

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

(em convênio com a Financiadora de Estudos e Projetos e
a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro)

Avaliação
do Planejamento dos Projetos
do Programa Favela-Bairro
(1ª Etapa)

Resultados e Recomendações

Outubro de 1996

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

(em convênio com a Financiadora de Estudos e Projetos e
a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro)

Avaliação
do Planejamento dos Projetos
do Programa Favela-Bairro
(1ª Etapa)

Resultados e Recomendações

Coordenação e Relatório: Cláudia Tavares Ribeiro

Equipe: Ricardo Braun (Especializado em Avaliação de Impacto
Ambiental e Planejamento de Recursos Naturais)

Kleber Henrique Silva (Especializado em Planejamento e
Uso do Solo Urbano)

Pedro Monteiro (Estudante de Arquitetura)

Consultor: Prof. Dr. Peter Pfeiffer (Especialista em Gerenciamento de
Projetos)

Outubro de 1996

Índice

1	Introdução	1
2	Metodologia	4
3	O processo de planejamento dos projetos - uma versão	5
3.1	O conteúdo do edital	5
3.1.1	A minuta básica do edital	7
3.1.2	Os valores de remuneração	10
3.2	Os esclarecimentos sobre o edital	11
3.3	A elaboração e o conteúdo das propostas metodológicas e físico-espaciais	14
3.3.1	O entendimento e as abordagens do tema	15
3.3.2	Os passos metodológicos previstos e o perfil das equipes	17
3.3.3	As propostas físico-ambientais	18
3.3.4	Sugestões de normas e relativas ao uso e a ocupação do solo	18
3.4	A assinatura do contrato e a definição de novas normas e instruções	18
3.4.1	As Instruções para Implementação do Programa	20
3.5	Os procedimentos adotados pelas equipes para a elaboração dos produtos e seus resultados em termos de conteúdo	23
3.5.1	O Estudo Preliminar	23
3.5.2	O Plano de Intervenção	24
3.5.3	O Anteprojeto e o Projeto Básico	27
4	Sobre o cumprimento das competências/obrigações contratuais relevantes	28
5	A avaliação do planejamento dos projetos	30
5.1	Definição de projeto e requisitos para o seu êxito	30
5.2	Planejamento dos Projetos da 1ª etapa do Programa Favela-Bairro - um processo problemático	31
6	Recomendações para o aprimoramento do planejamento	35
7	Programa Favela-Bairro 1ª etapa - um programa de capacitação profissional a partir da prática	37
8	Referências Bibliográficas	39

Avaliação do Planejamento dos Projetos do Programa Favela-Bairro (1ª Etapa)

Resultados e Recomendações

Cláudia Tavares Ribeiro*

1 Introdução

O trabalho, cujos resultados expõe-se nesse texto, foi realizado entre os meses de maio e agosto de 1996. Constitui parte integrante de um projeto amplo de avaliação da 1ª etapa do Programa Favela-Bairro - programa da Secretaria Municipal de Habitação do Município do Rio de Janeiro, que visa complementar ou construir a estrutura urbana principal de favelas, bem como oferecer condições ambientais de leitura das mesmas como bairros da cidade (GEAP, 1993)¹.

Seu objetivo inicial consistia basicamente em avaliar o que se pensava, seria a primeira fase da primeira etapa desse programa - o desenvolvimento das propostas metodológicas e físico-espaciais relativas à urbanização de favelas, selecionadas, em maio de 1994, em Concurso Público promovido pela Empresa Municipal de Informática e Planejamento (IPLANRIO) e organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RJ).

Partia-se do pressuposto de que nessa fase, as equipes contratadas pelo então Secretário *Extraordinário* de Habitação/IPLANRIO² seriam responsáveis por estabelecer contato com as comunidades incluídas no Programa e por pla-

* Socióloga. Professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional na mesma instituição.

¹ O projeto *Avaliação do Programa Favela-Bairro* foi estruturado a partir de parceria realizada entre o Centro de Pesquisas Urbanas do Instituto Brasileiro Administração Municipal (CPU/IBAM) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), em resposta à iniciativa da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro no sentido da coleta de subsídios para a reengenharia do Programa, em sua fase de expansão. Além do subprojeto que originou o texto que se inicia, compõem o projeto de avaliação, os seguintes sub-projetos: *Avaliação das Condições Institucionais do Programa*, coordenado pela socióloga Maria Laís Pereira da Silva do IBAM; *Avaliação da Receptividade das Comunidades Incluídas no Programa*, coordenado pela antropóloga Gisélia Potengy, que no momento de sua elaboração era Professora Visitante do IPPUR.

² A Secretaria *Municipal* de Habitação foi criada apenas em dezembro de 1994.

nejar os projetos, com base na análise das realidades locais e dos recursos disponíveis para realizá-los.

Especificamente, o trabalho buscava responder as seguintes questões:

- quais os procedimentos adotados pelas equipes contratadas pela Prefeitura, no sentido de realizar a tarefa de elaborar projetos de intervenção urbanística em favelas?
- quais os obstáculos encontrados pelas equipes no planejamento desses projetos?
- os projetos elaborados apresentam objetivos, resultados esperados, atividades e indicadores claramente definidos?
- as formas de participação das comunidades no planejamento e na implantação das melhorias físico-ambientais estão estabelecidas?

O contato inicial com a documentação existente sobre o programa bem como com a documentação produzida pelas equipes, no entanto, mostrou que, na realidade, a fase de planejamento dos projetos da 1ª etapa do Programa Favela-Bairro não consistiu tão-somente no desenvolvimento das propostas metodológicas e físico-espaciais aprovadas no Concurso, mas também ou sobretudo, na elaboração de 4 (quatro) produtos - *Estudo Preliminar, Plano de Intervenção, Anteprojeto, Projeto Básico* -, para a qual a Prefeitura apresentou determinadas instruções.

Diante de tal fato, o objetivo do trabalho foi redefinido no sentido da reconstrução e da análise de todo o processo de planejamento que resultou na elaboração dos Projetos Básicos, assim como da avaliação de seus produtos.

Como perguntas orientadoras do seu desenvolvimento foram formuladas as seguintes:

- quais as normas e instruções que nortearam o planejamento dos projetos da 1ª etapa do Programa Favela-Bairro?
- quais os procedimentos metodológicos adotados pelas equipes no planejamento dos produtos?
- de que maneira as comunidades foram envolvidas no planejamento?

- os produtos do planejamento da intervenção (Plano de Intervenção, Anteprojeto, Projeto Básico) apresentam objetivos e resultados realistas, atividades para o seu alcance claramente definidas?

2 Metodologia

A metodologia utilizada para responder as questões acima enunciadas partiu do *levantamento e da sistematização das seguintes informações*: normas e instruções para a elaboração das propostas metodológicas e físico-espaciais e dos produtos do planejamento; cumprimento dessas normas; conteúdo das propostas metodológicas e dos produtos.

Essas informações foram levantadas através de *pesquisa documental*; de *entrevistas estruturadas* com os coordenadores das equipes da amostra intencional não-probabilista selecionada; e de um *workshop de avaliação*, com a participação de 8 das 15 equipes da 1ª etapa convidadas³.

Uma vez levantadas as informações, passou-se à avaliação do planejamento dos projetos, realizada a partir da análise das mesmas e de diretrizes utilizadas no âmbito de atuação da Cooperação Técnica Alemã⁴.

Os resultados da adoção dessa metodologia - uma *versão do processo* de planejamento dos projetos, uma *avaliação* desse planejamento e de seus produtos, *recomendações* para o seu aprimoramento - serão apresentados a seguir⁵.

³ A lista dos documentos consultados encontra-se no Anexo 1; dados sobre a amostra e sobre os critérios utilizados para a sua seleção, no Anexo 2; o roteiro das entrevistas realizadas, no Anexo 3; e um breve relato do *workshop*, no Anexo 4.

⁴ Essas diretrizes, conhecidas pela autora através da participação em cursos ministrados por consultores da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) no Brasil, estão resumidas no item 5.1 desse texto.

⁵ Ao denominar-se o resumo do processo de planejamento elaborado de *versão*, pretende-se chamar atenção para o fato de que esse resumo foi elaborado a partir dos documentos oficiais da Prefeitura e das equipes da amostra, assim como da fala dos coordenadores e representantes dessas últimas. Os posicionamentos de autoridades, técnicos da Prefeitura e comunidades envolvidos no Programa, em relação ao processo, não foram considerados. Identificar tais posicionamentos constituiu objetivos dos projetos *Avaliação das Condições Institucionais do Programa e Avaliação da Receptividade das Comunidades Incluídas no Programa*, citados anteriormente.

3 O processo de planejamento dos projetos - uma versão

O planejamento dos projetos da 1ª etapa do Programa Favela-Bairro teve início em março de 1994, com a divulgação do edital do Concurso Público para Seleção de Propostas Metodológicas e Físico-Espaciais Relativas à Urbanização de Favelas no Município do Rio de Janeiro, organizado pelo IAB/RJ. Nesse edital foram apresentados: as normas reguladoras, as finalidades e o objeto do Concurso; os aspectos que deveriam ser contemplados nas propostas e os pressupostos que deveriam orientar sua formulação; o perfil das equipes que poderiam concorrer e de seus coordenadores; a minuta básica do contrato e os valores básicos da contratação.

3.1 O conteúdo do edital do Concurso Favela-Bairro

Segundo o edital, o Concurso tinha por finalidades: a seleção de *Propostas Metodológicas e Físico-Espaciais* relativas à urbanização das favelas; e a seleção de *equipes* para a elaboração e acompanhamento da execução dos projetos arquitetônicos urbanísticos e complementares que seriam desenvolvidos no âmbito do Programa Favela-Bairro. Esse programa abrangeria, em sua fase inicial, 15 (quinze) favelas de pequeno e médio porte, tanto em áreas planas, como em encostas, envolvendo um total de 10 (dez) mil famílias.

Poderiam concorrer ao Concurso, equipes multidisciplinares, coordenadas por arquitetos-urbanistas.

