

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
IPPUR / UFRJ

Laboratório "Organização de Redes Territoriais, Estratégicas e Sociais" - ORTES

Convênio FINEP / Secretaria Municipal de Habitação - FUJB -  
IPPUR/UFRJ  
*Projeto Plano de Avaliação do Programa Favela-Bairro*

Sub-Projeto

**Indicadores para a Avaliação de Políticas Públicas:  
Fundamentos Metodológicos e Aplicabilidade ao Caso do  
Programa Favela Bairro**

## Relatório Final

Equipe:

**Rainer Randolph (Coord.)  
Eliane da Silva Bessa  
Marcos Aurélio Bassoli Alves**

Pesquisadores e Estagiários:

Silvia Alexandra Ramos  
Celi Silveira Pará  
Monique Panisset Polato  
Marcelo da Rocha Silveira

Rio de Janeiro, em junho de 1997

## SUMÁRIO

	página
<b>RESUMO EXECUTIVO</b>	<b>1</b>
<b>RELATÓRIO FINAL</b>	<b>13</b>
1. Apresentação: Breve Caracterização do Programa Favela-Bairro e do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP-RIO)	13
1.1 Objetivo: Transformar Favelas em Bairros	13
1.2 Objeto do Programa: Favelas de Porte Médio no Município do Rio de Janeiro	14
1.3 Gestão do Programa	15
(i) Campos de intervenção e financiamento	15
(ii) Critérios de elegibilidade	16
(iii) Gerenciamento do Programa	18
1.4 Características do Monitoramento e Avaliação (M&A) para o Programa Favela-Bairro	18
2. Avaliação de Programas Políticos e Indicadores Sociais - Marcos Conceituais e Políticos	21
2.1 Escopo da Avaliação: Eficácia ou Concepção do Programa?	21
2.2 Monitoramento e Avaliação da Eficácia: Fundamentos e Orientações de Execução	22
(i) Fundamentos do M&A	22
(ii) A "coerência" dos critérios do M&A como desafio político	23
2.3 Indicadores Como Chave da Viabilidade do M&A	25
2.4 Monitoramento de Indicadores em Diferentes Fases de Avaliação do Programa	29
3. Condicionantes do Processo de M&A e dos Indicadores: sua Relevância, Pertinência e Operacionalidade para a Avaliação	32
3.1 Determinações Políticas, Institucionais e Históricas da Formação, Institucionalização e Execução do Programa	32
(i) Arenas e processos de negociação - a (des)articulação entre patamares	33
(ii) Identificação e descrição das principais arenas	35
3.2 Do Marco Lógico ao Quadro dos Objetivos e Determinação da Relevância dos Indicadores	39
(i) Estratégias da intervenção: entre Plano estratégico e pré-qualificação de favelas	40
(ii) Sistematização dos pressupostos	42
(iii) Sistematização dos objetivos	44
(iv) O quadro dos objetivos e seus contextos	48

3.3	A Pertinência dos Indicadores: Uma Sistematização de Categorias de Exclusão Social	51
(i)	Cidadania formal-legal: Exclusão ao nível dos direitos civil, político, social e ambiental	53
(ii)	Mercado: Exclusão das relações mercantis	54
(iii)	Carências e necessidades: Síntese de determinações exógenas e endógenas de exclusão/inclusão	55
3.4	Primeira Experimentação da Pertinência, Relevância e Operacionalidade dos Indicadores	58
4.	Fundamentos da Aplicabilidade do Monitoramento e Avaliação do Programa	63
4.1	Orientações Metodológicas e Limitações Operacionais	63
(i)	A proposta e as limitações da base de dados disponíveis	63
(ii)	Estabilidade, adequações e fases do Programa	64
(iii)	Os três momentos do M&A	65
(iv)	M&A em quatro planos e suas distintas temporalidades	66
(v)	Os níveis da avaliação e a interlocução entre os planos	68
4.2	Reflexões e Proposições a respeito da Aplicação do Método	70
(i)	Indicadores e sua operacionalização	71
(ii)	Primeira proposta para a realiação do método	77
(iii)	Variáveis de comparação	82
4.3	Experimentação e Ilustração da Formação de Indicadores	83
4.4	Representação do resultado do M&A em Forma de Perfis	87
ANEXOS		90
I	Formulação das categorias de exclusão social conforme "Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo"	91
II	Relação de documentos levantados e analisados	92
III	Relação das entrevistas realizadas	95
IV	Tabelas das fontes e das variáveis pesquisadas	96
V	Características das favelas da 1ª fase segundo diagnósticos realizados pelos escritórios de arquitetura e da Prefeitura (Sistema de Análise Ambiental e da Amostra de Projetos)	105
TEXTO	BESSA, E. <i>Avaliação crítica de um programa municipal de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro</i> . Trabalho apresentado na Latin p. 113 American Studies Association, Guadalajara, México, abril de 1997	

## RESUMO EXECUTIVO

### *Construção e Uso de Indicadores de Avaliação - Marcos Metodológicos*

1. Construção e uso de indicadores nas ciências sociais, eis a nossa percepção<sup>1</sup>, enfrentam uma série de problemas por causa de seu caráter particular de articulação, de forma mais ou menos explícita, de aspectos científico-teóricos, metodológico-operacionais e político-pragmáticos que ferem os velhos cânones das teorias de mensuração das ciências exatas.
2. Procurando satisfazer exigências híbridas, tradicionalmente - em termos da tradição *moderna* - separadas ou até consideradas incompatíveis, sua elaboração sempre estará sujeita, obviamente<sup>2</sup>, a critérios de seus contextos de formação e apropriação. Em outras palavras, ao contrário de uma representação supostamente "objetiva" por "dados" - como resultado de mensuração -, indicadores incorporam e representam visões do mundo, valores, posicionamentos políticos, determinações pragmáticas, restrições operacionais etc. que os tornam tributários não apenas de posicionamentos científico-epistemológicos, mas também político-ideológicos, determinações institucionais etc..
3. Sua vinculação ideológica e política não invalida o esforço de geração e uso; desloca, isto sim, a questão de sua "validade" para a questão de sua "validez" (pragmática) no sentido de Habermas<sup>3</sup>. Neste sentido, o indicador pode ser visto como poderoso "instrumento" mais de *comunicação* do que de "mera" *informação*.
4. No contexto da avaliação de um programa social - no caso o Programa Favela Bairro da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - há de se tirar uma conclusão básica destas breves reflexões: a construção dos indicadores precisa explicitamente partir de uma visão não apenas teórica, mas também política a respeito do objeto e das intenções deste Programa. Isto parece-nos mais importante ainda na medida em que o próprio Programa apenas foi estabelecendo estes parâmetros objetivos e políticos aos poucos, no decorrer de uma série de reformulações e adaptações (uma listagem dos documentos consultados para a construção desta *trajetória* encontra-se no ANEXO II do atual relatório).
5. Indicadores que possam servir para avaliar o Programa dentro dos seus próprios parâmetros (que não apreciam somente os pontos de vista alternativos em termos político-ideológicos)<sup>4</sup> precisam, portanto, "respeitar" a visão daqueles que o criaram e implantam; porém, isto é possível de uma maneira crítica, na medida em que as próprias

<sup>1</sup> vide nossa tese de doutorado sobre formação e apropriação de indicadores sociais na década de 70; vide RANDOLPH, R. *Pragmatische Theorie der Indikatoren*. (Teoria pragmática de indicadores). Vandenhoeck & Ruprecht: Göttingen, 1979; estávamos nos opondo, assim, à tentativa de gerar uma "aparência objetiva" que seria a base para uma apropriação ideológica dos indicadores;

<sup>2</sup> vide para isto as explicitações no nosso trabalho apresentado na III. Semana IPPUR em dez. de 1996: RANDOLPH, R. *Determinações estratégicas e potencialidades de transformação do Programa Favela Bairro*, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, mimeo ;

<sup>3</sup> uma questão que hoje se coloca inclusive em relação às novas formas de planejamento; vide nossos trabalhos sobre o "planejamento comunicativo": RANDOLPH, R. O planejamento comunicativo é possível? *Série Estudos e Debates* nº 7, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1996; RANDOLPH, R. *Política e comunicação: procedimentos democráticos e planejamento comunicativo*, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, abril de 1997, mimeo

intenções necessitam de explicitação e interpretação (que é, neste sentido, um trabalho claramente político!).

6. Foi este um dos nossos maiores esforços, realizado em uma série de entrevistas, debates, conversas e reuniões tanto com os integrantes das diferentes equipes de pesquisa de várias instituições universitárias que participaram da elaboração de um "Plano de Avaliação"; como também com membros da própria Prefeitura (vide a relação das entrevistas realizadas no ANEXO III) e da IplanRIO<sup>5</sup>. Durante este tempo consolidaram-se, simultaneamente, tanto uma interpretação dos *objetivos* do Programa Favela Bairro, quanto uma compreensão a respeito do *objeto* de sua intervenção (que não é simplesmente a "favela"). Acreditamos que - dentro do contexto científico-político da elaboração e implementação do PROAP-Rio - a cidade deva ser entendida como lugar de "exclusão"; e foi, então, esta compreensão que norteou a proposta de indicadores (gerais e seus desdobramentos específicos) que será apresentada no presente relatório.

7. A construção de indicadores de avaliação exigirá que sejam satisfeitas três condições básicas que serão justificadas mais tarde. As chamamos de "pertinência", "relevância" e "operacionalidade" (vide a discussão a respeito de sua introdução no próprio relatório).

### **Pertinência - a Problemática da Exclusão Social**

8. Um indicador precisa, na sua "significância", naquilo que pretende "indicar", pautar-se em certos critérios de pertinência, geralmente fornecidos pela compreensão conceitual e contextual do seu "indicando".

9. Enquanto hipótese por ora, trabalhamos com a idéia de que indicadores de avaliação do Programa Favela - Bairro devem se basear numa visão da cidade como "cidade de exclusão"; sem pretender "teorizar" a respeito do tema, queremos apenas *nomear*, por ora, os elementos que irão conduzir a escolha e definição de indicadores para a avaliação do Programa Favela Bairro.

10. Já antecipando exigências da "relevância", a busca por uma compreensão "alternativa" da realidade urbana, da segregação social e espacial, dos processos de exclusão e da violência não tem como fim uma preocupação acadêmica tradicional; mas, esta visão só fará sentido se tiver "eficácia política"; isto é, se for de encontro com perspectivas de forças sociais que lhe concedem alguma relevância.<sup>6</sup>

11. Nosso esforço de sistematização precisa ser visto desta maneira; parte de um ponto de partida diferente ao qual atribui alguma "capacidade política" de articulação *em torno do Programa Favela-Bairro*. Não pretende, então, oferecer uma conceituação geral da problemática da exclusão. Considera-se necessário e suficiente, *neste contexto*, sistematizar algumas idéias já relativamente elaboradas sobre este fenômeno que mantêm relação mais próxima com as intenções do Programa. Sem, entretanto, ficar por demais preso a ele.

12. Será particularmente importante, portanto, elaborar uma visão sintética<sup>7</sup> que possa qualificar melhor a ordem da grandeza e profundidade da intervenção proposta pelo

<sup>5</sup> discutimos as nossas idéias sobre o processo de M&A durante aproximadamente três meses, em reuniões extremamente interessantes e esclarecedoras inicialmente semanais e depois quinzenais, com membros da IplanRIO e da Secretária Municipal de Habitação entre agosto e dezembro de 1996;

<sup>6</sup> vide o raciocínio que parte das três arenas políticas conforme apresentado por OFFE, C. Algumas contradições do estado social moderno. In: Idem, *Trabalho e sociedade. Vol. II Perspectivas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991, pp. 113-131;

<sup>7</sup> de preferência em forma de um quadro sistematizado, semelhante ao aquele dos elementos do Programa Favela Bairro, que possibilita uma comparação com suas esferas da intervenção;

Programa Favela-Bairro. Uma perspectiva que, apesar do caráter amplamente retórico, como várias vezes repetimos, do discurso da "integração", procura não apenas identificar as *diferenças* em termos aparentes de *condições materiais* da vida da população, mas também entrar no debate sobre os *mecanismos sociais de exclusão/inclusão*<sup>8</sup> que estão por detrás das manifestações mais superficiais. Optamos, para isto, por *uma perspectiva da "cidade excludente"*.

13. Inicialmente, exclusão social pode ser vista como "impossibilidade de poder participar da sociedade .. [que] leva à vivência da privação, da recusa, do abandono e da expulsão, inclusive com violência, de uma parcela significativa da população. Não se trata de um processo individual, embora atinja pessoas, mas, de uma lógica que está presente nas várias formas de relações econômicas, sociais, culturais e políticas da sociedade brasileira. Esta situação de privação coletiva é que se está entendendo por exclusão social"<sup>9</sup>.

14. Não deixa de ser problemático compreender "exclusão" quase imediatamente como "privação"; portanto, não seguiremos as diferenciações que SPOSATI introduz a respeito de diferentes formas de exclusão (e *inclusão*, pois deve ser visto como um processo gradual, de graus). A construção de uma visão ("modelo") sintético e sistemático partirá da identificação de certas *dimensões* (sociais) da exclusão/inclusão<sup>10</sup> que serão desdobradas em determinadas *categorias* como estruturantes do espaço urbano

15. Observando as "esferas"<sup>11</sup> das sociedades ocidentais (capitalistas) contemporâneas, pode-se distinguir três *dimensões* da exclusão/inclusão inerentes

- (i) à relação entre Estado e sociedade (civil) que diz respeito aos *direitos e deveres* dos cidadãos e dos *serviços* do Estado prestados à sociedade<sup>12</sup>;
- (ii) à relação entre sistema econômico (mercado) e os trabalhadores e consumidores com os quais mantêm "intercâmbio" (mediado por dinheiro e poder) privilegiado; e
- (iii) às relações dentro da própria sociedade, das suas formas de articulação e integração.

16. Sem aprofundar aqui a análise a respeito das três dimensões acima mencionadas, elaboramos sete indicadores gerais (campos indicativos, dimensões) *pertinentes* para a avaliação de favelas e das intervenções idealizadas pelo Programa Favela-Bairro:

a) *Autonomia Cotidiana* (segundo o exemplo de SPOSATI<sup>13</sup>): este indicador engloba desde a situação individual e familiar das pessoas (renda, instrução etc.) até a pos-

<sup>8</sup> já que não conseguimos seguir a lógica da "integração"; pois, é mesmo questionável, se uma "integração sistêmica" da população favelada é um objetivo que se deve perseguir e se é isto mesmo que esta população deseja; temos indicações para acreditar que não;

<sup>9</sup> SPOSATI, A. (Coord.) *Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC, 1996, p. 13; vide um quadro sintético dos indicadores utilizados neste "mapa" no ANEXO I;

<sup>10</sup> vide a respeito da recuperação e do debate de abordagens explicitamente relacionadas com a exclusão social BESSA, E. *Programa Favela-Bairro, uma proposta de política urbana: inovadora?* Trabalho apresentado no IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, Rio de Janeiro 27. a 29.11.1966;

<sup>11</sup> não negamos, nesta "démarche" uma certa influência habermasiana, vide HABERMAS, J. *Teoria de la accion comunicativa* (2 vols.). Madri: Taurus, 1989 (original em alemão de 1981); algumas das idéias desta teoria mais interessantes para nossos propósitos o autor discutiu em HABERMAS, J. *Ações, atos de fala, interações mediadas pela linguagem e mundo da vida*. In: idem, *Pensamento pós-metafísico. Estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990, pp. 65-103

<sup>12</sup> como diz OFFE, C. *A democracia contra o Estado do bem-estar? Fundamentos estruturais das oportunidades políticas neoconservadoras*. In: idem, *Capitalismo desorganizado. Transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1989, pp. 269-317, aqui p. 269, "os cidadãos estão estruturalmente relacionados à autoridade estatal basicamente de três maneiras": eles são (i) coletivamente os *criadores* soberanos da autoridade estatal; (ii) potencialmente *ameaçados* pela força e coerção estatal organizada; e (iii) *dependentes* dos serviços e provisões organizados pelo Estado;

<sup>13</sup> SPOSATI, Aldaíza: *Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo*, op. cit.

- sibilidade de participar em associações e organizações comunitárias, festas e outras manifestações culturais até eventos religiosos;
- b) *Ambiente e Recursos Cotidianos*: refere-se à situação de habitabilidade (moradia e a infraestrutura que a torna habitável), os recursos domésticos disponíveis, mas também o padrão construtivo das casas na favela;
  - c) *Inserção nos Mercados*: indicador mede as dimensões e graus da integração das pessoas nos diferentes mercados (trabalho, consumo etc.);
  - d) *Acessibilidade e Circulação*: pela particularidade da realidade que está sendo retratada, é oportuno de formar um indicador a respeito das vias de acesso e das condições de circulação e aproveitamento do espaço público no interior das favelas;
  - e) *Conforto Urbanístico e Ambiental*: engloba a situação do sítio e de sua ocupação, o meio ambiente natural (paisagem) e as formas físicas do ambiente construído e o padrão urbanístico que vêm formando historicamente, como também as redes de infra-estrutura no interior e para fora da favela;
  - f) *Desenvolvimento Humano-Social* (novamente próximo à SPOSATI): agrega a disponibilidade de equipamentos coletivos e serviços públicos como creches e escolas, postos de saúde e policiais, bombeiros, quadras (samba) para exercício de atividades culturais etc., e retrata também o quadro de segurança e do respeito aos direitos humanos da população;
  - g) *Expressão Política*: este item não chega a conformar um indicador por falta de dados em relação a sua manifestação concreta; por estar relacionada com o relacionamento político das comunidades com o Estado, separamos, conceitualmente, esta dimensão da exclusão/inclusão da AUTONOMIA que enfoca mais os processos políticos "internos" da geração (ou não) de identidades coletivas - estaria representando uma outra arena de disputa política; seria importante "operacionalizar" também esta dimensão por causa das estreitas relações entre as diferentes arenas da vida política.

17. Essas dimensões referem-se a diferentes expressões em diferentes patamares da vida individual e familiar (i), comunitária (ii) e social-urbana (iii) da população; a título de ilustração pode-se explicitar a dimensão "Autonomia Cotidiana" da seguinte forma: em relação às características próprias (i) dos *moradores* e de suas famílias (renda, instrução, mas também mortalidade, disponibilidade de documentos etc.); (ii) da existência de laços comunitários (através de associações ou não), redes sociais locais, valores compartilhados, possibilidade de participar de festas, cultos etc.; mas também (iii) na sua inserção no contexto da cidade em geral que pode ser caracterizada por diferentes graus de aceitação ou discriminação social, compartilhamento com os principais valores da sociedade em geral etc..

### **Relevância - Finalidades do Programa**

18. Atribui-se às dimensões, patamares e elementos dos indicadores mencionados uma PERTINÊNCIA para o M&A do PROAP-RIO que tem sua justificativa numa determinada visão dos processos de exclusão/inclusão que caracterizam nossas sociedades contemporâneas. Não necessariamente, é óbvio, todos estes elementos têm RELEVÂNCIA para o empreendimento aqui em pauta.

19. Na TABELA I reunimos todos estes indicadores (em suas diferentes formas de composição) e os confrontamos com os campos de intervenção do Programa conforme expressos por suas finalidades (objetivos em diferentes níveis); opta-se por uma apresentação orientada pelo próprio esquema da exclusão para poder indicar na avaliação aqueles elementos que - apesar de não serem objetos de intervenção imediata do Programa - poderão ser responsáveis por maiores ou menores dificuldades de implementação dos projetos de urbanização nos diferentes lugares de sua execução.

20. Percebe-se que apesar de uma abrangência razoável, o Programa é bastante seletivo em relação às dimensões da exclusão. Os elementos assinalados embasarão a realização, mais delimitada, dirigida exclusivamente aos objetivos do PROAP, do processo de M&A.

**TABELA I: Sistema de Indicadores<sup>14</sup>**

INDICADOR	PERTINÊNCIA	RELEVÂNCIA DO INDICADOR
	Autonomia Cotidiana	
Urbano (tradição, cultura)	valores e preconceitos sociais (em relação a gênero, raça etc.); discriminação social (origem social); estigmatização	
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	"cultura local"; participação em associações, organizações comunitárias; festas ("funk"); eventos religiosos;	Acesso a praças, maior frequência de eventos comunitários
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	renda, instrução (grau de escolaridade); chefes; tamanho e composição das famílias (no de filhos); distribuição etária incidência de doenças; taxas de mortalidade documentos de identificação; atividades exercidas	Titularização (complementar) Geração de renda (complementar) Consciência ambiental (educação) Exercícios esportivos (saúde) Percepção dos resultados (efeito)
INDICADOR	Ambiente e Recursos Cotidianos	
Urbano (tradição, cultura)	caminhos percorridos diariamente (para lugares como escola, trabalho, compras etc.);	Regularização urbanística da situação (padrões legais). POUZO. <sup>15</sup>
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	circuitos dentro da favela; padrão construtivo das casas e prédios	Vias de acesso Iluminação pública Coleta de lixo - geral - Existência de "lixões" Padrões construtivos (históricos)
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	tipo de moradia titularização fundiária forma de construção no. de cômodos uso de bens duráveis (domésticos) infra-estrutura disponível: - água; - esgoto; - energia; - telefonia coleta de lixo	Água (fornecimento) Esgoto (desabastecimento) Coleta de lixo domiciliar

<sup>14</sup> seguindo a interpretação elaborada futuramente em Cap.3 do atual relatório e sintetizada na MATRIZ III no item 3.4;

<sup>15</sup> Posto de Orientação Urbanística e Social. PCRJ.

	<b>PERTINÊNCIA</b>	<b>RELEVÂNCIA DO INDICADOR</b>
<b>INDICADOR</b>	<b>Inserção nos Mercados</b>	
Urbano (tradição, cultura)	"localização" dos mercados	
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)		
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	inserção nos mercados: - trabalho (qualificação profissional, salário) - consumo (pauta, gastos) financeiro (juros) fundiário e imobiliário (renda) aluguel	Patrimônio através da valorização imobiliária (efeito) Geração de renda através da maior qualificação (seminários, complementar).
<b>INDICADOR</b>	<b>Acessibilidade e Circulação</b>	
Urbano (tradição, cultura)	inserção no sistema viário urbano; vias de acesso existentes rede de telefonia	Vias de acesso principais
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	vias internas praças quadras postos telefônicos	Vias de circulação (secundárias) Iluminação Praças Quadras de esporte
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização		
<b>INDICADOR</b>	<b>Conforto Ambiental e Urbanístico</b>	
Urbano (tradição, cultura)	localização do sítio, relevo, riscos ambientais ambiente construído (incl. padrão urbanístico) no entorno, bairro etc. integração das redes com as redes urbanas (sistema geral)	Eliminação de riscos ambientais (desabamento, enchente etc.) Reflorestamento
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	forma de ocupação do sítio (riscos), ambiente construído, inclusive redes de infra- estrutura padrão urbanístico historicamente desenvolvido	Redes de água e esgoto (eliminar valas abertas) Drenagem Coleta de lixo Iluminação pública
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização		Redução de veiculação hídrica de doenças Redução na percepção da violência
<b>INDICADOR</b>	<b>Desenvolvimento Humano-Social</b>	
Urbano (tradição, cultura)	escolas postos de saúde ambulâncias creches postos policiais, bombeiros meios de transporte praças quadras de esporte	
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	proteção à maternidade e à infância combate à criminalidade e violência; clubes de esporte	Quadras de esporte Creches Centros comunitários Educação sanitária complementar
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	respeito à privacidade	Cuidados às crianças Vacinação, educação, nutrição

INDICADOR	PERTINÊNCIA	RELEVÂNCIA DO INDICADOR
	Expressão Política	
Urbano (tradição, cultura)	organismos do Estado institutos legais partidos entidades de classe etc. acessibilidade	Regularização urbanística da situação Direitos civil e político
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	representações (escritórios etc.) dentro da favela; associações e organizações comunitárias	
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	título de eleitor direitos e obrigações civis	Preparativos para a titularização(direito civil) (complementar)

21. Como era de se esperar, *pertinência* e *relevância* não coincidem necessariamente; observa-se que o quadro conceitual e as possíveis significações dos indicadores - isto é, "realidades" que podem ser contempladas por ele - são mais abrangentes do que aquelas "realidades" que serão objeto de intervenção e relevantes, em primeira aproximação, para uma avaliação de sua eficácia.

22. Relações de causalidade ou correlação entre os componentes dos indicadores (ou mesmo entre diferentes dimensões) podem dar origem a impactos secundários e efeitos impremeditados das medidas implantadas.

### Operacionalidade - métodos de processamento

23. Como terceiro componente constitutivo do Sistema de Indicadores que representará o cerne do método aqui proposto, há de se considerar os dados e informações (já) disponíveis que permitirão conferir OPERACIONALIDADE aos elementos *pertinentes* e *relevantes*. Conforme levantamento realizado na Iplan-RIO e na própria Secretária Municipal de Habitação (SMH) do Rio de Janeiro, é possível contar com uma série de fontes com diferentes características e qualificações (determinações da operacionalidade de suas variáveis) como brevemente resumido na TABELA II:

TABELA II: Fontes Disponíveis

Fonte	Operacionalidade
IBGE <sup>16</sup>	1- Censo Demográfico de 1991 - Início do Programa Favela Bairro em 1996 2- Dados por domicílios e população <b>Domicílios:</b> total, total casa, total aptº, total aglomerado subnormal água, esgoto e lixo condição da ocupação - situação fundiária características: cômodos, dormitórios e banheiros. <b>População:</b> moradores (totais em dpp e dpi - homens e mulheres) chefes (homens e mulheres) Instrução/alfabetização (homens e mulheres) Rendimento por faixas de s.m. Pensionistas (homens e mulheres) 3- Escala: setores censitários (dificuldades de delimitação e identificação das favelas e setores - "limites e fronteiras". 4- Nível de análise: escala cardinal

<sup>16</sup> Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Centro de Documentação e Disseminação de Informações / CDDI (Censo Demográfico)

Fonte	Operacionalidade
Sabren <sup>17</sup>	1- Por assentamento - Favela - Todas as variáveis 2- Necessidade de checar data de obtenção dos dados 3- Responsabilidade das informações - fontes 4- Descrição da evolução da ocupação do assentamento 5- Nível de análise: escala nominal / ordinal
Educação Sanitária <sup>18</sup>	1- Por favela, dividida em trechos 2- Necessidade de checar data da geração dos dados 3- Necessidade de checar o número de questionários aplicados por favela - universo e representatividade. 4- Existência de dados agrupados/disponíveis por domicílios e por população que não são compatíveis com IBGE mas que podem complementá-los na caracterização das favelas. 5- Nível de análise: Escala cardinal .
SMDS <sup>19</sup>	1- Por comunidade/bairro 2- Dados por domicílios e população <b>Domicílios:</b> condições da moradia, nº de cômodos, tipo de construção água, lixo e esgoto condição da ocupação - situação fundiária <b>População:</b> moradores (total) população menor de 7 anos )doenças, vacinação, nº de irmãos por faixa etária, freqüente creche renda familiar crianças geral - freqüente unidades de saúde e creche. 3- Necessidade checar o número de questionários aplicados por favela - universo e representatividade 4- Necessidade de checar a data de geração dos dados 4- Dados do domicílio compatíveis, em parte, com os dados do IBGE 5- Dados da população incompatíveis com os dados do IBGE 6- Nível de análise: Escala cardinal.
Mapas/Plantas e Fotos <sup>20</sup>	1- Acessos - situação 2- Sistema viário - pavimentação 3- Áreas de lazer , parques e áreas desportivas e centros comunitários 4- Drenagem 5- Áreas de risco - reassentamento

### **Momentos, Níveis e Planos de Monitoramento e Avaliação - Estrutura do Método**

24. Para a realização operativa do M&A propõe-se uma avaliação articulada em três MOMENTOS, três NÍVEIS diferentes e quatro PLANOS:

#### **Momentos**

25. Conforme estabelecido no próprio PROAP e Programa Favela Bairro, o processo de M&A cristalizar-se-á em três *Momentos* básicos conforme indicado na tabela da página seguinte.

26. No 1º nível busca-se construir e acompanhar um *cenário geral* dos pressupostos conforme as indicações gerais do Programa (vide o assim chamado "Marco Lógico"); julga-se este nível importante na medida em que fornecerá um balizamento das condições (favoráveis e adversas) que a execução do Programa enfrentou a longo prazo;

<sup>17</sup> SABREN/IplanRIO - Sistema de Assentamento de Baixa Renda; Diretoria de Informações Gerenciais ;

<sup>18</sup> PCRJ / SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; Projeto de educação Sanitária;

<sup>19</sup> idem - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; Coordenadoria de programas Sociais; Departamento de Apoio a Creches e Escolas Comunitárias;

<sup>20</sup> diponíveis na IplanRIO, IBGE e elaborados pelos escritórios;

Momento	Objetivo	Fontes
Momento Zero	caracterização sócio-econômica antes da intervenção	Censo Demográfico de 1991 SABREN Levantamento do Educação Ambiental e Sanitária Estudo de Benefício dos Usuários de Baixa Renda dos Serviços .... Diagnósticos ("Pre-Project Appraisal")
Momento Um	Avaliação do resultado do projeto e do grau de satisfação dos moradores (community)	Organização de informações já disponíveis no final das intervenções: SABREN, Relatórios das Secretarias etc.; Levantamentos e "Survey"
Momento 2000	Avaliação (Assessment) Estrutural dos resultados na sua totalidade	Censo Demográfico de 2000

### Níveis e planos

27. O método proposto varia particularmente em decorrência dos diferentes planos de M&A. Nos 1° e 2° níveis não haverá distinção entre planos.

28. É apenas no 3° nível que serão adotados quatro planos de M&A: no 1° Plano procura-se inserir as áreas passíveis a serem contempladas pelo PROAP-Rio no conjunto dos padrões de exclusão/inclusão do Rio de Janeiro (considerando, é claro apenas os elementos *relevantes*); far-se-á uma comparação genérica das duas realidades de favelas e loteamentos, selecionados conforme os critérios de pré-elegibilidade (basicamente tamanho populacional) com os bairros da cidade; para o 2° Plano propõe-se uma comparação entre as áreas contempladas com projetos nos dois momentos também selecionados no 1° Plano: Zero e 2000; estes dois planos permitirão situar tanto o universo sujeito à intervenção como diferenciar entre os diferentes lugares, o que pode facilitar, futuramente, a definição de amostras ou procedimentos estatísticos capazes de tornar o processo de M&A mais ágil; no 3° Plano entra-se num detalhamento maior de uma comparação entre a área e seu entorno imediato com o objetivo de poder identificar sua proximidade/distância; serão trabalhadas as principais características *relevantes* das áreas que servirão para a avaliação longitudinal em 2000 - nos primeiros três planos trabalha-se com dados do IBGE; no 4° Plano as características serão complementadas com informações de outras fontes que poderão permitir um aprofundamento do M&A no momento Um (quando haverá a possibilidade de levantar dados primários).

29. A pequena tabela a seguir resume esquematicamente as articulações entre NÍVEIS e PLANOS:

Níveis Planos	1°	2°	3°
1° ou geral	Cenário Geral	Parâmetros Gerais da Exclusão (Desafio do PROAP)	Parâmetros estatísticos relevantes em comparação (município)
2°			idem, comparação no interior do universo do PROAP
3°			idem, comparação com os entornos
4°			incorporação de elementos qualitativos

## Processo de M&A

30. A base para todo o processo de M&A - em seus diferentes momentos, níveis e planos - é um SISTEMA DE INDICADORES que deve contemplar todas as dimensões da exclusão/inclusão social; introduzimos antes - conforme consta na TABELA II - uma série de fontes que fornece uma primeira base para este sistema<sup>21</sup>; porém, conforme as particularidades das fontes utilizadas, trata-se de uma base não homogênea, na medida em que seus indicadores e componentes têm diferentes graus de operacionalidade.

31. Caberá, então, no Momento Zero construir um cenário inicial. Uma síntese consta na tabela seguinte, onde os indicadores não se referem nem ao PROAP-Rio e nem apenas indiretamente à questão da exclusão (vide os pressupostos no Marco Lógico):

	Condicionamento estrutural e influência de longo prazo	Condições de média prazo que podem afetar o desenrolar do Programa Favela Bairro	Condições de operacionalidade da execução (imediatas, a curto prazo)
Gov. Federal / Nacional	sustentação do crescimento econômico;	Implantação de medidas para inibir ou eliminar o impacto do tráfico de drogas;	
Gov. Estadual e relação com o Municipal		Medidas contra o tráfico de drogas nas favelas; Compatibilidade política entre governos e legislaturas municipal e estadual; Convênio com CEDAE	Cooperação entre os governos na coordenação de projetos, propriedade fundiária e outros assuntos
	Condicionamento estrutural e influência de longo prazo	Condições de média prazo que podem afetar o desenrolar do Programa Favela Bairro	Condições de operacionalidade da execução (imediatas, a curto prazo)
Gov. Municipal	Controles urbanos e ambientais para assegurar densidade populacional adequada;	Melhorias das condições de trabalho dos servidores públicos	Stabilidade financeira e fluxo regular de recursos financeiros no projeto Padrões e instrumentos efetivos para o urbano e controle; Legislação complementar em relação aos artigos 156 e 182 do Plano Diretor; aprovação de uma nova lei de zoneamento
Comunitário / Local	Participação da população para a supervisão (assessment) das melhorias		Alto grau de envolvimento da comunidade na definição e execução do programa e da manutenção de equipamentos

Portanto, indicadores relativos aos pressupostos não podem ser considerados nem pertinentes, nem relevantes em primeira aproximação, pois não se referem necessariamente à situação dentro das favelas; na medida que reúne os pressupostos do Pro-

<sup>21</sup> São exatamente as outras pesquisas do nosso projeto geral que vão contribuir na ampliação da base de dados disponível para a realização do processo de M&A;

grama, seu monitoramento poderá balizar a execução e os efeitos do Programa a médio e longo prazo.

32. Tendencialmente, as variáveis que serão usadas num dos Planos sempre serão aproveitadas nos Planos seguintes (por exemplo, as variáveis do 1º Plano podem ser usados até o 4º Plano etc.); o contrário não é possível por causa das restrições que as fontes imputam nos dados.

33. No 2º nível - já relacionado a cada um dos projetos implantados nas diferentes áreas (favela ou loteamento) - identifica-se *parâmetros gerais* que caracterizam de uma maneira mais abrangente o padrão de exclusão/inclusão daquela comunidade; a comparação entre indicadores que caracterizarão as mudanças da situação entre os diferentes Momentos (Zero, Um e 2000) permitirão determinar modificações que ou não foram provocadas pelo Programa (mas podem ter influenciado seu resultado) ou poderão ser identificados como conseqüências impremeditadas suas;

34. No 3º nível, enfim, será executada o próprio M&A que se pautará antes de mais nada nos elementos do Programa. Chamamos de *variáveis estratégicas* aquelas que são tanto pertinentes como relevantes e que foram utilizadas por diferentes órgãos de levantamentos (em parte com metodologias diferentes). Devido ao problema da comparabilidade entre os dados destas fontes, são estas variáveis "repetidas" que podem indicar a compatibilidade entre as fontes - ou o grau de precisão e imprecisão de uma fonte em relação a outras. Em relação à análise entre diferentes PLANOS poderão assegurar a comparabilidade entre eles.

