistas, de alta especulação imobiliária além da ausência de uma medida eficaz quanto às habitações mais precárias das favelas; a falta de uma participação mais intensa da comunidade no processo de execução das obras, gerando desinformações gerais em relação às obras, aos projetos de geração de renda e à forma de gerência de equipamentos comunitários construídos.

Um outro descontentamento também diagnosticado, foi o atraso das obras e a falta de cumprimento dos prazos prometidos, tendo como um dos principais motivos a mudança da administração municipal entre 1995 e 1996. (Potengy, 1996).

Coincidentemente, na época em que esse trabalho estava sendo elaborado, durante a eleições municipais para a administração seguinte (de 2001 a 2005), os atrasos nas obras transcenderam como um dos descontentamentos das populações das favelas, se tornando um dos principais argumentos para disputa política entre os candidatos opositores à tentativa de reeleição do Prefeito, que se encontrava em exercício, relativo ao período de 1996 a 2000. Um outro fato ocorrido neste mesmo período foi o anúncio pelo Governo federal sobre o lançamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, como proposta para entrar em vigor a partir de 2001, objetivando, basicamente, a declaração de gastos dos municípios com o Governo federal, o que gerou protesto por todos os Prefeitos recém-eleitos do País, inclusive o do Município do Rio de Janeiro.

Conclusões

O relato apresentado demonstra que a participação popular na urbanização de favelas vem ocorrendo de diversas formas, ao longo do tempo: durante as décadas de 60 e 70, praticamente, com apoio a nível federal pode ser percebida a tentativa de organizá-la de forma isolada como o caso da CODESCO na experiência de Brás de Pina, enquanto outros órgãos como a CHISAM adotaram soluções de remoção populacional.

Já na década de 80 com a experiência realizada na favela Marcílio Dias foi explicitada a pouca estrutura para este tipo de atividade, por parte dos órgãos federais, como o BNH que passou este encargo ao IBAM.

Nesta mesma época pode ser vista a sistematização da participação popular no poder municipal com a criação de projetos de urbanização com obras pontuais, como o Projeto Mutirão e obras de caráter global como o Programa Favela-Bairro já na década de 90. Em relação a este último, apesar de sua forma de conceber a urbanização ter sido aprimorada, a participação popular sofreu uma fragmentação, pois não houve a partir daí uma preocupação em torná-la uníssona e engajada na proposta do próprio programa, em vez de casual somente para o "fechamento" dos acordos entre Prefeitura e Comunidades, voltada para implantação do Programa.

Bibliografia

Santos, Carlos Nelson F. dos, "Como Projetar de Baixo para Cima – Uma experiência em Favela". Revista da Administração Municipal. Rio de Janeiro, no. 156, pags.7 a 27, jul/set de 1980.

Sampaio, João/Silva, Maria Lais Pereira da. "Urbanização da Favela de Marcílio Dias". Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, no. 182, pags 62 a 67. Jan/mar de 1987.

Fontes, Angela e Coelho, Franklin "Urbanização de Favelas e o Projeto Mutirão: Solução ou Problema? Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. No. 192. Jul/set de 1989.

Silva, Maria Laís Pereira da. "Avaliação Institucional do Programa Favela Bairro. Vertente do Poder Público". IBAM/FINEP. Rio de Janeiro, out./96.

Potengy, Gisélia Franco. "Avaliação do Programa Favela Bairro – Avaliação da Receptividade das Comunidades incluídas no Programa - Relatório Final". IPPUR/IEC/FINEP. Rio de Janeiro.nov/96.