As propostas metodológicas deveriam apresentar:

- o entendimento e a abordagem do tema, explicitando o perfil da equipe técnica considerada necessária para o seu desenvolvimento;
- a descrição dos passos metodológicos para atender ao *objetivo do programa*, qual seja: a "implantação de melhorias físico-ambientais que integrem as favelas aos bairros onde se localizam, preservando suas especificidades, através da complementação da estrutura urbana em cada uma das favelas, da introdução de valores urbanísticos presentes no restante da cidade, tais como condições básicas de acesso e circulação viárias, infra-estrutura urbanística essencial, equipamentos urbanos, contando com a adesão e a participação da população

residente durante o processo de implantação das melhorias físico-ambientais" (Concurso Favela-Bairro - edital, Do Objeto do Concurso);

- propostas físico-espaciais que evidenciassem o conhecimento, por parte das equipes, dos problemas espaciais mais freqüentes em áreas de favelas bem como das possíveis soluções para os mesmos.
- recomendações para definição e tratamento do Sistema Viário;
- proposições para implantação de Serviços Urbanos;
- sugestões de normas legais específicas relativas ao uso e ocupação do solo para áreas de favela.

Sua formulação deveria ser orientada pelos seguintes *pressupostos básicos*:

- a história, o processo de ocupação da área e a decorrente formação de identidades culturais reforçam as especificidades das favelas e devem condicionar as propostas apresentadas;
- é necessário o aproveitamento do acervo imobiliário já existente nas favelas;
- a favela deve ser integrada ao entorno mais imediato, ao bairro onde se localiza, à cidade;
- existem diferentes situações e grupos sociais em áreas ocupadas por favelas; as propostas devem buscar a diversidade para dar conta dessas especificidades;
- podem existir várias e diferentes representações de inúmeros e diversificados interesses nas favelas;
- o reassentamento e/ou remanejamento de famílias situadas em áreas de risco, caso seja necessário, deve ser feito no interior da própria favela;
- o prazo a ser considerado para formulação de projetos arquitetônico-urbanísticos e execução das respectivas obras, nas proposições metodológicas e físico-espaciais, é o da gestão da administração pública municipal contratante.
- a urbanização de favelas - parte da Política Municipal de Habitação - deve guardar vínculo estreito e direto com a Política Urbana adotada

pelo Poder Público municipal, cujas diretrizes gerais se encontram no Plano Diretor.

Ainda segundo o edital, as equipes selecionadas seriam contratadas pela IPLANRIO com base nos Valores de Remuneração e nas disposições do Contrato definidos, respectivamente, nos anexos IV (Valores Básicos de Contratação) e V (Minuta Básica de Contrato) do mesmo, sendo que nos Valores de Remuneração estariam incluídos os honorários relativos a todos os projetos e consultorias envolvidos, a coordenação e o acompanhamento das obras.

À Secretaria Extraordinária de Habitação e à IPLANRIO caberia, após a contratação das equipes:

- exercer coordenação geral dos trabalhos previstos em contrato;
- operacionalizar a coordenação em comum acordo com as equipes contratadas;
- apoiar o desenvolvimento dos projetos, através do assessoramento e coordenação de ações entre os diferentes órgãos públicos e da articulação com as associações de moradores e representações existentes;
- fornecer e providenciar todos os levantamentos e dados necessários ao desenvolvimento dos projetos.

3.1.1 A Minuta Básica do Contrato

Na minuta básica do contrato, encontrava-se estabelecido: o objeto do contrato; a definição dos produtos a serem entregues; a forma de pagamento dos serviços; as responsabilidades e obrigações do (a) contratado (a); as obrigações da IPLANRIO; a forma com que realizar-se-ia a fiscalização; as penalidades previstas para o caso do não cumprimento das obrigações; as disposições a serem seguidas em caso de rescisão; a proibição da cessão ou transferência do contrato, etc.

Os serviços *objeto* da minuta do contrato consistiam na:

- elaboração de projetos arquitetônico-urbanísticos e complementares, em áreas de favelas, com memórias justificativas e planilhas qualitativas-orçamentárias pertinentes aos serviços prestados;

- assistência técnica à execução das obras durante seu prazo de duração.

Os *produtos* a serem entregues para efeito de pagamento dos serviços corresponderiam a:

- estudo preliminar;
- anteprojeto;
- projeto executivo, com memórias justificativas e planilhas quantitativas-orçamentárias.

Os serviços relativos à *elaboração dos projetos* seriam pagos quando da entrega de cada produto acima discriminado. Os serviços relativos à *assistência técnica à execução das obras*, em parcelas proporcionais ao número de meses previsto no cronograma das obras (o prazo para a entrega dos produtos e para a assistência técnica à execução das obras, no entanto, não estavam definidos)

O *pagamento* seria efetuado mediante apresentação de Fatura, após a regular liquidação da despesa no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data do faturamento. Ultrapassado esse prazo, o pagamento seria corrigido.

Quanto às *responsabilidades do (a) contratado (a)*, estas seriam: assumir exclusivamente como seus, os riscos e as despesas decorrentes do contrato e ainda qualquer prejuízo causado a IPLANRIO, em decorrência de erros na execução dos trabalhos; assumir a responsabilidade técnica pelos serviços prestados e por sua qualidade, obrigando-se o (a) contratado (a) a adequar ou reelaborar os serviços e produtos, em caso de erros ou omissões de sua responsabilidade.

No que tange às suas *obrigações*, resumiam-se em:

- fornecer todo o material, utensílios e equipamentos necessários à execução dos serviços;
- credenciar junto a IPLANRIO, um Coordenador de Projeto para atuar em seu nome, perfeitamente habilitado a tomar as providências pertinentes e necessárias ao bom andamento dos serviços.

- fornecer os originais dos desenhos e documentos técnicos necessários à aprovação da IPLANRIO, os quais seriam enviados, preliminarmente, em cópias para apreciação, ficando uma delas com a IPLANRIO e a outra com o (a) contratado (a), ambas assinadas pelas partes;
- elaborar as plantas que compõem os projetos arquitetônicos-urbanísticos e complementares em conformidade com os padrões do IPLANRIO;
- apresentar plantas e memoriais descritivos escritos em português (legível), com adoção de abreviaturas somente quando estas fossem convencionadas e com medidas indicadas em metros;
- apresentar os documentos constitutivos do trabalho contratado, com plantas e folhas rubricadas, contendo carimbo, numeração, títulos e marcas do (a) contratado (a) e da IPLANRIO;
- acompanhar a execução das obras prestando a assistência técnica necessária;
- manter a mais completa confidência quanto aos serviços, informações, dados e documentos de seu conhecimento, durante e após a elaboração do projeto. A divulgação dos mesmos só poderia ser levada a efeito mediante autorização prévia da IPLANRIO.

À *IPLANRIO* caberia, especificando-se o estabelecido no edital:

- exercer a Coordenação Geral do Projeto Favela-Bairro, estabelecendo mecanismos de operacionalização, resguardando os interesses da cidade e a necessária integração entre os contratados e entre os diferentes órgãos que atuam na área urbana, como setores da própria Prefeitura, órgãos do Governo do Estado, concessionárias de serviço, dentre outros;
- intermediar a articulação com as associações de moradores e representações existentes;
- fornecer os dados e os levantamentos das favelas e os trechos sujeitos às intervenções;

- pronunciar-se formalmente após a entrega de cada fase do projeto no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis.

O *acompanhamento dos serviços* executados pelo (a) contratado (a) seria feito por representantes indicados pelo Secretário Extraordinário de Habitação-SEH e pela IPLANRIO e sua fiscalização pela Diretoria de Projetos da IPLANRIO. E à Prefeitura estaria assegurado o direito de não executar o todo ou parte dos projetos objetos dos contratos, sem prejuízo do (a) contratado (a) no que tange à percepção das parcelas correspondentes às etapas concluídas.

3.1.2 Os Valores de Remuneração

O anexo IV do edital estabelecia que o *preço básico dos serviços* contratados seriam os seguintes:

- 4 % (quatro por cento) do valor total da obra para elaboração de projetos arquitetônicos-urbanísticos e complementares.
- 5 % (cinco por cento) do valor total da obra para assistência técnica à execução das obras.

Para efeito de *cálculo*, considerar-se-ia o custo por família atendida, conforme indicado em tabela reproduzida a seguir:

Nº de Famílias	Custo por Família	
	URVs*	CR\$
até 300 famílias	1400	906.500,00
de 300 a 500 famílias	1200	777.000,00
mais de 500 famílias	1100	712.250,00

* URV = CR\$ 647,50 (1º de março de 1994)

As *parcelas* referentes ao pagamento dos projetos corresponderiam à seguinte proporção:

- 40 % (quarenta por cento), quando da entrega do Estudo Preliminar;
- 20 % (vinte por cento), quando da entrega do Anteprojeto;

- 40% (quarenta por cento), quando da entrega do Projeto Executivo.

Como dito anteriormente, as parcelas referentes ao pagamento da assistência técnica à execução das obras seriam proporcionais ao número de meses previstos nos cronogramas das mesmas.

3.2 Os esclarecimentos sobre o edital

Os conteúdos do edital e de seus anexos, no entanto, não foram suficientes para que os candidatos ao Concurso compreendessem claramente suas finalidades e as do Programa, o objeto da minuta básica do contrato, as competências da SEH/IPLANRIO no sentido da elaboração dos projetos arquitetônicos, urbanísticos, complementares, e sua capacidade de desempenhá-las, dentre outros aspectos.

No sentido de tal compreensão, os candidatos encaminharam solicitações de esclarecimentos de dúvidas à Comissão Organizadora do Concurso e esta os prestou, na medida do possível, em *Encontro* realizado no IAB/RJ, no dia 19 de abril de 1994, com a presença do Secretário Extraordinário de Habitação, arquiteto Sérgio Magalhães; e mediante os documentos *Concurso Favela-Bairro: Encontro em 19/04/94, Perguntas e Respostas* e *Concurso Favela-Bairro: Consultas, Perguntas e Respostas*, produzidos pelos Arquitetos Consultores do IAB/RJ e divulgados no dia 06 de maio de 1994.

Alguns desses esclarecimentos serão expostos a seguir.