### ***Perfil de Exclusão Social e sua Modificação Mediante a Intervenção do Programa Favela Bairro***

35. Todas as sistematizações (em forma de matriz, tabela etc.) obtidas no decorrer da realização do método são em princípio resultados, dentro do processo de monitoramento e avaliação do PROAP; tanto para o Momento Zero como os demais, pode-se obter uma gama diversificada de indicadores e informações a respeito tanto da expressão dos pressupostos, como também da situação particular de cada favela - enquanto contexto do PROAP ou já diretamente relacionado aos seus objetivos. Neste último caso será possível situar a favela dentro do contexto territorial maior da cidade do Rio de Janeiro (em relação ao seu bairro e às outras favelas em outras partes da cidade) como também de seu entorno imediato. Chega-se, então, por último a uma caracterização detalhada (Plano 4º) conforme explicitado antes.

36. Com o propósito de propiciar para uma maior "compactação" desta ampla gama de informações propomos a elaboração de indicadores ainda mais agregados.

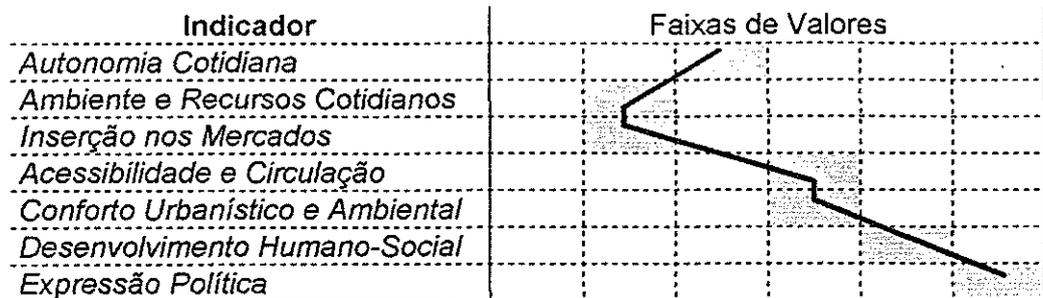
37. A partir da organização e sistematização de indicadores, componentes, variáveis e fontes (e seus respectivos dados) é possível, agora, reunir as principais características dos indicadores (Nível 3º, Plano 4º) e agregá-las numa expressão matemática (cálculo) só; obviamente, cada um dos indicadores necessita uma forma de agregação particular.

38. Como compreendemos os sete indicadores como DIMENSÕES diferentes da atuação do PROAP, não caberia elaborar alguma síntese numérica sua; teremos como resultado último do processo do M&A no Momento Zero para cada favela um PERFIL que a caracterizará em relação às demais e servirá de base (referencial) para os Momentos Um e 2000 (vide página seguinte)

39. Indicamos com um preenchimento fictício (simulado) como se imaginará um possível resultado de uma concreto processo de avaliação; este perfil pode-se referir a cada

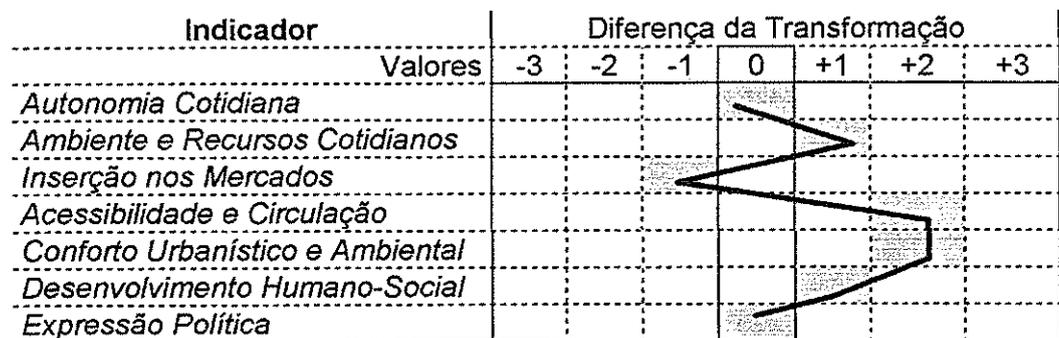
um dos momentos do M&A (zero, um e 2000) - retratando, assim, a situação de exclusão nestes diferentes instantes:

PERFIL DE EXCLUSÃO



40. Uma forma da avaliação dos próprios resultados do Programa seria uma comparação entre estes diferentes momentos; uma comparação entre as situações antes da intervenção e seis meses após o término das obras poderá ser realizada enquanto um Perfil de Transformação que mede as mudanças (diferenças) expressas nos dois perfis correspondentes: (isto valeria, é óbvio, também para uma comparação do Momento 2000 com os outros dois)

PERFIL DE TRANSFORMAÇÃO / ALCANCE DE OBJETIVOS



41. O mesmo perfil poderia ser formado através da comparação do Momento Um com uma forma de perfil que seria deduzido dos próprios objetivos; certamente será operacionalmente mais difícil na medida em que os objetivos do Programa não apresentam um grau muito elevado de "quantificabilidade"; porém, é nossa opinião, que este seria o caminho mais correto para averiguar se o Programa conseguiu satisfazer aquilo para o qual tinha se proposto.

## RELATÓRIO

### **1. Apresentação: Breve Caracterização do Programa Favela-Bairro e do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP-RIO)**

O Programa Favela - Bairro é um dos componentes do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP-RIO, instituído pelo Decreto No. 14.332 de 07 de novembro de 1995) e vem recebendo fomento financeiro e técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (na base do Contrato de Empréstimo, assinado em 8 de dezembro de 1995). Contempla o PROAP ainda o Programa de Regularização de Loteamentos, cujas orientações gerais, junto com as do Favela - Bairro, já tinham sido estabelecidas em documento aprovado em 23/12/93 e decretado em 13/08/94 (Decreto No. 12.994); e ainda mais três sub-componentes de caráter complementar (monitoramento e avaliação, educação sanitária e ambiental e desenvolvimento institucional).

A parte referente ao Favela-Bairro reproduz exatamente os objetivos que constaram no referido documento de 1993 que fixava as "Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro": "complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização do acesso) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro". No contrato da Prefeitura com o BID consolida-se esta ampliação.

#### ***1.1 Objetivo: Transformar Favelas em Bairros***

O PROAP, em relação ao objetivo, fala claramente *na melhoria das condições de vida, sociais e ambientais* da população de baixa renda do Município do Rio de Janeiro. Aponta como meios para o seu alcance o *aumento da oferta de infra-estrutura básica e de serviços sociais* à população residente em favelas e loteamento irregulares.

Apesar desta vinculação no âmbito do PROAP, continua possível tratar o Programa Favela Bairro separadamente na medida em que o contrato prevê uma atuação especificamente dirigida a favelas (primeiro componente). Entretanto, parece-nos correto incorporar à avaliação também aqueles sub-componentes do terceiro componente que

dão origem à atuação em favelas. Com isto, como veremos mais tarde, o Programa não ficaria apenas restrito à Secretaria Municipal de Habitação (SMH) que assina como principal responsável do gerenciamento.

A urbanização de favelas prevê a realização de obras de infra-estrutura básica (urbanização), a implantação de serviços (sociais) públicos - destacando-se a implantação de pelo menos uma creche em cada favela - e iniciativas preliminares de regularização fundiária que possam *transformar as favelas em bairros*. Pretende atender cerca de sessenta (60) favelas com aproximadamente 220.000 habitantes.

Acrescenta-se a estas intervenções ainda o sub-componente da educação sanitária e ambiental; a atuação de agentes de educação sanitária e ambiental, especialmente selecionados entre pessoas da própria comunidade e treinados para esta tarefa, deve assegurar o uso adequado dos equipamentos sanitários e transmitir noções básicas de higiene e de hábitos sanitários. Os agentes terão como incumbência ainda a identificação de áreas de risco sanitário e a vigilância epidemiológica.

Com respeito ao sub-componente "desenvolvimento institucional", dirigido às Secretarias Municipais de Habitação (SMH) e de Desenvolvimento Social (SMDS) vale destacar três medidas no âmbito da SMDS: (i) propõe a implementação do Sistema de Acompanhamento Nutricional (SISVAN) que pretende criar condições para o monitoramento da situação nutricional das crianças que frequentam as creches municipais, o acompanhamento pediátrico e seu encaminhamento à rede de saúde, além da realização de conferências educacionais para os pais; (ii) também em relação aos serviços de cuidado infantil, será avaliada a efetividade e qualidade do sistema de cuidado infantil doméstico (mães crecheiras) bem como possíveis mecanismos de apoio; (iii) finalmente, a SMDS está responsável pela organização de uma "série de seminários para identificar oportunidades de geração de renda nas favelas beneficiadas pelo programa, fornecendo treinamento e apoio para a mobilização de ONGs e do setor privado para tais atividades".

### ***1.2 Objeto do Programa: Favelas de Porte Médio no Município do Rio de Janeiro***

PROAP e contrato de empréstimo com o BID determinam o porte das favelas que podem ser contempladas pelo Programa: não serão atendidas favelas com menos de 500 e mais de 2.500 domicílios.

Dentro desta faixa - excluindo favelas que fazem parte dos maiores complexos da cidade (Maré e Morro do Alemão) - encontram-se 100 favelas com 410.781 moradores distribuídos entre 100.853 domicílios, conforme um cálculo provisório realizado na base de dados do IBGE (Censo Demográfico de 1991). Isto corresponde a aproximadamente 43% de todos os domicílios em favelas no município do Rio de Janeiro.

Entre favelas de grande e menor porte, a população está distribuída quase eqüitativamente: aproximadamente 25% nas 15 favelas e complexos de grande porte e 27% nas inúmeras pequenas favelas (mais do que 440).

O PROAP pretende atender cerca de sessenta favelas, beneficiando aproximadamente 220.000 pessoas o que corresponde a quase 60% do universo das favelas de porte médio. Uma breve análise das favelas que já foram selecionadas para integrarem às quatro fases do Programa mostra que o critério do tamanho foi sendo seguido com raras exceções (basicamente quando se trata dos assim chamados "complexos" de favelas inclui-se também favelas de menor porte junto a outras de tamanho médio).

### 1.3 Gestão do Programa

#### (i) Campos de intervenção e financiamento

Os investimentos - classificados no orçamento como *custos diretos* - que devem gerar os efeitos concernentes aos objetivos estão previstos nos seguintes campos<sup>1</sup>:

	Órgãos responsáveis pela gestão (conforme PROAP)
a) serviços de água e esgoto	CEDAE
b) sistema viário	SMO
c) drenagem	SMO
d) contenção de encostas	GEO-RIO
e) coleta de lixo	COMLURB
f) iluminação pública	RIOLUZ
g) reflorestamento	SMAC
h) creches	SMDS e SME
i) centros comunitários	
j) praças e áreas de esporte e lazer	SMEL, PARQUES E JARDINS
k) relocações	

<sup>1</sup> No Regulamento Operacional do PROAP-RIO já foram arrolados quase todos os campos que se seguem; o item "Regularização Urbanística e Fundiária" não foi contemplado pelo contrato com o BID dentro da categoria custo direto (que concentra a quase totalidade do financiamento do Banco); a série de pesquisas, levantamento e elaboração de projetos de alinhamento e loteamento que se pretendia elaborar seriam exclusivamente custeados pelo Prefeitura (vide embaixo);

Enquanto *custos concorrentes* são contemplados os itens (i) aquisição e desapropriação de imóveis; (ii) regularização fundiária/urbanização e (iii) monitoramento, educação sanitária e desenvolvimento institucional - todos com financiamento exclusivo da Prefeitura.

O financiamento do BID está concentrado nos CUSTOS DIRETOS (160.000.000 US\$ em favelas e 18.200.000 US\$ nos loteamentos irregulares) e em DESPESAS FINANCEIRAS relacionadas à Inspeção e Supervisão (1.800.000 US\$). Cobre assim 60% do custo total de 300.000.000 US\$ do Programa. A contrapartida brasileira de 120.000.000 US\$ está distribuída entre todas as categorias de financiamento, inclusive tem uma participação nos CUSTOS DIRETOS (dos 240.000.000 US\$ total, 61.800.000 US\$ cabem à Prefeitura). Ela deve desembolsar ainda 22.000.000 US\$ para ENGENHARIA E ADMINISTRAÇÃO, 9.000.000 US\$ para CUSTOS CONCORRENTES, e 27.200.000 US\$ para DESPESAS FINANCEIRAS (vide a seguinte tabela).

Categoria	BID (em 1.000US\$)	PCRJ (em 1.000US\$)
Engenharia e Administração		22.000
Custos Diretos	178.200	61.800
Favelas	160.000	32.000
Loteamentos Irregulares	18.200	29.800
Custos Concorrentes		9.000
Despesas Financeiras	1.800	27.200
TOTAL	180.000	120.000

### (ii) Critérios de elegibilidade

Consta no mesmo anexo do Contrato de Empréstimo que os critérios de seleção das áreas beneficiadas pelo Programa (como também dos investimentos nos projetos), seguem sendo aqueles estabelecidos no Regulamento Operacional do PROAP<sup>2</sup>.

No PROAP encontram-se diferentes tipos de critérios. Distingue entre *critérios de pré-elegibilidade*, adotados na seleção e priorização de favelas e loteamentos a serem incluídos no Programa, e os critérios de *elegibilidade propriamente ditos* com dois tipos: os *técnicos* e os *setoriais*. Há uma *diferença* qualitativa entre pré-elegibilidade e

<sup>2</sup> é interessante comparar estes critérios com aqueles estabelecidos no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro que apresenta os seguintes: (i) participação da comunidade no programa; (ii) viabilidade técnica, considerando relação custo-benefício, das intervenções do Poder Público; (iii) existência de áreas de risco; (iv) proximidade de unidade de conservação ambiental;

elegibilidade: no primeiro caso trata-se da "*seleção das áreas beneficiadas pelo Programa*" (vide Anexo ao contrato com o BID, item VII.); no segundo, de critérios de seleção "*dos investimentos a serem efetuados nos projetos incorporados a este*" que devem, portanto, orientar desde o princípio os projetos a serem apresentados no processo de licitação para favelas contempladas pelo Programa.

Em relação às favelas a seleção processa-se conforme os critérios (pré-elegibilidade):

- a) dimensão (*indicador*: entre 500 e 2.500 domicílios);
- b) déficit de infra-estrutura existente (*indicador*: percentagem de domicílios com serviços inadequados de água potável e esgotamento sanitário);
- c) carência econômica (*indicador*: média entre as percentagens dos seguintes dados: rendimento de até 1 sm dos chefes de família; domicílios com chefes analfabetos; domicílios chefiados por mulheres; crianças de 0 a 4 anos);
- d) grau de facilidade da urbanização (*indicador*: existência de infra-estrutura prévia e custo e complexidade em complementá-la);
- e) dimensão estratégica (*indicador*: existência de programas já planejados; localização em relação a outras ações planejadas nas redondezas; factibilidade do projeto no momento previsto)

É a fase essencialmente estratégica do Programa na medida em que o universo que satisfaz o primeiro critério e indicador (dimensão) justificando uma intervenção é bem maior que a abrangência do Programa.

Os *critérios técnicos* versam basicamente sobre valores máximos e médios de investimentos por família (exceções necessitam da aprovação prévia do BID); estabelece normas para a elaboração dos projetos (conforme *Cadernos de Encargo*<sup>3</sup> da SMH) que devem contemplar medidas para operação e manutenção dos sistemas e obras implantadas; limita a percentagem de realocações em 5% do total dos domicílios em cada assentamento; e, finalmente, exige que a situação fundiária deverá estar devidamente resolvida antes do início das obras nos locais onde serão realizadas.

Os *critérios setoriais* apresentam uma série de determinações e normas que precisam ser observadas em cada um dos possíveis campos de investimento. Apenas para citar um exemplo, encontramos cinco destes critérios em relação ao investimento em *creches*:

- a) para sua implantação em determinada área deva haver um demanda mínima para justificar sua localização;
- b) o terreno escolhido para sua construção não deva estar sujeito a nenhum risco ambiental;

---

<sup>3</sup> trata-se do conjunto de documentos conhecidos como "ESCOPÃO" que estabelece normas e regras bastante específicas que devem ser observadas pelos escritórios para a elaboração de projetos quando pretendem participar de licitações da Prefeitura.

- c) para fundações e engenharia devam estar disponíveis estudos geotécnicos;
- d) sua operacionalização deva estar garantida pela disponibilidade de pessoal necessário; e
- e) o projeto arquitetônico deve estar de acordo com o programa definido pela SMDS e demais outras normas e especificações (*Caderno de Encargos*).

### (iii) Gerenciamento do programa

A unidade executora do PROAP-RIO é a SMH. Ela realizará a coordenação inter-institucional do Programa, com o apoio permanente do GEAP. Contará, ainda, com as unidades Favela-Bairro, Loteamentos Irregulares, Regularização Fundiária, Obras, Finanças e Contabilidade.

Cabe a SMH realizar a intermediação com o BID nas seguintes etapas da gestão do Programa<sup>4</sup>:

- a) informação de pré-elegibilidade;
- b) solicitação de elegibilidade;
- c) solicitação de autorização ou informação sobre os processos licitatórios que se realizarão (consultores ou empreiteiras);
- d) solicitação de autorizações de adjudicação pertinentes, registro de contratos, solicitações de fundos do BID do programa;
- e) elaboração e envio de informes periódicos e controle do cumprimento total das condições gerais e especiais do contrato de empréstimo com o BID.

"As unidades *Favela-Bairro* e *Loteamento Irregulares* serão as responsáveis pela coordenação das ações que permitirão alcançar os objetivos e metas definidos para o Programa".

### **1.4 Características do Monitoramento e Avaliação (M&A) para o Programa Favela-Bairro**

A elaboração de um Plano de Avaliação no caso do Programa Favela Bairro vê-se, confrontada, desde já, com a existência de uma proposta para o M&A que faz parte do próprio Programa<sup>5</sup>. Torna-se, portanto, o próprio "Sistema de Monitoramento e Avaliação", definido no *Regulamento Operacional do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro - PROAP-RIO* -, criado pelo Decreto N.

<sup>4</sup> vide também o item VII. Coordenação do Programa

<sup>5</sup> por ocasião do início das reuniões entre Prefeitura, FINEP e universidades e entidades de pesquisa em dezembro de 1994 ainda não havia esta proposta; ela vai ser trabalhada, conforme veremos mais tarde, durante o ano de 1995, com as favelas do primeiro grupo já sendo atendidas, e se consolida até novembro de 1995, quando o projeto do Plano de Avaliação já tinha sido aprovado, mas os trabalhos ainda não iniciados por causa de uma série de problemas técnicos;

14.332 do Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro de 7.11.95, objeto do nosso esforço de avaliação (agora "*meta*"- *avaliação*).

Conforme estabelece o item X do anexo do referido Decreto, este sistema deve produzir "um conhecimento sócio-ambiental efetivo sobre os assentamentos (favelas e loteamentos) integrantes do programa" que possa atender aos seguintes objetivos do M&A:

- a) avaliar os efeitos da realização (*eficácia*) não apenas do atual programa; deve servir como "modelo" para futuras ações com objetivos similares;
- b) monitorar (as ações) e avaliar (os efeitos) do programa de uma maneira que possa permitir correções de rumo do PROAP no sentido de adequá-lo melhor às "necessidades emergentes das comunidades";
- c) avaliar a *eficiência* dos instrumentos que permita sua maximização.

Estes objetivos (tarefas) seriam realizados dentro de uma certa dinâmica, estabelecida igualmente pelo mencionado Sistema de M&A. Serão executados três módulos distintos (vide item 10.2 no citado Anexo ao Decreto 14.332):

1. no *Momento Zero* (0) de cada grupo de assentamentos que entra anualmente em projeto será elaborado uma "caracterização da situação atual das favelas e loteamentos"; parece-nos, que seria o momento de finalização do diagnóstico e da proposição de medidas;
2. alcança-se o *Momento Um* (1) seis meses após o término das obras do Momento Zero; pretende-se medir, neste instante, as mudanças sócio-econômicas que cada assentamento experimentou individualmente em decorrência da implantação de um projeto do programa;
3. no assim chamado *Momento 2000* - que recebeu este nome porque sua realização está na dependência do Censo Demográfico do ano 2000 - está prevista uma avaliação global das transformações que o conjunto de assentamentos do Programa apresentará.

Os três momentos apresentam características distintas tanto em relação às tarefas de cada um, como também aos tipos de dados necessários, sua escala de agregação/desagregação etc. Uma comparação mais crítica entre os *momentos* e os três

principais *objetivos* do M&A mostra que a contribuição de cada momento para a realização dos objetivos parece pouco nítida. Mais ou menos tenuemente pode-se imaginar que (i) o Momento Zero poderá fornecer apenas um contexto geral dos passos seguinte do M&A; (ii) o Momento Um representa o ponto culminante do processo onde será possível identificar efeitos (eficácia), calcular a eficiência dos investimentos e reorientar futuras fases do Programa (ou programas similares); (iii) o Momento 2000 novamente apenas propiciará um contexto ainda mais geral capaz de indicar os efeitos ao longo prazo. Parece que, em termos de uma avaliação da eficácia propriamente dita - como veremos mais tarde -, esta será realizada basicamente num momento apenas (Momento Um).

As modificações que proporemos mais tarde significam menos um maior detalhamento e aprofundamento deste Sistema, mas procuram romper com os *pressupostos tecnicistas* que o embasam como a maioria das propostas de M&A que se encontram na bibliografia sobre avaliação de programas sociais. Para chegar a este resultado, será necessário, compreender o *próprio processo de avaliação como processo político no contexto da articulação política* do Programa.

## 2. Avaliação de Programas Políticos e Indicadores Sociais - Marcos Conceituais e Políticos

### 2.1 Escopo da Avaliação: Eficácia ou Concepção do Programa?

Deixando de lado as especificidades do Programa Favela Bairro por ora, em princípio uma avaliação poderia ser realizada em dois diferentes patamares que não são excluídos, ao contrário, se complementam tendencialmente; mas que representam duas diferentes posturas perante a tarefa como podemos apontar muito esquemática e brevemente:

- i) **Avaliação da Concepção:** seria possível discutir os próprios pressupostos e valores, metas e objetivos do Programa, também a forma da percepção da própria realidade (Favela, no caso, e, correspondentemente, Bairro) em relação a pressupostos, valores, objetivos, metas, percepções, posições etc. *alternativos* (eventualmente várias alternativas). Este tipo de controvérsia entre *diferentes concepções* possíveis - que muitas vezes acontece, desordenadamente, entre os próprios órgãos governamentais envolvidos; mas que pode também ser estimulado e/ou orientado por fora (vide, no caso do Favela Bairro a elaboração do "Marco Lógico" com assistência do BID) - faz-se num patamar de um debate político entre diferentes visões políticas. Mesmo posicionamentos que não expressam nenhum projeto hegemônico por nenhuma força sócio-política podem ser de grande valia (no entanto, correndo o risco de serem politicamente ineficazes) na medida em que estimulam uma reflexão e auto-crítica que, às vezes, é capaz de levar à reformulação de um Programa (seus objetivos, metas, formato de realização etc). Estes "embates" políticos e ideológicos imprimem uma dinâmica à própria formulação e re-formulação que vai criar complicações, como veremos adiante, para a avaliação em seu outro patamar;
- ii) **Avaliação da Eficácia e Eficiência:** mais próximo à compreensão comum de uma avaliação, neste segundo patamar parte-se dos pressupostos, objetivos, metas etc. *dados* pelo próprio programa. Objeto da avaliação são os resultados alcançados, as transformações provocadas pela implantação do programa; objetivo é identificar a "distância" entre as propostas, intenções e objetivos do programa e suas "realizações". Naturalmente, a avaliação neste patamar - que se refere basicamente à eficácia do programa - poderá resultar num questionamento da sua própria concepção caso houvesse sistemática e permanentemente dificuldades de atingir os seus objetivos. O cálculo da eficiência exige uma quantificação mais apurada dos benefícios e

dos custos (investimentos) cuja comparação poderá ser realizada conforme diferentes técnicas (por exemplo análises custo/benefício).

A avaliação que será apresentada na atual proposta tem como objetivo geral propor uma metodologia para a identificação, qualificação e, na medida do possível, quantificação da *EFICÁCIA* de políticas públicas, sempre recorrendo à especificidade do nosso caso - o Programa Favela Bairro. Poderá servir, num segundo momento, também de subsídio para uma avaliação tanto de sua eficiência como da sua concepção.

## **2.2 Monitoramento e Avaliação da Eficácia: Fundamentos e Orientações de Execução**

### **(i) Fundamentos do M&A**

Vimos que a proposta do próprio PROAP de elaborar e implantar um Sistema de M&A pretende promover tanto uma avaliação da *eficácia* (a), como da *eficiência* do programa (c) apesar de não usar exatamente estes termos - vide acima no item 1.4. O M&A apontado no item (b) poderia ser compreendido como uma recomendação de realizar, em algum momento da execução, um "feedback" entre governo e comunidades populares a fim de adequar melhor os objetivos do programa às demandas específicas das comunidades locais.

De uma maneira mais geral, o M&A de programas sociais vem sendo tratado, por boa parte da bibliografia especializada, como procedimento técnico que deve seguir uma lógica relativamente simples conforme mostra a apresentação esquemática no seguinte quadro:

<b>AVALIAÇÃO DIFERENCIAL DE UM PROGRAMA SOCIAL<sup>1</sup></b>	
i)	ESPECIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS OPERACIONAIS (IMEDIATOS E DE LONGO ALCANCE) E OS MEIOS PARA ATINGÍ-LOS;
ii)	DETERMINAÇÃO DO ESTÁGIO ATUAL DE DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA;
iii)	FORMULAÇÃO DOS <i>OBJETIVOS DE AVALIAÇÃO</i> APROPRIADOS AO ATUAL ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA;
iv)	SELEÇÃO DE TÉCNICAS QUE FORNECERÃO INFORMAÇÕES RELEVANTES AOS OBJETIVOS DE AVALIAÇÃO;
v)	REVISÃO DAS INFORMAÇÕES RECUPERADAS ATRAVÉS DA AVALIAÇÃO E SUA TRANSFORMAÇÃO EM DECISÕES SOBRE O FUTURO PLANEJAMENTO DO PROGRAMA;
vi)	REPETIÇÃO DAS ETAPAS ACIMA.
<b>TRÊS OBJETIVOS BÁSICOS DA AVALIAÇÃO (p. 43 ss.)</b>	
i)	ESFORÇO - monitoramento das atividades, do andamento e progresso do PROGRAMA;
ii)	EFICÁCIA - refere-se ao grau em que os objetivos foram alcançados; pode referir-se, também, a certos estágios específicos do PROGRAMA;
RENDIMENTO - relação eficácia por esforço; custos relativos para o alcance dos objetivos do PROGRAMA	

<sup>1</sup> TRIPODI, T. e.o. *Avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1975, p. 42;

As próprias metas do programa e/ou seus objetivos constituem seu ponto de partida que devem ser formulados de uma maneira operacional (permitindo uma posterior verificação de seu alcance). Deriva-se, então, destes objetivos os critérios do M&A que precisam ser, por sua vez, operacionais na medida em podem servir a uma mensuração do resultado da intervenção do programa. Com uma definição *coerente* e *correspondente* dos critérios, operacionais tanto para a caracterização dos objetivos quanto da caracterização das transformações da realidade, resultado da intervenção, o ato próprio do M&A restringe-se a uma mera comparação entre *objetivos* e *resultados* do programa ou projeto.

Sua *eficácia* determina-se pela grau de aproximação entre estes dois elementos; a apreciação de sua *eficiência* necessitaria considerar informações sobre os custos do programa e seus benefícios que serão calculados a partir de uma comparação entre o estado inicial, antes da realização, com o estado posterior a execução do programa (resultado).

#### **(ii) A “coerência” dos critérios do M&A como desafio político**

Estamos convencidos de que esta compreensão encurtada (técnica) do processo de avaliação é incapaz de propiciar a si mesma condições de operacionalidade; isto é, não consegue estabelecer parâmetros que assegurem à proposta sua viabilidade prática. *Observa-se o aparente fato paradoxal de que a origem das dificuldades práticas da realização de um modelo meramente técnico-estático de M&A se encontra no próprio princípio de tentar encarar o processo como de cunho fundamentalmente técnico.* É a “cegueira política” responsável pelos condicionamentos irrealis da maioria dos métodos de avaliação que os condenam a um mero exercício formal-burocrático ou formal-legitimador; pior ainda, desperdiçam um esforço com poderosas potencialidades que ofereceria quando compreendido corretamente.

Isto não quer dizer que se negue a necessidade de empregar uma série de técnicas e procedimentos para a realização de M&A. Mas, esta é nossa hipótese básica, mesmo a metodologia mais sofisticada é apenas *meio para a realização de um processo essencialmente político.*

Identificamos a “essência” da diferença entre “técnico” e “político” - simplificando um tema por demais “complexo” - no fato de a atuação do governo em países como o nosso (e em outros com sociedades socialmente estratificadas) ser compelido a uma *incoerência sistemática* de seus pronunciamentos e atos na medida em que expressa em diferentes momentos diferentes segmentos políticos que se tornam temporária e parci-

almente hegemônicas (e dentro de determinados aparelhos do Estado parcialmente dominantes).

A *exigência de coerência* - como implícita ou explicitamente presente nos programas de avaliação como o atual - representa, portanto, um desafio político de racionalização dos projetos divergentes; ou seja, muito mais do que uma tarefa técnica e administrativa, a avaliação de eficácia e eficiência torna-se uma peça importante na *articulação política* entre os agentes envolvidos (e forças sócio-políticas por eles representadas).

Em outras palavras, a avaliação, ao mesmo tempo que precisa dar conta de negociações políticas (que podem se expressar, também, através de redefinições administrativas e institucionais), adaptações de intenções e finalidades durante o processo de realização do programa, não deixa de ser um elemento que dará margem a outras negociações políticas, cuja finalidade é a geração da coerência - ou seja, de uma maior estabilidade das articulações entre as frações políticas. A avaliação pode, portanto, ser uma proposta política daqueles agentes que esperam o fortalecimento de seus projetos.

Neste sentido, a designação de avaliadores que não pertencem à administração direta, como a IplanRIO (se bem este, como órgão vinculado à Prefeitura, deve gozar de limitada autonomia), ou de um grupo independente, como os pesquisadores financiados pela FINEP que estão elaborando um Plano de Avaliação, representa uma pressão externa e política não pela sua origem, mas pela necessidade de os envolvidos no Programa responderem, positivamente, a esta pressão. Mais ainda, a elaboração de uma metodologia significa uma outra racionalização de lidar com as dinâmicas e ambiguidades existentes por parte dos responsáveis pela avaliação. Porque, na medida em que um M&A, que precisaria, em princípio minimamente, acompanhar este processo de adaptações e reformulações, se vê obrigado a estabelecer certas "normalidades" dos processos políticos ao considerar determinados *marcos como representativos* (pressupostos, formulação de objetivos, instrumentos e medidas etc.) realiza uma opção política e não apenas técnica (privilegia determinados processos políticos).

E, como veremos posteriormente, esta necessidade de tornar transparente as referências políticas será mais radical ainda na medida que consideramos o principal "meio" de avaliação - *indicadores de situação e progresso* - tão "pragmaticamente" (ou politicamente) influenciado como o processo de M&A. Ou seja, a (falsa) aparência de objetividade não se restringe à própria prática de avaliação, mas já se inicia com os indicadores dos quais se exige, geralmente, ser representação "objetiva" ("sinal", "indício" etc.) de alguma realidade social.

Cabe, portanto, complementar nossa crítica contra a perspectiva técnica e a-política por uma crítica a visão objetivista-positivista da representação das realidades a serem avaliadas.

### **2.3 Indicadores Como Chave da Viabilidade do M&A**

A elaboração de uma metodologia de M&A, com o objetivo de monitorar e avaliar a *eficácia* da atuação do poder público - vide a discussão anterior -, precisa-se basear não apenas numa perspectiva conceitual e genérica a respeito de suas características e da sua inserção no processo mais amplo da formulação, institucionalização e execução do programa - objeto de sua aplicação, como discutimos nos itens anteriores. A metodologia deve-se pautar, ao mesmo tempo, em pressupostos que têm sua origem no seu próprio "objeto" - o programa.

Já o realçamos: pode parecer comprometer a "lisura (neutralidade) técnica" do resultado usar para uma avaliação de um programa ou política os ou alguns dos elementos metodológicos fixados neste mesmo programa; mas, dentro da nossa compreensão do M&A como parte integrante do próprio processo político, estes elementos mostrarão ser da maior importância para tornar qualquer proposta que seja apresentada "de fora", de uma instância não inserida no programa, *politicamente eficaz* (senão precisaria conquistar, num esforço de convencimento político, uma aceitação por parte dos órgãos governamentais envolvidos). Mais uma vez debatemo-nos aqui com o equívoco tecnicista que vê na neutralidade da avaliação uma garantia de sua "utilidade".

O caminho alternativo que propomos não é abolir os critérios norteadores (controles, restrições, exigências etc.) para o processo de M&A; mas, estes precisam ser elaborados por dentro do próprio processo político<sup>2</sup> e se inserir nele - imprimindo sua particularidade de M&A. Aí já podemos concluir - pensando no complexo processo de formulação e implantação do Programa Favela Bairro - que o processo de M&A ganhará sua particularidade por fazer parte destas articulações mais abrangentes. E, ainda mais especificamente, dos acordos políticos a seu próprio respeito que fazem parte do próprio Programa (vimos que a realização do M&A está prevista e explicitada de uma forma bastante detalhada nos próprios documentos que representam a institucionalização do Programa Favela Bairro).