Finalidades do Programa

No que tange às finalidades do Programa, cabe mencionar que, nesses documentos, reafirma-se que o que se pretende é, contando com a adesão e a participação da população, implantar melhorias físico-ambientais nas favelas, de modo a permitir que elas sejam integradas aos bairros onde se localizam, sem a perda de suas especificidades. Nas palavras do Secretário:

"...A diferença especial que acreditamos contemplar... é justamente, a partir das infra-estruturas sanitárias e de drenagem que foram colocadas

no Projeto Mutirão, ir para uma etapa nova que é a de transformação da Favela em Bairro com a criação ou melhoria dos acessos e caminhos, dando condição de fluidez a todo o conjunto da comunidade e a integração viária com os bairros vizinhos e com a implantação de serviços e espaços públicos que façam com que a favela possa ser reconhecida como um novo bairro da cidade, com todos os seus valores sociais e semiológicos, inclusive de percepção destas comunidades como integrantes da cidade como um todo..." (Concurso Favela-Bairro: Consultas, Perguntas e Respostas, 1994:7)

Finalidades do Concurso

Em relação às finalidades do Concurso, apresenta-se o argumento que justificou a decisão por sua realização:

"Não há conhecimento sistematizado sobre o que fazer nas favelas. Se houvesse normas claras sobre como projetar em favelas e que estas condicionassem o desenho, o Concurso seria outro: de provimento de cargos para contratar profissionais para desenvolver um trabalho para o qual existe uma metodologia própria no Poder Público.

O Concurso é uma convocação para as equipes que tenham idéia do que fazer. A boa proposta metodológica será a daquela equipe que for capaz de otimizar a ponto de resolver o máximo com um mínimo de homem/hora, com soluções metodológicas capazes de enfrentar problemas complexos, com a menor relação custo/benefício para todos: sociedade, favelados, órgãos públicos e técnicos." (Concurso Favela-Bairro: Encontro em 19/04/94, Perguntas e Respostas, 1994:7).

Competências da SEH/IPLANRIO

Quanto às competências da SEH e da IPLANRIO, os esclarecimentos confirmam e/ou revelam que:

- o levantamento das áreas seria contratado pela IPLANRIO e o prazo para a entrega, compatível com o tempo que iria mediar o julgamento,

a contratação e o estabelecimento das diretrizes com as diversas comunidades.

- seriam feitos vôos na escala 1/5000, com restituição aerofotogramétrica na escala 1/2000, o que possibilita plantas na escala 1/500, com um nível confiável de trabalho contendo a planimetria, altimetria e curvas de nível.
- dados geotécnicos provavelmente já existiam e dados sobre áreas de risco com suas edificações seriam levantados.
- os levantamentos e dados que não existiam (dados sobre construções, infra-estrutura existente, etc.), caso necessários, seriam produzidos pelos técnicos da Prefeitura ou através de contratações.
- a Prefeitura seria responsável por exercer coordenação geral dos trabalhos previstos em contrato, operacionalizar a coordenação em comum acordo com as equipes contratadas e mobilizar participação e apoio dos moradores e de suas diversas associações.

As questões relativas às possibilidades reais da Prefeitura cumprir as responsabilidades que assumia, principalmente no que tangia ao fornecimento dos dados fundamentais, à coordenação geral dos trabalhos, à articulação entre os órgãos públicos potencialmente envolvidos, no entanto, não ficaram completamente esclarecidas. As respostas do Secretário a essas questões resumiram-se na seguinte:

"Na SEH existem 70 técnicos de nível superior que tem experiência no Projeto Mutirão, os quais serão os coordenadores das equipes contratadas. Eles irão gerenciar e dar as diretrizes, multiplicando a disponibilidade técnica de que dispõe a Prefeitura.

Está sendo feito um trabalho integrado com técnicos de outras secretarias que tenham interferência na área, especialmente as Secretarias de Desenvolvimento Social, de Educação e de Saúde.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano participará nas questões viárias e nas questões legais.

Sob o ponto de vista operacional, o IPLANRIO estará à frente, com seus quadros experientes na organização de Concursos e no gerenciamento de várias equipes" (Consultas, Perguntas e Respostas, 1994:11)

3.3 A elaboração e o conteúdo das Propostas Metodológicas e Físico-Espaciais

Esclarecidas quanto as finalidades do Programa e sua fase inicial de implementação bem como quanto às regras do Concurso, as equipes formularam suas propostas metodológicas e físico-espaciais.

Inscreveram-se no Concurso 34 (trinta e quatro) concorrentes. Desses 34 (trinta e quatro), 25 (vinte e cinco) apresentaram proposta e 15 (quinze) foram selecionadas.

As propostas selecionadas seguiram, em grande parte, as orientações e pressupostos do edital. Apresentaram: o entendimento e a abordagem do tema; os passos metodológicos considerados necessários para a implantação das melhorias físico-ambientais voltadas para a integração das favelas aos bairros onde se localizam; propostas físico-ambientais para problemas freqüentes em áreas de favelas; recomendações para definição e tratamento do sistema viário; proposições para a implantação de serviços urbanos; e sugestões de normas legais específicas relativas ao uso e ocupação do solo.

A análise dos passos metodológicos apresentados no sentido do alcance do objetivo do Programa evidenciou, no entanto, que algumas equipes não sabiam como fazê-lo. Nas descrições desses passos, tais equipes estabelecem o *que* pretendem fazer, sem deixar claro *como* pretendem fazer. Suas "metodologias" constituem, basicamente, *declarações de princípios*, dificultando, em muito, a previsão da exeqüibilidade das propostas.

Uma outra evidência das dificuldades das equipes em definir o caminho para alcançar o objetivo do Programa está no fato de que nem todas as equipes consideraram que os produtos a serem entregues à Prefeitura seriam um *Estudo Preliminar*, um *Anteprojeto* e um *Projeto Executivo*, quando da elaboração das propostas (se esses eram os produtos a serem entregues, a metodologia proposta deveria estruturar-se a partir deles).

Por fim, cabe destacar o fato de que apenas uma das propostas apresentou cronograma de trabalho (nesse cronograma foram previstos: 3 meses para a elaboração do *Estudo Preliminar*, 3 meses para a elaboração do *Anteprojeto*; 4 meses para a elaboração do *Projeto Executivo*; 10 meses para a sua execução; e um total de 19 meses para a conclusão do processo).

3.3.1 O entendimento e as abordagens do tema

Pode-se afirmar que todas as propostas metodológicas analisadas entendem que a resolução do problema de moradia das populações carentes ou de baixa renda no Brasil ultrapassa o âmbito de atuação do governo municipal, uma vez que as causas desses problemas, suas origens, são relacionadas ao modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, que promoveu a concentração da renda e a urbanização acelerada das cidades; e a políticas sociais e urbanas não redistributivas.

Pode-se afirmar também que todas as propostas consideram que a urbanização de favelas constitui um passo importante na direção da resolução dos problemas de moradia da população de baixa renda carioca.

Os princípios enfatizados quando da elaboração dos passos metodológicos considerados necessários para efetivar essa urbanização é que não são sempre os mesmos. É nesse ponto que as abordagens se diferenciam. Algumas propostas dão ênfase à participação da população no processo, enquanto outras, à regulamentação do uso e ocupação do solo.

As equipes que deram mais ênfase à participação dos moradores das favelas no processo de urbanização justificaram-na a partir dos seguintes pressupostos:

- "Nenhum processo de urbanização logrará bons resultados sem a participação e o envolvimento da população. Dessa forma, Prefeitura, técnicos e moradores deverão elaborar projeto que construa democraticamente um espaço modificado. A decisão pela urbanização deve partir da reivindicação da comunidade"⁶.

⁶ Optou-se, nesse trabalho, por não atribuir autoria às citações. O objetivo é não permitir que as equipes sejam avaliadas individualmente.

- Um projeto de intervenção em comunidades carentes não se resume simplesmente à interferência sobre um espaço urbano, mas consiste essencialmente em contracenar com atores sociais
- Os acervos culturais, os valores da população ou, em outros termos, as características de ordem sócio-cultural que regulamentam o comportamento social, devem orientar a elaboração dos projetos.
- Os métodos de intervenção devem basear-se não apenas nos aspectos físicos, mas principalmente no conhecimento das experiências cotidianas da população

Esses pressupostos traduziram-se na definição de métodos e técnicas voltados para o conhecimento profundo do universo sócio-cultural das comunidades e para a interação permanente entre estas e as equipes.

As equipes que enfatizaram a questão das normas legais relativas ao uso e ocupação do solo, justificaram tal ênfase chamando a atenção para a importância dessas normas para a manutenção das melhorias realizadas, para o crescimento ordenado ou para a contenção do crescimento das favelas. E, nesse sentido, valorizaram a definição de estratégias para a criação de normas legais e sua aplicação nas comunidades, para a regularização fundiária, e para a educação ambiental.

3.3.2 Os passos metodológicos previstos e o perfil das equipes

Apesar das diferenças acima mencionadas, pode-se afirmar que os passos metodológicos apresentados na direção da elaboração e execução dos projetos de intervenção urbanística foram semelhantes, resumindo-se nos seguintes:

- levantamento de informações sobre as favelas;
- identificação dos problemas e possíveis soluções;
- estratégias para o desenvolvimento do trabalho;
- elaboração dos projetos de intervenção.

Em relação ao *levantamento das informações* e à *identificação dos possíveis problemas e soluções* tem-se que essas etapas seriam realizadas a partir das informações e documentos fornecidos pela Prefeitura, de contatos com lideranças das comunidades e com a população em geral.

As técnicas utilizadas para obter informações da população das comunidades seriam basicamente: entrevistas informais, questionários e história oral. Seminários com representante legítimos das comunidades e moradores interessados também foram previstos.

Uma das equipes sugere que a Prefeitura inicie, nesse momento, a realização do cadastramento com vistas à regularização fundiária.

Em relação à estratégia para o desenvolvimento do trabalho, destacam-se as seguintes: instalação de postos de atuação/escritórios de campo e criação de Conselho Comunitário nas favelas, no sentido de garantir a troca de informações e idéias permanente entre escritórios e comunidades; criação de instrumentos metodológicos de comunicação que propiciem a compreensão do processo, no sentido de capacitar a população para a tomada de decisões; elaboração de um PEU como ordenador do crescimento da área; realização de projetos e programas voltados para a aplicação das regras estabelecidas para esse crescimento e para a educação ambiental da população; propostas no sentido da regularização fundiária (Concessão de Direito Real de Uso, com determinação em contrato de procedimento de transferência do título, condi-

ções de pagamento, condições de retomada - da Concessão ou de retrocessão - da compra e venda, para terrenos e benfeitorias em áreas públicas; regularização por usucapião - ordinário, extraordinário ou especial urbano -, para terrenos e benfeitorias em áreas particulares).

O perfil das equipes definido como necessário para o desenvolvimento das propostas elaboradas foi o mesmo do edital do Concurso: equipes multidisciplinares, coordenadas por arquitetos.

3.3.3 Propostas Físico-Ambientais

As proposições físico-ambientais variaram desde a apresentação de diretrizes e princípios que informariam os projetos urbanísticos, até desenhos das alternativas propostas.

Em linhas gerais, as proposições referiram-se a: integração espacial do lazer e de serviços; sistema viário; instalação de equipamentos comunitários; abastecimento de água e esgotamento sanitário; drenagem; iluminação; recomposição ambiental; áreas de risco; transporte coletivo.

3.3.4 Sugestões de normas legais relativas ao uso e ocupação do solo

Quanto à criação de normas legais relativas ao uso e ocupação do solo, foram formuladas sugestões referentes a: parcelamento do solo; usos permitidos e proibidos; dimensões mínimas para as vias de circulação; alinhamento em logradouros; definição de unidade residencial; altura e número das edificações; áreas livres no lote.

3.4 A assinatura do contrato e a definição de novas normas e instruções

Entre os meses que transcorreram entre a divulgação dos resultados do Concurso (05 de junho de 1994) e a contratação das equipes pela IPLANRIO (setembro a novembro de 1994) foram realizadas negociações entre o Secretário Extraordinário de Habitação e os selecionados, no sentido de ajustes e acordos para a assinatura dos contratos. A destacar, como resultado dessas negociações, um aumento de 30% no número de famílias de cada área sob

intervenção (aumento concedido no sentido de aproximar os dados existentes à realidade - os dados da Prefeitura sobre o número de famílias estavam desatualizados; e, por outro lado, de aumentar a remuneração das equipes/ escritórios, já que o valor da obra era calculado pelo custo de urbanização por família e a remuneração das equipes com base no valor da obra).

Nesse período, as equipes também tomaram conhecimento das áreas nas quais iriam intervir, entraram em contato com lideranças das comunidades e iniciaram a análise das realidades locais.

A análise do conteúdo dos contratos firmados entre equipes selecionadas no Concurso e IPLANRIO indica mudanças na orientação do planejamento dos projetos.

Em primeiro lugar, muda-se os produtos a serem entregues à IPLANRIO para efeito de pagamento dos serviços. Na minuta do contrato anexada ao edital do Concurso, os produtos a serem entregues eram o Estudo Preliminar, o Anteprojeto e o Projeto Executivo. No contrato, o Estudo Preliminar, o Plano de Intervenção, o Anteprojeto e o Projeto Básico.

Em segundo lugar, define-se os prazos para a entrega dos produtos e para a execução das obras: 20 (vinte) dias após a assinatura do contrato para a entrega do Estudo Preliminar; 45 (quarenta e cinco) dias, para a entrega do Plano de Intervenção; 90 (noventa) dias, para o Anteprojeto; 150 (cento e cinquenta) dias, para o Projeto Básico; 13 (treze) meses para a execução das obras. Na minuta do contrato do edital, os prazos para a entrega dos produtos e para a execução das obras não estavam definidos. A referência relativa ao tempo que as equipes teriam para elaborar e desenvolver os projetos era o período restante da gestão do governo contratante (aproximadamente 30 meses).

Em terceiro lugar, apresenta-se às equipes contratadas, através do documento *Instruções para Implementação do Programa*, anexado ao contrato, as melhorias físico-ambientais pretendidas e novas instruções e/ou especificações para a sua implantação.

3.4.1 As Instruções para a Implementação do Programa

As melhorias físico-ambientais pretendidas, no sentido de integrar as favelas aos bairros onde se localizam, resumem-se nesse documento a:

- criação de praças e áreas de lazer, se possível balizadas por equipamentos públicos como "escola, comércio, administração regional, clube, igreja", etc., tanto no interior da favela como na fronteira com a cidade formal;
- definição de ruas e caminhos que irriguem com veículos o máximo possível da comunidade;
- configuração e tratamentos viários que permitam o acesso mais fácil a cada domicílio, permitindo sistema de nomenclatura para ruas e casas;
- organização do sistema viário de modo a otimizar a integração com logradouros existentes;
- implantação de infra-estrutura (esgoto, drenagem, pavimentação, escadaria, pequenas contenções)

Seu alcance deveria ocorrer, levando-se em consideração os elementos construtivos ou espaciais vinculados à história da favela; aproveitando-se os vazios internos para reassentamentos decorrentes da própria intervenção ou para a construção de equipamentos públicos; e adotando-se os seguintes passos metodológicos:

1. elaboração de Estudo Preliminar contendo:

- avaliação físico-espacial-social da favela (aspectos históricos e culturais; inserção no sistema de transporte, educação, saúde, infra-estrutura, situação jurídica, geração de renda e outros serviços; ocorrência de desmatamentos e sua importância na cobertura vegetal para estabilização de encostas e regularização das cheias)
- levantamento de informações sobre a disponibilidade de infra-estrutura e serviços na área do entorno, no sentido de complementar as informações apresentadas pela SEH na ficha de diagnóstico, tomando por base as determinações do Plano Diretor no que diz res-

peito a: bacia e sistema de esgotamento sanitário, redes de abastecimento de água; coleta de lixo; rede hidrográfica e sistema de drenagem.

- levantamento fotográfico
2. elaboração de Plano de Intervenção, expondo os principais conceitos abordados, o partido adotado e propostas de integração ao entorno (malha viária, redes, etc.)
 3. elaboração de estudos urbanísticos (Anteprojeto), compreendendo desenhos na escala 1:1000, com informações sobre:
 - circulação e transporte;
 - concepção geral da estrutura viária para pedestre e veículos;
 - traçados das redes de esgotamento sanitário e de drenagem com indicação do destino final; uso e ocupação do solo;
 - indicação de áreas livres; localização de equipamentos comunitários;
 - indicação de áreas de proteção ambiental e arborização, das áreas de reassentamento (quando houver) e de local para reservatório de água.
 4. apresentação do Anteprojeto à comunidade para a sua adequação às solicitações da mesma.
 5. elaboração de Projeto Básico, contendo:
 - projeto na escala 1:500 das circulações e transportes com cortes ilustrativos da composição de calçadas ou redes servidas, com detalhes gerais de soluções para serem executadas no campo;
 - projeto na escala 1:500 das redes de esgotamento sanitário e drenagem;
 - pontos de lançamento de água e esgoto para articulação com o entorno urbanizado;
 - projeto na escala 1:2000 ou 1:100 de espaço de reabilitação ambiental;

- projeto (planta da situação) do reassentamento (quando houver) na escala 1:2000;
 - proposta para utilização da área de risco (a constar do memorial justificativo e caso seja viável, apresentar projeto);
6. apresentação do Projeto Básico à comunidade e à SEH/IPLANRIO para aprovação.
 7. elaboração de especificação básica dos materiais e serviços necessários para a realização da intervenção e de orçamento estimativo;
 8. realização de topografia de trechos específicos;
 9. elaboração de cronograma físico-financeiro da intervenção

A contribuição da SEH/IPLANRIO para o desenvolvimento desses passos metodológicos é traduzida na definição das seguintes competências:

- fornecer informações técnicas as equipes (cadastro técnico; ficha de diagnóstico preliminar, incluindo dados gerais da comunidade, informações sobre infra-estrutura existente e necessidades gerais; levantamento planialtimétrico das áreas; aerofotogrametrias; mapeamento das áreas de risco (inundações, geotécnicas); cadastramento das famílias em áreas de risco.
- declarar áreas de interesse social, a partir de elaboração e consolidação de legislação específica em conjunto com a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU);
- definir as formas de atuação na intervenção (empreiteira, mutirão remunerado, auto-construção, misto, cooperativas de mão de obra, etc.)
- definir os órgãos executores (Secretaria Municipal de Obras, Companhia Estadual de Águas e Esgotos, etc.)
- realizar trabalho de educação sanitária e ambiental nas comunidades.

Com essas instruções, o significado do objetivo do Programa de integrar as favelas ao seu entorno, aos bairros onde se localizam e à cidade fica mais claro. Por integração favela-entorno-bairro-cidade entende-se, basicamente: implantação dos equipamentos públicos e da infra-estrutura existentes nos bairros de "classe média" da cidade, no interior das favelas e/ou em suas

fronteiras com o entorno; articulação dessa infra-estrutura à infra-estrutura do entorno; configuração e organização do sistema viário de forma a otimizar sua integração aos logradouros já existentes.

Por outro lado, os projetos de intervenção urbanística em favelas adquirem um perfil muito mais técnico do que participativo. Nessas instruções, a SEH/IPLANRIO exige das equipes, apenas, que elas apresentem o Anteprojeto e o Projeto Básico às comunidades, para discussão e aprovação.

3.5 Os procedimentos adotados pelas equipes para a elaboração dos produtos e seus resultados em termos de conteúdo

Face as novas instruções para a elaboração dos projetos arquitetônico-urbanísticos, as equipes iniciaram a elaboração dos produtos.

3.5.1 O Estudo Preliminar

De uma maneira geral, foram adotados os seguintes procedimentos para a elaboração do Estudo Preliminar:

- pesquisa bibliográfica
- levantamento das informações disponíveis na SEH/IPLANRIO e em outros órgãos públicos;
- conversas informais com as lideranças comunitárias e/ou moradores antigos;
- aplicação de questionários em amostra da população;
- observações no local;
- trabalhos com crianças (desenhos);
- "sensibilidade" e "vivência";
- levantamento fotográfico.

Cabe registrar que as equipes que tiveram mais facilidade de elaborar o Estudo Preliminar foram as que contaram com trabalhos acadêmicos existentes sobre as áreas-objetos de sua intervenção, dado que a SEH/IPLANRIO não desempenhou a contento sua competência de fornecer às equipes as informa-

ções sobre as favelas necessárias para a elaboração dos produtos exigidos. Algumas informações não existiam, outras estavam desatualizadas, e outras, sendo produzidas.

Em termos de conteúdo, pode-se afirmar que todos os Estudos Preliminares que fizeram parte da amostra apresentaram avaliações físico-espaciais das favelas, informações quanto à disponibilidade de infra-estrutura e serviços no entorno (especificadas posteriormente no *Plano de Intervenção*) e levantamento fotográfico, ainda que em graus de detalhamento diversos.

Quanto à avaliação social (aspectos históricos e culturais, situação jurídica, renda, etc.), é realizada de forma extremamente superficial nos Estudos em que está presente (nem todos os Estudos a fizeram). A análise das informações levantadas a esse respeito indica que tal fato ocorreu tanto por algumas equipes não terem qualificação para tanto, quanto em virtude de ser impossível realizar uma avaliação social com essas características em 20 dias.