Em síntese, o "envolvimento" do avaliador não se restringe apenas ao processo de avaliação, mas começa já a partir do momento em que elabora os "instrumentos" de avalia-

---

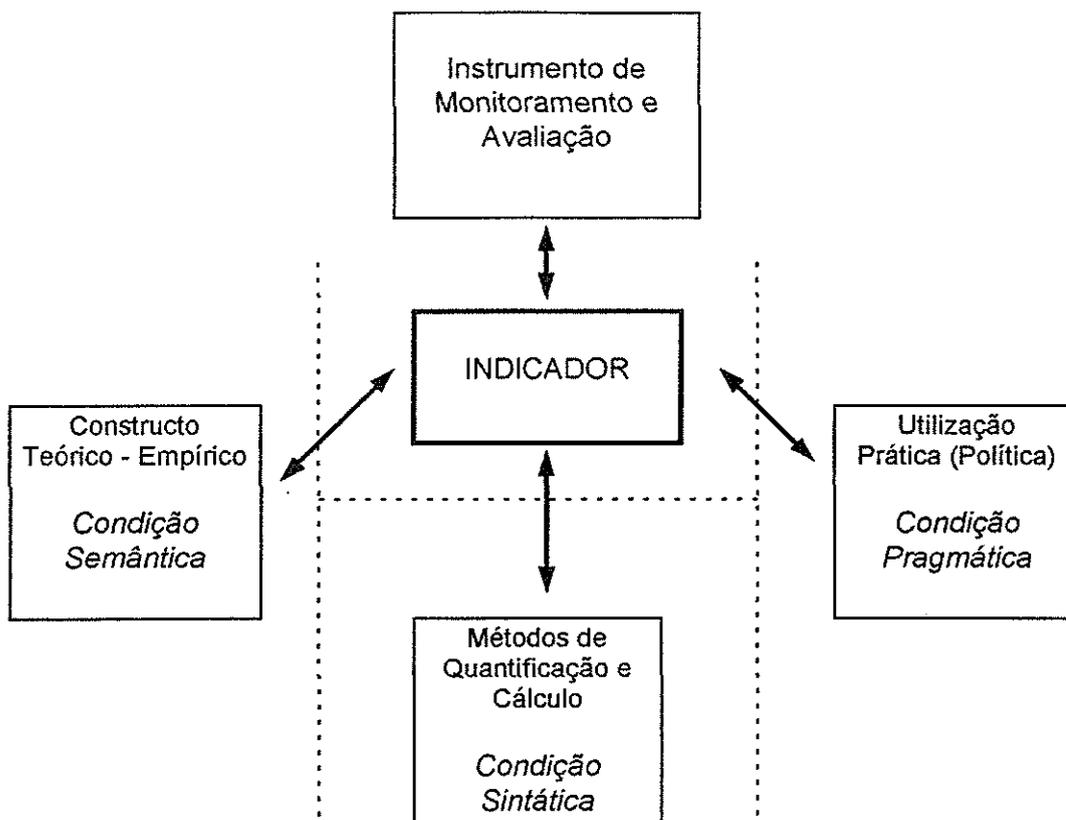
<sup>2</sup> uma colaboração estreita com entidades e órgãos envolvidos também não resolve necessariamente estes impasses; como tivemos a oportunidade de experimentar recentemente;

ção. Em outras palavras, trabalhamos com a hipótese de que uma compreensão da avaliação como *política* precisa se basear numa compreensão dos indicadores de avaliação *pragmática*. No presente item apresentaremos, portanto, as bases dessa nossa compreensão das principais características de indicadores que representam, a nosso ver, a chave para uma elaboração de uma metodologia de M&A *operacional* - no sentido de prática, praticável.

A partir de uma extensa investigação e apreciação crítica do debate sobre indicadores sociais e de suas principais abordagens conceituais e sua utilização concreta em programas governamentais (particularmente na política social) na década de 70, chegamos à conclusão que uma nova metodologia de "indicadores" deveria ser construída na base da semiótica<sup>3</sup>. Obtivemos, como resultado desta "reorientação metodológica", um "catálogo" de *padrões de interpretação* que deve ser adotado para reconhecer o "verdadeiro" caráter - potencialidades e limitações - de uma "informação" ou um "signo" que se pretende "indicador". O reconhecimento - ou não - deste "status" (de *indicador*) exigirá fundamentalmente uma certa *qualidade de articulação* entre os três níveis do processo da "semiosis", como utilizado por MORRIS, nos níveis *sintático*, *semântico* e *pragmático* como ilustrado no seguinte quadro:

---

<sup>3</sup> sem poder aprofundar a explicitação do fundamento epistemológico do referido trabalho cabe apontar as três principais influências da nossa "demarche": a semiótica behaviorista de MORRIS, transformada através da posição neo-pragmática de STACHOWIAK, interpretada numa perspectiva da teoria crítica de HABERMAS; vide RANDOLPH, R. *Teoria pragmática de indicadores*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1979;



É nossa hipótese - e de muitos outros autores - que uma informação servirá de indicador num processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas quando - e apenas quando - contempla, *simultaneamente*, os três níveis da semiosis: a informação deve ser quantificada e calculada por métodos que tanto representam uma operacionalização da construção conceitual que fornece sustento teórico à relação indicador - indicandum, como uma agregação que leva em consideração as restrições pragmáticas no processo de apropriação do indicador. Se o constructo teórico-conceitual precisa ter relevância pragmática no processo de M&A, a realização concreta de qualquer tarefa deve se submeter, ao mesmo tempo, a uma racionalidade que tem sua origem numa análise sistemática dos problemas.

Em síntese, a propriedade de ser *indicador* não é intrínseca a nenhum signo, dado, índice etc.; ela se revela no processo da semiosis que pode se restringir a um caso particular - ou um pequeno grupo - apenas; ou se generalizar para determinados tipos de problemas, informações e concepções utilizadas; estamos acostumados a atribuir mais, neste último caso, o predicato de "indicador" a uma informação que geralmente é resul-

tado de um longo processo de consolidação de um tipo de semiosis com (relativa) ampla aceitação social e política<sup>4</sup>.

Em outras palavras, apesar da aparência objetivista (e enganosa) do discurso sobre indicadores, seu caráter de sinal precisa-se afirmar em determinado contexto semântico (assunto, fenômeno, abordagem), pragmático (agentes e/ou instituições, problemas, objetivos, condicionamentos histórico-territoriais etc.) e sintático (operacionalização, mensuração, agregação/desagregação etc). *Indicadores* pressupõem a observação de toda essa cadeia desde a articulação conceitual, a criação de determinados métodos até as formas e contextos de sua utilização (RANDOLPH 1979, INNES 1975).

Obviamente, falamos de um "tipo ideal" de indicador que jamais encontraremos na prática onde os processos são fragmentados, instantâneos em muitos casos - sob pressão da ação imediata - em permanente mutação. Mas, esse "tipo ideal" poderá servir como norte meta-metodológico como tentamos explicitar a seguir:

Decisões são quase sempre tomadas em circunstâncias de "*information underload*" ou "*overload*" - são raras as vezes onde o montante e a qualidade das informações disponíveis corresponde às "necessidades" do "decision maker".

Observando-os neste contexto (como fizemos em RANDOLPH 1979), *indicadores* poderão "enriquecer", através da sua contextualização, a compreensão dos problemas no primeiro caso; ou reduzir controladamente, através de mecanismos de agregação, a quantidade das informações relevantes sem significativa perda qualitativa, no segundo. Esta "mágica" deve-se ao melhor aproveitamento (das potencialidades) das informações disponíveis que a reflexão sobre a semiosis, mesmo em situações "não-ideais", permitirá. Apesar das dificuldades de princípio de construir concretamente um indicador fora do processo político de sua própria utilização, podemos apontar determinados condicionamentos gerais nestes três níveis que podem, heurísticamente, representar três caminhos *necessariamente complementares* de construção de indicadores; mas nem sempre *convergentes*:

1. No nosso caso, a construção de indicadores para o M&A precisa partir, enquanto referencial teórico-empírico, da realidade e reflexão sobre favelas no município do Rio de Janeiro; antecipando o contexto político da utilização destes indicadores (aproximação entre favelas e bairros comuns da cidade), parece-nos que temáticas como as da desigualdade sócio-espacial, segregação do espaço urbano ou exclusão social possibilitariam contemplar, na construção dos indicadores, uma perspectiva

---

<sup>4</sup> vide INNES de NEUFVILLE, Judith (1975) *Social indicators and public policy. Interactive processes of design and application*. Amsterdam e. o.: Elsevier;

não-interna à caracterização da situação nas favelas que poderá ter como efeito o melhor "aproveitamento" das informações disponíveis e uma maior "economicidade" no levantamento das informações que porventura se torna necessário ("indicadores" no sentido semântico); elaborando estes referenciais "semânticos" poderíamos atribuir aos indicadores uma PERTINÊNCIA (ou pelo menos grau de) para a temática em pauta.

2. o segundo caminho ("sintático") parte de um fundo disponível de dados (das mais diferentes qualidades e escalas de quantificação) e seguei analisando a estrutura interna dos dados, os métodos de sua produção/transformação, suas fontes, os procedimentos de operacionalização, quantificação e mensuração etc; primeiro, como em qualquer análise que utiliza dados deste tipo, identifica-se potencialidades e restrições (específicas em diferentes momentos do M&A) a sua utilização e interpretação; mas, poderá extrapolar estes limites imediatos na medida em que confronta e compara dados e informações sobre assuntos presumidamente ligados ou parecidos, procura possibilidades de relacioná-los - inclusive não-sintáticos - e, assim, possibilita ampliar o campo da sua aplicabilidade e confiabilidade (grau de confiança) ("indicadores" no sentido sintático); será possível, portanto, falar da OPERACIONALIDADE de indicadores baseados num grupo de dados e métodos (de levantamento e processamento).
3. o terceiro caminho - e foi este que privilegiamos desde o início do nosso trabalho por compreendermos o processo de M&A como essencialmente *político* - precisar desvendar as articulações entre valores, objetivos, medidas, regras etc. que expressam e caracterizam os agentes políticos principais envolvidos nos processos de formulação, implantação e mesmo avaliação do programa político em pauta; será com este caminho a questão da RELEVÂNCIA dos indicadores que iniciaremos nossa análise.

São os três conceitos de RELEVÂNCIA, PERTINÊNCIA e OPERACIONALIDADE que servirão de norte para a investigação do Programa Favela Bairro e da determinação de indicadores como instrumentos de sua avaliação.

#### **2.4 Monitoramento e Indicadores em Diferentes Fases de Avaliação do Programa**

Então, com a discussão dos indicadores acertamos uma estrutura analítica do presente estudo - a ser realizado no próximo capítulo - que avança a questão da *relevância*, para a da *pertinência*, chegando no final a questionar a *operacionalidade* de possíveis indicadores de avaliação.

No quarto capítulo pretendemos concretizar as investigações de caráter mais metodológico (de determinações) do terceiro capítulo e formular as primeiras idéias sobre uma avaliação praticamente viável. Essa primeira e provisória formulação de uma proposta estará dirigida, especificamente, ao componente Favela - Bairro do PROAP - objeto do atual estudo. Porém, imagina-se que, com algumas adaptações, poderá ser aplicada também ao Programa de Regularização de Loteamentos que parece, tendencialmente, de menor complexidade. Respeitando, *genericamente* as disposições presentes no PROAP-RIO referentes ao processo do M&A - que são partes integrantes do contrato com o BID -, nossa proposta destacará particularmente o *momento inicial* do M&A, que prevê a verificação da situação das favelas e vai se basear em alguns pressupostos básicos:

- apesar do destaque do *momento inicial*, a metodologia levará, desde o princípio, em consideração os outros momentos na medida em que sua realização depende de resultados do momento inicial; cabe aqui indicar os caminhos do M&A na sua totalidade e especificar aqueles procedimentos pertinentes à fase em pauta;
- trabalha-se com a hipótese de que os dados já disponíveis na IplanRio e nas diferentes fontes são suficientes para o retrato da situação das favelas no mencionado momento; não serão questionados, também, o processo e os critérios de seleção das favelas que receberão os benefícios do Programa;
- ampliando o escopo de um M&A estritamente baseado em dados das estatísticas oficiais (tendencialmente do IBGE), procura-se, mesmo no *momento inicial* - situação antes de as obras do Programa serem iniciadas - optar por sua representação *mais complexa*; o ganho com um reconhecimento melhor dos problemas que afetam a população favelada vai em detrimento da precisão quantitativa dos dados disponíveis para a intencionada ampliação do quadro analítico. Não se pretende, com isto, desprezar o esforço materializado nos dados secundários que foram levantados sob (relativamente) rigoroso controle em relação a definições, formas de levantamentos, digitação, sistematização etc. que tem como um dos seus resultados mais importantes a possibilidade de realizar comparações entre diferentes lugares, situações e períodos;
- na medida em que uma melhor *qualificação* das situações não precisa ter este compromisso com uma ampla validade dos métodos aplicados (necessário para assegurar aos dados sua comparabilidade) - basta ter sua validade assegurada para o próprio universo em questão - será possível introduzir outras fontes que não necessariamente satisfazem todos os critérios rigorosos para dados estatísticos; exigirá, é cla-

ro, esclarecer as potencialidades e limitações de cada uma destas fontes explicitamente;

- a plena realização dos objetivos do Programa depende, é óbvio, do contexto político, social e econômico mais abrangente, tanto ao nível municipal como em outros níveis de governo e também de articulações sócio-econômicos em diferentes escalas territoriais; não se pretende aqui "resolver" o velho problema da identificação de cadeias causais e teleológicas (causa e efeito ou razão e consequência); isto é, da atribuição dos efeitos (sucesso e fracasso) às suas causas; mas, parece recomendável acompanhar as transformações do contexto geral, no qual se inscreve o Programa, com o objetivo de balizar os resultados do M&A.

### 3. Condicionantes do Processo de M&A e dos Indicadores: sua Relevância, Pertinência e Operacionalidade para a Avaliação

A percepção do M&A como processo político não elimina a necessidade de aplicar determinados métodos e técnicas de verificação de situações e resultados, como já mencionamos anteriormente. Porém, a viabilidade técnica é apenas a condição necessária, mas ainda não suficiente da realização do M&A. Ou, em outras palavras, são as condições políticas que permitem a realização de um trabalho técnico (que por sua vez tem implicações políticas).

Portanto, qualquer método - e isto vale igualmente para os indicadores - precisa explicitar sua percepção deste processo político, seus elementos, articulações e dinâmicas para poder identificar, como primeiro passo, se existem realmente condições políticas que permitirão sua utilização<sup>1</sup>. Ou seja, priorizamos aqui a investigação da *relevância* (pragmática, política, estratégica) que desenhará os contornos nos quais nos parece possível procurar contribuir para uma avaliação da eficácia do programa Favela Bairro<sup>2</sup>.

É a partir de uma investigação aprofundada da trajetória nem sempre linear da formulação do programa Favela Bairro e de seus objetivos que teremos melhores condições para abordar também a *pertinência* e a *operacionalidade* dos indicadores de avaliação nos itens posteriores deste capítulo.

#### 3.1 Determinações Políticas, Institucionais e Históricas da Formulação, Institucionalização e Execução do Programa

Trata-se, aqui, de aprofundar a descrição mais superficial - introdutória mesmo - a respeito dos objetivos do Programa que adiantamos no primeiro capítulo. Não é suficiente, para isto, se prender numa ou noutra definição explícita dos objetivos; o que seria relativamente simples devido ao crescente grau de formalização do Programa.

Julgamos necessário estudar minimamente o processo político, acompanhar - sinteticamente - sua trajetória no seu contexto com outros planos anteriores (Plano Diretor) e contemporâneos (Plano Estratégico); identificar os momentos de consolidação dos seus

<sup>1</sup> Apenas para ilustrar nossa compreensão do processo de M&A como *político*, imaginamos que, se estas condições não existirem, o método poderá explicitar seus elementos como pressupostos que deverão comprometer todos que estão envolvidos no processo e *assim criar ele mesmo as próprias condições* da sua utilização.

<sup>2</sup> não queremos dizer que necessariamente os determinantes deste contorno precisam ser aceitos; a sua recusa apenas aumenta, a nosso ver, o risco de sermos desconsiderados de que o resultado do nosso estudo não obtenha nenhuma ressonância.

objetivos, meios e instrumentos como resultado de "pactuação" entre diferentes forças políticas e institucionais que culmina num quadro sintético inspirado no "Marco Lógico" do Programa; e observar mesmo ao nível operativo do processo de gestão os instrumentos normativos aplicados que orientam a elaboração de projetos para o Programa (Caderno de Encargos).

Posterior explicitação e detalhamento deste quadro levarão à formulação de um "Marco Político" que deverá orientar não apenas o processo propriamente dito do M&A, mas também a construção (crítica) de indicadores especialmente na sua dimensão pragmática.

### **(i) Arenas e processos de negociação - a (des)articulação entre patamares**

Pautamos nossa proposta em um "modelo" dos processos políticos que distingue três patamares básicos ("arenas"):

- a formulação dos projetos políticos de grande repercussão (do governo, projeto hegemônico das forças que o apoiam); cabe aqui observar também o envolvimento externo de agentes que não devem ser confundidos com simples "fatores externos"; eles podem ser tão importantes - ou até mais - do que outras determinações estruturais; o patamar de seu envolvimento é supra-institucional como influências de governos estadual, federal e organizações internacionais - particularmente determinados órgãos setoriais que não são do âmbito municipal, mas são responsáveis por certos serviços urbanos, órgãos de financiamento nacionais e internacionais etc.;
- a institucionalização dos projetos em programas através da atribuição de responsabilidades aos órgãos da administração (ou sua remodelagem para atender aos objetivos gerais) e
- a gestão operacional onde se definem as tarefas, os cronogramas, normas de contratação, a execução operacional e seu acompanhamento.

Acrescentamos ainda articulações em dois outros patamares que não se consolidam institucionalmente e, portanto, se apresentam geralmente na forma de redes de influência:

- por um lado, poderia ser relevante observar, dentro mesmo do âmbito das arenas e instituições políticas da sociedade política, *articulações infra-institucionais* cuja eficácia se deve a sua não-consolidação; enquanto redes de poder (informal) podem ter alto potencial de facilitar ou dificultar a execução dos programas políticos;
- por outro lado, temos *articulações pré-institucionais* através da participação da sociedade civil numa forma mais imediata (representações políticas das comunidades; grupos de interesse etc.) como, também, de formas não públicas da execução do Programa (contratação de escritórios; de obras etc.).

Na próxima tabela resumimos os três primeiros patamares (ou arenas) de negociação que procuramos investigar na atual pesquisa.<sup>3</sup> Monitoramento e avaliação de uma política deveriam, tendencialmente, observar todos estes diferentes patamares; e provavelmente ainda *fatores gerais externos* ao próprio processo que podem contribuir para o sucesso ou o fracasso de um programa (conjuntura econômica, eventos excepcionais como catástrofes naturais - chuvas, enchentes, deslizamentos - ou não-naturais e outros)

TABELA

Patamares da Avaliação	Breve Caracterização	Abordagens da Avaliação
Estratégias Políticas	Debate político e o projeto de um governo; sua importância em cada projeto político; lugar no embate entre os diferentes projetos; visibilidade pública (mídia, opinião Pública); articulações com - outros níveis de Governo e órgãos setoriais; - órgãos de financiamento externo (no caso BID)	Avaliação da concepção (interpretações alternativas) do Programa e da conjuntura política em geral; Avaliação da cooperação entre níveis de governo (determinados órgãos) através de convênios etc; Avaliação da influência de instituições internacionais na definição do programa, nos termos de sua formulação, acompanhamento.
Programa Político (Institucionalizado)	Articulação e consolidação de uma proposta hegemônica e, na medida de sua institucionalização, dominante; processos de modificação e reformulação; envolvimento e procedimentos institucionais	Avaliação institucional-política da (re-) formulação de metas, objetivos, orientações.
Modo de Gestão	Regras operacionais de elaboração de projetos para o Programa; critérios e exigências explícitas e implícitas de qualificação para a realização/contratação de serviços de projeção; supervisão e controle operacional da implantação de medidas; controle orçamentário	Avaliação da eficácia e eficiência da implantação do Programa e dos diferentes projetos (resultados)

O M&A deve considerar estes patamares; mas, não deve fazê-lo sob o pressuposto de que uma "hierarquia" entre os patamares se traduza numa perfeita "hierarquia" coerente entre os objetivos onde o mais específico poderá ser deduzido dos objetivos mais gerais.

Não existe, na prática, essa simples "dedução lógica" ou técnica de um patamar mais geral para o mais específico por causa da natureza eminentemente política desta pas-

<sup>3</sup> as relações infra- e pré-institucionais foram objeto de outros estudos do projeto Favela-Bairro da FINEP. Vide o trabalho realizado pelo IBAM.

sagem. Mudança de patamar significa mudança de ARENA política de debate e negociação.

Em outras palavras, o novo patamar abre a possibilidade de se manifestarem forças e vontades políticas que não foram especificamente contempladas no patamar superior; portanto, deve-se esperar que o resultado de cada uma destas negociações não é apenas uma definição mais específica, mas implica, a partir dos acordos neste nível, uma certa re-interpretação dos objetivos mais abrangentes onde é possível, inclusive, de haver inconsistências entre os patamares.

Teórica(técnica)mente, caberia à instância política superior rejeitar estes acordos quando ultrapassam um certa margem de tolerância e re-estabelecer a coerência; porém, como já apontamos antes, a geração de uma "incoerência" entre diferentes níveis de exercício de poder devem, geralmente, expressar conflitos mal resolvidos em arenas superiores e são, então, uma eficaz estratégia para reabrir a negociação e redefinir o acordo. Sem ter origens técnicas, mas ser expressão do processo político, a "(in)coerência" entre objetivos reflete, então, o grau de "penetração" que o poder hegemônico possui para dentro dos órgãos governamentais<sup>4</sup>; quando frágil, permite reações por aqueles que não se conseguiram impôr no nível superior.

Portanto, metodologicamente falando, é melhor pensar a "ordem" da definição de objetivos gerais, específicos e os meios como instrumentos de seu alcance não como *hierarquia*, mas como *rede* que pode comportar elementos contraditórios. Mesmo com este pressuposto mais "liberal" (em relação à hierarquia coerente), a identificação dos "nós" e das "linhas" jamais poderia ser realizada teórica ou tecnicamente; essa rede de objetivos-meios estabelece-se durante o processo prático e empírico das negociações e re-negociações políticas.

Em síntese, a natureza deste processo não é *lógica*, mas *histórica*.

## **(ii) Identificação e descrição das principais arenas**

Apesar da sua importância fundamental para a compreensão da formulação de um projeto hegemônico dentro das forças dominantes e da sua imposição em relação às forças dominadas como forma de preservação da dominação ao nível simbólico, o patamar das arenas político-parlamentar, da influência da sociedade civil e da esfera pública é de difícil acesso e exigiria toda uma investigação própria. As manifestações públicas de destacados políticos e administradores na mídia poderia dar indícios neste sentido, mas

<sup>4</sup> além de sua "autonomia relativa" cada patamar tem sua capacidade de impôr certas incoerências que não podem ser previstas teoricamente;

necessitariam um balizamento cuidadoso. Particularmente em épocas de eleição deve prevalecer no discurso político (de todos os lados) uma simplificação da posição política que permite um melhor "aproveitamento" de legitimação. Isto não exclue a possibilidade, mesmo sob tais condições, de tirar conclusões gerais a partir das manifestações das principais lideranças e das (re-) orientações de maior alcance ao nível das políticas e da estrutura do Governo.

O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro representa um momento da articulação destas forças (que contou no caso com a ampla participação de segmentos da sociedade civil); e o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ) um outro momento onde se percebe uma nova constelação destas forças. Pautamos, portanto, nestes dois planos para situar os objetivos do Favela-Bairro no contexto de lutas políticas maiores.

Ainda, no caso mais específico do Programa Favela Bairro é preciso interpretar, por exemplo, a criação de uma Secretária Extraordinária de Habitação e sua posterior transformação numa Secretaria Municipal como expressão de forças políticas que pretendiam fortalecer determinadas frações no poder (análise que não cabe aprofundar aqui). Uma investigação mais profunda mostrará certamente outros momentos de embaite das forças políticas ao nível da sociedade política. E, complementarmente, toda a negociação desta Secretaria com os órgãos de financiamento internacionais (no caso o BID) acrescenta outros elementos estratégicos ao Programa.

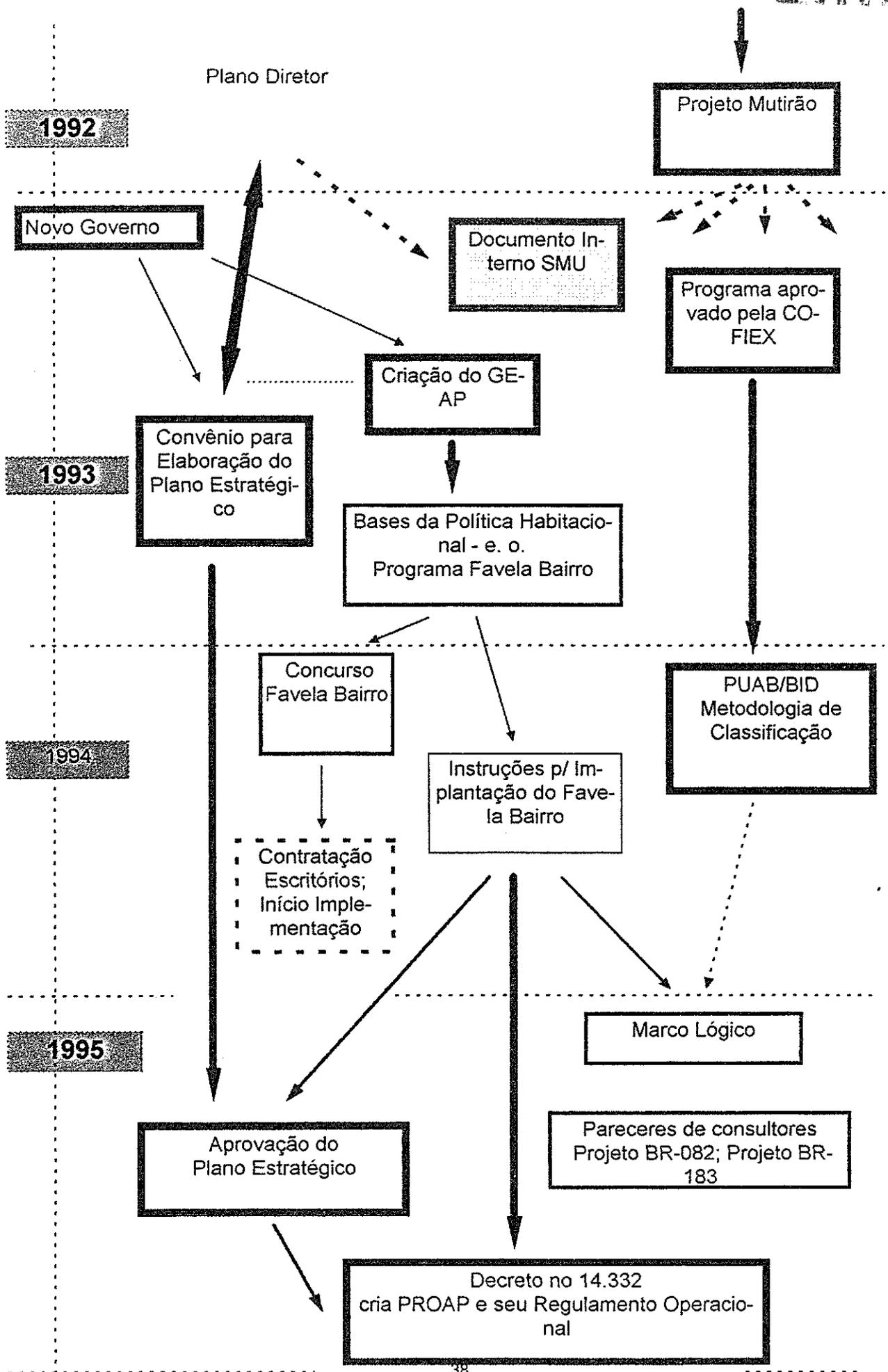
A arena da elaboração das políticas dentro do próprio governo e suas diferentes instâncias institucionais é privilegiada, geralmente, para identificar objetivos minimamente consolidados como condições políticas da realização do M&A. É aqui que encontramos indícios para ver se as "seletividades" já se consolidaram o bastante para permitir a avaliação do Programa. E é este patamar que permite um acesso melhor aos processos muitos vezes pouco transparentes.

Partimos, primeiro, da simples listagem dos principais eventos da formulação e (início de) implantação do Programa Favela-Bairro. O já mencionado Plano Diretor representa um marco "constitutivo" da atuação governamental também junto aos segmentos populares. A aprovação do PECRJ não altera tão profundamente as condições do Favela-Bairro, porque este aparece destacado como uma das linhas prioritárias de atuação estratégica do governo e da "sociedade".

Mesmo assim, os documentos que instituem o Programa Favela Bairro continuam apoiando-se, pelo menos no discurso, nos termos do Plano Diretor. A próxima listagem indica os momentos e documentos mais relevantes:

no.	data	definição	conteúdo
01	1992	Plano Diretor  1.1.93 Novo Governo	A política urbana para o Município integra um conjunto de normas, diretrizes e instrumentos. Em relação à Política Habitacional assegura o direito social de moradia e a redução do déficit habitacional, para esse fim pressupõe a "urbanização e regularização fundiária de favelas e de loteamentos de baixa renda" declaradas e delimitadas como "AEIS" (Áreas de Especial Interesse Social) [art.107, II; art.138]
02	mai 93	Doc.int. SMU	Base para a formulação de uma Política Habitacional para o Rio de Janeiro
03	jun 93	"Programa apresentado à COFIEIX" - referenciado no doc 06*	Esse documento não está disponível nos nossos arquivos
04	nov 93	Convênio entre PCRJ/FIRJAN/ACRJ	Traçar o Planejamento Estratégico Participativo da Cidade do Rio de Janeiro
05	dez 93	Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro	Cria Programas diferentes de Regularização Fundiária, de Urbanização de Favelas (Favela Bairro) e o. para implementar a política
06*	mar 94	Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PUAP)	Metodologia de Classificação de Favelas (proposta preliminar) Proposta apresentada pela PMRJ ao BID
07	ago 94	Instruções para implementação do Programa Favela-Bairro	Padrões desejáveis do Projeto; Obs.quanto implantação da infraestrutura Das competências: [lplanrio] .....
08	jun 95	Marco Lógico	Matriz de Marco Lógico do Programa PROAP/RIO
09	jun 95	Projeto BR-082. Critérios de seleção e Instrumentos de monitoramento e avaliação - p/ Márcia L. Arieira (consultora)	Parte I: Critérios de seleção de favelas e loteamentos a serem incluídos no Programa: Perfil sócio econômico da população beneficiária e utilização de indicadores estratégicos. Parte II: Avaliação e monitoramento do Projeto.
10	ago 95	PROAP/RIO BR-182 :	Anexo III-1 Quadro Síntese de Classificação de Favelas; Anexo III-2 - Sistema de Análise Ambiental e Análise Ambiental da Amostra de Projetos; Anexo V-1 Rio de Janeiro Urban Improvement Project - Analisis de los Proyectos de la muestra; Anexo V-2 Summary Results of Survey on Child-care Alternatives in Favelas of Rio de Janeiro
11	set 95	Relatório Final do Plano Estratégico	
12	nov 95	Decreto nº 14.332	Cria o PROAP RIO, aprova o seu Regulamento Operacional e dá outras providências, com anexos

Apenas como ilustração da complexidade de um processo de articulação nada linear entre as diferentes etapas de articulação do Programa, apresentamos o seguinte "fluxograma" (página seguinte):



As diferentes etapas da formulação precisariam ser complementadas pelas diferentes etapas da reformulação do Programa durante o processo de implantação (da 1. à 3. etapa, atualmente em fase de contratação).

Como terceiro patamar da estrutura acima apresentada é necessário identificar as restrições, normas e regras introduzidas no momento da execução do Programa. São elementos importantes para processo de M&A na medida em que representam um filtro nada "neutro" ou apenas "técnico" do político-institucional para o institucional-operacional ou administrativo como já tivemos oportunidade de destacar várias vezes.

Enfim, sabemos que existem redes de relacionamentos não-formais, de informações e influências ao lado dos caminhos oficiais que podem ser, politicamente, tão ou mais importantes como os encaminhamentos e regulamentos oficiais<sup>5</sup>.

Porém, não acreditamos que sejam reflexo de posturas individuais ou arbitrárias ao sabor das circunstâncias e gostos pessoais dos agentes que ocupam lugares dentro do sistema (órgãos) - pelo menos em sistemas políticos minimamente consolidados; aí, essas redes são expressão de uma necessidade estrutural da própria reprodução deste sistema de dominação política. Em análises empíricas nos EUA e outros países industrializados mostrou-se a possibilidade de determinar essas redes a um número reduzido de pessoas das classes altas daquelas sociedades (vide KNOKE 1990).

No nosso caso lidamos, é óbvio, com todas as particularidades e instabilidades de sociedades como a brasileira. Portanto, poderá haver uma relativamente grande dose de voluntarismo individual nestas redes cuja eficácia parece-nos bastante duvidosa. Apenas em situações de crise e precariedade extrema dos canais formais estas articulações podem gerar resultados mais visíveis (e, em parte, imprevisíveis).

As entrevistas que realizamos com alguns membros da Secretaria de Habitação - apesar de seu caráter institucional - poderão balizar esta questão (vide também os trabalhos de outros grupos do projeto FINEP, em particular a pesquisa do IBAM).

### **3.2 Do Marco Lógico ao Quadro dos Objetivos e Determinação da Relevância dos Indicadores**

A própria trajetória do Programa em seus diferentes patamares - entrelaçados - políticos e institucionais é uma importante fonte para sua compreensão e a elaboração do nosso Plano de Avaliação na medida em que permite identificar a trajetória dos objetivos do

---

<sup>5</sup> vide por exemplo as sugestões teóricas e metodológicas contidas no livro KNOKE, D. (1990) *Political networks. The structural perspective*. Cambridge: Cambridge Univ. Press;

Programa, a sua programação de intervenção e, no bojo deste processo, as primeiras e gerais normas e regras para o M&A como vêm sendo formuladas ao longo do tempo.

Apropriamo-nos, no decorrer da investigação, das informações de uma série de diferentes fontes como já foi mencionado acima. Objetivos, pressupostos, propósitos, resultados esperados encontramos descritos nos principais documentos definidores do Programa. Particularmente em relação a indicações metodológicas (determinações contratuais, procedimentos etc.), utilizamos como fontes (i) o Marco Lógico; (ii) o documento do BID (BR-0183) que representa a Proposta para Empréstimo ao BID; (iii) o Decreto N. ... que cria o PROAP e (iv) as diferentes regras operacionais que orientaram a execução do Programa nas suas diferentes fases. Quando M&A fazem parte da contratação dos empréstimos ou dos compromissos do governo, as atribuições e características precisam ser pelo menos consideradas e até incorporadas à nossa metodologia. É claro que à "incorporação" precede uma leitura crítica que procura identificar possibilidades de aperfeiçoamento que estão dentro do espírito do M&A *acordado e/ou contratado*. É a preparação desta "incorporação crítica" o principal objetivo do presente item.

#### **(i) Estratégias da intervenção: entre Plano Estratégico e pré-qualificação de favelas**

Os "objetivos" do Programa Favela Bairro podem ser pensados em diferentes maneiras, diferentes patamares, a respeito de diferentes temas. A partir de uma série de fontes de informações poderiam ser construídos visões diferentes - talvez a diferença mais dramática iríamos encontrar entre o discurso público dos governantes e o tratamento do Programa ao nível das instituições administrativas e de gerenciamento.