3.5.2 O Plano de Intervenção

O Plano de Intervenção foi elaborado basicamente a partir do conteúdo do Estudo Preliminar, da definição das melhorias físico-ambientais pretendidas nas *Instruções para a Implementação do Programa* e do conhecimento teórico-técnico das equipes sobre urbanização de favelas. Apenas uma das equipes da amostra realizou Seminário com a participação da comunidade, no sentido de discutir possíveis soluções para os problemas existentes. As demais o apresentaram às comunidades depois de formulado, para debate e aprovação.

Esperava-se encontrar nesse Plano, os conceitos e os princípios básicos do planejamento da intervenção; ou seja, a situação nova que se pretendia alcançar (objetivos da intervenção), os resultados que levariam a essa nova situação e as atividades que seriam necessárias para alcançá-los. Objetivos, resultados e atividades estes, a serem detalhados nos estudos e projetos do Anteprojeto e do Projeto Básico.

Na análise dos Planos de Intervenção, no entanto, não se encontrou uma diferenciação clara entre esses três níveis, senão um somatório de atividades e

intenções declarados ora como objetivos, ora como resultados esperados, evidenciando a dificuldade das equipes em planejar projetos sistematicamente.

Como objetivos foram declarados:

- promover a integração entre a favela e o entorno;
- evitar remoções;
- preservar características dos assentamentos/buscar soluções e tipologias locais;
- melhorar acessos no interior da favela (fluidez espacial);
- estabelecer diálogo permanente com a comunidade;
- viabilizar o acesso da comunidade aos serviços públicos;
- recuperar a qualidade ambiental da área;
- incentivar e otimizar os espaços livres de convergência social/consolidar os espaços públicos;
- promover a regularização fundiária e a titulação dos imóveis
- restringir o crescimento da favela
- criar normas de ocupação e uso do solo
- criar condições para que as populações locais passem a exercer a cidadania

Como "resultados esperados", descrições muito semelhantes ou idênticas às acima apresentadas. São elas:

- melhoria e ampliação do sistema viário, bem como sua articulação ao entorno;
- melhoria da oferta de equipamentos comunitários nas fronteiras das favelas com o entorno;
- melhoria da qualidade ambiental da área
- existência de espaços coletivos, de convergência social
- organização na prestação de serviços de água pluvial, esgoto, água, iluminação pública e luz
- melhoria das condições habitacionais

- valorização e divulgação da cultura local
- articulação entre as Associações de Moradores locais
- ampliação da rede de centros de defesa da cidadania
- existência de novas oportunidades de trabalho e geração de renda para a população
- melhoria da paisagem
- uso do solo regulamentado
- terrenos e benfeitorias regularizados

A análise do conteúdo dos Planos também indica que não foram previstas, ou claramente definidas, atividades para o alcance de alguns objetivos e/ou resultados. É o caso de atividades relativas: ao estabelecimento do diálogo permanente com a comunidade; à organização na prestação de serviços de água pluvial, esgoto, água, iluminação pública e luz; à valorização e divulgação da cultura local; à articulação entre as Associações de Moradores locais; à ampliação da rede de centros de defesa da cidadania; à criação de novas oportunidades de trabalho e geração de renda; à regulamentação do uso do solo; à regularização dos terrenos e benfeitorias.

É importante destacar que nenhuma das equipes da amostra considerou o orçamento estimativo da obra, apresentado quando da assinatura do contrato, na elaboração do Plano de Intervenção. Nesses planos, propôs-se todas as intervenções consideradas necessárias, sendo a avaliação de sua exeqüibilidade iniciada apenas quando da aprovação do Anteprojeto (orientação dada pelos Sub-Gerentes⁷ da SMH). Essa avaliação foi concluída quando da apresentação do orçamento estimativo e do cronograma físico-financeiro no Projeto Básico, ou seja, somente no final do processo de elaboração dos produtos.

É importante destacar, ainda, que algumas das equipes apresentaram propostas gerais para a Regularização Fundiária no Plano de Intervenção.

⁷ Os Sub-Gerentes eram técnicos da Secretaria e Habitação encarregados de supervisionar os trabalhos realizados no sentido da elaboração dos produtos.

Quanto ao tempo previsto para a execução das obras, também não foi considerado nesse momento. A referência eram os 13 meses estabelecidos em contrato.

3.5.3 O Anteprojeto e o Projeto Básico

O Anteprojeto e o Projeto Básico constituíram detalhamentos do Plano de Intervenção. Nesses produtos constam a especificação de materiais, o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro da intervenção.

Para a sua elaboração foram utilizadas as informações levantadas no sentido da elaboração dos produtos anteriores, mas também as informações contidas nas plantas aerofotogramétricas e nos levantamentos topográficos, então disponíveis.

Nesse momento, as equipes que haviam elaborado propostas gerais para Regularização Fundiária apresentaram uma adaptação das mesmas às realidades locais.

Também nesse momento, as equipes já dispunham do documento *Especificações para a Elaboração de Projetos*⁸ formulado pela Prefeitura.

Todas as equipes submeteram o Anteprojeto e o Projeto Básico à aprovação das comunidades, conforme exigência contratual.

Os Projetos Básicos foram concluídos entre 10 e 12 meses após a assinatura do contrato, devido a inúmeros problemas relativos à operacionalização do Programa e à inexperiência de todos os envolvidos em planejamento e gerenciamento de projetos urbanísticos multidisciplinares e participativos.

O quadro que apresenta-se a seguir, referente ao cumprimento das competências/obrigações contratuais pela SMH/IPLANRIO e pelas equipes/escritórios, dá um panorama geral de tais problemas.

⁸ Esse documento foi elaborado com o objetivo de estabelecer diretrizes, especificações técnicas e padrões a serem seguidos na elaboração e apresentação dos projetos, no desenvolvimento dos serviços adicionais e no acompanhamento técnico das obras relacionadas à urbanização. Ele foi entregue às equipes dos escritórios da 1ª etapa para a elaboração do Anteprojeto e do Projeto Básico e consistiu no embrião do documento *Especificação para Elaboração de Projetos*, utilizado pelas equipes na etapa atual do Programa.

4 SOBRE O CUMPRIMENTO DAS COMPETÊNCIAS/OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS RELEVANTES

Competências/Obrigações	Efetivação	Observações
1. SEH/SMH - IPLANRIO		
Articulação entre escritórios e comunidades	Secretário Extraordinário de Habitação, Subgerentes e Administradores Regionais apresentaram os escritórios às associações de moradores Subgerentes eram responsáveis por marcar as reuniões	O cumprimento satisfatório dessa competência dependeu dos técnicos e das autoridades responsáveis pelas áreas Em alguns casos, o escritório teve que assumir a iniciativa
Articulação entre equipes, órgãos públicos e concessionárias de serviços públicos	Reunião com representantes das equipes, órgãos públicos e concessionárias no início do Planejamento	Não houve contatos e acordos entre a maioria dos órgãos envolvidos e a Secretaria de Habitação, antes do início do planejamento Órgãos públicos não tinham recursos para participar do Programa As equipes tiveram que assumir essa responsabilidade, no decorrer do processo
Fornecimento de dados e levantamento das favelas necessários para a elaboração do Estudo Preliminar (cadastro técnico; ficha de diagnóstico preliminar, incluindo dados gerais da comunidade, infra-estrutura existente e necessidades gerais; levantamento planialtimétrico das áreas; aerofotogrametria; mapeamento das áreas de risco; cadastramento das famílias em área de risco)	A SEH e a IPLANRIO forneceram as informações existentes A IPLANRIO contratou firmas para realização de levantamentos aerofotogramétricos e topográficos	Algumas informações não foram fornecidas pela Prefeitura (informações sobre áreas de risco, sobre infra-estrutura do entorno, etc.) Algumas informações foram entregues depois das equipes dos escritórios terem concluído o Estudo Preliminar (aerofotogrametrias, por exemplo) A qualidade das informações existentes foi considerada precária pelos escritórios (dados gerais das comunidades, informações sobre infra-estrutura, por exemplo). Dados desatualizados, dados errados.
Declaração das áreas de especial interesse social		Não foram encontradas informações a respeito, com a realização da metodologia adotada
Definição dos padrões dos Anteprojetos e Projetos Básicos, bem como do nível de apresentação dos mesmos	SEH/IPLANRIO definiram esses padrões e divulgaram-nos através de documentos e instruções dos Subgerentes	As instruções/especificações foram mudando ao longo do desenvolvimento dos projetos
Fiscalizar e acompanhar todas as etapas contratuais	Subgerentes da SEH e técnicos da IPLANRIO acompanharam a elaboração dos produtos exigidos, através de reuniões com membros das equipes	Critérios pouco claros Critérios não homogêneos A Prefeitura não preparou seus técnicos para a realização satisfatória dessa tarefa
Pagamentos dos produtos nos prazos estipulados, 20 dias após a entrega dos produtos, considerando que estes tenham sido aprovados pela fiscalização	Através da IPLANRIO.	Pequenos atrasos. O pagamento não constituiu problema na maioria dos casos.

Definição de formas de atuação - empreiteiras, mútuo remunerado, auto-construção, misto, cooperativas de mão-de-obra, etc.	Subgerente definiu ao longo do processo	
Adequação do aspectos econômicos e financeiros dos projetos às formas de atuação definidas	O orçamento foi adequado pela RIOURBE	
Supervisão e aprovação dos cronogramas físicos	Realizadas pelos Subgerentes	Critérios pouco claros e não homogêneos
Realização de seminários para apresentação dos projetos, com os agentes envolvidos	Os seminários foram organizados pelos Subgerentes	Algumas equipes assumiram essa responsabilidade
Realização de trabalho de educação sanitária e ambiental	Agentes sanitárias da Secretaria Municipal de Habitação o fizeram	As agentes sanitárias fizeram a divulgação dos projetos em algumas comunidades Seu trabalho foi valorizado pelas equipes
Supervisão técnica visando adequar o Projeto Básico à realidade do local	Subgerente era responsável por essa tarefa	Critérios pouco claros Escritórios assumiram essa tarefa
Desenvolver, paralelamente ao Programa Favela-Bairro, o Programa de Regularização Fundiária/Titulação		Não foi feito
2. EQUIPES/ESCRITÓRIOS		
Elaborar projeto arquitetônico-urbanístico e complementar; realizar levantamento topográfico, quando necessário e aprovado pela IPLANRIO	Com base nos procedimentos descritos no item 2.5	O levantamento topográfico foi feito através de empresa contratada pela IPLANRIO
Prestar assistência técnica à execução das obras durante o prazo de duração das mesmas	Sem planejamento operacional	As obras ainda não terminaram em todas as áreas
Observar os critérios estabelecidos no documento "Instruções para a Implementação do Programa" no sentido da elaboração dos produtos das etapas contratuais	Sempre que possível	Dependeu das informações disponíveis
Cumprir os prazos estabelecidos no contrato para a entrega dos produtos	Atrasos na entrega de alguns produtos	O prazo estabelecido pela SEH/IPLANRIO não foi realista (5 meses para a elaboração dos projetos) Os projetos foram concluídos entre 10 e 12 meses após a assinatura do contrato (incluindo as revisões)
Adequar ou reelaborar os produtos em caso de erros ou omissões de sua responsabilidade.	Adequação ou reelaboração realizada em alguns casos	
Apresentar o Anteprojeto e o Projeto Básico às comunidades para fins de aprovação dos mesmos por estas.	Reuniões e assembleias	Não houve tempo para uma discussão aprofundada com a população sobre os projetos Os projetos eram aprovados imediatamente após sua apresentação

5 Avaliação do planejamento dos projetos

Como mencionado na introdução do texto, a avaliação do planejamento dos projetos da 1ª etapa do Programa Favela-Bairro foi realizada a partir da análise das informações levantadas, apresentadas no item anterior, e de diretrizes para a avaliação de projetos adotadas no âmbito de atuação da Cooperação Técnica Alemã.

Essas diretrizes podem ser resumidas na definição de projeto e nos requisitos considerados necessários para que este alcance êxito, expostas a seguir.

5.1 Definição de "Projeto" e requisitos para o seu êxito

Considera-se *Projeto* um **conjunto de atividades ou medidas planejadas** para serem executadas dentro de uma **área de atuação definida**, com **recursos específicos** a serem utilizados em um **prazo de tempo limitado**, afim de alcançar certos **objetivos** (PFEIFFER, 1995).

Para que esse projeto seja bem planejado, aumentando, assim, suas possibilidades de êxito, é necessário que:

- **recursos e tempo disponíveis** para a sua execução estejam **claros** no início do planejamento;
- **objetivos** do projeto e **resultados** que se espera alcançar sejam definidos a partir da consideração dos recursos e tempo disponíveis para a sua execução; do conhecimento dos riscos (fatores externos) existentes para a sua execução; e das possibilidades concretas de medir o seu alcance (antecipação de indicadores e respectivas fontes de comprovação); isto é, que a definição desses objetivos e resultados seja feita de forma **realista**;
- as **atividades** formuladas sejam **necessárias e suficientes** para a realização dos objetivos e resultados;
- os **beneficiários** dos projetos participem da sua elaboração e implementação;

- ***mecanismos para garantir a sustentabilidade*** dos objetivos e resultados sejam ***criados***.

5.2 Planejamento dos projetos da 1ª etapa do Programa Favela-Bairro - um processo problemático

A avaliação do planejamento dos projetos da 1ª etapa do Programa Favela-Bairro, à luz dessas diretrizes, indica que nesse planejamento:

- não se tinha clareza, em seu momento inicial, quanto aos recursos realmente disponíveis para a execução dos projetos.

No edital do Concurso, apresentou-se, como referencial, a tabela para efeito de cálculo de seu anexo IV. Mas esse referencial foi alterado ao longo do processo pelo menos 3 (três) vezes: quando da assinatura do contrato (aumento em 30% no número de famílias das diversas áreas; quando da elaboração do Plano de Intervenção (orientação dos Sub-Gerentes de desconsiderar o orçamento nesse momento); quando da aprovação do orçamento estimativo do Projeto Básico (critérios da RIOURBE).

- não se tinha clareza, em seu momento inicial, quanto aos prazos realmente necessários para a realização de projetos de urbanização em favelas.

No edital do Concurso, estabelece-se como prazo limite para a conclusão da intervenção, o prazo da gestão do governo contratante - aproximadamente 30 meses. Na assinatura do contrato, esse prazo é fixado em 18 meses.

- os objetivos e resultados dos projetos de intervenção não foram definidos pelas equipes, de forma realista.

Como demonstrado no relato apresentado, os Planos de Intervenção não apresentam: considerações sobre recursos e prazos existentes para a execução dos projetos; considerações sobre os riscos existentes para tal execução; e indicadores mediante os quais o alcance dos objetivos e resultados pudesse ser medido.

As instruções da SEH/IPLANRIO para a sua formulação não o exigiam.

- as atividades planejadas pelas equipes para o alcance dos objetivos e resultados definidos não indicam que estes poderão ser alcançados.

Como destacado anteriormente, não existem atividades suficientes para o alcance dos seguintes objetivos e resultados definidos nos Planos de Intervenção: diálogo permanente com a comunidade realizado; acesso da comunidade aos serviços públicos viabilizado; prestação de serviços de água pluvial, esgoto, água, iluminação pública e luz organizada; cultura local valorizada e divulgada; Associações de Moradores locais articuladas; rede de centros de defesa da cidadania ampliadas; novas oportunidades de trabalho e geração de renda criadas; uso do solo regulamentado; terrenos e benfeitorias regularizados.

- a participação dos beneficiários na elaboração dos projetos foi restrita.

As comunidades foram envolvidas pelas equipes no planejamento das seguintes formas: antes da assinatura do contrato, através de contatos e reuniões com dirigentes de associações de moradores e outras lideranças; na elaboração do Estudo Preliminar, através de conversas, consultas realizadas mediante questionário e outras técnicas, como fontes de informação sobre o local; no Plano de Intervenção, através de reuniões e/ou assembléias, como potenciais debatedoras das propostas já formuladas; no Anteprojeto e no Projeto Básico, também através de reuniões e/ou assembléias, para aprovação dos produtos.

Por outro lado, a análise das informações relatadas na versão sobre o processo de planejamento apresentada permite concluir que esse planejamento foi marcado não apenas pelos problemas acima enunciados, como também pelos seguintes:

- valorização da formação disciplinar - e não da capacidade de planejar e gerenciar projetos urbanísticos participativos -, na definição do perfil do coordenador das equipes que seriam selecionadas no Concurso para elaborar e acompanhar a execução de projetos de intervenção

urbanística em favelas, juntamente com os moradores das mesmas - os coordenadores deveriam ser arquitetos.

Nem todos os arquitetos possuem tal capacidade. Por outro lado, profissionais de outras formações disciplinares podem estar melhor preparados para exercer a coordenação de projetos dessa natureza.

- aprovação no Concurso/contratação pelo Secretário Extraordinário de Habitação de algumas equipes com pouco conhecimento sobre planejamento de projetos.

Foram aprovadas propostas cujas descrições dos passos metodológicos a serem seguidos eram muito precárias. Nessas descrições muitas vezes não constavam as técnicas que seriam utilizadas na realização das diversas etapas previstas, nem uma estimativa de cronograma de trabalho, indicando que as equipes ou não consideravam esse tipo de informação relevante para o planejamento ou simplesmente não a detinham.

- definição, no contrato, de prazos pouco realistas para a elaboração dos produtos, face ao conteúdo exigido para cada um deles

Profissionais com prática de pesquisa no Brasil sabem que, nesse país, não é possível levantar e analisar informações completas sobre aspectos históricos e culturais de favelas; sua inserção no sistema de transporte, educação, saúde, infra-estrutura, situação jurídica, geração de renda e outros serviços; e disponibilidade de infra-estrutura e serviços em seu entorno, em 20 dias.

Por outro lado, a equipe da amostra que apresentou cronograma estabeleceu como necessário para a realização desse levantamento e análise um período de 3 meses.

- instruções cambiantes e imprecisas

O processo de planejamento se iniciou com um Concurso Público cujo objetivo consistia em contratar equipes que tivessem propostas metodológicas e físico-espaciais para urbanização de favelas, que pudessem ser executadas dentro de um período de 2 anos e meio (período restante do governo contratante), dado que o então Secretário Extra-

ordinário de Habitação afirmava, o Poder Público não dispunha nem de metodologia, nem de conhecimento sistematizado sobre o tema.

No momento da contratação, no entanto, a SEH e a IPLANRIO já dispunham de algumas diretrizes metodológicas e de um mínimo de conhecimento sistematizado sobre como realizar projetos de intervenção urbanística em favelas, estabelecendo no contrato e nas Instruções para a Implementação do Programa, o conteúdo dos produtos a serem entregues, sua forma de apresentação, bem como o prazo de 18 meses para o planejamento e a execução dos projetos (5 meses para o planejamento e 13 meses para a execução); diretrizes estas incompatíveis com algumas metodologias propostas no Concurso.

Essas instruções, por sua vez, foram consideradas imprecisas ao longo do período de elaboração dos projetos. E novas instruções foram divulgadas pela Prefeitura, seja através de documentos, como o documento Especificações para a Elaboração dos Projetos, seja através de orientações dadas pelos Sub-Gerentes, para a elaboração dos Anteprojetos e Projetos Básicos.

- despreparo das autoridades e técnicos da SMH e da IPLANRIO para cumprir as competências e obrigações assumidas, principalmente no que tange a: articulação entre escritórios e comunidades; articulação entre escritórios, órgãos públicos e concessionárias de serviços públicos; fornecimento de dados e levantamentos sobre as favelas, desenvolvimento do Programa de Regularização Fundiária/Titulação (ver informações sobre esse cumprimento no quadro apresentado nas páginas anteriores).

Como consequência desse planejamento, tem-se que as possibilidades de êxito dos projetos da 1ª etapa do Programa Favela-Bairro não são muito altas.

A avaliação de seus resultados, no entanto, ainda não foi feita. As obras planejadas começam a ser inauguradas agora, em setembro de 1996.

6 Recomendações para o aprimoramento do Planejamento

Se os problemas apontados na avaliação realizada não forem superados, a continuidade e o êxito de todas as etapas subseqüentes do Programa ficarão extremamente comprometidas.