O que interessa no atual contexto não é mostrar uma possível apropriação "ideológica" do Programa por parte da cúpula do Governo - não surpreenderia e não deixaria de ter sua "legitimidade" partidária em contextos de confronto político numa época de eleição; mas, interessa compreender os meandros do Programa através de suas apresentações mais ou menos distintas como se manifestam em documentos oficiais aos quais atribuímos uma representatividade que vai além de expressões meramente momentâneas.

Em termos estratégicos, identificamos duas manifestações opostas que se complementam como pressupostos limitadores do Programa. Estamos falando do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ), por um lado, e dos critérios de pré-elegibilidade do PROAP, do outro. Ambos delineam, a nosso ver, dois limites opostos: o PECRJ, "para cima", procura inserir o Programa no processo do desenvolvimento global da ci-

dade e os critérios de seleção do PROAP asseguram, "para baixo", sua operacionalidade concreta.

#### a) PLANO ESTRATÉGICO

O Plano Estratégico estabelece um objetivo central como marco de referência, globalizador e de todas as estratégias que traduz o "acordo de todas as instituições-membros no sentido de avançar numa mesma direção". As (sete) estratégias imagina-se como temas-chave da cidade; por sua vez descompostas em objetivos e ações.

Uma dessas estratégias é do "Rio integrado" que tem como um de seus objetivos a "normalização urbanística"; uma das ações para realizar este objetivo chama-se "normalizar a situação urbanística" e tem o Programa Favela Bairro como um de seus projetos. Estamos, portanto, diante de uma hierarquia de relações meios-fins (cada objetivo ao nível inferior torna-se meio para o superior) que podemos visualizar da seguinte maneira:

Objetivo Central	Estratégias	Objetivos	Ações	Projetos
Tornar o Rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e ....	<i>Rio integrado:</i> O processo de integração crescente será alcançado através da melhor vertebração da cidade, do equilíbrio territorial e de novas centralidades que facilitem a difusão da quantidade urbana por toda a cidade, a normalização da habitação, o fortalecimento ...	<i>Normalização urbanística:</i> Criar condições para normalizar a situação urbanística, favorecendo a integração e a reconversão de favelas; proporcionar acesso à moradia popular	<i>Normalizar a situação urbanística:</i> incorporar as favelas ao tecido urbanizado oferecendo condições ambientais de identificação da favela como bairro	Programa Favela Bairro

Ou seja, o Programa aparece aqui como último membro de uma cadeia que procura transformar o Rio de Janeiro numa cidade competitiva internacionalmente; temos, portanto, uma impressão dos acordos que vão muito além do patamar político-parlamentar; que constitui o projeto de uma determinada articulação de forças sociais que foge do âmbito da nossa análise. Para uma apreciação mais pormenorizada do Programa será necessária apresentar alguns dos seus elementos principais.

b) Existem no PROAP critérios usados para selecionar aquelas favelas que podem se tornar objeto das intervenções do Programa (vide sua breve apresentação no 1º Capítulo). Esta seleção - processada desde o conjunto de 15 favelas da primeira fase - determina a pré-elegibilidade de uma área. Os critérios fazem parte de dois grandes grupos e

expressam duas correspondentes preocupações do poder público e gestor do Programa;

1. delimita, dentro de um universo heterogêneo de situações nas favelas do Rio de Janeiro, magnitude e tamanho da problemática e das carências que o Programa está disposto a enfrentar:

- a delimitação mínima e máxima do próprio número de domicílios é um claro indício nesta direção, quando restringe o Programa àquelas com 500 a 2500 domicílios;
- assim, tanto déficit de infra-estrutura e carência sócio-econômica - critérios para a elegibilidade - precisam ser detectáveis; mas, devido ao tamanho da favela, manter-se dentro de limites que não sobrecarregam a capacidade de implantação e acompanhamento dos diferentes projetos;

2. indo na mesma direção, complementando o tamanho não exagerado dos problemas, utiliza-se como critério de seleção:

- do grau de facilidade de urbanização, avaliada em termos de existência de infra-estrutura prévia e do custo e complexidade em complementá-la;
- da existência de programas complementares que já foram planejados e implementados na favela ou em suas redondezas; com esta exigência o Programa poder-se-ia aproveitar de contatos e articulações estabelecidos anteriormente, facilitaria a penetração dos técnicos na favela e, tendencialmente, também a aceitação das intervenções.

É patente, que todos estes critérios vão na (mesma) direção de controlar o grau de dificuldade que o Programa possa enfrentar nas favelas e, com isso, de aumentar as chances para uma intervenção bem sucedida.

Certamente, esta limitação mostra que o Programa Favela Bairro não pode ser visto como uma proposta genérica de intervenção em favelas sejam quais forem suas características; mas precisa ser claramente compreendido como um Programa dirigido à favelas de médio porte cujos problemas não ultrapassaram um certo (um tanto quanto vago) patamar.

## **(ii) Sistematização dos pressupostos**

Dentro deste contexto, o ponto de partida para a análise de pressupostos e objetivos do Programa constitui o Marco Lógico nas suas duas formas de apresentação<sup>6</sup>. Inclusive sua própria forma de elaboração e apresentação articula-se quase que organicamente com nossa visão das diferentes patamares envolvidos no Programa Favela Bairro:

---

<sup>6</sup> o "Marco Lógico" sofreu umas reformulações entre uma versão proposta pelo BID (consultor) e a finalmente aceita pela Prefeitura;

1. atribue ao Programa ao nível das *estratégias políticas* um objetivo geral e, ao mesmo tempo, aponta alguns pressupostos que deverão ser satisfeitos para o pleno êxito do Programa;
2. desdobra a meta geral em uma série de objetivos que deverão ser realizados nos níveis político institucionais e operacionais e aponta, novamente, influências fora do controle do Programa que poderão afetar seu sucesso.

Diferente da apresentação do Marco Lógico, discutiremos pressupostos ("constraints") e objetivos do Programa em dois passos separados.

Os pressupostos mostram simultaneamente duas coisas: (i) as próprias limitações do Programa Favela Bairro que reconhece a dependência de seu êxito de medidas suplementares e (ii) o possível envolvimento de diferentes esferas políticas (públicas) que poderão reduzir o risco do Programa não alcançar os objetivos esperados. Na próxima tabela sintetizamos as influências apontadas pelo Marco Lógica conforme os patamares nos quais se encontram:

	Condicionamen- to estrutural e influência de longo prazo	Condições de médio prazo que podem afetar o desen- rolar do Programa Favela Bairro	Condições de opera- cionalidade da execu- ção (imediatas, a curto prazo)
Gov. Federal / Naci- onal	sustentação do crescimento eco- nômico;	Implantação de medidas para inibir ou eliminar o impacto do tráfico de drogas;	
Gov. Estadual e re- lação com o Mu- nicipal		Medidas contra o tráfico de dro- gas nas favelas; Compatibilidade política entre governos e legislativos municipal e estadual; Convênio com CEDAE	Cooperação entre os go- vernos na coordenação de projetos, propriedade fundi- ária e outros assuntos
Gov. Municipal	Controles urbanos e ambientais para assegurar densida- de populacional adequada;	Melhorias das condições de trabalho dos servidores públicos	Estabilidade financeira e fluxo regular de recursos financeiros no projeto Padrões e instrumentos efetivos para .... urbano e controle; Legislação complementar em relação aos artigos 156 e 182 do Plano Diretor; aprovação de uma nova lei de zoneamento
	Condicionamen- to estrutural e influência de longo prazo	Condições de médio prazo que podem afetar o desen- rolar do Programa Favela Bairro	Condições de opera- cionalidade da execu- ção (imediatas, a curto prazo)
Comunitário / Local	Participação da população para a supervisão (assess- ment) das melhorias		Alto grau de envolvimento da comunidade na defini- ção e execução do progra- ma e da manutenção de equipamentos

Não há como não admitir, o que é quase senso comum, mas aqui explicitado pelo pró-  
prio BID, que o pleno sucesso do Programa Favela Bairro foge em parte da responsabi-

lidade da esfera municipal e/ou do escopo do próprio programa, alojando-se ou na esfera do Governo Federal ou de outros mecanismos que interferem globalmente no desenvolvimento econômico e no combate contra as drogas; mesmo ao nível municipal seria recomendável melhorar a situação do funcionalismo e assegurar estabilidade nos investimentos para assegurar uma competente gestão, e de alguns "ajustes" legais; ou, finalmente, do envolvimento imediato como a longo prazo da população local.

Além da atribuição de responsabilidades a cada um destes níveis de governo/sociedade, existem uma série de inter-relações que podem - ou não - contribuir para o êxito do PROAP. São eles:

1. em relação à necessidade de um contínuo crescimento econômico e do combate ao narco-tráfico precisaria de uma ampla orquestração de todos os níveis;
2. há particularmente umas interfaces críticas entre governos estadual e municipal;
3. o problema do envolvimento da "comunidade" exigirá uma certa "mobilização" de fora, porém tem suas limitações na medida em que "mobilização" não está à disposição incondicional da intervenção governamental; passa por outros mecanismos de articulação (velha questão dos movimentos sociais: identidade vs. reivindicação por recursos).

Não queremos, por ora, investigar esses condicionantes do Programa Favela Bairro; sabe-se que ao nível municipal estão sendo tomadas providências que podem ser vistas enquanto complementares ao Programa; citamos apenas o exemplo de uma presença permanente do poder público (através de um "posto avançado" ou uma mini-sub-prefeitura) como medida que possa realizar os controles urbanos e ambientais como pressuposto estrutural para o possível sucesso do Programa a longo prazo.

Interessante, talvez, seja notar as duas formas de "responsabilidades" atribuídas ao envolvimento local da representação dos moradores (associações): sua participação seria essencial tanto no momento da própria execução do Programa como a longo prazo para assegurar a manutenção das condições.

### **(iii) Sistematização dos objetivos**

No âmbito dos objetivos propriamente ditos, processamos uma certa "simplificação" da apresentação do Marco Lógico para poder compreender melhor sua "lógica". Quando diferencia Objetivo Geral, Propósitos e Resultados nada mais faz do que estabelecer uma hierarquia entre níveis de especificação dos objetivos:

1. primeiro, ao *nível político-programático*, do objetivo geral, está anunciada uma situação - "melhoria das condições de vida da população de baixa renda"- a ser alcançada pelo Programa em termos mais estruturais e, a nosso ver, a longo prazo; uma situa-

ção que não se espera verificar em todos os projetos, mas na totalidade do Programa; que não se estabelece imediatamente após a finalização da execução do Programa (e das intervenções em todos os projetos), mas a longo prazo; e que não necessariamente beneficia a população *atualmente residente* (!! ) nas favelas, mas aquela de baixa renda que estará morando nestes bairros futuramente.

Neste nível encontramos as seguintes determinações para o Programa:

Como estratégia política geral temos a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e o incremento da disponibilidade de serviços urbanos e sociais para favelas e loteamentos irregulares, que na verdade contribuem para a melhoria. Espera-se

- transformações espaciais/ambientais como resultado do projeto:
- redução das doenças (diseases) originadas pelas más condições sanitárias:
- redução do número de casos de diarreia em crianças:

Como mecanismo de verificação do alcance desta meta geral propõe-se medir:

- grau de aprovação do programa pela população (pelo menos 60%);
- incremento de indicadores educacionais:(em 40%)
- incremento de indicadores sócio-econômicos: 20% em relação à renda média familiar; com 30% das mulheres economicamente ativas.

2. segundo, ao nível dos *propósitos e dos resultados*, encontramos os objetivos formulados de uma maneira que podem ser vistos como sucessivos desdobramentos do objetivo geral: (i) determinando as áreas de intervenção e sua forma e (ii) apresentar operacionalmente a situação que se pretende atingir (resultados); não trata-se aqui de um processo de uma mera dedução lógica (onde o nível superior determina o inferior); acontecem entre os patamares certas *escolhas* que serão objeto de nossa reflexão mais adiante; de qualquer forma, apropriamo-nos dos níveis como expressão de diferentes graus de operacionalidade dos objetivos (político-institucionais) conforme tabela exposta na página seguinte.

Propósito	Variáveis (Operacionalização)	Indicadores <sup>7</sup> (Quantificação)
<b>Infra-estrutura Urbana</b>		
melhoria e incremento da abrangência da cobertura de saneamento básico e outras infra-estruturas essenciais facilitar o acesso para e dentro do assentamento	- Água, esgoto	100%
	- acesso;	70%
	- pavimentação;	90%
	- iluminação pública	100/60% (dependendo)
	- riscos geológicos	riscos eliminados 100%
- área de lazer e esportes	pelo menos uma área/fav.; 70% da pop. praticando regularmente esportes	
<b>Serviços Urbanos</b>		
vide melhoria serviços urbanos	- coleta de lixo	100%
<b>Serviços Sociais</b>		
melhoria da cobertura de serviços de cuidados para crianças	- creche p/ crianças	100% com pelo menos uma
	- infecção de crianças	
	- nutrição, desenvolvimento motor e emocional de crianças	100%
incremento da consciência sanitária e ambiental através de adequada educação à comunidade		100% de atendimento
<b>Aspectos Legais e Fiscais</b>		
regularização da propriedade fundiária	- propriedade (escritura)	50% incremento
	- impostos sobre propriedade	50% incremento na coleção de impostos sobre a propriedade (IPTU)

3. enfim, terceiro, ao nível das *regras operacionais* da gestão e execução do Programa - dos seus projetos - foram elaboradas regras e normas operacionais - com o avanço do próprio Programa e que não fazem parte explicitamente do Marco Lógico - nas esferas mais executivas do governo que condicionam a forma de diagnose e desenho das medidas que serão realizadas nos projetos.

O seguinte quadro sintetiza essas orientações que são apresentadas como reafirmação - ou re-interpretação - dos objetivos do Programa, de seus benefícios e de diretrizes setoriais que devem ser seguidos por aqueles que se candidatam nas licitações da Prefeitura. Constam no documento básico da gerência com o título "Especificação para Elaboração de Projetos".

<sup>7</sup> os valores que constam a seguir apareceram em um dos documentos do BID (ou de um consultor) e não foram incorporados à formulação final do contrato com o banco;

Objetivos	Benefícios	Diretrizes
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- o fortalecimento da convivência e da organização comunitária</li> <li>- o fortalecimento do sentimento de cidadania</li> </ul>	relocação do menor número possível de moradias, privilegiando as de baixo padrão construtivo, devendo-se prever, quando ela for necessária, a construção de habitações, que deverão ter 36 m <sup>2</sup>
completar ou construir a estrutura urbana principal, através da implantação do saneamento básico e do sistema viário, permitindo a livre circulação de veículos e pedestres, de modo a dar acesso a todas as moradias e viabilizar a prestação de serviços públicos, particularmente de saúde, segurança e limpeza urbana	- a melhoria das condições ambientais das favelas e da Cidade	implantação de rede de adução e distribuição de água; implantação de rede de esgoto, em sistema separador absoluto, com indicação do destino final; no caso de inexistência de rede da CEDAE, deverá ser proposta solução alternativa para tratamento dos efluentes; implantação de sistema de drenagem que priorize o sistema aberto nas áreas de encostas e canalizado nas vias, e que todos os sistemas encaminhem as águas até um destino final adequado
introduzir valores urbanísticos da cidade formal, como ruas, praças, infra-estrutura e serviços públicos, possibilitando a leitura da favela como bairro da cidade		manutenção dos valores espaciais próprios da comunidade, preservando e, se possível, colocando em destaque os elementos construtivos e urbanísticos vinculados à história das favelas; aproveitamento, preferencialmente, dos vazios internos para as relocações inevitáveis e para a construção de equipamentos públicos organização de um sistema viário hierarquizado, que otimize a integração com os logradouros existentes, evitando "cours-de-sac", dando continuidade, na medida do possível, às ruas já reconhecidas e possibilitando um sistema de nomenclatura de ruas e numeração de casas; definição de vias de circulação de veículos que atendam à maior área possível da favela, levando em conta, dentre outros, o objetivo de otimizar a coleta de lixo domiciliar; introdução de elementos físicos e a proteção de pequenos taludes que configurem e delimitem o espaço das vias, escadas e rampas, através de pavimentação ou outro tratamento adequado; alargamento dos becos, quando não implique a remoção de um número significativo de moradias, possibilitando a circulação de veículos de pequeno porte e o acesso mais fácil a cada moradia
	- a redução das enchentes na malha urbana	sistematização e otimização de medidas que permitam a coleta de lixo e a implantação da infra-estrutura planejada
	- a diminuição dos acidentes por desmoronamento de encostas	minimização dos fatores de risco existentes na área
consolidar a inserção das favelas no processo de planejamento da cidade, incluindo-as na legislação, nos planos e programas, mapas e cadastros relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e na programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados	- a melhoria das condições de saúde da população	
implementar <i>ações de caráter social</i> , implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e	- o atendimento à criança em idade pré-escolar	
atividades relacionadas ao esporte, à cultura e ao lazer, entre outras		introdução de elementos espaciais reconhecidamente urbanos, como áreas de lazer, praças e equipamentos públicos
promover a regularização fundiária ou prestar a assistência técnica necessária à obtenção, por parte dos moradores, da documentação que lhes garanta a permanência no local;"		
		estudo de alternativas de pavimentação que leve em consideração critérios técnicos, soluções de menor custo e de fácil manutenção ??

Nestas primeiras partes do atual item sistematizamos nossas análises a respeito das características do Programa Favela Bairro que julgamos relevantes e importantes para a elaboração de uma metodologia de sua eficácia. À primeira vista, não se percebe maiores inconsistências e nenhuma maior discrepância entre os diferentes patamares e níveis de formulação dos objetivos.

Uma análise mais aprofundada vai identificar alguns pontos frágeis da atual formulação do Programa a fim de aproveitar os momentos de M&A para cobrir algumas dessas lacunas; eis o que poderia ser uma das "tarefas políticas" deste processo que contribue para um aproveitamento máximo do esforço que vai ter que ser despendido para M&A.

#### **(iv) O quadro dos objetivos e seus contextos**

O percurso histórico do Programa tanto mostra a complexidade da articulação dos elementos deste processo quanto aponta para seu caráter dinâmico e conflitante confirmando nossos pressupostos acerca da natureza da elaboração de políticas.

A possibilidade de nomear, empiricamente, objetivos que orienta(ra)m a implementação do Programa e que poderiam estar além das divergências entre discursos e ações em cada um dos acima introduzidos patamares, depende mais da própria conjuntura política do que da nossa habilidade analítica<sup>8</sup>. Acreditamos que a formulação do "Marco Lógico" expressa essa possibilidade. Pois, apesar de seu nome, representa antes de mais nada um "marco histórico" na negociação do Programa com o grande interlocutor externo. O BID, ao negociar um "pacto" (acordo) com a Prefeitura, submete o programa, que inicialmente surge dentro de certos setores do governo municipal, aos seus objetivos e à sua própria lógica que exige uma certa coerência e maior "coesão" entre os órgãos envolvidos por parte do governo municipal.

O Marco Lógico expressa sinteticamente este momento de "pactuação"; será desdobrado e explicitado, posteriormente, numa extensiva descrição do projeto que vai ser submetido ao BID (vide o acima referido Contrato de Financiamento) e explicitada no decreto do Prefeito que cria as bases legais para o Programa de Assentamentos Populares (PROAP) do qual o Favela Bairro faz parte.

Parece possível, portanto, utilizar-se, como primeira aproximação à identificação do "conjunto" de objetivos, meios, medidas, normas, regras etc. do Programa Favela-Bairro um confronto entre as disposições do MARCO LÓGICO com seus principais contextos

---

<sup>8</sup> que, entretanto, não devemos esquecer; mesmo a identificação de uma possibilidade histórica depende da nossa reconstrução conceitual-analítica;

tanto estratégicos (arenas político-governamental) como operacionais (arena administrativa-operacional) - isto é, com Plano Diretor e Plano Estratégico, por um lado, e o Caderno de Encargos da SMH, por outro. Conforme apresentado na seguinte tabela:

**Orientações do Programa Favela Bairro em diferentes níveis (patamares)**

Documentos →	Plano Diretor Decenal	Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro	Política Habitacional, Marco Lógico, PROAP e Convênio BID	Iniciativas da Prefeitura e Caderno de Encargos
Arenas ↓				
político-pública	<p><i>Dos Programas (Seção IV):</i> são prioritários, entre outros: <i>programa de urbanização e regularização fundiária de favelas;</i> <i>Subseção I (Art. 146 - 155):</i> <i>critérios de priorização (Art. 151):</i> - participação da comunidade; - viabilidade técnica; - existência de áreas de risco; - proximidade de unidade de conservação ambiental</p>	<p><b>Rio integrado (Estratégia):</b> O processo de integração crescente será alcançado através da melhor vertebração da cidade, do equilíbrio territorial e de novas centralidades que facilitem a difusão da quantidade urbana por toda a cidade, a normalização da habitação, o fortalecimento do Centro e a melhor mobilidade dos cidadãos.</p>	<p><b>FAVELA-BAIRRO POPULAR</b> - complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização do acesso); - <b>oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro</b></p> <p><b>PROAP-RIO:</b> idêntico (vide FAVELA-BAIRRO POPULAR)</p>	<p>- criar possibilidades da <b>leitura da favela como bairro da cidade;</b></p>
PROJETO POLÍTICO / METAS	<p><b>Diretrizes (Art 152, caput):</b> - <b>integração da favela ao bairro e ao aglomerado de favelas onde está situada;</b></p> <p>- preservação da tipicidade da ocupação local; - complementariedade entre implantação gradual da infra-estrutura e regularização urbanística</p>	<p><b>Normalização urbanística (Objetivos):</b> Criar condições para normalizar a situação urbanística, favorecendo a integração e a reconversão de favelas; proporcionar acesso à moradia popular</p> <p><b>Normalizar a situação urbanística (Ações):</b> <b>incorporar as favelas ao tecido urbanizado</b> oferecendo condições ambientais de <b>identificação da favela como bairro</b></p>	<p><b>CONTRATO COM O BID (Anexo A):</b> <b>transformar favelas em bairros</b> (através da realização de obras de infra-estrutura básica e implantação de serviços públicos)</p> <p><b>Critérios de Pré-Elegibilidade (PROAP):</b> - tamanho das favelas; - déficit de infra-estrutura - viabilidade do investimento; - posição estratégica (inclusive em relação a outros investimentos públicos)</p>	<p>- fortalecer o sentimento de cidadania</p>

continua -->

Documentos → Arenas ↓	Plano Diretor Decenal	Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro	Política Habitacional, Marco Lógico, PROAP e Convênio BID	Iniciativas da Prefeitura e Caderno de Encargos
político-institucional  FINS / PROPÓSITOS	<p>- integrarão o processo de planejamento da cidade, incluindo-as na legislação, nos planos e programas, mapas e cadastros relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e na programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nas instalações (Art. 149);</p> <p>- propósitos da <i>regularização urbanística</i></p>		<p>- melhoria da qualidade de vida ambiental e social através de mudanças espaciais, novos serviços sociais e redução de doenças de veiculação hídrica;</p> <p>- aumento da utilização de serviços urbanos e sociais: abastecimento de água, esgoto, lixo, riscos ambientais, circulação de veículos e pedestres, cuidado com crianças, saúde</p> <p><b>Propósitos Complementares:</b> (I) TITULARIZAÇÃO (II) GERAÇÃO DE RENDA (vide para estes objetivos o PROAP e Contrato com o BID: (i) iniciativas preliminares; (ii) seminários SMDS)</p>	<p>- para isto: introduzir valores urbanísticos da cidade formal, como ruas, praças, infra-estrutura e serviços públicos</p> <p>- o fortalecimento da convivência e da organização comunitária</p> <p>- consolidar a <i>inserção das favelas no processo de planejamento da cidade</i>, incluindo-as na legislação, nos planos e programas, mapas e cadastros relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e na programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nas instalações</p>
Documentos → Arenas ↓	Plano Diretor Decenal	Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro	Política Habitacional, Marco Lógico, PROAP e Convênio BID	Iniciativas da Prefeitura e "Escopão"
administrativa  COMPONENTES	<p>urbanização executada na base de um <i>projeto urbanístico</i> e contemplará a <i>implantação prioritária</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- abastecimento de água;</li> <li>- esgotamento sanitário;</li> <li>- remoção de resíduos sólidos;</li> <li>- eliminação de fatores de risco;</li> </ul> <p><b>complementar</b> à urbanização</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tratamento de vias;</li> <li>- drenagem pluvial;</li> <li>- iluminação pública;</li> <li>- implantação de projetos de alinhamento e reflorestamento onde couber</li> </ul> <p>equipamentos urbanos complementares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- saúde;</li> <li>- educação;</li> <li>- lazer;</li> <li>- outros (conforme escala urbana e a sua localização)</li> </ul> <p>solução para eliminar fatores de risco para os moradores; regularização fundiária (Art. 153-55)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- água potável;</li> <li>- esgotamento sanitário;</li> <li>- coleta de lixo;</li> <li>- contenção de encostas;</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pavimentação veículos;</li> <li>- pavimentação pedestres</li> <li>- drenagem pluvial;</li> <li>- reflorestamento;</li> <li>- iluminação pública</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sistema adequado de cuidado infantil;</li> <li>- educação sanitária e ambiental;</li> <li>- quadras esportivas e áreas de lazer;</li> </ul> <p>realizar iniciativas preliminares de titularização (vide acima)</p> <p>continua --&gt;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a redução das enchentes na malha urbana</li> <li>- a diminuição dos acidentes por desmoronamento de encostas</li> </ul> <p>implementar <i>ações de caráter social</i>, - o atendimento à criança em idade pré-escolar; implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades relacionadas ao esporte, à cultura e ao lazer, entre outras</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a melhoria das condições de saúde da população</li> </ul> <p>promover a <i>regularização fundiária</i> ou prestar a assistência técnica necessária à obtenção, por parte dos moradores, da documentação que lhes garanta a permanência no local;</p>

Documen- tos →	Plano Diretor Decenal	Plano Estra- tégico da Ci- dade do Rio de Janeiro	Política Habitacional, Marco Lógico, PROAP e Con- vênio BID	Iniciativas da Pre- feitura e Caderno de Encargos
Arenas ↓				
geren- cial	Art. 152, § 6.: instalação de escritórios técnicos locais (p/ execução do programa, fazer cumprir a legislação urbanística e prestar assistência técnica e social)		"Indicadores" do MARCO LÓ- GICO vide no confronto dos parâme- tros da exclusão com os indica- dores apontados no Marco Ló- gico	Catálogo de regras e exi- gências para a elaboração das propostas (projetos para licitação)
ATIVI- DADES				

O conjunto destes objetivos - em sua relação com estratégias e normas operacionais - permite uma compreensão do Programa Favela-Bairro enquanto esforço de buscar uma redução de padrões de "isolamento", da falta de beneficiamento ou da diminuição de determinadas formas de exclusão da população residente em áreas faveladas ou loteamentos irregulares.

Na página seguinte sintetizamos os objetivos do Programa Favela Bairro em uma matriz que organiza seus principais elementos por "áreas de intervenção", por um lado, e "destinatários", por outro.

### **3.3 A Pertinência dos Indicadores: Uma Sistematização de Categorias de Exclusão Social**

Chegamos, portanto, a conclusão que não seria principalmente a questão da "integração" da favela ao bairro um norte geral mais realista ("operacional"); mas que seria mais apropriado procurar na dialética entre exclusão/inclusão social o principal tema para a formulação de uma proposta de avaliação (monitoramento); pois, parece incontestável que os objetivos do Programa visam, pelo menos, uma certa aproximação das condições de vida dos moradores favelados àquelas dos moradores de bairros.

Sem a pretensão de oferecer aqui uma conceituação geral da problemática da exclusão, considera-se suficiente, por ora, sistematizar algumas idéias sobre este fenômeno, encontradas numa bibliografia recente, para atribuir aos indicadores de avaliação sua pertinência; na verdade, um quadro sistematizado fornecerá, também, subsídios para qualificar melhor a ordem da grandeza e profundidade de intervenção proposta pelo Programa. Apesar desta tarefa ultrapassar as finalidades da presente proposta, uma visão mais abrangente da exclusão permitirá, depois, a construção de indicadores de um

**Principais Elementos do Programa Favela Bairro**

Áreas de intervenção	condições do bem estar individual, convivência coletiva e organização social	condições gerais de habitabilidade (equipamentos e serviços de infraestrutura junto à moradia)	condições estruturais de sobrevivência (inserção nos mercados formais)	condições de circulação e encontro públicos (condições gerais)	condições ambientais e de segurança (inclusive salubridade)	condições de equipamentos coletivos e serviços públicos de saúde e educação	condições de regulação da vida pública e privada por parte do poder público (direitos)
Destinatários							
"Difuso" - Público em Geral		<ul style="list-style-type: none"> <li>* regularização urbanística da situação (padrões construtivos e urbanísticos)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>* vias de acesso principais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* eliminação de riscos ambientais (deslizamento, enchentes etc.)</li> <li>* reflorestamento</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>* regularização urbanística da situação (padrões construtivos e urbanísticos) - direitos civil e político</li> </ul>
Coletivo (Comunidade)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* normas da regulação urbanística da situação (padrões construtivos e urbanísticos)</li> <li>* acesso a praças</li> <li>* aumento de eventos comunitários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* vias de acesso</li> <li>* iluminação pública</li> <li>* coleta de lixo</li> <li>* vias de acesso secundárias</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>* vias de acesso secundárias</li> <li>* praças</li> <li>* quadras de esporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* redes de água e esgoto</li> <li>(extinguir valas abertas de esgoto)</li> <li>* coleta de lixo</li> <li>* iluminação pública</li> </ul>		
Moradores / domicílios (famílias, população)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* consciência ambiental (educação)</li> <li>* exercícios esportivos (quadras de esporte)</li> <li>* titularização</li> <li>- <b>complementar</b></li> <li>* satisfação, percepção (efeito)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* água (ligações, frequência);</li> <li>* esgoto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* patrimônio através da valorização imobiliária (efeito)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>* redução da poluição hídrica de doenças</li> <li>* redução na percepção da violência</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>* preparativos para a titularização (direito civil)</li> <li>- <b>complementar</b></li> </ul>
Segmentos da população: adultos	<ul style="list-style-type: none"> <li>* geração de renda (através de cooperativas)</li> <li>- <b>complementar</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>* geração de renda (através da inserção nos mercados)</li> <li>- <b>complementar</b></li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>* geração de renda (direito social)</li> <li>- <b>complementar</b></li> </ul>
crianças						<ul style="list-style-type: none"> <li>* cuidados às crianças através de creches;</li> <li>- vacinação, educação, nutrição</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* documentos básicos de registro (direito civil)</li> </ul>

contexto mais imediato do Programa; inclusive a recuperação dos critérios de seleção das favelas que se referem exatamente a determinadas condições internas, não necessariamente alvo de sua intervenção (vide mais tarde).

**(i) Cidadania formal-legal: Exclusão ao nível dos direitos civil, político, social e ambiental**

Determinar as formas de exclusão da cidadania *formal* empiricamente é uma tarefa impossível que tem sua origem exatamente no caráter legal-abstrato dos direitos (na sua formulação liberal) que afirmam esta cidadania. Partimos, portanto, do pressuposto que não há como separar a discussão dos direitos das condições concretas de seu cumprimento (ou não cumprimento); senão o debate cai num formalismo que não consegue refletir o processo concreto da inclusão/exclusão.

Em contrapartida, essa dimensão dos direitos estará sempre incorporada às análises e avaliações das condições concretas de exclusão; com isto o Estado, apesar de continuar o principal responsável que mantém seus privilégios e deveres, deixa de ser a única "fonte da cidadania"; além do mercado, é a força mobilizadora da população que pode conquistar um avanço próprio.

O modelo liberal da cidadania pode ser apropriado, por ora, para sistematizar a discussão em diferentes patamares - nos direitos civis, políticos, sociais e, mais recentemente, ambientais - e por ser a referência expressa da Constituição Brasileira de 1988. Neste sentido, buscamos as categorias de inclusão/exclusão em cada um dos direitos fundantes em relação ao âmbito social de sua referência - ou seja, confrontamos os direitos civil, político, social e ambiental com os "patamares" de sua vigência - que serão, em primeira aproximação, uma esfera individual, uma coletiva e a última difusa. A expressão material do atendimento, da vigência e da sua efetiva realização dos direitos é de difícil identificação; procuramos particularmente na disponibilidade de determinadas condições objetivas para a população como "indicadores" conforme apresentado numa tabela na página seguinte.

O "grau de exclusão" poder-se-ia "calcular", então, a partir da verificação da presença/ausência das condições materiais acima esboçado; não necessariamente presença significa aqui que o fenômeno precisa ser encontrado dentro da favela; a existência de equipamentos fora da favela, por exemplo, e de fácil acesso poderá ser contemplada como atendimento conforme os direitos cidadãos.

DIREITOS	categorias formais	referencial concreto
civis	locomoção;	vias existentes, meios de transporte
	propriedade	titularização fundiária
	identidade	documentos pessoais e comprovante de residência
	regulação	conjunto de leis, normas, etc. que regulamentam a vida econômica e social
políticos	voto universal	título de eleitor;
	expressão livre de opiniões	filiação a partidos,
	de associar-se	associações e organizações comunitárias
sociais	educação	escolas; graus escolaridade, analfabetismo
	saúde	postos de saúde; ambulâncias doenças contagiosas e mortalidade infantil;
	trabalho	empregados / desempregados
	lazer	praças; quadras de esportes;
	segurança:	postos policiais; bombeiros combate à criminalidade; preservação da privacidade; iluminação pública previdência
	social	creches; proteção à maternidade e à infância; gestantes que realizam o pré-natal e de crianças atendidas na creche; instituições voltadas para assistência aos desamparados
ambientais	morar sem risco	localização sítio; relevo; ocupação; desabamentos, enchentes, áreas verdes
	qualidade da água, ar, solo	infra-estrutura de água, esgoto; coleta de lixo; obras de drenagem, dragagem etc.

### (ii) Mercado: Exclusão das relações mercantis

Uma outra modalidade de exclusão estabelece-se em relação ao(s) mercado(s). A vida moderna tem como uma das suas principais características o avanço das relações abstratas mercantis em detrimento de outras formas de convivência social e econômica. Estar "presente" nos mercados é um dos pressupostos mais importantes para ser considerado "integrado" à sociedade inteira (uma parte da "integração sistêmica" de GIDDENS). Igual ao caso anterior, trata-se de uma inclusão abstrata, intermediada por relações mercantis entre os agentes (capitalistas). Uma certa "concretização" seria possível observando até onde a vida econômica e social da população esteja se inscrevendo nos principais mercados e suas relações:

Mercados	trabalho	lugar de trabalho e vínculo empregatício; forma de remuneração (salário); benefícios conforme lei (salário indireto)
	consumo	lugar do consumo; poder aquisitivo; forma de compra (preços); formas de financiamento direto;
	capital	formas de investimento (bens de produção etc.); forma de remuneração (lucro)
	financeiro	aplicação de dinheiro em instituições especializadas (bancos etc.); forma de remuneração (juros); acesso a crédito
	fundiário e imobiliário	propriedade (terra, imóvel); forma de registro; mecanismos de compra e venda

Mesmo sem querer precipitar as conclusões da avaliação, pode-se dizer que a exclusão da população favelada será particularmente sentida em relação aos mercados.