No sentido de contribuir para que tal situação não se concretize, apresenta-se as seguintes recomendações⁹:

⇒ para a SMH/IPLANRIO

- realizar avaliação consistente sobre a execução dos projetos planejados na 1ª etapa (A avaliação do planejamento dos projetos da 1ª etapa concluir-se-á apenas quando da avaliação dessa execução e de seus resultados)
- capacitar seu quadro técnico em métodos e técnicas de planejamento e gerenciamento de projetos
- definir o volume de recursos destinado às obras nas diversas áreas de intervenção no momento inicial do planejamento
- definir prazos realistas para o planejamento e a execução dos projetos
- redefinir o perfil dos coordenadores dos projetos, no sentido da valorização da capacidade de planejar e gerenciar projetos urbanísticos multidisciplinares e participativos
- maior rigor na seleção das equipes/escritórios que irão elaborar e acompanhar a execução dos projetos (exigir que as propostas metodológicas especifiquem as técnicas que utilizarão para realizar as etapas previstas e que apresentem cronograma)
- a maior precisão possível nas instruções e especificações para a elaboração dos produtos e projetos

⁹ Optou-se nesse trabalho pelo não questionamento da concepção do Programa. Assim, as recomendações apresentadas foram formuladas, de fato, no sentido de seu aprimoramento.

- definir claramente as responsabilidades da SMH, da IPLANRIO e das equipes dos escritórios na articulação entre estas e as comunidades
- exigir nas instruções para a elaboração dos projetos que o Estudo Preliminar e o Plano de Intervenção sejam elaborados a partir da priorização da vivência e da opinião dos moradores das favelas.
- promover a articulação entre escritórios, órgãos públicos e concessionárias de serviços públicos
- criar um Sistema de Produção e Gerenciamento de Informações sobre/para o Programa, no sentido da organização das informações existentes, da produção das informações necessárias inexistentes, da criação de mecanismos que garantam sua divulgação e circulação
- desenvolver o Programa de Regularização Fundiária/Titulação como previsto e garantir sua integração com o Programa Favela-Bairro
- criar Sistema de Monitoria & Avaliação de projetos
- criar mecanismos que garantam a sustentabilidade dos objetivos e resultados alcançados

⇒ para as Equipes dos Escritórios

- observar os *requisitos para o êxito de um projeto* apresentados
- fazer planejamento operacional consistente tanto na fase de elaboração dos produtos e projetos quanto na fase de acompanhamento de sua execução
- monitorar e avaliar permanentemente o próprio trabalho
- incluir na equipe profissionais capacitados e/ou experientes em trabalho comunitário
- documentar toda a experiência, através de relatórios, diários de campo, etc.
- protocolar todos os documentos entregues à Prefeitura e recebidos da mesma.

7 Programa Favela-Bairro 1ª etapa - um programa de capacitação profissional a partir da prática

Na direção da conclusão desse texto, é importante registrar que, simultaneamente ao desenvolvimento da 1ª etapa do Programa, autoridades e técnicos da Prefeitura se empenharam no sentido da criação e da regulamentação operacional do mesmo - o que foi alcançado com a criação e a regulamentação operacional do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro - PROAP-RIO, através do Decreto nº 14.332, de 07 de novembro de 1995.

Nesse regulamento, estão previstas e/ou definidas algumas das recomendações apresentadas, quais sejam: a capacitação do quadro técnico da SMH e da IPLANRIO em métodos e técnicas de planejamento e gerenciamento de projetos; o volume de recursos destinado às obras nas diversas áreas; a coordenação inter-institucional do Programa; a criação de um Sistema de Produção e Gerenciamento de Informações sobre/para o mesmo; a criação de um Sistema de Monitoria & Avaliação de Projetos; as relações entre escritórios, órgãos públicos e concessionárias de serviços públicos; ações voltadas para a regularização fundiária; além de mecanismos para garantir a sustentabilidade dos objetivos e resultados alcançados (os artigos 17 e 18 estabelecem, respectivamente, que, nas áreas incluídas no Programa, a prestação dos serviços de coleta de lixo e limpeza pública será exercida pela COMLURB e a operação, manutenção e conservação das obras, serviços e equipamentos implantados, pelos órgãos públicos responsáveis por sua gestão)

Esforços também foram feitos em relação à maior precisão possível nas instruções e especificações para a elaboração dos produtos e projetos. O documento *Especificação para a Elaboração do Projeto* elaborado ao longo da 1ª etapa do Programa é muito mais completo do que o apresentado às equipes da mesma. A registrar, nesse documento, a exigência de que os escritórios contratados incluam no diagnóstico das áreas uma hierarquização de problemas segundo critérios e valores das comunidades.

Tais fatos indicam que houve um avanço significativo na concepção do Programa durante o desenvolvimento de sua 1ª etapa, restando saber se essa concepção está sendo posta em prática.

De qualquer forma, vale insistir na necessidade de se observar as demais recomendações apresentadas, especialmente, a de realizar uma avaliação consistente da execução dos projetos planejados e de seus resultados (Os objetivos e resultados definidos nos projetos foram alcançados? As melhorias físico-ambientais realizadas corresponderam, de fato, às necessidades das comunidades? Em quanto ficou o custo total das intervenções na 1ª etapa do Programa? Existem recursos suficientes para a realização de todas as etapas previstas?)

Para finalizar, cumpre destacar que a ousadia da Prefeitura em desenvolver Programa para o qual não estava suficientemente equipada e preparada desencadeou um processo de aprendizagem muito importante para autoridades, técnicos da Prefeitura, profissionais e estudantes que formaram as equipes dos escritórios; que, por essa razão, o Programa Favela-Bairro deve ser considerado, em sua 1ª etapa, sobretudo como um programa de capacitação profissional a partir da prática; e que tal fato constitui, até o momento, seu maior mérito.

8 Referências Bibliográficas

Favela, um bairro: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro. São Paulo: Pro-Editores, 1996

GEAP. Prefeitura Municipal. Secretaria Extraordinária de Habitação. **Bases da política habitacional da cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 1993.

Introdução a metodologias participativas: um guia prático. Recife; São Paulo: SACTES/DED, ABONG, 1995.

Monitoria e Avaliação de Projetos: orientações para o trabalho em grupo. Recife: GTZ, 1993.

PFEIFFER, PETER. **Gerenciamento e planejamento de projetos urbanos: conceitos básicos.** Niterói: UFF/NEPHU/GEPPU, 1995. mimeo.

_____. **Política habitacional da cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. 1995.

Anexo 1: Documentos consultados

No IAB/RJ

CONCURSO FAVELA-BAIRRO: Concurso Público para seleção de propostas metodológicas e físico-espaciais relativas à urbanização de favelas do Município do Rio de Janeiro - edital Rio de Janeiro, Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A, Instituto dos Arquitetos do Brasil, 1994. 10f.

CONCURSO FAVELA-BAIRRO: CONSULTAS, PERGUNTAS E RESPOSTAS. Rio de Janeiro, Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A, Instituto dos Arquitetos do Brasil, 06/05/94. 36 f.

CONCURSO FAVELA-BAIRRO: ENCONTRO EM 19/04/94, PERGUNTAS E RESPOSTAS. Rio de Janeiro, Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A, Instituto dos Arquitetos do Brasil, 06/05/94. 7 f.

CONCURSO FAVELA-BAIRRO: *Circular nº 1*. Rio de Janeiro, Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A, Instituto dos Arquitetos do Brasil, sem data.

CONCURSO FAVELA-BAIRRO: *Circular nº 2*. Rio de Janeiro, Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A, Instituto dos Arquitetos do Brasil, sem data.

CONCURSO FAVELA-BAIRRO: *Circular nº 3*. Rio de Janeiro, Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A, Instituto dos Arquitetos do Brasil, sem data.

CONCURSO FAVELA-BAIRRO: *CIRCULAR Nº 5*. Rio de Janeiro, Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A, sem data. (em anexo: Ata da Comissão Julgadora do Concurso Favela-Bairro, Instituto dos Arquitetos do Brasil com parecer do Júri sobre os trabalhos selecionados, datada de 05 de junho de 1994).

Na SMH

ESPECIFICAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS: PROGRAMA FAVELA-BAIRRO. Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Habitação, sem data.

PROPOSTAS METODOLÓGICAS E FÍSICO-ESPACIAIS das equipes dos escritórios da amostra. (As propostas elaboradas pelas equipes dos escritórios Archi5 e M. Roberto não foram localizadas na SMH. A primeira foi localizada no escritório do referido arquiteto; a segunda com a especialista em marketing da equipe).

Na IPLANRIO

CONTRATO para a prestação de serviços de elaboração de projeto arquitetônico-urbanístico e complementar e de assistência técnica à execução de obra e eventual levantamento topográfico, na favela Mata Machado, firmado entre a Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A - IPLANRIO e a firma R.A.F. Arquitetura & Planejamento S/C Ltda, em 19 de outubro de 1994.

CONTRATO para a prestação de serviços de elaboração de projeto arquitetônico-urbanístico e complementar e de assistência técnica à execução de obra e eventual levantamento topográfico, na favela Parque Royal, firmado entre a Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A - IPLANRIO e a firma ARCHI5 Arquitetos Associados Ltda, em 28 de setembro de 1994.

CONTRATO para a prestação de serviços de elaboração de projeto arquitetônico-urbanístico e complementar e de assistência técnica à execução de obra e eventual levantamento topográfico, na favela Terreirão/Canal das Tachas, firmado entre a Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A - IPLANRIO e a firma Casulo Idéias e Projetos do Habitat, em 30 de novembro de 1994.

CONTRATO para a prestação de serviços de elaboração de projeto arquitetônico-urbanístico e complementar e de assistência técnica à execução de obra e eventual levantamento topográfico, na favela Serrinha, firmado entre a Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A - IPLANRIO e a firma M. Roberto S/C de Empreendimentos de Arquitetura Ltda, em 10 de outubro de 1994.

DECRETO Nº 14332, de 07 de novembro de 1995. Cria o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro - PROAP-RIO, aprova o seu Regulamento Operacional e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, no dia 08.11.95. (Correções no DO de 21.12.95)

ESPECIFICAÇÃO PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS. Rio de Janeiro, Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Habitação, 1995.

INSTRUÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Extraordinária de Habitação, Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A, agosto de 1994 (documento anexado aos contratos acima citados).

M. ROBERTO S/C DE EMPREENDIMENTOS DE ARQUITETURA LTDA. Programa Favela-Bairro: Serrinha. *Estudo Preliminar*, sem data.

_____. Programa Favela-Bairro: Serrinha. *Plano de Intervenção*, novembro de 1994.

_____. Programa Favela-Bairro: Serrinha. *Anteprojeto*, sem data.

_____. Programa Favela-Bairro: Serrinha. *Projeto Básico*, abril de 1994.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE HABITAÇÃO, ARCHI5 ARQUITETOS ASSOCIADOS, ARCHI5 ARQUITETOS ASSOCIADOS. Programa Favela-Bairro: Parque Royal. *Estudo Preliminar*, outubro de 1994.