**(iii) Carências e necessidades: Síntese de determinações exógenas e endógenas de inclusão/exclusão**

Não são apenas *mercado* e *Estado* que determinam o padrão de inclusão/exclusão de um indivíduo ou de um grupo na sociedade. O desdobramento das múltiplas determinações do mercado e do Estado não chegam a invalidar uma outra esfera de articulação e organização social caracterizada como lugar da *reprodução das tradições sociais*, da *socialização dos indivíduos* e da *formação de suas personalidades*; onde regem normas não baseadas em lógicas mercantis ou administrativas (a "sociedade civil" em certa medida).

É aqui, em última instância, onde uma lógica própria de "inserção/exclusão social", baseada em outros mecanismos de "convívio" social (redes submersas) e na geração de alternativas, se confronta, ao nível individual, familiar ou de grupos menores ou maiores (locais ou não), com as formas sistêmicas de inclusão/exclusão. O confronto entre eles gera formas de inserções/exclusões de qualidades híbridas e ambivalentes: a exclusão *resultante* manifesta-se aqui como *necessidade* (falta de recursos, falta de proteção), por um lado, e enfraquecimento de laços sociais, da comunidade, por outro. Não cabe aqui aprofundar o fato de que esta segunda forma pode ser vista, como fazem determinados autores, não como falta de "integração", mas como "super"-integração, ou seja, expansão excessivo dos mecanismos administrativos do Estado e econômicos do mercado. Há um tendencial conflito, nem sempre virulento, entre inclusão no mercado/Estado e "integração social" ao nível local, comunitário.

As *carências* e *necessidades* de uma população precisam ser vistas como determinadas tanto por processos endógenos da (re)produção de sua vida social, como por processos exógenos de lógicas do mercado e da administração do Estado. Justifica-se, assim, a utilização do mesmo *esquema sintético*, aplicado para a representação dos objetivos do Programa, para sistematizar as categorias de inclusão/exclusão da população favelada (e do bairro), conforme mostra o esquema na página anterior. É claro, que o conteúdo do esquema é diferente na medida em que está sendo aplicado em outro contexto (objetivo).

Neste último esquema foram destacadas as "dimensões sistêmicas" da exclusão da seguinte maneira: acrescentou-se na horizontal uma linha relativa aos *direitos* que permite

a localização da sua possível aplicação (vide a observação sobre a *vigência dos direitos* no início do atual item) e destacou-se a coluna a respeito do *mercado* como poderosa fonte de exclusão. Assim pode-se sintetizar todas as categorias que poderiam ser aplicadas para o desenho do quadro de inclusão/exclusão em favelas ou nos seus bairros.

Conforme já mencionado antes, empiricamente o quadro da inclusão/exclusão sempre se apresentará ambíguo por ser resultante de diferentes qualidades de processos de "integração" ou "expulsão": resultante, por um lado, da absorção em e subordinação a dinâmicas administrativas formais do Estado e econômicas abstratas do mercado e, por outro, de articulações de reprodução e redefinição de tradições, formas de socialização e formação de personalidades alimentadas por lógicas parcialmente avessas às dinâmicas formais e abstratas.

**MATRIZ I: CATEGORIAS DE INCLUSÃO/EXCLUSÃO**

Origem e Aplicação	Categorias de inclusão/exclusão	situação individual, coletiva e organização social	habitabilidade (equipamentos e serviços de infraestrutura junto à moradia)	sobrevivência econômica (inserção nos mercados mais)	circulação e lugares de encontros públicos (condições físicas gerais)	e situação do ambiente natural e construído (aspectos físicos e construtivos)	equipamentos coletivos e serviços públicos de saúde, educação, segurança	regulação da vida pública por parte do poder público
Direitos e Normas	e	civis	civis, sociais normas de construção (obras)	civis regulação da vida social e econômica	civis normas de arruamento etc.	ambientais normas ambientais e urbanísticas	sociais	políticos
"Difuso" Público em Geral	-				vias de acesso existentes	localização do sítio, relevo, riscos forma de ocupação, ambiente construído, inclusive redes de infra-estrutura (sistema geral)	escolas postos de saúde ambulâncias creches proteção à maternidade e à infância postos policiais, bombeiros	partidos entidades de classe etc.
Coletivo (Comunidade)		participação em associações, organizações comunitárias; festas; eventos religiosos;	padrão construtivo das casas e prédios		vias internas praças quadras	padrão urbanístico historicamente desenvolvido	meios de transporte e criminalidade e violência; praças, quadras de esporte	associações e organizações comunitárias
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	/	renda, escolaridade); chefes; lamano e composição das famílias (n. de filhos); distribuição etária titularização fundiária incidência de doações, taxas de mortalidade documentos de identificação	tipo de moradia n. de cômodos uso de bens duráveis (domésticos) infra-estrutura disponível; - água - esgoto - energia coleta de lixo	inserção nos mercados: - trabalho (qualificação profissional, salário) - consumo (pauta, gastos) - financeiro (juros) - fundiário e imobiliário (renda)			respeito à privacidade	título de eleitor

Em outras palavras, haverá sempre, concomitantemente, exclusão e inclusão; e nem sempre a redução da exclusão relativa às dinâmicas formais fortalecerá uma inclusão em termos das tradições, socializações e personalidades existentes. Muito ao contrário, como mostra a própria história da modernização, o avanço de Estado e mercado redefinem em muitos casos as tradicionais formas de "integração social".

### **3.4 Primeira Experimentação da Pertinência, Relevância e Operacionalidade dos Indicadores**

A *pertinência* dos indicadores estabelece-se, portanto, relativo ao quadro da exclusão/inclusão; derivamos das *categorias* de exclusão/inclusão da MATRIZ I (vide página anterior) na MATRIZ II as **DIMENSÕES** da exclusão/inclusão social que representarão os diferentes INDICADORES para a avaliação do Programa Favela Bairro; para se tornarem "operacionais" estas dimensões precisam ser concretizadas, naturalmente, o que será realizado através de diferentes COMPONENTES (destas dimensões) que correspondem aos diferentes níveis das dimensões.

Desde já procuramos não apenas adiantar uma concepção sobre o conteúdo dos indicadores (que assegurará sua pertinência como acabamos de mostrar), mas será recomendável experimentar se estes indicadores (na verdade sua estrutura geral) têm a potencialidade de serem também *relevantes*.

Na MATRIZ III apresentamos uma comparação entre dimensões dos indicadores de exclusão/inclusão com os objetivos do Programa; parece-nos patente, que nosso sistema de indicadores é capaz não apenas de detectar alterações em determinadas dimensões e níveis de exclusão/inclusão tratados pelo Programa Favela-Bairro - portanto, mostram sua relevância - como apontam tendencialmente outras fontes de exclusão que não serão objeto de intervenção por parte do Programa. (Esta potencialidade poderia ser interessante para análises mais abrangentes da concepção do Favela-Bairro que não pretendemos realizar neste momento).

Finalmente, na MATRIZ IV queremos, desde já, adiantar uma idéia da *operacionalidade* do sistema de indicadores proposto; introduzimos nos campos de intervenção do Programa Favela Bairro possíveis meios de mensuração das alterações provocadas pela execução de projetos em determinada favela.

**MATRIZ II: Dimensões de Exclusão**

Dimensões Patamar	Autonomia Cotidiana	Ambiente Cotidiano	Inserção nos Mercados	Acessibilidade e Circulação	Conforto Ambiental e Urbanístico	Desenvolvimento Humano-Social	Expressão Política
Urbano (tradição, cultura)	valores e preconceitos sociais (em relação a gênero, raça etc.); discriminação social (origem social); estigmatização	caminhos percorridos diariamente (para escola, trabalho, compras etc.);	"localização" dos mercados	Inserção no sistema viário urbano; vias de acesso existentes rede de telefonia	localização do sítio, relevo, riscos ambientais construído (incl. padrão urbanístico) no entorno, bairro etc. integração das redes urbanas (sistema geral).	escolas postos de saúde ambulâncias creches postos policiais, bombeiros meios de transporte praças quadras de esporte	organismos do Estado institutos legais partidos entidades de classe etc. acessibilidade
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	"cultura local": participação em associações, organizações comunitárias; festas ("funk"); eventos religiosos;	circuitos dentro da favela; padrão construtivo das casas e prédios		vias internas praças quadras postos telefônicos	forma de ocupação do sítio (riscos), ambiente construído, inclusive redes de infra-estrutura padrão urbanístico historicamente desenvolvido	proteção à maternidade e à infância combate à criminalidade e violência; clubes de esporte	representações (escritórios etc.) dentro da favela; associações e organizações comunitárias
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	renda, instrução (grau de escolaridade); chefes; tamanho e composição das famílias (n. de filhos); distribuição etária incidência de doenças; taxas de mortalidade documentos de identificação; atividades exercidas	tipo de moradia titularização fundiária; forma de construção no. de cômodos uso de bens duráveis (domésticos) infra-estrutura disponível: - água - esgoto - energia - telefonia coleta de lixo	inserção nos mercados: - trabalho (qualificação profissional, salário) - consumo (pauta, gastos) - financeiro (luros) - fundiário e imobiliário (renda) - aluguel			respeito à privacidade	título de eleitor direitos e obrigações civis

**MATRIZ III: Campos de intervenção do PROAP-RIO (conforme seus objetivos primários e complementares)**

Campos de intervenção Destinatários/ escalas	Autonomia Cotidiana	Ambiente Cotidiano	Inserção nos Mercados	Acessibilidade e Circulação	Conforto Ambiental e Urbanístico	Desenvolvimento Humano-Social	Expressão Política
Contexto urbano (favela e/ou bairro)		* regularização urbanística da situação (padrões construtivos e urbanísticos)		* vias de acesso principais	* eliminação de riscos ambientais (deslizamento, enchentes etc.) * reflorestamento		* regularização urbanística da situação (padrões construtivos e urbanísticos) direitos civil e político
Coletivo (Comunidade)	* acesso a praças * maior frequência de eventos comunitários	* vias de acesso * iluminação pública * coleta de lixo * padrões construtivos e urbanísticos historicamente gerados		* vias de acesso secundárias * iluminação * praças * quadras de esporte	* redes de água e esgoto (extinguir valas abertas de esgoto) * drenagem * coleta de lixo * iluminação pública	* quadras de esporte * creches * centros comunitários * educação sanitária e ambiental (agentes comunitários)	
Moradores / domicílios (famílias, população)	* <b>titularização (complementar)</b> * consciência ambiental (educação) * exercícios esportivos (quadras de esporte) * satisfação, percepção (efeito)	* água (ligações, frequência), * esgoto	* patrimônio através da valorização imobiliária (efeito)		* redução da veiculação hídrica de doenças * redução na percepção da violência		* <b>preparativos para a titularização (direito civil) (complementar)</b>
Segmentos da população:							
adultos	* <b>geração de renda (através de cooperativas) (complementar)</b>		* <b>geração de renda (através da inserção nos mercados) - Seminários (complementar)</b>				
crianças						* cuidados às crianças através de creches: - vacinação, educação, nutrição	

**MATRIZ IV : Principais objetivos do Programa Favela Bairro - Indicações provisórias para a mensuração de seu alcance**

Objetos de intervenção	condições estruturais de sobrevivência	condições gerais de habitabilidade (equipamentos e serviços)	condições de circulação e lazer (cultura)	condições de segurança e ambientais (salubridade)	equipamentos coletivos e serviços públicos de saúde e educação	condições legais
Destinatários						
"Difuso" - Geral			plantas das obras realizadas; movimento	planta das obras de drenagem, encosta etc. planta e n. de árvores		projetos encaminhados à Câmara Municipal (n. e qualidade)
Coletivo (Comunidade)	nomear as cooperativas implantadas; medir seu funcionamento	dados do órgão responsável; atendimento de fato (p.ex. associação)	plantas, medidas físicas; movimentação plantas; tamanho; utilização plantas; tamanho; instrumentos de exercício; utilização nomear eventos; caracterização	* iluminação pública * coleta de lixo * extinguir valas abertas de esgoto	aproveitamento; estado físico	
Moradores / domicílios (famílias, população)	preços;	quantitativo; domicílios ligados; qualitativos; quantitativo; domicílios ligados (forma); rede;		* redução da veiculação hídrica de doenças * redução na percepção da violência	n. de eventos realizados; n. de pessoas que participaram; auferição do resultado	n. de títulos concedidos
Segmentos da população: adultos	* faixas de renda por segmentos da população;					continua -->

Objetos de intervenção	condições estruturais de sobrevivência	condições gerais de habitabilidade (equipamentos e serviços)	condições de circulação e lazer (cultura)	condições de segurança e ambientais (salubridade)	equipamentos coletivos e serviços públicos de saúde e educação	condições legais
Destinatários						
crianças					n. de creches; n. de professores; n. de vacinas aplicadas; n. de crianças em faixa etária; n. de crianças nas creches; n. de refeições distribuídas	n. e tipo de documentos

## 4. Fundamentos da Aplicabilidade do Monitoramento e Avaliação do Programa

### 4.1 Orientações Metodológicas e Limitações Operacionais

Já o mencionamos, o Programa Favela Bairro contempla a questão de sua própria avaliação. Estabelece, tendencialmente, um *Sistema de M&A* definido no Regulamento do PROAP na base de três momentos distintos ainda pouco explicitados porque não contempla uma série de condicionantes presentes nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Pode dar margem a uma visão bastante técnica e estática e corre, por tudo isso, o risco de se tornar um mero exercício formal que dificilmente vai contribuir para os objetivos que o Sistema de M&A mesmo estabeleceu.

Para o esforço de elaboração do Plano de Avaliação, o Sistema de M&A do PROAP não pode ser negligenciado - inclusive, porque já se tornou parte integrante dos compromissos da Prefeitura junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Mas, caberia a nos exatamente tanto uma leitura crítica (que chamamos de *meta-avaliação*) desta proposta dentro da perspectiva elaborada no Capítulo 2; quanto proposições a respeito de indicadores para sua concretização.

#### (i) A proposta e as limitações da base de dados disponíveis

Nosso trabalho de proposição e construção de indicadores sofre uma limitação significativa na medida em que, dentro do escopo da atual investigação, os indicadores serão concebidos apenas a partir de uma base de dados secundária já existente (porém, que ainda precisa ser organizada).

Realizamos um esforço considerável para identificar e analisar as fontes acessíveis (vide uma lista com as fontes e suas principais características e variáveis no ANEXO IV); inclusive procuramo-nos apropriar das informações que constaram nos projetos e diagnósticos dos escritórios que foram contemplados, após sua aprovação no concurso de idéias, com projetos de urbanização na primeira fase da implantação do Programa Favela-Bairro (15 favelas). Uma síntese destas informações fornece uma primeira impressão dos problemas que o Programa enfrentou naquelas favelas (vide as tabelas e os gráficos no ANEXO V).

Não tivemos oportunidade de refletir sobre possibilidades e necessidades de levantarmos dados primários que poderiam permitir uma melhor adequação dos

indicadores em termos de uma aproximação entre pertinência e relevância com a operacionalidade; os estudos realizados por outras equipes do IPPUR, UFF, IUPERJ e.o. ainda no âmbito do projeto FINEP / Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro poderão, futuramente, preencher esta lacuna.

Portanto, a formulação do método de M&A não se encerra no nosso projeto, neste momento; diante destas limitações nossa proposta está sendo elaborada dentro de uma perspectiva mais ampla de contribuir para uma reflexão mais abrangente sobre a avaliação do Programa Favela - Bairro e para uma problematização e divulgação que possa estimular um debate público sobre as questões da pobreza e suas possíveis soluções na nossa cidade. Debate este que poderia, inclusive, tornar a estratégica seleção das favelas mais transparente e retirá-la da esfera relativamente fechada dos círculos da administração municipal e seus compromissos com o BID.

### (ii) Estabilidade, adaptações e fases do Programa

A implantação sequencial (em diferentes fases, cada uma com certas particularidades) do Programa resulta, ao mesmo tempo, em dificuldades para seu M&A e em potencialidades para uma constante adaptação - ao nível do Programa, não de seus projetos - que contemple o acúmulo de experiências das fases anteriores.

A metodologia da avaliação neste Momento precisa, portanto, dar conta de *fases* diferentes pelas quais o Programa vai passando. Essas fases distinguem-se por alterações graduais da interpretação dos principais objetivos do Programa - não representam mudanças profundas, seguindo este as linhas gerais estabelecidas nos documentos acima relacionados.

Hoje, é possível distinguir três fases:

1a. Fase	2a. Fase	3a. Fase
Fase de <i>implementação</i> do Programa (1994/95)	Fase de <i>consolidação</i> do Programa (1995 adiante)	Fase de <i>aperfeiçoamento</i> do Programa (futuramente)
refere-se ao período inicial do concurso do IAB e da experimentação dos objetivos e da forma de gestão em 15 áreas	como marco da consolidação pode ser visto o Caderno de Encargos que regulamenta as licitações dos projetos; cria novas possibilidades de M&A que devem ser aproveitadas;	com certeza surgirão propostas renovadoras que alterarão determinados parâmetros do Programa; estas modificações precisam ser consideradas futuramente; porém não relevantes no Momento Zero

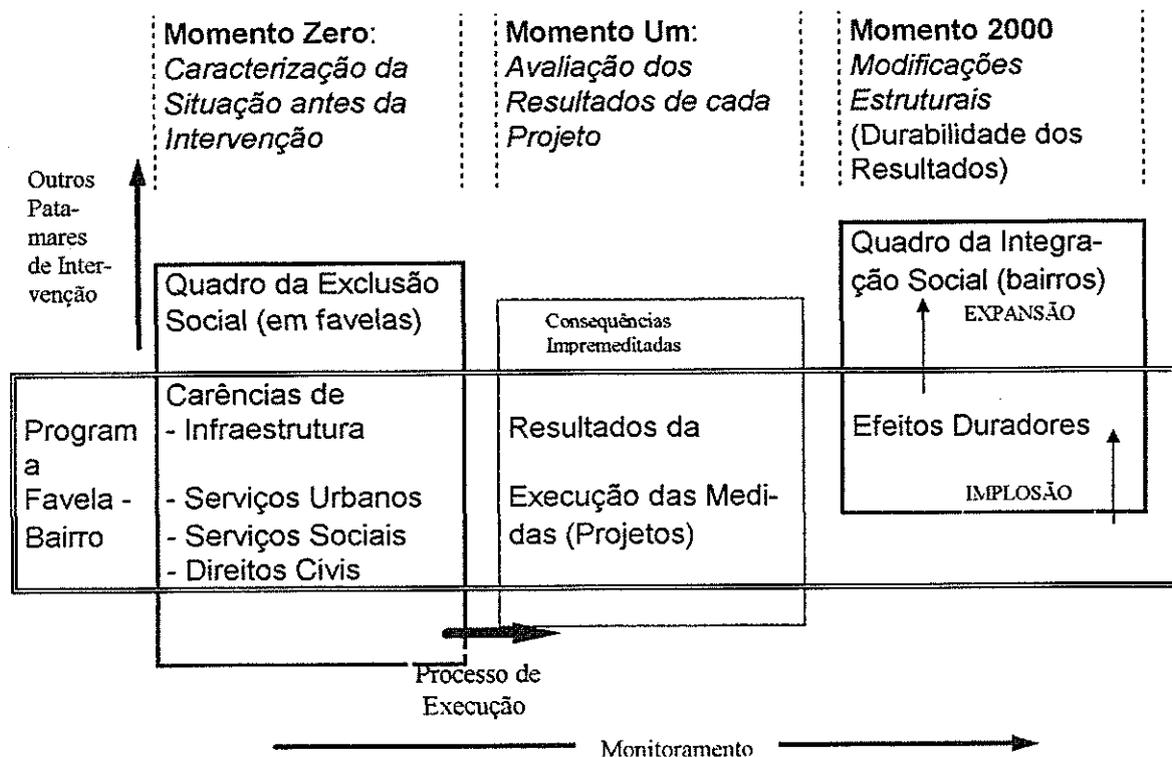
A diferenciação entre 1a. e 2a. Fase tem a maior importância por duas razões:

1. em cada fase encontramos um determinado formato de gestão que influenciou na dinâmica da realização dos projetos, das informações disponíveis etc.;
2. o afastamento em relação ao ano base do último Censo Demográfico do IBGE - que será uma das principais fontes de dados para o M&A - torna progressivamente mais difícil a utilização destes dados como referência do Momento Zero (obviamente, este problema tende a agravar-se com o avanço do tempo).

**(iii) Os três momentos do M&A**

Mencionado já várias vezes, a distinção entre três momentos de M&A foi estabelecida pelo PROAP e no Contrato de Empréstimo com o BID<sup>1</sup>. Uma pequena tabela e um esquema gráfico mostram os principais objetivos e características de cada momento:

MOMENTO ZERO	MOMENTO UM	MOMENTO 2000
caracterização da situação atual das favelas (antes da intervenção pelo programa);	medição das mudanças sócio-econômicas sofridas por cada favela em decorrência da implantação do Programa, transcorridos seis meses após o término das obras	avaliação global da sustentabilidade dos projetos através da análise das transformações por que passou o conjunto de assentamentos do Programa no ano 2000 (assim chamado por causa de sua estreita dependência do Censo Demográfico do ano 2000 do IBGE)



<sup>1</sup> vide PROAP, Cap. X, item 10.2;

As limitações em relação aos dados disponíveis nos levarão a priorizar, mais ou menos forçadamente, o Momento Zero (e seu contraponto, o Momento 2000); com isto, certos aspectos *relevantes* do Programa apenas vão poder ser trabalhados parcialmente o que atinge em particular o Momento Um (seis meses após a finalização das obras) onde um levantamento primário se torna imprescindível. Esta tarefa, já o mencionamos, foge das pretensões do atual trabalho.

A utilidade dos dados disponíveis pode ser, portanto, diferenciada em relação aos três Momentos de M&A conforme resumido de uma forma esquemática a seguir:

Ojetivos \ Tarefas	Utilidade da base de dados disponíveis
Momento Zero: objetivos intrínsecos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• comparação das favelas com bairros e entornos para identificar desafios do Programa;</li> <li>• caracterização da situação da “não-integração” da população favelada em termos da sua inserção no mercado, do atendimento dos direitos civis, políticos, sociais e ambientais e carências das condições de vida;</li> </ul>
Momento Um Observação: os objetivos deste momento não se esgotam com aqui relacionados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• referência de base para o acompanhamento das mudanças físico-ambientais que ocorrem com a implantação do projeto na favela (comparação das condições concretas de vida da população);</li> <li>• referencial objetivo para a avaliação subjetiva da população (pesquisa de opinião);</li> </ul>
Momento 2000 Observação: data base do próximo Censo Demográfico do IBGE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parâmetros gerais para a contextualização das transformações globais ( os pressupostos do Programa)</li> <li>• parâmetro de comparação para a avaliação dos efeitos duradores e/ou secundários do Programa;</li> <li>• referencial para a possível formação de amostras para a avaliação do Programa (e não de todas as favelas);</li> </ul>

#### (iv) M&A em quatro planos e de suas distintas temporalidades

A avaliação contemplará de uma forma diferenciada os próprios objetos (físicos - as favelas) e suas articulações tanto com o contexto maior da cidade (e mesmo região) quanto com escalas menores e comparações entre favelas.

##### 1. A situação da favela do Programa em relação aos seus bairros, à cidade, ao Estado do Rio de Janeiro e à região Sudeste<sup>2</sup>

Não como pressuposto, mas como contexto sócio-econômico da situação diferenciada das favelas integrantes do Programa, propõe-se uma comparação em diferentes escalas que permitirá, no momento da verificação da sustentação (ou não) dos projetos, balizar

<sup>2</sup> retomando um idéia que consta de um dos pareceres dos consultores do BID em relação à análise do momento 2000; restringe-se, obviamente a características demográficas e sócio-econômicas dos domicílios e das comunidades (Anexo BR - 0182);

as transformações dentro de transformações em nível mais agregado que pretende apontar tendências que englobarão aquelas das favelas.

Os resultados desta avaliação estarão disponíveis em matrizes (para possibilitar mais agilidade as comparações), planilhas, tabelas e mapas.

## *2. A situação da favela no contexto comparativo das demais favelas do Rio de Janeiro*

Para balizar a situação de cada favela em relação ao universo das favelas do município em geral e das favelas de porte médio em particular, propõe-se selecionar, a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE, os principais indicadores e montar uma série de planilhas, tabelas, mapas temáticos etc. como comparação entre as favelas.

Procura-se, ainda, enriquecer este quadro com dados de outras fontes (vide sua apresentação sistemática no item 5) caso haja uma razoável normatização que permita a comparação entre favelas.

## *3. A situação da favela em relação ao seu entorno imediato (escala mais desagregada)*

Igualmente baseado nos dados do IBGE, os indicadores serão desagregados conforme setores censitários, quando possível, para

- discriminar a situação interna (mostrar suas heterogeneidades internas) em cada uma das favelas;
- a partir da identificação dos setores censitários vizinhos, reconhecer as diferenças entre a favela e seu entorno imediato;
- em ambos os casos, ganhar-se-á com estes procedimentos também informações sobre determinadas características da favela.

O resultado deste plano será um conjunto de planilhas, tabelas, mapas e outras formas de representação.

## *4. A situação interna da favela*

O nível mais detalhado será alcançado com a incorporação, ao M&A, de indicadores construídos a partir de dados disponíveis em fontes próprias da Prefeitura e do Iplan-RIO; permitirá uma interpretação mais detalhada e fina do que nos outros planos; porém perderá a capacidade de comparação com as áreas não faveladas da cidade.

Deverão ser utilizadas inclusive plantas e informações detalhadas que são particulares para cada projeto. O resultado consistirá em planilhas, tabelas e outras formas de representação de informações quantitativas; mas também, diagnósticos de plantas e outras fontes gráficas que realçam a particularidade concreta de cada projeto.

## *5. Temporalidades dos planos*

Em alguns PLANOS em particular, o M&A vai enfrentar o desafio de ter que lidar com dados e fontes não apenas de diferentes "qualidades" - em relação à sua definição, rotinas de levantamento, universalidade etc. -, mas também referente aos diferentes momentos de seu levantamento; uns dados representarão uma determinada realidade em 1991 (os dados do Censo Demográfico), outros em momentos anteriores (o SABREN - vide item 5) ou até posteriores, isto é, são padronizados, mas não têm uma data única para o levantamento; ou até informações (dos Diagnósticos elaborados por ocasião de cada licitação) colhidos em diferentes momentos por escritórios que seguiram uma orientação (Caderno de Encargos), mas que têm qualificações diferentes no levantamento e processamento destes dados.

É claro que este quadro é problemático e não tem uma "solução" genérica; será o próprio método que terá de apreciar, caso a caso, a qualidade, compatibilidade, utilidade e limitação dos diferentes dados disponíveis. A "recompensa" destas dificuldades será uma compreensão muito mais profunda e detalhada dos problemas que a população favelada enfrenta que permitirá melhor apreciar os resultados dos Programa no Momento Um, seis meses após o término das obras.

#### **(v) Os níveis de avaliação e a interlocução entre os planos**

A distinção entre estes planos de análise e avaliação está inscrita em uma diferenciação entre diferentes NÍVEIS do M&A. A presença e articulação entre PLANOS são distintas conforme o nível observado.

No *1º nível* busca-se construir e acompanhar um *cenário geral* dos pressupostos conforme as indicações do Marco Lógico; julga-se este nível importante na medida em que fornecerá um balizamento das condições (favoráveis e adversas) que a execução do Programa enfrentou a longo prazo; caberá, então, no Momento Zero construir o cenário inicial; no *2º nível* - já relacionado a cada um dos projetos implantados nas diferentes áreas (favela ou loteamento) - identifica-se *parâmetros gerais* que caracterizam de uma maneira mais abrangente o padrão de exclusão/inclusão daquela comunidade; a comparação entre indicadores que caracterizarão as mudanças da situação entre os diferentes Momentos (Zero, Um e 2000) permitirão determinar modificações que ou não foram provocadas pelo Programa (mas podem ter influenciado seu resultado) ou poderão ser identificados como conseqüências imprevistas suas; no *3º nível*, enfim, será executada o próprio M&A que se pautará antes de mais nada nos elementos do Programa.

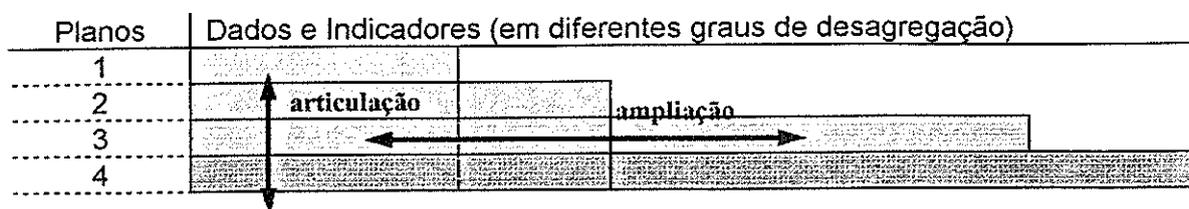
O método adotado varia particularmente em decorrência dos diferentes planos de M&A. Nos 1° e 2° níveis não haverá distinção entre planos; apenas no 3° nível serão adotados quatro planos de M&A: no 1° Plano procura-se inserir as áreas passíveis a serem contempladas pelo PROAP-Rio no conjunto dos padrões de exclusão/inclusão do Rio de Janeiro (considerando, é claro apenas os elementos *relevantes*); far-se-á uma comparação genérica das duas realidades de favelas e loteamentos, selecionados conforme os critérios de pré-elegibilidade (basicamente tamanho populacional) com os bairros da cidade; para o 2° Plano propõe-se uma comparação entre as áreas contempladas com projetos nos dois momentos também selecionados no 1° Plano: Zero e 2000; estes dois planos permitirão situar tanto o universo sujeito à intervenção como diferenciar entre os diferentes lugares o que pode facilitar, futuramente, a definição de amostras ou procedimentos estatísticos capazes de tornar o processo de M&A mais ágil; no 3° Plano entra-se num detalhamento maior de uma comparação entre a área e seu entorno imediato com o objetivo de poder identificar sua proximidade/distância; serão trabalhadas as principais características *relevantes* das áreas que servirão para a avaliação longitudinal em 2000 - nos primeiros dois planos trabalha-se com dados do IBGE; nos 3° e, particularmente, 4° Planos as características serão complementadas por informações de outras fontes que poderão permitir um aprofundamento do M&A no momento Um (quando haverá a possibilidade de levantar dados primários).

A pequena tabela a seguir resume esquematicamente as articulações entre NÍVEIS e PLANOS:

Planos	Níveis	1°	2°	3°
1° ou geral		Cenário Geral	Parâmetros Gerais da Exclusão (Desafio do PROAP)	Parâmetros estatísticos relevantes em comparação (município)
2°				idem, comparação no interior do universo do PROAP
3°				idem, comparação com os entornos
4°				incorporação de elementos qualitativos

Nota-se, neste esquema o relacionamento diferenciado entre os quatro PLANOS de M&A. Uma maior abrangência territorial resultará numa redução do escopo dos indicadores - dados das estatísticas oficiais que tem uma validade geral (recomendável

tanto por razões metodológicas como operacionais - disponibilidade de dados) - em relação à maior concretude nos planos mais restritos:



A interlocução dar-se-á em duas direções: *verticalmente* (entre variáveis semelhantes de fontes diferentes) enquanto articulação; e *horizontalmente* (conjugando diferentes variáveis) enquanto ampliação. Aposta-se que o uso simultâneo destes dois caminhos possa suprir uma parte das precariedades das fontes e dos dados que já foram mencionados anteriormente.

#### **4.2 Reflexões e Proposições a Respeito da Aplicação do Método**

Sem por ora dispor de indicadores - ou até simples *indicações* mais detalhadas a respeito dos objetivos do Programa - já é possível estabelecer alguns marcos metodológicos gerais que serão re-trabalhados e especificados quando da discussão da operacionalização propriamente dita destes nortes metodológicos.

Uma elaboração plena do método precisará contemplar, primeiro, duas questões quase preliminares, mas da maior importância para o formato do processo de M&A: primeiro, da questão do contexto geral, no qual se situa a atuação do Programa - e cujo acompanhamento sistemático parece não apenas "técnica", mas também politicamente de grande valia para seu andamento; e, segundo, o próprio caráter dinâmico do Programa, que rompeu com cânones tradicionais de intervenção governamental na medida em que se lançou ao desafio de apreender no próprio processo da implementação ("learning by doing" - possível por causa de determinadas condições da sua gestão; vide o Relatório do IBAM). Este dinamismo exige certas precauções metodológicas que serão explicitadas mais adiante.

Enfim, serão estabelecidos, terceiro, os parâmetros e procedimentos gerais para o M&A que introduzirão a idéia de uma diferenciação do M&A em diferentes PLANOS de avaliação; cada plano dará conta de uma certa parcela do conjunto das tarefas que constarão do método explícito (concreto) que resultará da operacionalização da atual reflexão metodológica.

**(i) Indicadores e sua operacionalização**

Toma-se como base para todo o processo de M&A - em seus diferentes níveis e planos - um SISTEMA DE INDICADORES que contempla todas as dimensões da exclusão/inclusão social; porém não de forma homogênea na medida em que seus componentes têm diferentes graus de operacionalidade (vide em relação às fontes a TABELA I).

Este Sistema está baseado em determinados *INDICADORES*, desdobrados em *componentes pertinentes* como operacionalizações dos indicadores. Sua operacionalidade concreta (no Momento Zero) depende ainda da disponibilidade de variáveis (e dados) nas diferentes fontes.

Na TABELA III (nas duas partes A. e B.), reproduzida a seguir, encontram-se os indicadores com apenas aqueles componentes pertinentes que são mensuráveis (através das variáveis indicadas) *dentro das condições dadas para o Momento Zero*.

TABELA III: Sistema de Informação

**A. COMPOSIÇÃO DOS INDICADORES**

INDICADORES	DIMENSÃO DA EXCLUSÃO	COMPONENTES
<b>Autonomia Cotidiana</b>		
Urbano (tradição, cultura)	valores e preconceitos sociais (em relação a gênero, raça etc.); discriminação social (origem social); estigmatização	<i>não há informações</i>
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	"cultura local": participação em associações, organizações comunitárias; festas ("funk"); eventos religiosos;	<b>Associações e Organizações Comunitárias (incl.econom.)</b> 1-Atividades Econômicas 2-Associação de moradores 3-Centros comunitários <b>Eventos e atividades culturais</b> 1- Recreação/cultura/esportes

INDICADORES	DIMENSÃO DA EXCLUSÃO	COMPONENTES
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	renda, instrução (grau de escolaridade); chefes; tamanho e composição das famílias (no de filhos); distribuição etária incidência de doenças; taxas de mortalidade documentos de identificação; atividades exercidas	<b>Características Individuais</b>  1- Homens e mulheres  <b>Características Familiares</b>  1- Família  2- Crianças
<b>Ambiente e Recursos Cotidianos</b>		
Urbano (tradição, cultura)	caminhos percorridos diariamente (para lugares como escola, trabalho, compras etc.);	<i>não há informações</i>
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	circuitos dentro da favela; padrão construtivo das casas e prédios	<b>Padrão construtivo</b> 1-Casa 2-Da área
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	tipo de moradia titularização fundiária forma de construção no. de cômodos uso de bens duráveis (domésticos) infra-estrutura disponível: - água; - esgoto; - energia; - telefonia coleta de lixo	<b>Carac. da moradia (domicílio)</b> 1-Domicílios 2-Casas/apartamentos <b>Infra-estrutura local</b> 1-Água 2-Esgoto 3-Lixo
<b>Inserção nos Mercados</b>		
Urbano (tradição, cultura)	"localização" dos mercados	<i>não há informações</i>
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)		<i>não há informações</i>
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	inserção nos mercados: - trabalho (qualificação profissional, salário) - consumo (pauta, gastos) financeiro (juros) fundiário e imobiliário (renda) aluguel	<b>Trabalho</b> 1-Formação <b>Consumo</b> 1-Renda 2-Casa <b>Imobiliário</b> 1-Casa/domicílio
<b>Acessibilidade e Circulação</b>		
Urbano (tradição, cultura)	inserção no sistema viário urbano; vias de acesso existentes rede de telefonia	<i>não há informações</i>
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	vias internas praças quadras postos telefônicos	<b>Vias de acesso e circulação</b> <b>Transporte</b> <b>Praças e campos</b>
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização		

INDICADORES	DIMENSÃO DA EXCLUSÃO	COMPONENTES
<b>Conforto Ambiental e Urbanístico</b>		
Urbano (tradição, cultura)	localização do sítio, relevo, riscos ambientais ambiente construído (incl. padrão urbanístico) no entorno, bairro etc. integração das redes com as redes urbanas (sistema geral)	Condições do sítio
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	forma de ocupação do sítio (riscos), ambiente construído, inclusive redes de infra-estrutura padrão urbanístico historicamente desenvolvido	Formas de ocupação
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização		
<b>Desenvolvimento Humano-Social</b>		
Urbano (tradição, cultura)	escolas postos de saúde ambulâncias creches postos policiais, bombeiros meios de transporte praças quadras de esporte	Equipamentos coletivos  Serviços Urbanos (creches, escolas)
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	proteção à maternidade e à infância combate à criminalidade e violência; clubes de esporte	Clubes
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	respeito à privacidade	<i>não há informações</i>
<b>Expressão Política</b>		
Urbano (tradição, cultura)	organismos do Estado institutos legais partidos entidades de classe etc. acessibilidade	<i>não há informações</i>
Coletivo (comunidade, sociedade - identidade)	representações (escritórios etc.) dentro da favela; associações e organizações comunitárias	<b>mobilizações, movimentos, fóruns etc</b>
Moradores / domicílios - famílias, população - sua caracterização	título de eleitor direitos e obrigações civis	<i>não há informações</i>

**B. OS COMPONENTES E SUA OPERACIONALIZAÇÃO ATRAVÉS DE VARIÁVEIS**

Componente	Variável	Fontes
<b>Características Individuais</b> 1- Homens e mulheres	1- Alfabetização (por faixa etária), 2- Instrução (por faixa etária) 3- Renda (do chefe em faixas, s/renda e média nominal) 4- Chefe, chefe alfabet., cônjuge, pensionista 5- número de moradores por domicílio	IBGE  Edu Sanitária
<b>Características Familiares</b>	Situação funcional e mercado de trabalho (moradores	

<p>1- Família</p> <p>2- Crianças</p> <p><b>Associações e Organizações Comunitárias (incl. econom.)</b></p> <p>1-Atividades Econômicas</p> <p>2- Associação de moradores</p> <p>3-Centros comunitários</p> <p><b>Eventos e atividades culturais</b></p> <p>1- Recreação/cultura/esportes</p>	<p>1-Tempo de moradia na área, local de moradia anterior, renda familiar, dados dos moradores da casa (parentesco, escolaridade, situação funcional e mercado de trabalho)</p> <p>1-Mortalidade (último ano menor de 5 anos, idade e causa)</p> <p>1-Aleitamento, localização durante o dia, vacinação e dados sobre a mãe(escolaridade, idade)</p> <p>1-Comércio (açougue, birosca, padaria, armarinho, mercado), Serviços (borracheiro, barbeiro, oficina/reparo, costureiro) Atividade manufaturei-ras/agrícolas e criação de animais - existe ou não</p> <p>1-Existe ou não, nome, presidente, nº de associados</p> <p>2-Participa de AM, desde quando, é sindicalizado, se sim de que forma participa e nome do sindicato.</p> <p>1- Público e privado na comunidade e no entorno (existe ou não)</p> <p>1-Estabelecimentos de recreação (clubes, escolas de samba, praças, campos de futebol) - favela e entorno</p> <p>1-Indicação das áreas de lazer e esportivas na favela e no entorno</p>	<p>Edu Sanitária</p> <p>Edu sanitária SMDS (- 7 anos)</p> <p>Sabren</p> <p>Sabren SMDS (+15anos)</p> <p>Sabren</p> <p>Cad. Encargos</p>
<p><b>Carac. da moradia (domicílio)</b></p> <p>1-Domicílios</p> <p>2- Casas/apartamentos</p> <p><b>Infra-estrutura local</b></p> <p>1-Água</p> <p>2-Esgoto</p>	<p>1-Total, total DPP, Total DPI, Condição de ocupação (próprio,alugado)</p> <p>1-Lotes, dd, ano de ocupação</p> <p>3- Número de unidades habitacionais</p> <p>4-Uso e ocupação do solo na área de intervenção nº de domicílios (contagem em campo)</p> <p>1-Total de casas e total de casa em aglomerado subnormal</p> <p>1-Tipo de construção (estrutura de concreto, cobertura, janelas,cômodos)</p> <p>1-Tipo de construção</p> <p>1-Nº de pavimentos das edificações, tipo de material</p> <p>1-Com canalização interna: rede geral, poço/nascente, outra forma Sem canalização interna: rede geral, poço/nascente, outra forma</p> <p>1-Implantado/rede total oficial+descrição geral do sistema</p> <p>1-Como a água vem para casa, quantos pontos existem(exceto descarga) como é a frequência</p> <p>1-Rede geral, poço, bica coletiva e outros</p> <p>1-Sistema existente, localização das principais redes de distribuição, reservatórios, recalques(estado e implantação, redes existentes no entorno e possíveis pontos de adução)</p> <p>1-Instal.sanitária só domicílio, rede geral, fossa séptica, fossa séptica-rede pluvial, f.séptica-sem escoadouro</p> <p>Inst. sanit. só dom. fossa rudimentar</p> <p>Inst. sanit. só dom. vala, outro, não sabe</p>	<p><b>IBGE</b></p> <p>Sabren Reg. Fundiária Cad. Encargos</p> <p><b>IBGE</b></p> <p>Edu. Sanitária SMDS Cad. Encargos</p> <p><b>IBGE</b></p> <p>Sabren Edu. Sanitária</p> <p>SMDS Cad. Encargos</p> <p><b>IBGE</b></p>

<p><b>3-Lixo</b></p> <p><b>Padrão construtivo</b></p> <p>1-Casa</p> <p>2-Da área</p>	<p>Inst. sanitária comum mais de um, rede geral, fossa séptica, fossa séptica -rede pluvial, f.séptica-sem escoadouro, fossa rudimentar                  Inst. sanit. comum fossa rudimentar, vala, outro, não sabe                  Inst. sanitária - não tem                  1-Sistema de esgotamento sanitário: ligado à rede de drenagem, qualidade (ruim/boa), destino e descrição geral do sistema                  1--A casa possui vaso sanitário, posição da saída, local de despejo do esgoto do vaso, vaso ligado a f.séptica e esta está ligada à rede de esgoto ou drenagem? Há caixa de gordura?                  1-Destino: rede geral, fossa, vala e outros                  1-Indicação em planta das redes existentes, destino final e seu estado, como foram implantadas. Sistema de esgotamento do entorno</p> <p>1-Lixo coletado, diretamente, indiretamente                  Lixo queimado                  Lixo enterrado                  Lixo jogado em: terreno baldio, rio/lago/mar,                  Lixo - outro destino</p> <p>1Sistema de limpeza pública: parcial/moradores + descrição geral do sistema de limpeza pública.                  1-O lixo da casa é guardado em recipiente: aberto, fechado.                  Não é guardado.                  Como é feita a retirada? Qual a frequência da coleta?                  Há lixão perto?                  1-Destino do lixo: coleta direta, coleta indireta, jogado em terrenos, vala/rio e outros                  1-Identificação dos pontos de despejo e destino final.                  Atendimento da Comlurb na área e no entorno.                  Levantamento estimativo da quantidade de lixo e entulho produzidos por dia, definindo bacias de contribuição e pontos estacionários de despejos</p> <p>1-Tipo de construção, estrutura de concreto, cobertura janelas e cômodos                  1-Tipo de construção                  1-Nº de pavimentos das edificações, tipo de material</p>	<p>Sabren</p> <p>Edu. Sanitária</p> <p>SMDS Cad. Encargos IBGE</p> <p>Sabren</p> <p>Edu Sanitária</p> <p>SMDS</p> <p>Cad. Encargos</p> <p>Edu sanitária SMDS Cad. Encargos</p>
<p><b>Trabalho</b></p> <p>1-Formação</p> <p><b>Consumo</b></p> <p>1-Renda</p> <p>2-Casa</p> <p><b>Imobiliário</b></p>	<p>1-Instrução -Nível de instrução - por anos de estudos                  1-Escolaridade, situação funcional e mercado de trabalho (moradores)</p> <p>1-Comércio (açougue, biosca, padaria, armarinho, mercado) , Serviços (borracheiro, barbeiro, oficina/reparo, costureiro) Atividade manufaturei-ras/agrícolas e criação de animais - existe ou não</p> <p>1-Do chefe em dpp, de ½ s.m. 1 a 1 até 20 , sem rendim. s/declaração                  Renda média nominal do chefe, mulher chefe</p> <p>1-Renda familiar                  1-Renda familiar</p> <p>1-A casa tem filtro, geladeira, já sofreu acidente, criam animais.</p>	<p>IBGE Edu Sanitária</p> <p>IBGE</p> <p>Edu sanitária SMDS Edu</p>

<p>1- Casa/domicílio</p>	<p>1-Condição de ocupação (próprio, próprio a construção e o terreno, próprio só a construção, alugado, cedido, cedido por empregador, cedido por particular, outra) 1-Tempo de moradia da família na área, local de moradia anterior 1-Titularidade (Público: União, Estado e Município - Privado)</p>	<p>Sanitária  IBGE  Edu Sanitária Reg.Fundiária</p>
<p>Vias de acesso e circulação</p> <p>Transporte</p> <p>Praças e campos</p>	<p>1-Via Veículo e Via Pedestre - Pavimentada e não pavimentada 1-Fotografias aéreas - interpretadas + Plantas Cadastrais (IPLAN) 1-Trecho: Plano / inclinado. Pavimentado: sim ou não 1-Vários tipos de circulação existentes, classificação: ruas, escadaria e rampas - pavimentadas ou não</p> <p>1-Transporte Coletivo (ônibus,trem e metrô) - Ocorrência, distância e frequência + Descrição geral do Transporte Coletivo 1-Disponibilidade 1-Transporte coletivo: existe ou precário</p> <p>1-Indicação das áreas de lazer e esportivas na favela e no entorno 1-Praças, campos de futebol - favela e entorno 1-Possui, possui mais de um</p>	<p>Diagnósticos (I) IPLAN/Sabren Edu Sanitária Cad. Encargos</p> <p>Sabren  Cad. Encargos Diagnósticos (I)</p> <p>Cad. Encargos Sabren Diagnósticos (I)</p>
<p>Condições do sítio</p> <p>Formas de ocupação</p>	<p>1-Áreas de risco (desabamento,inundação) + Descrição Geral dos problemas de risco 1-P/maiores de 15 anos: informações sobre percepção de alteração ambiental (cheiro, barulho, pele, respiração, água) 1-Cobertura Vegetal existente: Desmatamento e reflorestamento 2-Identificação das áreas de risco geotécnico, inundações e outros (através de base de dados já existente) 3-Problemas ambientais existentes na área e no entorno (poluição, erosão, áreas degradadas) 4-Legislação ambiental relativa à área 5-Situação geográfica e topográfica - delimitação de áreas em ha 6-Identificação, Bacia, sub-bacia e microbacia</p> <p>1-Uso e ocupação do solo na área de intervenção 2-Nº de pavimentos das edificações, tipo de material 1-Número de domicílios 2-Total de casas e total de casa em aglomerado sub-normal 3-Número de moradores por domicílio 1-Tipo de construção (alvenaria,barro, madeira, combinações) 1-Tipo de construção da casa, estrutura de concreto, cobertura, janelas e cômodos</p>	<p>Sabren Edu Sanitária</p> <p>Cad. Encargos</p> <p>Cad. Encargos</p> <p>IBGE</p> <p>SMDS Edu. Sanitária</p>
<p>Equipamentos</p>	<p>1-Estabelecimentos de Educação, telefones públicos e</p>	<p>Sabren</p>

<b>coletivos</b>	estabelecimentos de saúde: públicos e privados na comunidade e no entorno. Condições de atendimento e problemas. 1-Educação, telefonia, saúde e correios: Possui, possui mais de um: favela e entorno	Diagnósticos (I)
<b>Serviços Urbanos (creches, escolas)</b>	1-Nível de atendimento (Escolas_ 1ª a 4ª e 5ª a 8ª + 2º grau) 1-Criança - Frequência unidade de saúde 2-Criança - Frequência creche	SME SMDS
<b>Praças e campos</b>	1-Indicação das áreas de lazer e esportivas na favela e no entorno 1-Praças, campos de futebol - favela e entorno 1-Possui, possui mais de um	Cad. Encargos Sabren Diagnósticos (I)
<b>mobilizações, movimentos, fóruns etc</b>	1-+ 15 anos, participa de AM	Edu.Sanitária

## (ii) Primeira proposta para a realização do método

## 1. NÍVEL

É o nível no qual os indicadores não se referem nem ao PROAP-Rio e nem apenas indiretamente à questão da exclusão; foram determinados pelos pressupostos no Marco Lógico:

Indicador	Variável	Índice / Periodicidade	Fonte
Sustentação econômica	Crescimento econômico em diferentes escalas; emprego	PIB nacional, estadual, municipal; taxas de desemprego	IBGE, FGV
Política urbana e dispositivos constitucionais	Regulamentação dos Art. na Constituição; Programas Federais (Secr. Políticas Urbanas)	Leis, Decretos, Programas especiais	Diário Oficial
Controle urbanístico local	Legislação municipal a respeito	idem	idem
Mobilização (população)	Quadro geral da mobilização da Sociedade Civil	qualificação (Viva RIO etc.) e quantificação (atuação)	Órgãos como FASE etc.
Combate ao tráfico de drogas e à violência	Drogas e armas apreendidas	nº, kg	Polícia
Compatibilidade entre níveis de governo	Partidos dos respectivos governos;	nome dos partidos	
Relacionamento Câmara - Governo	Relação de força entre vereadores governistas e da oposição	nº de vereadores	Câmara
Convênios entre órgãos setoriais	Convênio com a CEDAE		
Qualificação e motivação dos técnicos da adm.		nº de pessoas; participação em cursos; salários	Prefeitura
Estabilidade financeira (finanças da Prefeitura)	Orçamento municipal; liberação dos recursos do BID	valores, distribuição por	Prefeitura
Fluxo regular de recursos	Gastos para o próprio PROAP; cronograma do desembolso		Prefeitura
Padrões urbanísticos	Regulamentos particulares para as áreas (AEIS; PAL etc.)	nº, datas	Prefeitura
Envolvimento da população na implantação			Cad. Encargos

Estes indicadores não são considerados nem pertinentes, nem relevantes em primeira aproximação pois não se referem necessariamente à situação dentro das favelas. Na medida que reúne os pressupostos do Programa, seu monitoramento poderá balizar a execução e os efeitos do Programa a médio e longo prazo.

**2. NÍVEL**

Contempla aqueles componentes dos indicadores do SISTEMA (vide TABELA III) que ajudam explicitar o contexto geral das dificuldades que a população favelada enfrenta em cada lugar; são pertinentes na medida em que permitem uma melhor apreciação do desafio que o Programa vem enfrentando sem poder dar conta de todos os aspectos do quadro de exclusão/inclusão.

Indicador/Componente	Variável	Índice	Fonte
<b>Autonomia Cotidiana</b>			
Características Individuais	Alfabetização da população		IBGE
Características familiares	Tempo de moradia; local de moradia anterior		SABREN
<b>Ambiente e Recursos Cotidianos</b>			
Características da moradia	possui estrutura de concreto, qual a cobertura, quantas janelas e cômodos.		Edu Sanitária
	Tipo de material		Cad. Encargos
Infra-estrutura (água)	Como a água vem para casa, quantos pontos existem, exceto descarga.		SMDS
	(esgoto)	A casa possui vaso sanitário, posição de saída. Há caixa de gordura?	Edu Sanitária
(lixo)	O lixo da casa é guardado em recipiente (aberto, fechado e não é guardado)		Edu Sanitária
Padrão construtivo (casa e área)	Tipo de construção (alvenaria, madeira, estuque, misto, outros), estrutura de concreto (sapata, viga, pilar), cobertura, janelas		Edu Sanitária
	Tipo de construção (alvenaria, barro, madeira e combinações)		SMDS
<b>Inserção nos Mercados</b>			
Imobiliário	Tempo de moradia da família na área, local de moradia anterior		Edu Sanitária
<b>Acessibilidade e Circulação</b>			
Transporte	Transporte coletivo: disponibilidade, distância e frequência.		Sabren
	Disponibilidade		Cad. Encargos
	Transporte coletivo (existe ou precário)		Diagnósticos (i)

Indicador/Componente	Variável	Índice	Fonte
<b>Conforto Urbanístico e Ambiental</b>			
Condições do sítio	Legislação ambiental relativa a área, situação geográfica e topográfica		Cad. Encargos
Formas de ocupação	Tipo de construção da casa, estrutura de concreto, cobertura e janelas		Edu. Sanitária
	Tipo de construção		SMDS
<b>Desenvolvimento Humano-Social</b>			
Equipamentos coletivos	Estabelecimentos de educação, telefones públicos, estabelecimentos de saúde: públicos e privados (comunidade e entorno) + condições de atendimento e problemas Educação, telefonia, saúde e correios: possui, possui mais de um - favela e entorno		Sabren  Diagnósticos (i)
Serviços Urbanos (creches, escolas)	Nível de atendimento (escola (1ª a 4ª e 5ª a 8ª - 2º grau)		
<b>Expressão Política</b>			

Estes dados precisam ser reunidos e organizados para cada favela; quando as fontes permitirem, estas variáveis serão observadas a longo prazo. Ou seja, no MOMENTO 2000 pretende-se comparar a situação naquele instante com o contexto antes da iniciação do Programa

### 3. NÍVEL

Resumimos, na planilha da página seguinte, as principais variáveis que são consideradas tanto pertinentes (dizem respeito à exclusão/inclusão social) como relevantes (referem-se aos campos de intervenção do PROAP).

Tendencialmente, as variáveis que serão usadas num dos Planos sempre serão aproveitadas nos Planos seguintes (por exemplo, as variáveis do 1º Plano podem ser usados até o 4º Plano etc.); o contrário não é possível por causa das restrições que as fontes imputam aos dados.

RELATÓRIO FINAL - Indicadores de Avaliação de Programas Sociais - Coord. R. Randolph

PLANILHA SINTÉTICA

	NÍVEL 3			
	1º Plano	2º Plano	3º Plano	4º Plano
<b>AUTONOMIA COTIDIANA</b>	Renda (chefe): Instrução(chefe/ano de estudo) nº de pessoas por domicílio		Associação de moradores	Renda (familiar); parentesco; mortalidade; aleitamento Situação funcional (carteira assinada, sem carteira assinada, autônomo, não sabe)
<b>AMBIENTE</b>	Domicílios(total dpp/dpi)		Eventos e atividades coletivas	Uso e ocupação do solo, nº de domicílios -contegem em campo (Cad. Encargos) Cômodos (Edu Sanitária) Número de pavimentos (Cad. Encargos)
<b>RECURSOS</b>	Condição de ocupação (Próprio/alugado)			
<b>COTIDIANOS</b>	Total de casa e casa em aglomerado subnormal infraestrutura: água, esgoto e lixo		Sistema de esgotamento sanitário-ligado a rede de drenagem. Qualidade: boa ou ruim, destino e descrição geral do sistema (Sabren) Indicação em planta das redes existentes, destino final e seu estado, como foram implantadas. Sistema de esgotamento do entorno.	Local de despejo do esgoto do vaso - f. séptica e esta etá ligada à rede de esgoto ou drenagem? (Edu Sanitária) Esgoto - destino: rede geral, fossa, vala e outros
			Sistema existente, localização das principais redes de distribuição e reservatórios, recalques, redes existentes no entorno e possíveis pontos de adução (Cad. Encargos)	Sistema de abastecimento de água: implantada/rede geral. Qualidade: parte boa/ruim e descrição geral do sistema (Sabren)
			Identificação dos pontos de despejo e destino final. Atendimento da Comlurb na área e no entorno	Como a água vem para a casa Encanada da rua - oficial e clandestina, encanada - poço ou mina ... (Edu Sanitária) Sistema de limpeza pública: parcial/moradores = descrição geral do sistema (Sabren) Destino do Lixo: coleta direta/indireta. Jogado em: vala, rio, outros (SMDS) Como é feita a retirada (Edu Sanitária)
<b>INSERÇÃO</b>	Condições: Instrução(chefe/ano de estudo) (Mercado de trabalho)			Escolaridade(não alfabetizada, até 2ª série, da 3ª a 7ª, 1º grau completo, 2º grau incompleto/completo e 3º grau
<b>NOS MERCADOS</b>	Renda (chefe, de ½ s.m. 1 a 1 até 20 s.m., sem rendimento, sem declaração e renda média nominal do chefe) Condição de ocupação (próprio, próprio a construção e o terreno, só a consigração, alugado, cedido...)			Situação funcional (carteira assinada, sem carteira assinada, autônomo, não sabe) Renda familiar (Edu Sanitária)
				Renda Familiar (SMDS) Titularidade (público./E/M) e provado) - (Reg. Fundiária)

NÍVEL 3

RELATÓRIO FINAL - Indicadores de Avaliação de Programas Sociais - Coord. R. Randolph

INDICADOR	1° Plano	2° Plano	3° Plano	4° Plano
<b>ACESSIBILIDADE</b>			Praças como elemento da circulação (Sabren)	Via veículo/peDESTRE-pavimentada ou não (Diagnóstico-I),
<b>CIRCULAÇÃO</b>				Fotografias aéreas-interpretadas + Plantas cadastrais (PLAN-RIO) Trecho: Plano/inclinado, pavimentado ou não (Edu Sanitária) Vários tipos de circulação existentes: classificação: ruas, escadarias, rampas - pavimentadas ou não (Cad. Encargos) Uso e ocupação do solo na área de intervenção e número de pavimentos das edificações (Cad. Encargos)
<b>CONFORTO URBANÍSTICO</b>	Número de domicílios, número de moradores por domicílio e Total de casas e cas em aglomerado sub-normal			Áreas de risco: desabamento, inundação. + Descrição geral dos problemas de risco (Sabren) Informações sobre percepção de alteração ambiental: cheiro, barulho, respiração, água, pele (Edu. Sanitária - maiores de 15 anos)
<b>AMBIENTAL</b>			Problemas ambientais da área e do entorno (poluição etc)	Cobertura vegetal existente: reflorestamento e desmatamento e identificação das áreas de risco geotécnico, inundações e outros) Cad. Encargos - através de dados já existentes)
<b>DESENVOLVIMENTO HUMANO-SOCIAL</b>			Indicação das áreas de lazer e esportivas -fav/entorno(CAD. Encargos) + Praças e campos de futebol -fav/entorno	Criança que frequenta unidade de saúde e criança que frequenta creche (SMDS)
<b>EXPRESSÃO POLÍTICA</b>				Participa de AM (Edu sanitária - maiores de 15 anos)

## (iii) Variáveis de comparação

Chamamos de *variáveis estratégicas* aquelas que são tanto pertinentes como relevantes e que foram utilizadas por diferentes órgãos de levantamentos (em parte com metodologias diferentes). Devido ao problema da comparabilidade entre os dados destas fontes, são estas variáveis "repetidas" que podem indicar a compatibilidade entre as fontes - ou o grau de precisão e imprecisão de uma fonte em relação a outras. Em relação à análise entre diferentes PLANOS poderão assegurar a comparabilidade entre eles.

Indicador	Variável	FONTES
Autonomia Cotidiana	Renda	IBGE (Chefe); Edu. Sanit. (Familiar)
	Instrução / Escolaridade	IBGE; Edu. Sanitária
	Nº de pessoas por domicílio	IBGE; Edu. Sanitária (Parentesco)
	Associação de Moradores: existe ou não, nome, presidente e nº de associados. Participa ou não e desde quando	Sabren; SMDS (+ de 15 anos)
Ambiente e Recursos Cotidianos	Total Domicílio Particular Permanente, Total Domicílio Particular Improvisado. Condição de ocupação (próprio ou alugado)	IBGE; Sabren
	Nº de domicílios; nº de unidades habitacionais e total de casa em aglomerado subnormal	Reg Fundiária; Caderno de Encargos e IBGE
	Tipo de construção	Educ. Sanitária; SMDS
	Água com/sem canalização interna: rede geral, poço/nascente, outra forma	IBGE; Sabren; Educ. Sanitária e SMDS
	Sistema de esgotamento sanitário	IBGE; Sabren; Educ. Sanitária; SMDS e Caderno de Encargos
	Lixo	IBGE; Sabren; Educ. Sanitária; SMDS e Caderno de Encargos
Inserção nos Mercados		
Acessibilidade e Circulação	Vias pavimentadas	Educ. Sanitária e Diagnósticos
Conforto Urbanístico e Ambiental		
Desenvolvimento Humano-Social		
Expressão Política	Sindicalizado ou não. Se sim de que forma participa e nome do sindicato	Sabren; SMDS (+ de 15 anos)

### 4.3. Experimentação e Ilustração da Formação de Indicadores

a) A operacionalização dos indicadores passa pela sucessiva eliminação das intermediações entre seu patamar conceitual e seu patamar operacional; em outras palavras, procura-se relacionar diretamente a operação da mensuração ao significado conceitual do indicador.

Uma primeira aproximação entre estes patamares (*indicador* enquanto conceito e *variável* enquanto representação empírica) apresenta-se na seguinte tabela:

INDICADOR	VARIÁVEIS
Autonomia Cotidiana	Renda (familiar); parentesco; mortalidade; aleitamento Situac�o funcional (carteira assinada, sem carteira assinada, autônomo, não sabe)
Ambiente e Recursos cotidianos	Uso e ocupa�o do solo, n� de domicílios  Cômodos e n� de pavimentos Local de despejo do esgoto do vaso - f. séptica e esta ligada: � rede de esgoto ou drenagem? Esgoto - destino: rede geral, fossa, vala e outros Sistema de abastecimento de água: implantada/rede geral. Qualidade: parte boa/ruim e descri�o geral do sistema Rede geral, poço, bica e outros Como a água vem para a casa Encanada da rua - oficial e clandestina, encanada - poço ou mina . Sistema de limpeza pública: parcial/moradores = descri�o geral do sistema Destino do Lixo: coleta direta/indireta. Jogado em: vala, rio, outros Como � feita a retirada?
Inser�o nos Mercados	Escolaridade (não alfabetizada, até 2� série, da 3� a 7�, 1� grau completo, 2� grau incompleto/completo e 3� grau) Situac�o funcional (carteira assinada, sem carteira assinada, autônomo, não sabe) Renda familiar e Titularidade (público:U/E/M e privado)
Acessibilidade e Circula�o	Via veículo/pedestre-pavimentada ou não Fotografias aéreas-interpretadas + Plantas cadastrais Trecho: Plano/inclinado, pavimentado ou não Vários tipos de circula�o existentes: classifica�o: ruas, escadarias, rampas - pavimentadas ou não.
Conforto Urbanístico e Ambiental	Uso e ocupa�o do solo na área de interven�o e número de pavimentos das edifica�es.  �reas de risco: desabamento, inunda�o. + Descri�o geral dos problemas de risco Informa�es sobre percep�o de altera�o ambiental: cheiro, barulho, respira�o, água, pele Cobertura vegetal existente: reflorestamento e desmatamento e Identifica�o das áreas de risco geotécnico, inunda�es e outros)
Desenv. Humano e Social	Criança que frequenta unidade de saúde e criança que frequenta creche.
Expressão Política	Participa de AM

b) Com a finalidade de explicitar mais as relações entre os dois patamares mencionados, serão apresentados, a seguir, alguns (serão três) exemplos de indicadores onde procuramos explicitar melhor seu modo de construção; trata-se, obviamente, de uma primeira tentativa que necessitaria ser mais aprofundada e detalhada.

---

## 1 - Autonomia Cotidiana

---

Variáveis selecionadas:

Renda ( também familiar); parentesco; mortalidade; aleitamento  
Situação funcional (carteira assinada, sem carteira assinada, autônomo, não sabe)

*Considerações acerca dos dados da variável "renda":*

- No IBGE está relacionada ao chefe do domicílio. Possibilidade de renda média e outros cruzamentos, p.ex., renda x nível de instrução
- Na Edu. Sanitária e na SMDS está disponível para a família ou domicílio - "renda familiar".

*Considerações acerca do dados da variável "mortalidade":*

- Na Edu Sanitária como uma pergunta direta relacionada à morte de criança menor de 3 anos no domicílio/casa. Há também uma pergunta quanto à causa. Possibilidade de levantamento de "informação bruta" mortalidade infantil por causa x, y ou z em períodos distintos/evolução.

**Considerações acerca dos dados da variável "situação funcional":**

- Na Edu. Sanitária relacionada ao moradores do domicílio (possibilidade nº de domicílios X situação funcional X, Y ou Z. Também renda familiar X situação funcional.
- Apesar de contar com a variável "renda" disponível também no IBGE, é importante ressaltar que todos as demais variáveis desse indicador estão disponibilizadas pela fonte Edu Sanitária.

Uma possível alternativa de pesar as variáveis (na sua contribuição para o indicador) seria aquela onde o peso decresce na seguinte ordem: renda, situação funcional, mortalidade e aleitamento.

Dessa forma a "melhor favela" referente ao indicador **autonomia cotidiana** seria aquela onde a renda (renda média dos chefes de família, chefes que ganham até 2 s.m., chefes que ganham > de 10 s.m.)<sup>3</sup> fosse maior, a proporção de trabalhadores com carteira assinada fosse maior, que apresentasse a menor taxa de mortalidade, notadamente infantil e tivesse o maior percentual de crianças com aleitamento materno total.

---

<sup>3</sup> Já utilizada pela IPLANRIO conforme Jornal do Brasil, 23/03/97 caderno Cidade- pag 31.

## 2 - Ambiente e Recursos Cotidianos

Variáveis selecionadas:

Uso e ocupação do solo, nº de domicílios. Cômodos e nº de pavimentos.  
Local de despejo do esgoto do vaso - f. séptica e esta ligada: à rede de esgoto ou drenagem?  
Esgoto - destino: rede geral, fossa, vala e outros  
Sistema de abastecimento de água: implantada/rede geral. Qualidade: parte boa/ruim e descrição geral do sistema. Rede geral, poço, bica e outros  
Como a água vem para a casa Encanada da rua - oficial e clandestina, encanada - poço ou mina .  
Sistema de limpeza pública: parcial/moradores = descrição geral do sistema  
Destino do Lixo: coleta direta/indireta. Jogado em: vala, rio, outros  
Como é feita a retirada?

*Considerações acerca da variável "uso e ocupação do solo":*

(ainda a ser elaborado)

*Considerações acerca da variável "nº de domicílios":*

- Disponível no IBGE para a favela e para o bairro. Possibilita cruzamento com outras variáveis, p.ex.: população - obtendo-se um tipo de densidade demográfica. O acompanhamento (CD-91/CD-2000) permite avaliar o ritmo de crescimento da favela com o entorno ou com as demais favelas. É também uma variável estratégica na medida em que é a base para a definição de outras porcentagens - p.ex.: % de domicílios com água encanada, com esgoto, com coleta de lixo etc.

*Considerações acerca das variáveis: "cômodos" e "nº de pavimentos"*

- Consideramos que essas variáveis possibilitam, quando correlacionadas com a variável "nº de domicílios", uma leitura, de certa forma, qualitativa da favela, no que se refere por exemplo ao seu adensamento populacional e suas relações com o lixo, esgoto e a água.
- Estão disponíveis na fonte SMDS e na Edu Sanitária

*Considerações acerca das variáveis: (água), (lixo) e (esgoto)*

- Todas estas variáveis estão disponíveis em todas as fontes, isto é, IBGE, Sabren, SMDS, Educação Sanitária.
- O que a IPLANRIO vem adotando é o critério do "inadequado", ou seja, percentual de domicílios com água, esgoto e coleta de lixo inadequados, este procedimento permite, sem dúvida uma "caracterização" entre as favelas e entre estas e os seus respectivos entornos, além de permitir a partir dos dados do Censo Demográfico 2000 um monitoramento/acompanhamento das melhorias proporcionadas pelo Programa nesses critérios.

Poder-se-ia trabalhar com as seguintes hipóteses: (i) que o procedimento já utilizado pela IPLANRIO<sup>4</sup> (para água, lixo e esgoto) seja acrescido e confrontado com os resultados das análises que utilizam outras variáveis e fontes (água, esgoto e lixo) ditas "de qualidade"<sup>5</sup> e (ii) que o "peso" das variáveis seja o seguinte, em ordem decrescente: esgoto, lixo, água, nº de pavimentos, nº de cômodos e nº de domicílios.

Dessa forma, a "melhor favela" em relação a indicador ambiente e recursos cotidianos seria aquela onde o percentual de esgoto, lixo e água inadequados apresentasse o menor índice pois de confrontados com aquelas mesmas variáveis ditas "qualitativas", que apresentasse a menor densidade no cruzamento entre nº de domicílios e nº de pavimentos e nº de cômodos.