_____. Programa Favela-Bairro: Parque Royal. *Plano de Intervenção*, sem data.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, ARCHI5 ARQUITETOS ASSOCIADOS Programa Favela-Bairro: Parque Royal. *Anteprojeto*, fevereiro de 1995.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE HABITAÇÃO, EMPRESA MUNICIPAL DE INFORMÁTICA E PLANEJAMENTO S/A, CASULO IDÉIAS E PROJETOS DO HABITAT. Programa Favela-Bairro: Favelas Terreirão/Vila da Amizade. *Estudo Preliminar - Relatório*, sem data.

_____. Programa Favela-Bairro: Favelas Terreirão/Vila da Amizade. *Plano de Intervenção*, sem data.

RAF ARQUITETURA E PLANEJAMENTO. Mata Machado, Favela-Bairro, Equipe 101. *Diagnóstico*, novembro de 1994.

_____. Mata Machado, Favela-Bairro, Equipe 101. *Memorial do Projeto Básico de Intervenção em Mata Machado*, sem data.

Nos Escritórios

CASULO IDÉIAS E PROJETOS DO HABITAT. *Para a favela virar bairro - um projeto de participação comunitária*, sem data.

Duarte, Cristiane. *Algumas notas sobre a participação comunitária em Mata Machado*, sem data.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. GABINETE DO PREFEITO. EMPRESA MUNICIPAL DE INFORMÁTICA E PLANEJAMENTO S/A. *Quadro demonstrativo das despesas com a execução do Projeto Favela-Bairro Popular*, sem data.

_____. *Quadro demonstrativo das despesas com a Assistência Técnica durante a execução da obra/preço para obra - janeiro a dezembro/95*, sem data.

Anexo 2: Informações sobre a Amostra

Na definição da amostra buscou-se contemplar situações diferenciadas. Nesse sentido, foram selecionadas 4 (quatro) equipes com perfil profissional diverso, que atuam em áreas com características e localizações distintas.

Equipes/Escritórios Selecionados	RAF Arquitetura e Planejamento	Archi5 Arquitetos Associados	Casulo Idéias e Projetos do Habitat	M. Roberto S/C de Empreendimentos de Arquitetura
Perfil Profissional das Equipes Básicas <ul style="list-style-type: none"> • Coordenação • Profissionais 	Arquiteta 3 Arquitetos	Arquiteto 3 Arquitetos 1 Urbanista	Arquiteto 1 Arquiteta 1 Geógrafa 1 Engenheiro Sanitarista	Arquiteto 5 Arquitetos 1 Antropóloga 1 Especialista em Marketing 1 Sanitarista 1 Paisagista 1 Especialista em Direito Urbano 1 Especialista em Assuntos Fundiários 1 Orçamentista
Favelas nas quais as equipes atuam	Mata Machado	Parque Royal	Canal das Tachas/ Vila Amizade	Seminha
Características das áreas¹	Área de encosta, que sofreu intervenção significativa	Área plana sujeita à inundação, dotada de infraestrutura e altamente densificada	Área plana sujeita à inundação, dotada de infraestrutura e altamente densificada	Área de encosta com alto nível de carência em infraestrutura urbana
Localização² (Bairro)	Alto Tijuca	Ilha do Governador	Recreio dos Bandeirantes	Madureira
Nº de famílias³	664	907	820	735

¹ Informação retirada da publicação Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro (1995)

² Idem.

³ Informação retirada dos Contratos para a execução de serviços de elaboração de projetos arquitetônico-urbanísticos e complementares e de assistência técnica à execução de obras para urbanização de áreas de favelas, firmados entre a IPLANRIO e os escritórios referidos.

Anexo 3: Roteiro das Entrevistas

1 O Concurso

- 1.1 Clareza do edital
- 1.2 Esclarecimentos em torno do edital
- 1.3 Procedimentos para a elaboração das propostas metodológicas

2 Composição da Equipe

- 2.1 Existência de profissionais qualificados para o trabalho
- 2.2 Equipe inscrita no concurso/equipe contratada
- 2.3 Equipe contratada/equipe ao final do planejamento

3 Informações/procedimentos contratuais/administrativos

- 3.1 Momento em que a equipe tomou conhecimento da área-objeto da intervenção
- 3.2 Momento em que o Estudo Preliminar foi iniciado (antes ou depois da assinatura do contrato?)
- 3.3 Fonte da informação *número de famílias* do contrato
- 3.4 Fornecimento de dados pela Prefeitura
- 3.5 Liberação da primeira parcela dos recursos
- 3.6 Momento em que o documento *Especificações para a elaboração dos projetos* foi entregue à equipe
- 3.7 Entrega dos produtos exigidos em contrato (nos prazos previstos?)
- 3.8 Pagamento dos serviços pela Prefeitura (nos prazos previstos?)
- 3.9 Termos aditivos ao contrato

4 Contato/Relação com a Comunidade

- 4.1 Procedimentos adotados pela equipe para estabelecer contato com a comunidade.
- 4.2 A atuação da Prefeitura nesse aspecto.
- 4.3 Relação escritório-Prefeitura
- 4.4 Relação escritório-comunidade

Relação	Aspectos Positivos (+)	Aspectos Negativos (-)
Prefeitura/escritório		
Prefeitura/comunidade		

5 Estudo Preliminar

- 5.1 Métodos e técnicas utilizados para a elaboração do Estudo Preliminar (estavam estabelecidos na proposta aprovada no Concurso?)
- 5.2 *Instruções para Implementação do Programa* (a equipe seguiu o documento quando da elaboração do Estudo?)
- 5.3 Técnicas para envolver a população no levantamento dos problemas e na elaboração do Estudo
- 5.4 Obstáculos encontrados na fase de levantamento e análise da situação-objeto da intervenção
- 5.6 Colaboração e apoio da Prefeitura nessa fase
- 5.7 Características da relação com o subgerente
- 5.8 A equipe apresentou o Estudo Preliminar à comunidade?

Resposta negativa: Por que não?

Resposta positiva: Qual a reação da comunidade? No caso de propostas e sugestões, estas encontram-se documentadas? Elas foram incluídas no Estudo?

- 5.9 A Prefeitura avaliou o Estudo Preliminar? Houve retroalimentação?

Resposta positiva: as propostas e sugestões foram incluídas?

6 Plano de Intervenção

- 6.1 O orçamento estimativo da obra na elaboração do Plano de Intervenção (a equipe o levou em consideração?)
- 6.2 Importância da proposta metodológica aprovada no Concurso para a elaboração do Plano.
- 6.3 Importância do Estudo Preliminar para a elaboração do Plano.
- 6.4 Participação da população na elaboração do Plano (técnicas utilizadas no sentido de favorecê-la)
- 6.5 Obstáculos encontrados nessa fase
- 6.6 Características da relação com o subgerente
- 6.7 O plano de intervenção foi apresentado à população?

Resposta negativa: Por que não?

Resposta positiva: Qual a reação da comunidade? No caso de propostas e sugestões, estas encontram-se documentadas? Elas foram incluídas no Plano?

- 6.7 Houve retroalimentação da Prefeitura em relação ao Plano de Intervenção?

Resposta positiva: As propostas e sugestões foram incluídas?

7 Anteprojeto

- 7.1 Importância da proposta metodológica aprovada no Concurso para a elaboração do Anteprojeto.
- 7.2 Importância do Estudo Preliminar.
- 7.3 Mudanças significativas no Anteprojeto em relação ao Plano de Intervenção
- 7.4 Técnicas utilizadas no sentido de favorecer a participação da comunidade na elaboração do Anteprojeto
- 7.5 Obstáculos encontrados nessa fase
- 7.6 Características da relação com o subgerente
- 7.7 O Anteprojeto foi apresentado à população?

Resposta negativa: Por que não?

Resposta positiva: Qual a reação da comunidade? No caso de propostas e sugestões, estas encontram-se documentadas? Elas foram incluídas no Anteprojeto?

- 7.8 Houve retroalimentação da Prefeitura em relação ao Anteprojeto?

Resposta positiva: As propostas e sugestões foram incluídas?

8 Projeto Básico

- 8.1 Mudanças significativas no Projeto Básico em relação ao Anteprojeto
- 8.2 Técnicas utilizadas no sentido de favorecer a participação na elaboração do Projeto Básico
- 8.3 Obstáculos encontrados nessa fase
- 8.4 Características da relação com o subgerente
- 8.5 O Projeto Básico foi apresentado à população?

Resposta negativa: Por que não?

Resposta positiva: Qual a reação da comunidade? No caso de propostas e sugestões, estas encontram-se documentadas? Elas foram incluídas?

- 8.6 Houve retroalimentação da Prefeitura em relação ao Projeto Básico?

Resposta positiva: As propostas e sugestões foram incluídas?

9 Planejamento e gerenciamento do projeto

- 9.1 Métodos e técnicas utilizados para o planejamento do trabalho da equipe
- 9.2 Métodos e técnicas utilizados pela equipe para monitoria e avaliação do seu trabalho
- 9.3 Relação orçamento estimativo do Projeto Básico/orçamento estimativo para a obra apresentado pela Prefeitura quando da assinatura do contrato
- 9.4 Mecanismos criados para garantir a sustentabilidade dos resultados esperados

10 Avaliação

- 10.1 Aspectos positivos e negativos da experiência
- 10.2 Remuneração do trabalho
- 10.3 Sugestões para a próxima etapa
- 10.4 Benefícios do projeto para a comunidade.
- 10.5 Impactos negativos para a comunidade.
- 10.6 Possibilidade de repetir a experiência.
- 10.8 Com o Programa Favela-Bairro a favela se transformará em bairro?

Anexo 4: *Workshop de Avaliação*

O Workshop *Avaliação do Planejamento dos Projetos* foi realizado no dia 02 de agosto de 1996, na sala 504 do Prédio da Reitoria da Cidade Universitária.

Seus objetivos consistiam em:

- apresentar e debater os resultados preliminares alcançados; e
- complementar informações para conclusão da avaliação.

Esses objetivos foram alcançados com a utilização da técnica de moderação, materializando-se no quadro sobre o cumprimento das competências/ obrigações contratuais relevantes apresentado no item 4 do texto.