### 3 - Inserção nos mercados

Variáveis selecionadas:

Escolaridade (não alfabetizada, até 2ª série, da 3ª a 7ª, 1º grau completo, 2º grau incompleto/completo e 3º grau)  
 Situação funcional (carteira assinada, sem carteira assinada, autônomo, não sabe)  
 Renda familiar e Titularidade (público:U/E/M e privado  
 (talvez incluir: condição de ocupação - próprio, alugado etc )

*Considerações acerca da variável "escolaridade".*

- Disponível no IBGE através do percentual dos chefes de família com *n* anos de estudos, isto é, percentual de chefes de família com > de 15 anos de estudo.
- Disponível também através do levantamento da Educação Sanitária em outros parâmetros diferentes do IBGE, mas que podem aferir a "qualidade" das informações.

É uma hipótese possível que o "peso" das variáveis varie em ordem decrescente: Situação funcional - carteira assinada, autônomo e sem carteira assinada (percentual de moradores com), Escolaridade 1º grau completo e equivalente em anos de estudo/IBGE e 2º grau completo e equivalente em anos de estudo/IBGE (percentual de moradores nestas condições), Renda familiar (renda média dos chefes de família uma vez que esta variável já foi utilizada no indicador "autonomia cotidiana" e por último a titularidade, ou seja, > percentual dos domicílios cuja condição de ocupação seja próprio.

Dessa forma, é nossa hipótese que a "melhor favela" referente ao indicador **inserção nos mercados** seja aquela que apresente o maior percentual de moradores com carteira assinada o maior percentual de crianças com o 1º grau concluído ou referentes anos de estudo (segundo suas respectivas faixas etárias) o maior percentual de jovens com o 2º grau completo ou referentes anos de estudo (também conforme suas

<sup>4</sup> Conforme Jornal do Brasil, 23/03/97, Caderno Cidade - pag. 31

<sup>5</sup> Vide, por exemplo, trabalho do Prof. Mauro Kleiman - IPPUR/UFRJ.

respectivas faixas etárias), maior renda média dos chefes de família em s.m. e o maior percentual de condição de ocupação "próprio - não pago".

Trabalhamos, por ora, os três primeiros indicadores do conjunto de sete para dar uma primeira idéia não apenas da operacionalização e, conseqüente, operacionalidade dos indicadores, mas também da própria operacionalidade do método que estamos propondo em traços ainda mais gerais.

#### **4.4. Representação do Resultado do M&A em Perfis**

Todas as sistematizações (em forma de matriz, tabela etc.) obtidas no decorrer da realização do método são em princípio resultados para o monitoramento e avaliação do PROAP; temos uma gama diversificada de indicadores e informações a respeito tanto da expressão dos pressupostos no Momento Zero, como também da situação particular de cada favela - enquanto contexto do PROAP ou já diretamente relacionado aos seus objetivos. Neste último caso será possível situar a favela dentro do contexto territorial maior da cidade do Rio de Janeiro (em relação ao seu bairro e às outras favelas em outras partes da cidade) como também de seu entorno imediato. Chega-se, então, por último a uma caracterização detalhada (Plano 4º) conforme explicitado antes.

Com o propósito de propiciar uma maior "compactação" desta ampla gama de informações propomos a elaboração de indicadores ainda mais agregados.

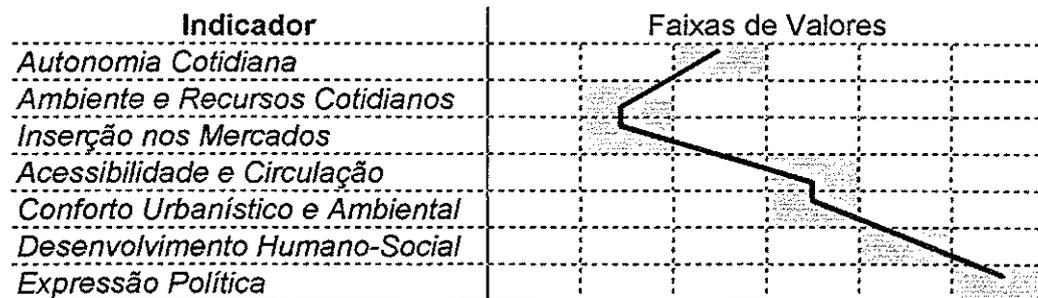
A partir da organização e sistematização de indicadores, componentes, variáveis e fontes (e seus respectivos dados) é possível, agora, reunir as principais características dos indicadores (Nível 3º, Planos 1º a 4º) e agregá-las numa só expressão matemática através de um algoritmo (cálculo); obviamente, cada um dos indicadores necessita uma forma de agregação particular, conforme poderia ser indicado nas linhas e colunas da tabela seguinte - a realização desta tarefa ficará para uma futura etapa da nossa investigação quando serão determinados variáveis, pesos, cálculos, valores etc.

Indicador	Variáveis	Cálculos
Autonomia Cotidiana		
Ambiente e Recursos Cotidianos		
Inserção nos Mercados		
Acessibilidade e Circulação		
Conforto Urbanístico e Ambiental		
Desenvolvimento Humano-Social		

Expressão Política		
--------------------	--	--

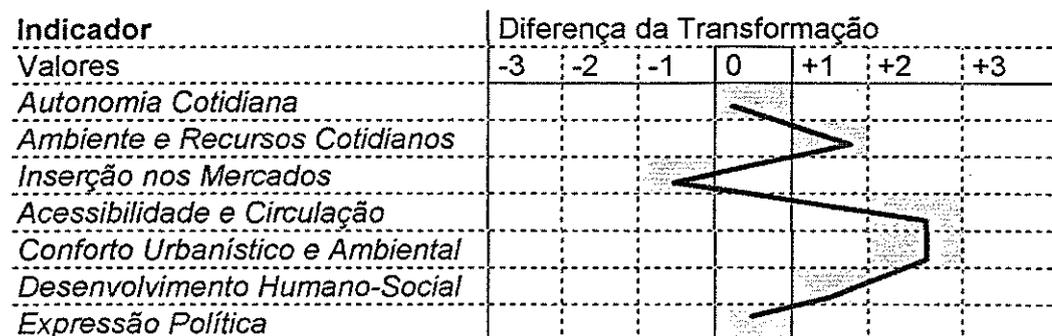
Como compreendemos os sete indicadores como DIMENSÕES diferentes da atuação do PROAP, não caberia elaborar sua síntese numérica; teremos como resultado último do processo do M&A no Momento Zero para cada favela um PERFIL que a caracterizará em relação às demais e servirá de base (referencial) para os Momentos Um e 2000 que, é óbvio, deverão seguir caminhos semelhantes aqueles que foram trilhados aqui.

Indicamos, através de um preenchimento simulado, como vislumbrar mais concretamente o resultado, ao nível 3, do M&A no Momento Zero para cada favela e loteamento irregular:



Uma forma da avaliação dos próprios resultados do Programa seria uma comparação entre estes diferentes momentos; uma comparação entre as situações antes da intervenção e seis meses após o término das obras poderá ser realizada enquanto um Perfil de Transformação que mede as mudanças (diferenças) expressas nos dois perfis correspondentes: (isto valeria, é óbvio, também para uma comparação do Momento 2000 com os outros dois)

PERFIL DE TRANSFORMAÇÃO / ALCANCE DE OBJETIVOS



O mesmo perfil poderia ser formado através da comparação do Momento Um com uma forma de perfil que seria deduzido dos próprios objetivos; certamente será

operacionalmente mais difícil na medida em que os objetivos do Programa não apresentam um grau muito elevado de "quantificabilidade"; porém, é nossa opinião, que este seria o caminho mais correto para averiguar se o Programa conseguiu satisfazer aquilo para o qual tinha se proposto.

<b>ANEXOS</b>	<b>90</b>
<b>I</b>	<b>91</b>
<b>Formulação de categorias de exclusão social conforme “Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo”</b>	
<b>II</b>	<b>92</b>
<b>Relação de documentos levantados e analisados</b>	
<b>III</b>	<b>95</b>
<b>Relação das entrevistas realizadas</b>	
<b>IV</b>	<b>96</b>
<b>Tabelas das fontes e das variáveis pesquisadas</b>	
<b>V</b>	<b>105</b>
<b>Características das favelas da 1ª fase segundo diagnósticos realizados pelos escritórios de arquitetura e da Prefeitura (Sistema de Análise Ambiental e da Amostra de Projetos)</b>	
1. Situação sócio-ambiental e infra-estrutura nas favelas (conforme escritórios)	
2. Infra-estrutura existente nas favelas (Prefeitura)	
3. Equipamentos coletivos existentes	
4. Situação da circulação e do acesso	
5. Situação fundiária nas favelas	
6. Problemas encontrados nas favelas	
7. Gráfico síntese dos principais problemas encontrados	
<b>TEXTO</b>	<b>113</b>

## ANEXO I - *Formulação das categorias de exclusão social, conforme "Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo"*

### INDICADORES de EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL

Indicador	Situação de exclusão	Explicitações
Autonomia (57 ss.)	Estar em situação social limite e situação de abandono	abandono/ausência de referência familiar; fragilidade do vínculo familiar; ausência para suprir a própria sobrevivência, etc.
	Viver no limiar de sobrevivência cotidiana	limite da pobreza absoluta; condições de habitação; des- e subemprego; baixo poder aquisitivo; não acesso aos direitos trabalhistas
	Ausência de condições de partilhar da consciência social	não acesso a meios de comunicação e cultura; não possibilidade de sindicalização, filiação partidária etc.
	Impossibilidade de representar suas necessidades, interesses e idéias	restrições à democracia e liberdade da palavra por causa da concentração dos meios de comunicação; ausência de visibilidade pública da situação de exclusão vivida, etc.
	Ausência de garantias a necessidades especiais sem cobertura a situações de vulnerabilidade e riscos	inexistência de seguridade social; vulnerabilidade atribuída à família e não à sociedade
	Ausência de segurança pessoal	perseguição por denúncias de corrupção e crimes inclusive pela polícia; torturas, castigos cruéis; detenções arbitrárias; etc.
	Ausência de segurança jurídica	corrupção no poder judicial e ausência de imparcialidade; restrições à aplicação das leis e da justiça
Qualidade de vida (71 ss.)	Viver em precária qualidade de vida urbana, provocada pela segregação espacial da pobreza com poucos serviços instalados e difíceis condições de acesso aos serviços	baixa possibilidade de uso dos serviços públicos; ausência de infra-estrutura; baixa oferta dos serviços sociais (na saúde, educação, cultura etc.); precária condição ambiental (áreas de risco)
	Vivência sob situação de sofrimento e violência e sob crise social	falta de segurança; alto índice de violência física
	Presença de movimentos e grupos de luta contra a exclusão e pelos direitos humanos e sociais gerais e das minorias	presença de: fóruns de defesa de políticas sociais e de direitos, conselhos tutelares (criança etc.), movimentos de luta; solidariedade da sociedade e da comunidade
Desenvolvimento Humano (89 ss.)	Privação do uso das energias criativas das pessoas e de suas capacidades, pelo não acesso à saúde, educação, cultura, para gerar oportunidades econômicas e sociais para si mesmos e para a sociedade	Criança, esperança de vida; saúde; educação, cultura: lazer, parques, cinema etc., expressão própria (festas) etc.
	Baixa utilização produtiva do desenvolvimento humano Privação de vida decente pela modernidade neoliberal e pela crise econômica	Oportunidade de empregos desigualdade da distribuição do PIB per capita; etc.
Equidade (105 ss.)	Vivência de formas de discriminação	discriminação e exclusão em serviços, escolas, no trabalho, etc., manifestação de preconceitos
	Inexistência de apoios a necessidades especiais	não atendimento aos direitos das pessoas com necessidades especiais
	Não provimento de uma rede de proteção social para enfrentar as situações de vulnerabilidade e risco principalmente dos mais pobres	grau de presença e qualidade do funcionamento de serviços que constituam a rede de proteção social (criança, adolescente, idoso, família etc.)
	Caráter assistencialista e subalternizador da rede de atenção à população em vulnerabilidade e risco	fisiologismo político nos serviços de assistência social; ausência de defesa dos direitos constitucionais, de gestão participativa, etc.
	Presença de movimentos e grupos de luta contra a exclusão e pelos direitos humanos e sociais e das minorias	presença de conselhos tutelares (crianças etc.); movimentos de luta; solidariedade da sociedade e comunidade

FONTE: SPOSATI, Aldaiza *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo*, São Paulo: EDUC, 1996

## ANEXO II - Documentos Levantados e Consultados

Documentos	Fonte / Origem
Relação favelas/escritório - SMH - PCRJ .com Favelas, Projetos: escritório - PCRJ, orçamento, tipo de obra (RioUrbe e/ou GeoRio), construtoras contratadas por escritório - comunidade	PCRJ
Relação de documentos / Planilha com informações sobre escritórios/ áreas e situação quanto a diagnóstico, plano int., anteproj., proj.básico, aditivo e obs.	IPLAN - Rio (maio - 96)
Ficha de acompanhamento dos contratos. Relaciona: Equipe Empresa/Favela início dos pagamentos, telefone e responsável pelos escritórios.	SMH
Relação Favela - Bairro - Documentos no IPLANRIO. Relaciona por escritório - favela os materiais produzidos (por ex: diagnóstico + Plano de Intervenção - xvolumes, projetos básicos, plantas) [É uma relação detalhada do DOC.003]	IPLANRIO
Folder/Livro da PCRJ - Título: Política Habitacional da cidade do RJ, com relação, nas palavras do Sec. Mun. de Habitação, dos "Programas que estruturam a política habitacional do RJ; [Favela-Bairro (urbanização/integração) - objetivos - pressupostos - quadro ilustrativo das áreas da 1ª etapa - o que melhora com Favela - Bairro, mapa com localização. Descrição/detalhes por favelas áreas.	PCRJ - SMH Obs: 2 cópias
Material brochura ref. Seminário e Workshop montado e monitorado pelo IBAM, no âmbito do programa Favela-Bairro com o tema: "Geração de emprego e renda/alternativas para as 16 favelas incluídas na 1ª etapa Favela-Bairro", com: (Sumário apres., dinâmica dos trabalho metas, expectativas dos participantes para 95, trabalho nos grupos, etc...)	PCRJ - SMH IBAM
Painéis (xerox) dos trabalhos apresentados em cartão Paraná, formato A2 (594 x 420mm) - vencedores do concurso - Códigos: 101, 102, 108, 111, 112, 114, 115, 116, 118, 121, 123 e 124.	SMH
Edital do concurso público para seleção de propostas metodológicas e físico-espaciais relativas à urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro - março 94 (+ anexo) dúvidas e respostas da direção do concurso aos grupos interessados em participar do concurso Favela-Bairro)	
Bases da Política Habitacional da Cidade do RJ (xerox): Texto preparado pelo GEAP - Grupo Executivo de Assentamentos Populares com: Bases da Política Habitacional, relação dos programas que implementam essa política e suas respectivas sinopses e órgãos envolvidos. Com cópia D.O. nº 072 Decreto 12.994 - Criação do GEAP	PCRJ - SMH
Folder programa : Favela-Bairro - 01	SMH
Idem 002 porém ref. 2ª fase do Projeto Favela-Bairro	SMH
Relatório 1ª visita à SMH - 25/04/96, entrevistas com o subsecretário Antonio Augusto Veríssimo	ORTES - SMH
Seleção de áreas - Assessoria técnicas/Sub-gerentes da SEH	SMH - Prefeitura
Parecer do Manoel Ribeiro - Consultor da FINEP	FINEP
Parecer FINEP - entregue em 29/05/95 - Manoel Ribeiro	FINEP
Avaliação do Programa Favela-Bairro consolidação dos termos de referência	FINEP
Prog. de Urb. de Assentamentos Populares: PROAP-RIO c/ domicílios/pop/área/ fiscais de obra e de projeto: 1ª fase e 2ª fase	SMH/PCRJ
Matriz de Marco Lógico do programa Favela-Bairro - Com Nova versão - atualizada pelo BID	PROAP-RIO
Metodologia de classificação de favelas - doc I e II	
Projeto BR082 "Critérios de Seleção e instrumentos de monitoramento e avaliação" - Parte I= Critérios de seleção de favelas e loteamentos a serem incluídos no programa e parte II= Avaliação e monitoramento do projeto, por Marcia Leite Arieira, Consultora.	PCRJ/BID
Anexos III-1 (Quadro síntese de classificação da favelas urbanizáveis = Projeto BID/SMH), III-2 (Programa de urbanização de assentamentos populares do Rio de Janeiro), V-1 (Rio de Janeiro Urban improvement Project)	PCRJ/BID

e V-2 (Summary Results of Survey on Child-care Alternatives in Favelas of Rio de Janeiro).	
Legenda das variáveis disponíveis das favelas (favela-bairro)	IBGE
Estudo Preliminar - Plano de Intervenção+ Estudo Preliminar - Relatório	Arquitraço Cooperativa
Relatório - Estudo Preliminar - Morro dos Prazeres e Escondidinho + mapas temáticos	Santa Teresa Arq. e Urbanismo, J&M Arq. e Urb. e Arplen Arq. e Construção
Projeto Básico - Memorial = Favela Morro União + 12 mapas, + Estudo Preliminar, +Plano de Intervenção + Projeto Básico - Especificações.	Plan - Plan. Integrado
Estudo Preliminar - Relatórios - Fernão Cardim	PAA-Plan.Arq.Amb.
"Proposta Metodológica", contendo: Histórico(cronológico), Ocupação e conformação espacial das favelas do Rio, Metodologia, Equipe, Pesquisa (com princípios do Projeto Urbanístico-total de 21 princípios), Projeto e Proposta de Legislação Urbanística.	? ?
Folders com especificações referentes aos Projetos Urbanísticos/Planos de Intervenção/Projeto piloto	Escritórios
Questionário p/ levantamento de vocação profissional e oportunidades de negócios(interno) - Com Quadro estatístico: Projeto 1 - Identificação de vocações profissionais e Quadro resumo demonstrativo do resultado parcial da pesquisa.	PCRJ. SMDS, SMH, SMDECT
Texto: <u>Base para a formulação de uma Política Habitacional para o Município do RJ</u>	Coord. de Hab. e Assuntos Fundiários da Sup. de Plan. Urb.
Memória: do texto indicativo das bases da Política Habitacional ao Favela Bairro. Com Procedimentos iniciais do programa, Objetivos, Pressupostos, Procedimentos, Órgãos envolvidos, Metodologia para o Gerenciamento, Proposta e Observação.	PCRJ
Proposta técnico comercial sobre a prestação de serviços do IAB ref. à organização do Concurso Público Favela Bairro.	IAB
Relação das favelas incluídas no Programa Prosanear da CEDAE - 1994.	CEDAE
Relatório sobre a exposição dos Projetos do Programa Favela Bairro - realizada no IPLANRIO - Janeiro/1995	Arq. Rosemary Compans - PCRJ SMH Sup.Plan.Urbano
Projeto Serrinha: A consolidação de um polo de cultura popular, em Madureira, subúrbio do RJ. "novo diagnóstico"	Escritório M. Roberto-1996
Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro - 1992	Câmara Municipal RJ
Cartilhas: Esgoto, Lixo, Água, Urbanização de Favela	SMH -C.Eng.e Urbanis mo.Prog.Edu.Sanitária
Folder - Programa Favela Bairro "Integração de Favelas no Rio de Janeiro"- Inglês/Portugues	PCRJ/SMH/IPLANRIO
Material ref. doc 009, Pranchas - escritório ARCHI (originais destruídas)	ARCHI
Matriz do questionário domiciliar, dados ref. I-Condições do domicílio, II-Abastecimento de de água, III-Esgotamento Sanitário, IV-Tratamento do Lixo, V-Informações sobre a casa, VI-Dados sobre os moradores da casa, VII-Renda familiar e VIII-Mortalidade Obs.: Dados ainda não disponíveis	PCRJ-SMH
Matriz do questionário - Maiores de 15 anos. Com: I-Informações s/problemas pulmonares, II-Informações sobre percepção de alteração ambiental e III-Informações sobre a organização da população	PCRJ-SMH
Matriz do questionário - Ficha p/crianças menores de 07 anos com: I-Identidade da criança, II-Informações sobre diarreia, III-Informações s/morbidade, V-Dados s/a mãe da criança	SMDS
"Jornal" Favela Bairro Ano 2 Abril de 1996	SMH
"Estudo Preliminar" com: Conhecimento da área, Complementação das info da SMH, Plano de intervenção, Partido urbanístico, Valorização da	M. Roberto

comunidade, Anexos	
Favelas Carioca, alguns dados estatísticos	IPLANRIO
PEU - Avaliação e Revisão da metodologia p/sua elaboração	PCRJ-IBAM
Estudo Preliminar - Plano de Intervenção . Com: Localização, Histórico, Realidade local, Geração de Renda, Diagnóstico, Plano de intervenção, Participação comunitária e Bibliografia	Borsoi Arquitetura
Formulário: Características Físicas da Edificação (para indenização?)	PCRJ - SMH
Diretrizes da Política da SMDS/PCRJ - formato folder - 1994	SMDS/PCRJ
Projeto básico - plantas para as CASAS de RELOCAÇÃO	Iplan-SMH
Regulamento Operacional do PROAP-RIO - Publicado no DO 08.11.95 com correções no DO 21.12.95	Decreto 14.332/08.11.95
Texto: "Forma, Cultura e Violência - Violência não tem endereço certo"	S. Magalhães - SMH
Pranchas do Maurício Roberto - Texto transcrito dos "slides" da consultora de marketing do escritório. obs.: provisório-NÃO DIVULGAR	M. Roberto
Avaliação do Planejamento dos Projetos do Programa Favela Bairro (1ª etapa) - Resultados e recomendações	FINEP/IPPU-UFRJ Coord. Cláudia Tavares Ribeiro
Favela um Bairro - Propostas Metodológicas para Intervenção Pública em Favelas do Rio de Janeiro	UFRJ-FAU - Grupo Habitat - PCRJ

### **ANEXO III - Relação das Entrevistas Realizadas**

- Secretaria Municipal de Habitação - Antonio Augusto Veríssimo
- Secretaria Municipal de Habitação - Paulo Fernando Cavallieri
- Secretaria Municipal de Habitação - Maria Lúcia Petersen
- IPLANRIO - Márcia Coutinho
- FINEP - Manoel Ribeiro
- Escritório de Arquitetura CASULO - Humberto Cerqueira

## ANEXO IV - FONTES E VARIÁVEIS

## IBGE

## Censo Demográfico de 1991 - Setores Censitários

Escala: Unidade da Federação, município, distrito, subdistrito, setor Censitário

Variável	Outras Fontes	Obs.:
Total de domicílios		
Total de dpp		[parâmetros físicos]
Total de casas		
Casa em aglomerado subnormal		
Total de Apartamentos		
Apartamento em aglomerado subnormal		
Abastecimento de água <u>c</u> /canal. Interna: Rede Geral, Poço/Nascente, outra forma		
Abastecimento de água <u>s</u> /canal. interna: Rede Geral, Poço/Nascente, outra forma		
Inst. Sanit. só domicílio: Rede Geral, F.Séptica, F. Séptica - Rede Pluvial, F.Séptica - sem escoad., Fossa Rudimentar, Vala, outro e n/sabe		
Inst. Sanit. comum mais de um: Rede Geral, F.Séptica, F.Séptica-Rede Pluvial, F.Séptica sem escoad., Fossa Rudimentar, Vala, Outro e n/sabe		
Instalação Sanitária - não tem		
Condição de Ocupação - Próprio, A constr. e o terreno, só a constr.		[titularidade]
Condição de Ocupação: Alugado		[mobilidade - MI]
Condição de ocupação: Cedido, por empregador, por particular		
Condição de Ocupação: Outra		
Lixo Coletado		
Lixo coletado - diretamente		
Lixo coletado indiretamente		
Lixo Queimado		
Lixo enterrado		
Lixo jogado em: terreno baldio, Rio/lago/mar		
Lixo outro destino		
nº médio de pessoas por domicílio		
Domicílios Particulares improvisados * <sup>1</sup>		
Moradores em DPP - Total, Homens e mulheres [soma]		
Moradores em DPI - Total, Homens e mulheres [soma]		
Total de chefes em DPP]		base para subsequentes
Nível de instrução por anos de estudo.		[escola ?]
Renda de ½ s.m. a 20 s.m. , s/rendim., s/declara.		
Renda média nominal dos chefes		[dpp]
Renda média nom.Unid.Hab. em Dom.Col.		[não renda e nível de instrução para dpi]
População total		[base para

<sup>1</sup> Domicílio Particular Improvisado - Caráter da construção e não dos moradores

		subsequentes]
<b>População alfabetizada total</b>		[exclusão ?]
População alfabetizada, por faixa etária de 0 a 80 anos ou mais		[pirâmide da pop.alfabetizada]
População residente homens		[?] #
População residente homens alfabetizada + distribuição faixas etárias		
População residente mulheres alfabetizada + distribuição por faixas etárias		
<b>População no domicílio total</b>		[ domicílio ?]
<b>População no domicílio alfabetizada total</b>		[alfabetização / exclusão?]
Chefes, conjuges, filhos, agregados, outros parentes, pensionistas, homens, homens-chefe, homem conjuge, homem filho, homem-agregado, homem-pensionista, homem empregado doméstico		[todos disponível também a variável alfabetizado]
Idem a anterior porém para as mulheres		
Número de domicílios		
Número de domicílios com 1 morador até 10 ou mais um a um.		
Número de unid. hab. em domic. coletivos		
Número de unid.hab.col. com 1 morador até 10 ou mais de um a um		

**Sabren (Sistema de Assentamento de Baixa Renda) / Favelas Cariocas -  
Alguns dados estatísticos-IplanRio  
Escala: Assentamento/Comunidade**

Variável	Outras Fontes	Obs.:
II- CARACTERÍSTICAS FÍSICAS: área gleba/m, área ocupação m2, lotes, população		Citado IBGE como fonte [ área de ocupação? lotes?] [possibilita DD
Ano de ocupação + DD		
IV- EQUIPAMENTOS URBANOS		
Sistema de Abastecimento de água: implantado/rede total oficial		
Qualidade do sistema de abastecimento: Parte bom parte ruim		
Descrição geral do sistema de abastecimento de água		
Sistema de Esgotamento Sanitário: Ligado a rede de drenagem		
Qualidade do sistema de Esgotamento sanitário: Ruim		
Destino do Esgoto sanitário		
Sistema de drenagem de águas pluviais: Parte oficial e parte não oficial		
Destino do Esgoto Pluvial (rios, canais, Lagoas, valões)		
Descrição geral do sistema de águas pluviais		
Sistema de Limpeza Pública: Parcial/moradores		
Problemas de Lixo (há)		
Descrição Geral do Sistema de Limpeza Pública		
Sistema de Coleta de Lixo Domiciliar(há coleta Insuficiente pela Comlurb)		
Descrição Geral do Sistema de Coleta de Lixo		
Sistema de Iluminação Pública (Light)		
Descrição Geral do Sistema de Iluminação Pública		
Sistema de Energia Domiciliar (Rede da Light em todo o assentamento)		
Qualidade do sistema (regular na maior parte do assentamento)		
Descrição Geral do Sistema de Energia Domiciliar		
Transporte coletivo (onibus, trem e metrô) como ocorrência-sim ou não, distância-próximo ou não e frequência-boa ou não.		
Descrição Geral do Transporte coletivo		
Número de Telefones Públicos e Comunitários utilizados pelos moradores. ( arredonda e assentamento)		
Condições de atendimento e Problemas de Telefones (insuficiência e quebras)		
V- RISCO E RELEVO		
Áreas de Risco (tipo: desabamento e inundação)		
Descrição geral dos Problemas de Risco		
Relevo e Morfologia ( Parte Plana/Parte Encosta		

Descrição Geral do Relevo e da Morfologia		
<b>VI- SITUAÇÃO FUNDIÁRIA</b>		
Propriedade/Posse da Terra: (Poder Público)		
Remoção / despejo (huvé ou não)		
Descrição Geral sobre a Situação Fundiária		
<b>VII- EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS</b>		
Estabelecimento de Educação: público e privada - na comunidade e na redondeza		
Condições de Atendimento e problemas de Educação		
Estabelecimentos de saúde: público e privado - na comunidade e na redondeza		
Condições de Atendimento e Problemas de Saúde		
Estabelecimentos de Recreação: Clubes, Escolas de Samba, Praças e campos de futebol - assentamento e redondeza		
Condições de Atendimento e Problemas de recreação		
Estabelecimentos de Serviço Social		
Centros comunitários: público e privado - na comunidade e na redondeza		
Condições de Atendimento e Problemas de Serviço Social		
<b>VIII- ATIVIDADES ECONÔMICAS</b>		
Comércio: açougue, birosca, padaria, armário, mercado e outros.		
Condições de Atendimento do Comércio		
Serviços: Borracheiro, barbeiro, oficina/reparo, costureiro e outros		
Condições de Atendimento dos serviços		
Atividades manufatureiras/agrícolas: não		
Criação de Animais: não		
Descrição Geral das atividades manufatureiras e agrícolas e da criação de animais		
<b>IX- ASSOCIAÇÕES DE MORADORES</b>		
Condição atual: existe ou não		
Nome, Presidente, Localização, endereço, ano de fundação número de associados, outros contatos na comunidade		
<b>X- PRINCIPAIS REIVINDICAÇÕES</b>		
Ordem de Grandeza: primeira, segunda e terceira		
<b>XI- ATUAÇÕES GOVERNAMENTAIS</b>		
Agente atuante, Descrição da Atuação e Tipo de Atuação		

## Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS

## Questionário domiciliar

Escala: Por comunidade, com endereço, data e sub-área (trecho: Plano ou inclinado, pavimentado ou não e arborização no trecho)

[Muitas das variáveis deste questionário e dos demais da SMDS poderão ser (re) produzidas para o monitoramento e avaliação no momento 1]

Variável	Outras Fontes	Obs.:
<b>I- Condições do domicílio</b>		
Tipo de Construção da casa, possui estrutura de concreto, qual a cobertura, quantas janelas, cômodos e pessoas		
<b>II- Abastecimento de água</b>		[Dados qualitativos - Prof.M. Kleiman]
Como a água vem para dentro da casa, quantos pontos existem, exceto descarga, como é a frequência, no caso de encanada		
<b>III- Esgotamento sanitário</b>		
A casa tem vaso sanitário? tem sifão?		
Qual a posição da saída do esgoto do vaso da casa: frente, fundos, lado?		
Onde são despejados o esgoto do vaso?		
Se o vaso é ligado a fossa séptica, ela esta ligada a rede de esgoto ou de drenagem?		
Alguma pesosa que não mora na cas usa o vaso regularmente?		
Há caixa de gordura		
<b>IV- Tratamento do lixo</b>		
O lixo da casa é guarda em recipiente? aberto, fechado, não é guardado		
Como é feita a retirada do lixo?		
Qual a frequência da coleta?		
Há lixão perto da casa?		"
<b>V- Informações sobre a casa</b>		
A casa tem filtro? Geladeira? Já sofreu acidente? Criam animais? tem vala perto?		
<b>VI- Dados sobre os moradores da casa</b>		
Tempo de moradia da família na área		
Local de moradia anterior (cidade e estado)		
<b>VII- Renda Familiar</b>		[parâmetro com IBGE]
Renda familiar :		
<b>VIII- Mortalidade</b>		[dados para BID]
Mortalidade: No último ano morreu criança menor de cinco anos?		
com que idade e qual a causa?		
<b>IX- Dados dos moradores da casa [?]</b>		[programas sociais/geração de renda] - [exclusão - Merc. Trab.]
Dados dos moradores da casa: parestesco, escolaridade situação funcional e mercado de trabalho		

**SMDS**

Ficha para crianças menores de 07 anos

Variável	Outras fontes	Obs.:
<b>I- Identidade da criança</b>		[demanda creche]
Nome, idade, sexo, end., aleitamento, localização da criança durante o dia		
<b>II- Informações sobre diarreia</b>		[dados BID]
Hoe, últimos 15 dias, início e fim, vermes, impetigo (últimos quinze dias)		
<b>III- Informações sobre morbidade</b>		
Foi internada no último ano? quantas vezes, causas, período da internação e local?		
<b>IV- Informações sobre vacinação</b>		
Vacinação: BCG, sabin, tríplice e sarampo		
<b>V- Dados sobre a mãe da criança</b>		
Escolaridade, idade,		

**SMDS**

Ficha para maiores de 15 anos

Com questionário com informações sobre a organização da população - Item III

Variável	Outras fontes	Obs.:
<b>I- Informações sobre problemas pulmonares</b>		
Internação, problema pulmonar, últimos 6 meses, tuberculose, fuma.		
<b>II- Informações sobre percepção de alteração ambiental</b>		
Cheiro ruim no último ano, Barulho aumentando, saúde (pele e respiração).		
Água - gosto ruim		
<b>III- Informações sobre a organização da população [?]</b>		
Participa de AM, se sim, como?		
É sindicalizado? se sim, de que forma participa? nome do Sindicato.		
Participa de alguma Instituição ou Grupo Religioso? se sim, qual?		
Participa de alguma Escola de Samba? Qual?		
Participa de algum grupo de Teatro, Música ou poesia?, Qual?		

Secretaria Municipal de Habitação - **SMH**  
 Coordenadoria de Regularização Fundiária  
 Escala: Por comunidade-Todas da 1º Fase  
 (maio de 1996)

Variável	Outras fontes	Obs.:
Titularidade (União, Privado, Público Estadual, Público Municipal)		
Nº de Unidades residenciais		
Área (ha)		

**Exemplo:**

Comunidade	Titularidade	nº unid. residides.	área(ha)
Chácara Del Castilho	P/E	625	7,40

**Sebrae**

Questionário para levantamento de vocação profissional e oportunidades de negócios  
 Escala: Bairro

Variável	Outras Fontes	Obs.:
Escolaridade	IBGE	
Renda Familiar		
Característica da Habitação		
Pertence a AM, COOP ou outros		[população organizada - Proap]
Trabalha e trabalha por conta própria		tipo de trabalho
Nº de pessoas envolvidadas		
Há quanto tempo realiza esta atividade		
Em que local faz este trabalho		
Localização deste local (comunidade ou fora) se fora, onde (bairro)		
Há aumento da clientela?		
Dificuldades?		
Que tipo de apoio necessita		
Que tipo de comércio, indústria ou serviços está faltando para satisfazer as necessidades de sua comunidade?		
Atualmente o que mais tem na sua comunidade?		
Há diferenças nos preços dos produtos e serviços dentro e fora da comunidade? se sim, quais?		

**OBS.: Questionários aplicados nas seguintes comunidades:**

- 1- Morro União - participantes nas 3 reuniões: 88, 21 e 37
- 2- Fernão Cardim - participantes nas 3 reuniões: 89,34 e 21
- 3- Andaraí - Participantes nas duas reuniões: 38 e 25
- 4- Morro da Fé - Participantes nas 3 reuniões: 51, 41, 13
- 5- Mata Machado - Participantes nas duas reuniões: 62 e 54

## Organização de Fontes e Variáveis por INDICADOR

1- Dimensão de convivência coletiva e organização social (inclusive características individuais); inclui também lazer etc.

Fonte	Variável
Sabren	1- Estabelecimentos de recreação: clubes, escolas de samba, praças, campos de futebol - Quantidades no assentamento e na redondeza. Condições gerais de atendimento e problemas. 2- Estabelecimentos de serviço social: centros comunitários - Quantidades no assentamento e na redondeza. Condições de atendimento e problemas de serviço social. 3- Associação de Moradores: Condição atual (existe ou não), nome, localização, nº de associados, presidente, ano da fundação e observações
Educação Sanitária(ficha para maiores de 15 anos)	1- Participa de associação de moradores, grupo religioso, escola de samba, grupo de teatro ou dança
Caderno de Encargos / diagnósticos	1- Indicação das áreas de lazer na favela e no entorno.
IBGE/Educação sanitária/SMDS	1- Renda
IBGE Educação sanitária	1- Nível de instrução e alfabetização por faixa etária 2- Escolaridade

2- Dimensão de recursos domésticos e habitabilidade (equipamentos e serviços).

Fonte	Variável
IBGE/Sabren/Educação Sanitária/ SMDS/Cadersno de encargos	1- Água, esgoto e lixo
IBGE/Educação sanitária/SMDS	1- Renda
Educação sanitária	1- Equipamentos domésticos: filtro e geladeira
IBGE/Educação Sanitária/SMDS/Caderno de Encargos	1- Tamanho e padrão de construção

3- Dimensão econômico-formal / estrutural de sobrevivência

Fonte	Variável
Sabren	1- Atividades do mercado formal: Trabalho, consumo e Imobiliário Item VIII - Atividades econômicas: COMÉRCIO (açougue, biosca, padaria, aramrinho e mercado) - existe e quantos. + condições de atendimento do cmércio SERVIÇOS (barracheiro, barbeiro, oficina/reparo e costureiro) existe e quantos + Condições de atendimento dos serviços ATIVIDADES MANUFATUREIRAS, AGRÍCOLAS e CRIAÇÃO DE ANIMAIS + Descrição geral das atividades manufatureiras, agrícolas e de criação de animais.

## 4- Dimensão da circulação

Fonte	Variável
Caderno de Encargos / Diagnóstico	Locomoção / vias de acesso (vários tipos de circulação existentes, classificação (ruas, escadarias e rampas) - pavimentadas ou não.
Sabren	Transporte Coletivo (ônibus , trem e metro - ocorrência, frequência e distância).
Mapas/Plantas/Fotos	Locomoção e vias de acesso.

## 5- Dimensão do ambiente natural e construído e da segurança (salubridade)

Fonte	Variável
Sabren / Caderno de Encargos	Situação de Risco (desabamento, inundação) + Descrição geral das áreas de risco
Caderno de Encargos / Educação Sanitária	Ambiência - (áreas verdes)
Sabren / Caderno de encargos	Iluminação pública
IBGE/Educação sanitária/Sabren e Caderno de Encargos	Lixo

## 6- Dimensão dos equipamentos coletivos e serviços públicos de saúde e de educação.

Fonte	Variável
Sabren	Estabelecimento de saúde e educação: público e privado (quantidade) na comunidade e no entorno + Condições de atendimento e problemas.
SMDS	Crianças: frequênta unidades de saúde? Frequênta dreche ? Nº de irmãos.
Caderno de Encargos	Estabelecimentos de saúde: existência e nível de atendimento: favela e entorno

## 7- Dimensão do acesso aos direitos (Cidadania)

Fontes	Variável
Caderno de Encargos	Componente ambiental: Existe legislação específica para a área.

## ANEXO V

<b>Características das favelas da 1ª fase segundo diagnósticos realizados pelos escritórios de arquitetura e da Prefeitura (Sistema de Análise Ambiental e da Amostra de Projetos)</b>	<b>105</b>
1. Situação sócio-ambiental e infra-estrutura nas favelas (conforme escritórios)	106
2. Infra-estrutura existente nas favelas (Prefeitura)	107
3. Equipamentos coletivos existentes	108
4. Situação da circulação e do acesso	109
5. Situação fundiária nas favelas	110
6. Problemas encontrados nas favelas	111
7. Gráfico síntese dos principais problemas encontrados	112



## 2-Infra-estrutura existente nas favelas - PROAP / RIO

Infra-Estrutura	C. do Job Pavuna	C. Tachas Jacarepaguá	P. Royal Ilha do Governador	F. Cardim E. de Dentro	M. Prazeres Santa Tereza	C. Del Cast. Del Castilho	C. Corá/e. Cosme Velho	Grotao Poinha	Serrinha Madureira	T. Pontes Paciência	M. Matulado Alto Botafogo	M. da Fé Penha	M. Andaraí Andaraí	M. União Cochle Neto	L. Funcion. Caju
Água															
Esgoto		1		1		2		2	2	1	1	2		2	2
Lixo				2		2		4	3	1	1	3		2	2
Drenagem	1	2	1	2	1	2		1	1	1	1	2		1	2
Tel. Privado															
Ilum. Pública	2	2		2		1		2		1	1			1	1

### LEGENDA

#### Água

#### Esgoto

- 1 - Sem rede com lançamento nos rios
- 2 - Sem rede com lançamento RPAP

#### \* Drenagem

- 1 - Sim
- 2 - Não

#### Lixo

- 1 - Acúmulo nos rios e canais
- 2 - Acúmulo em áreas
- 3 - Acúmulo em encostas
- 4 - Coletado / micro-tractor
- 5 - Coletado caminhão
- 6 - Caçamba

#### \* Iluminação Pública

- 1 - Deficiente
- 2 - Existe

Origem dos dados / Fonte :

PROAP / RIO - SISTEMA DE ANÁLISE AMBIENTAL E.A.A. DA AMOSTRA DE PROJETOS

\* Dados retirados dos diagnósticos



4- Situação da circulação e dos acessos.

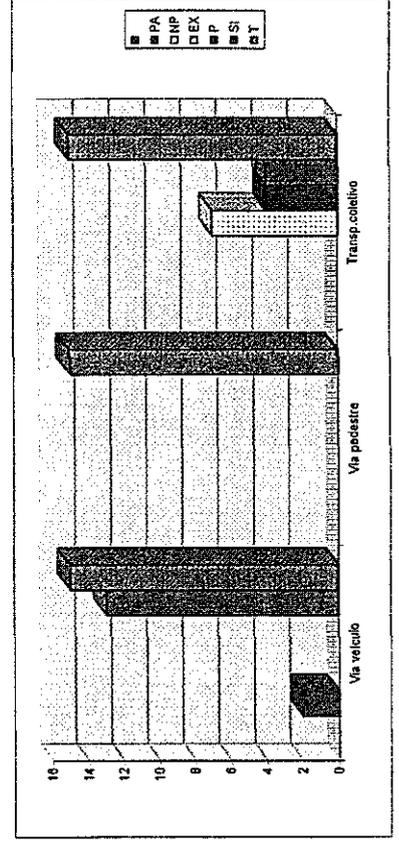
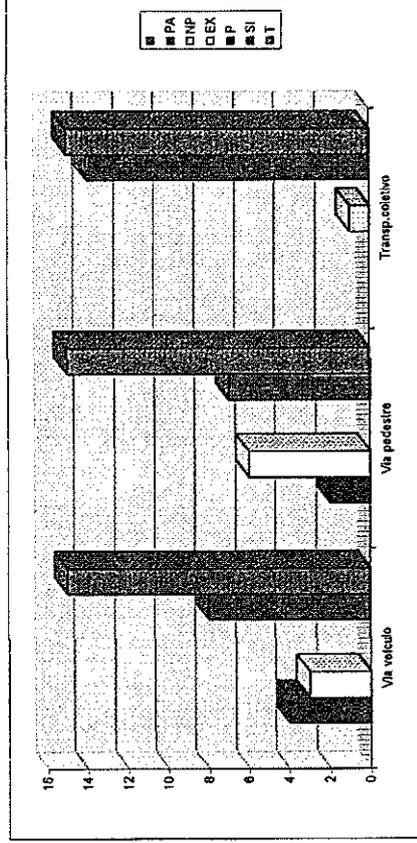
	C. do Jd.	C. Tachas	P. Royal	F. Curilim	M. Praxeres	C. Del. Casc.	C. Casca.	G. Poilas	Serralva Mudareira	T. Passos	M. Machado	Mulo P4	M. Azeved	Ad. Dillho	A. Pnacion.	
Sistema Viário	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E
Via -veículo	PA	NP		PA				PA	NP	PA		PA	PA			
Via - pedestre	NP	NP						NP	NP	PA	NP	PA				
Transp.coletivo	EX	P	EX	P	EX		EX		EX		EX		P		EX	P

LEGENDA

PA - PAVIMENTADA      NP - NÃO PAVIMENTADA      EX - EXISTE      P - PRECÁRIO  
 SI - SEM INFORMAÇÃO      T - TOTAL      F - FAVELA      E - ENTORNO

Origem dos dados / Fonte :      Diagnósticos realizados pelos escritórios de arquitetura

FAVELA	PA	NP	EX	P	SI	T
Via veículo	4	3			8	15
Via pedestre	2	6			7	15
Transp.coletivo			1		14	15



Origem dos dados / Fonte :      Diagnósticos realizados pelos escritórios de arquitetura

## 5-Situação Fundiária nas favelas

Sit. Fundiária	C. do Job		C. Tachas		P. Royal		F. Cardim		M. Prazeres		C. Del Cast.		C. Corifeo.		G. Penha		Serrinha Madureira		T. Pontes		M. Machado		M. da Fé		M. Andaraí		M. União		L. Funcion.	
	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E
Levantamento	2		1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

### LEGENDA

1 - REALIZADO

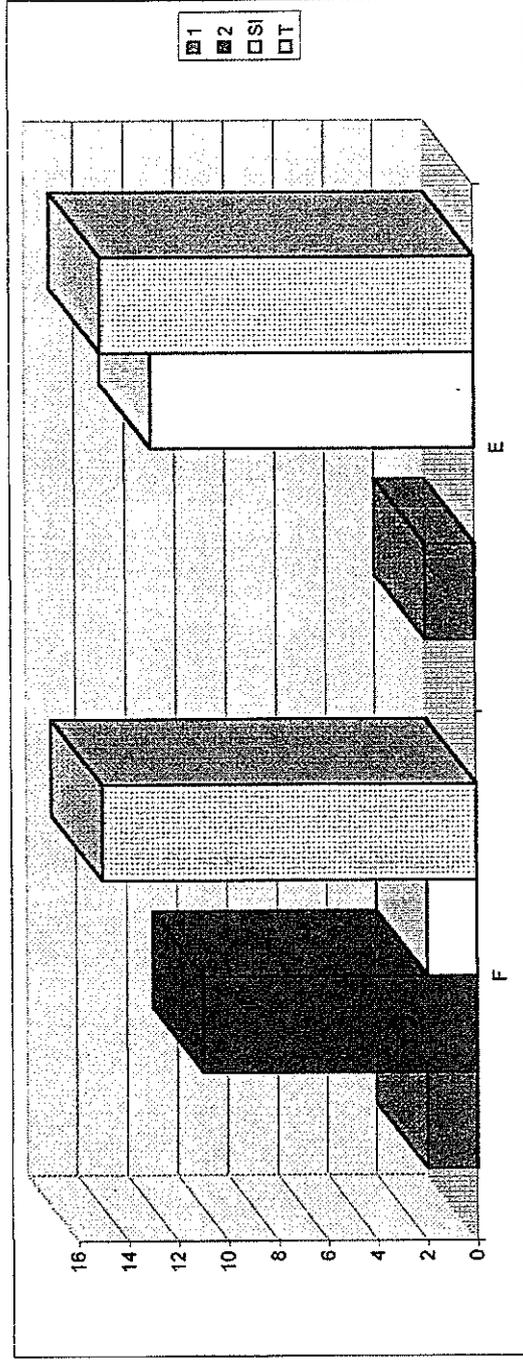
2 - NÃO REALIZADO

SI - SEM INFORMAÇÃO

F - FAVELA

E - ENTORNO

	1	2	SI	T
F	2	11	2	15
E	2		13	15



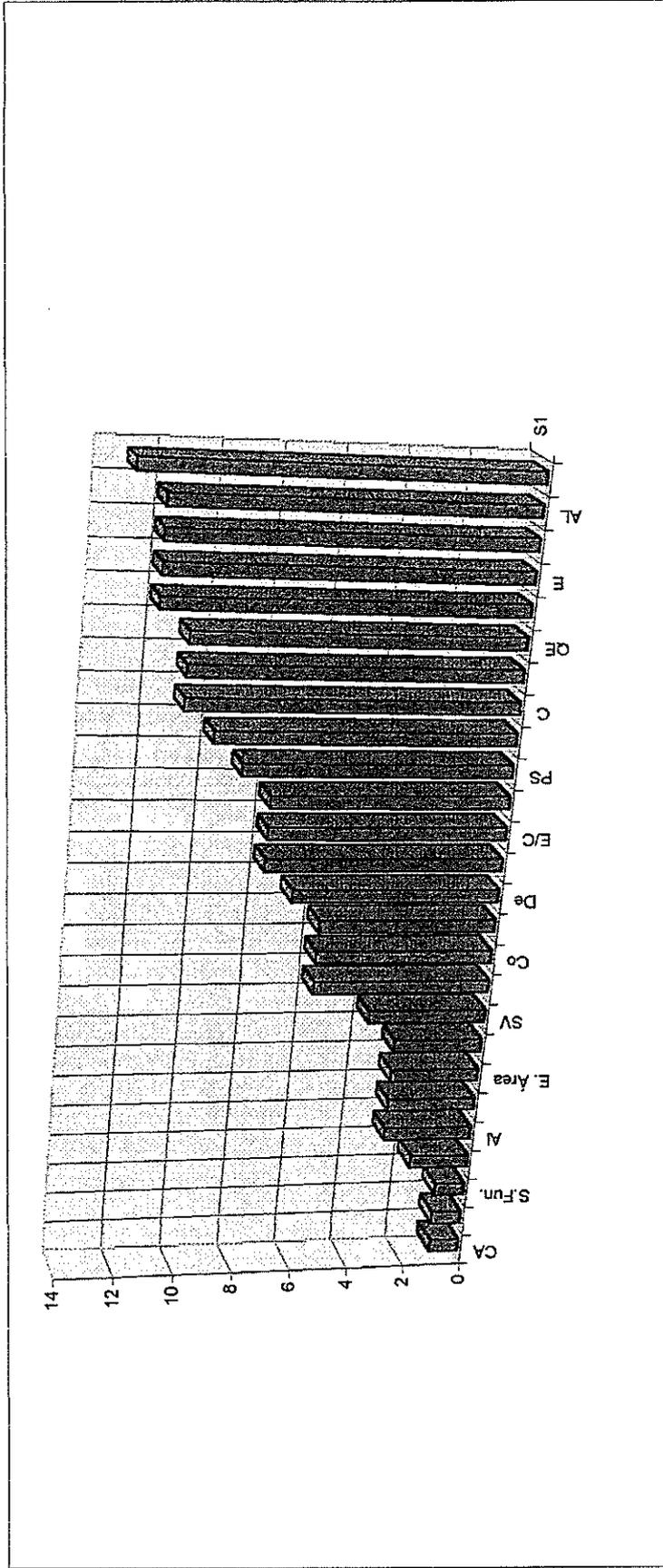
Origem dos dados / Fonte :

Diagnóstico realizados pelos escritórios de arquitetura



## 7 - Gráfico síntese dos principais problemas encontrados nas favelas

CA	TP	S.Fun.	P	AI	C. Esp.	E. Área	M. Trab.	SV	D	Co	T	De	IL	E/C	FP	PS	AR	C	FV	QE	RA	E	CL	AL	DR
1	1	1	2	3	3	3	3	4	6	6	6	7	8	8	8	9	10	11	11	11	11	12	12	12	13



### Ambiental

- AR - Área de risco
- AI - Área de inundação
- D - Desmatamento
- De - Degradação
- P - Poluição de rios/canais
- CA - Criação de animais

### Infra-Estrutura

- RA - Rede de água
- E - Esgoto
- CL - Coleta de lixo
- IL - Ilumin. pública
- DR - Drenagem

### Equip. Coletivos

- AL - Áreas de lazer
- QE - Quadra de esporte
- C - Creche
- PS - Postos de saúde
- E/C - Escola/Cursos
- Co - Correios
- T - Telefone

### Acessos - pessoas e veículos

- Interior - Sistema viário
- FV - Falta de vias/ acessos
- FP - Falta de pavimentação
- Exterior - Sistema Viário Precário
- SV - Sistema viário precário
- TP - Transporte público

### S.Fun. - Situação Fundiária

C. Esp. - Concentração Espacial

M. Trab. - Mercado de trabalho e Produção Local

E. Área - Expansão da área

TEXTO

---

AVALIAÇÃO CRÍTICA DE UM PROGRAMA MUNICIPAL DE  
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

---

Eliane Bessa\*

\*Socióloga, Mestre em  
Planejamento Urbano e Regional,  
Pesquisadora no IPPUR e  
PROURB/FAU/UFRJ.

---

Prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association,  
Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico, April 17-19, 1997.

---

Rio de Janeiro, RJ - Brasil  
1997

## Introdução

O crescente empobrecimento das populações nos países considerados em desenvolvimento, principalmente àqueles situados na América Latina, tem revelado ao mundo o estado de precariedade em que se encontram milhares de indivíduos e famílias que vivem em moradias situadas em lugares desprovidos de infra-estrutura básica, adensados, e, o mais grave, muitas destas moradias estão localizadas em áreas de risco sem qualquer forma de proteção das intempéries. No entanto, este quadro de miserabilidade social não está compatível com a importância estratégica que certas cidades estão assumindo, a de tornarem-se partes integrantes de um processo global de articulações econômicas, políticas e culturais.

Direcionadas para este objetivo geral traçam-se políticas urbanas que visam criar ou recriar cidades capazes de exercerem o papel de centros inovadores e difusores de tecnologia e tornarem-se lugares de cooperação mútua entre diferentes esferas da sociedade. Papel este que até pouco tempo atrás estava centrado nos Estados nacionais como os verdadeiros atores do desenvolvimento e da regulação econômica e que diante das expectativas de globalização e de integração comercial, produtiva e financeira transfere-se agora para as cidades.

Os sinais desta transferência são perceptíveis nos processos de mudança que estão ocorrendo em várias partes do mundo como o movimento que criou as Eurocidades, em 1986, definindo-as como motores do desenvolvimento econômico; o reconhecimento pela Comunidade Européia, das estruturas institucionais dos governos locais; a forte aliança entre os governos das cidades asiáticas e os agentes econômicos locais para o desenvolvimento do mercado externo; a reação de certas cidades americanas às políticas nacionais consideradas desestabilizadoras das políticas locais; o protagonismo político das cidades do leste europeu, palco de manifestação civil contra os regimes comunistas; e o processo de democratização e descentralização do Estado no caso da América Latina, com conseqüente revalorização dos governos locais (Castells & Borja: 1996, pp.153 e 154).

Seguindo, então, a tendência universal as cidades devem ser preparadas para exercerem a sua competitividade no cenário mundial, o que demanda a estruturação de planos e projetos compatíveis com a nova realidade social mundial que se quer construir: *“La elaboración de un plan geral o de una propuesta estratégica para la ciudad es un momento decisivo para la determinación del porvenir de todos. La capacidad de incidir, de proponer, de negociar, de conquistar posiciones en estes procesos explicitará la*

*relación de fuerzas presentes y condicionará el futuro de estas relaciones. Es evidente que esta capacidad de intervención supone cambios importantes de cultura y de formas de acción de las organizaciones populares y de las izquierdas políticas y culturales”.*<sup>1</sup>

O plano marca o início de novas formas de gestão do espaço urbano o que implica, por sua vez, na formulação de projetos de transformação urbana que necessariamente devem passar pela negociação entre os diversos atores (públicos e privados) e os dirigentes políticos locais, seja ao nível do governo como ao nível da sociedade civil, bem como pela vontade coletiva de ver a cidade dar um salto qualitativo em termos físicos, sociais e culturais.

Tomando como referência contextual a tentativa de inserção das cidades neste novo processo global examinaremos as medidas políticas adotadas na cidade do Rio de Janeiro, que visam atender ao novo papel que lhe vem sendo designado, especificamente nos detendo na implementação de um programa de urbanização de favelas denominado Favela Bairro, que é parte integrante do plano estratégico de reformulação da cidade.<sup>2</sup> Para Compans, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro é apresentado “como um instrumento capaz de construir o consenso político necessário à execução de grandes projetos que combinam objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano, a partir de determinados pressupostos básicos, dentre os quais: a aposta no futuro das cidades como centro terciário qualificado; o crescente protagonismo político das administrações locais face o enfraquecimento dos Estados nacionais; a cooperação público-privada no financiamento de grandes intervenções urbanísticas; e a necessidade de construir e/ou modificar a imagem da cidade para projetá-la no exterior através do marketing que enfoque, sobretudo, um produto de venda, como por exemplo, turismo ou cultura”.<sup>3</sup>

À primeira vista parece que estamos diante de uma oportunidade ímpar no sentido de tentar reverter o quadro de precariedade de vida das populações de baixa renda que vivem em áreas degradadas do ponto de vista sócio-ambiental, como, por exemplo, as favelas da cidade do Rio de Janeiro. A questão é se a implementação de políticas urbanas voltadas para a melhoria das condições

<sup>1</sup> Borja, J. - Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares. Revista EURE, vol. XX, nº 59, 1994, p. 7/8.

<sup>2</sup> O Plano Estratégico para a cidade do Rio de Janeiro foi concebido em 1993 através de uma articulação entre o governo municipal e os órgãos responsáveis pelas indústrias e pelo comércio do Rio de Janeiro. A idéia é tornar o Rio de Janeiro “uma metrópole com qualidade de vida socialmente integrada, empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e sua conexão privilegiada com o exterior”. Conforme atesta o documento na p.23.

<sup>3</sup> Vide o trabalho de Rose Compans: “A Emergência de um Novo Modelo de Urbanismo no Rio de Janeiro: o “urbanismo de resultados” apresentado no IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, realizado no Rio de Janeiro, em novembro de 1996.

físico-ambientais do espaço urbano, ajudam, ou melhor, contribuem de forma definitiva para mudar uma territorialidade marcada por grandes diferenças sociais.

A análise do trabalho será desmembrada em duas partes: na primeira, faremos uma exposição dos objetivos do Programa Favela Bairro; e na segunda, procederemos uma avaliação de seu conteúdo, enquanto política de intervenção urbana, em termos da compatibilização (ou não) entre objetivos e resultados, relacionando-os aos processos sociais que influenciam, no nosso entender, diretamente os resultados, mas que são tratados como questões complementares.<sup>4</sup>

Para situar melhor a compreensão dos objetivos do Programa faremos uma breve exposição das etapas institucionais que antecedem ao seu formato final, baseada num estudo mais aprofundado desenvolvido anteriormente.<sup>5</sup>

### **Institucionalização do Programa Favela Bairro**

A primeira referência ao Programa se encontra num documento intitulado: "Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro", cujo texto, aprovado em dezembro de 1993 em reunião do GEAP - Grupo Executivo de Assentamentos Populares e presidida pelo Prefeito da cidade, mencionava a necessidade de complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização do acesso) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro.

Com o PROAP - Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro, instituído pelo Decreto nº 14.332 de 07 de novembro de 1995, que refere-se tanto ao Programa Favela Bairro como ao Programa Regularização de Loteamentos, consolida-se a institucionalização do Favela Bairro, sendo que o documento passa a considerar ambos os programas os braços da política habitacional do município.

No contrato firmado entre a Prefeitura e o BID, segundo palavras de Randolph, "consolida-se esta ampliação". Mais uma vez fica claro que a urbanização das favelas e a regularização de loteamentos se constituem em dois componentes e juntos com os três sub-componentes: monitoramento e

---

<sup>4</sup> É de suma importância lembrar que a situação das favelas anterior às obras e os resultados concretos das mesmas em momentos distintos serão objeto de avaliação por determinação do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, agente financiador do projeto, através de um projeto criado especificamente para atender esse propósito, sob a coordenação do IPLANRIO.

<sup>5</sup> Vide o trabalho de Rainer Randolph: "Plano Estratégico e Urbanização de Favelas no Rio de Janeiro: análise de aspectos estratégicos do programa Favela Bairro", apresentado no VII Colóquio sobre Poder Local, Salvador, 4 a 6 de dezembro de 1996.

avaliação; educação sanitária e ambiental e desenvolvimento institucional formam um conjunto de atividades, conforme estipulado no Anexo A do documento do BID. No entanto, a ênfase nas ações recai fundamentalmente sobre as áreas de favelas.

A realização de obras de infra-estrutura básica, a implantação de serviços sociais como a creche, por exemplo, que deverá ser instalada em cada favela objeto de intervenção do programa e as primeiras iniciativas de regularização fundiária são exigências institucionais que beneficiarão aproximadamente 60 (sessenta) favelas ao todo, atingindo uma população estimada em aproximadamente 220.000 pessoas.

Os investimentos, considerados custos diretos e na sua maior parte financiados pelo BID, devem ser aplicados nos seguintes serviços:

- a) água e esgoto - órgão responsável CEDAE (órgão estadual)
- b) sistema viário - SMO (órgão municipal)
- c) drenagem - SMO
- d) contenção de encostas - GEO-RIO (órgão municipal)
- e) coleta de lixo - COMLURB (órgão municipal)
- f) iluminação pública - RIOLUZ (órgão municipal)
- g) reflorestamento - SMA (órgão municipal)
- h) creches - SMDS e SME (órgãos municipais)
- i) centros comunitários - SMDS
- j) praças, áreas de lazer e esporte - FUND. PARQUES E JARDINS (órgão municipal)
- k) relocações

Como custos concorrentes são considerados os itens: aquisição e desapropriação de imóveis; regularização fundiária e monitoramento do programa, educação sanitária e desenvolvimento institucional que deverão receber financiamento exclusivamente da Prefeitura.

### **Os critérios de elegibilidade do Programa**

O PROAP refere-se a dois tipos de critério. O primeiro é de seleção e priorização de favelas e loteamentos a serem incluídos no Programa, sendo considerado este o momento da pré-elegibilidade; enquanto que o segundo refere-se aos critérios de elegibilidade propriamente ditos: os técnicos e os setoriais. A diferença qualitativa entre eles reside no fato de que o primeiro, na verdade, trata de uma seleção de áreas e o segundo dos investimentos a serem efetuados nos projetos urbanísticos voltados para a urbanização das áreas de favela (Randolph: 1996, pp.11 e 12).

As áreas selecionadas seguem, portanto, os seguintes critérios de pré-eligibilidade:

- a) favelas que possuem de 500 a 2500 domicílios;
- b) déficit de infra-estrutura existente (serviços inadequados de água potável e esgotamento sanitário);
- c) carência econômica (renda de até um (1) salário mínimo do chefe de família; domicílios com chefes analfabetos; domicílios chefiados por mulheres e crianças na faixa entre 0 a 4 anos);
- d) grau de facilidade de urbanização (existência de infra-estrutura prévia de modo que o custo e a complexidade adquiram caráter complementar);
- e) dimensão estratégica (existência de programas já planejados, localização em relação a outras ações planejadas nas redondezas e factibilidade do projeto no momento previsto). Randolph considera que esta é a fase “essencialmente estratégica do Programa, na medida em que o universo cabível para uma intervenção é muito maior do que a abrangência do Programa”.<sup>6</sup>

Quanto aos critérios técnicos além de estabelecerem os valores dos investimentos, estabelecem também normas para a elaboração dos projetos urbanísticos, que devem ser seguidas pelos escritórios de arquitetura que participam das licitações da Prefeitura, conforme as determinações fixadas no documento intitulado: Caderno de Encargos. Entre elas devemos chamar a atenção para o percentual de relocações dos próprios moradores dentro da favela, que não pode ultrapassar o limite de 5% do total de domicílios e a exigência em relação à regularização fundiária antes do início das obras.

Da mesma forma os critérios setoriais apresentam normas que devem ser aplicadas em cada investimento. Randolph tomou como exemplo as exigências determinadas às creches: a localização deve ser justificada; o terreno não pode se situar em área de risco ambiental; estudos geotécnicos devem ser realizados; a operacionalização depende da disponibilidade de pessoal e o projeto arquitetônico de acordo com o programa definido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS e as demais normas e especificações do Caderno de Encargos (Randolph: 1996, p.12).

A gestão do Programa Favela Bairro é realizada pela Secretaria Municipal de Habitação - SMH com a intermediação do BID, no tocante às etapas que informam sobre a pré-eligibilidade das favelas; a solicitação de elegibilidade e de autorização ou informação sobre os processos licitatórios junto a empreiteiros e consultores; a solicitação de autorizações de adjudicação

---

<sup>6</sup> Randolph, Rainer - op. cit. p.12.

pertinentes, registro de contratos, solicitações de fundos do BID do programa; e elaboração e envio de informes periódicos e controle do cumprimento total das condições gerais e especiais do contrato de empréstimos com o BID, de acordo com as especificações contidas no documento Caderno de Encargos.

## **I - Objetivos do Programa Favela Bairro**

O principal é melhorar as condições de vida da população pobre que vive nas zonas urbanas através de beneficiamentos na infra-estrutura básica e no aumento da oferta de serviços urbanos e sociais. O programa respalda as iniciativas de melhoramento municipal realizadas nas favelas e nos loteamentos irregulares e inclui a participação dos moradores na definição e execução do projeto.

O programa constitui uma iniciativa para o setor urbano e, ao mesmo tempo, um esforço em diminuir os índices de pobreza. Seu propósito é atenuar as repercussões sociais da pobreza através dos já mencionados investimentos na infra-estrutura e melhoramento da prestação e qualidade dos serviços urbanos, e também, das mudanças que deverão ser implementadas nos regulamentos e assistência para a legalização de propriedade das terras.

Calcula-se que quase 25% dos aproximadamente 6 milhões de pessoas que vivem na cidade do Rio de Janeiro habitam em favelas (960.000). O programa estima beneficiar 220.000 residentes de favelas, o que no entender da proposta contribuirá em grande medida para resolver os problemas de marginalidade urbana na cidade.

Os principais vetores do programa são: a eficiência na função dos custos dos investimentos, a factibilidade institucional e a sustentabilidade dos investimentos. Os resultados esperados são, portanto, o melhoramento da qualidade de vida da população beneficiada do ponto de vista social, urbano e ambiental; a integração dos setores formal e informal da cidade; e a construção de um modelo de desenvolvimento urbano, mediante o qual os governos locais poderiam abordar os problemas sócio-ambientais da população de baixa renda.

Em suma, o programa Favela Bairro consistirá de três componentes: melhoramento das favelas, formalização dos loteamentos irregulares e supervisão/avaliação do programa de educação sanitária e desenvolvimento institucional.

As determinações do BID prescrevem o emprego de tecnologias de construção adaptáveis ao terreno às vezes especialmente difícil das favelas e prioridade na participação da comunidade na definição, supervisão e avaliação do projeto.

Além disso, todos os planos urbanísticos de intervenção nas favelas devem incluir a abertura de uma via de acesso aos veículos, a ampliação e pavimentação dos caminhos para os pedestres, a cobertura total do sistema de água e esgoto e o sistema de drenagem e a criação de espaços públicos e zonas esportivas.

As etapas a serem cumpridas para a execução do projeto deverão seguir a ordem de primeiro, selecionar as localidades e contactar as organizações comunitárias; em segundo, apresentar o desenho do plano urbanístico para as favelas, marcar reuniões para discussão dos projetos com a comunidade organizada, o que prevê ajustes do desenho; e, por último, elaboração dos planos definitivos para os projetos de investimentos aprovados pelos organismos municipais e análise técnica e apropriação pelo organismo executor. Estão previstas também a operação e manutenção por organismos municipais e estatais, supervisão e avaliação.

A meta do Programa Favela Bairro, tal como definida pelo documento do BID, é a de que os investimentos em infra-estrutura assim como os programas sociais implantados incorporarão as “zonas marginalizadas à cidade formal, reduzindo o sentimento de privação de direitos” que atualmente afetam os moradores de favela.

O melhoramento da qualidade ambiental da cidade, tanto nos assentamentos como nas zonas circundantes, tem como resultado imediato a prevenção de inundações, a prestação do serviço de coleta de lixo e melhores condições sanitárias. Está previsto o alcance de resultados mensuráveis tanto no que diz respeito à condição da saúde como a satisfação da comunidade.

O documento pressupõe que tais melhorias resultam na possibilidade de que iniciativas desta natureza somadas à aplicação de leis possam vir a diminuir a violência nas favelas e na cidade, e reconhecem que o presente programa constitui uma parte significativa, mas não exclusiva, do dito esforço.

Por último, o programa é visto, na avaliação do BID, como um avanço no que diz respeito à planificação urbana e social integrada. As intervenções previstas, os métodos aplicados que mostram resultados efetivos à população beneficiária e as metodologias de supervisão provavelmente servirão de modelo a outros governos locais que pretendam tratar dos problemas de pobreza urbana. Embora, considerem que em termos de risco o programa inclui um grande número de intervenções relativamente complexas, tanto no que se refere a sua engenharia como do ponto de vista social.

## II - Análise de Conteúdo do Programa

Na busca pela moradia a população pobre das zonas urbanas não tem muita escolha de opção. Premida obviamente pela inviabilidade de morar em locais de custos elevados resta-lhe somente a ocupação de áreas já desvalorizadas em razão da própria forma de ocupação ocorrida. São áreas próximas ou distantes de locais de trabalho, porém quase sempre destituídas, como mostramos acima, de infra-estrutura básica e de qualquer outro benefício que caracterize um ambiente próximo de índices definidores da qualidade de vida urbana.

A aprovação do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro trouxe, no entanto, novas perspectivas à política habitacional e urbana. Entre as muitas determinações de caráter social estabelecidas, as áreas de favelas passaram a ser definidas como áreas de interesse social. No bojo dessas mudanças instituiu-se o programa Favela Bairro, que se diferencia das iniciativas realizadas anteriormente pelo poder público nas áreas de favela, no tocante à forma como foi concebido.<sup>7</sup>

Apesar da necessidade de regularização fundiária das áreas de favelas apontada pelo programa e da definição de instrumentos no Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro,<sup>8</sup> pouco resultado prático tem aparecido. A não viabilização de um projeto jurídico-político que defina os códigos e as regras operacionais para se proceder a regularização de moradias informais, é mais um procedimento de indiferença do poder público diante da enorme questão social que se constituiu o ato de morar, para as populações pobres, na cidade do Rio de Janeiro.

O problema da habitação na cidade do Rio de Janeiro envolve o paradigma do déficit habitacional, ou seja, a existência de uma defasagem entre o ritmo de crescimento da população urbana e a construção de novas moradias, embora cabe a ressalva que esta observação apesar de generalizadora procede apenas para as construções regulares e submetidas às leis de mercado, enquanto que para as populações pobres o que tem se difundido são moradias precárias e o agravamento da segregação social no espaço urbano.

Portanto, o problema da habitação não decorre de um simples desequilíbrio entre a oferta de imóveis e a demanda da população. Ele é um problema complexo, com diferentes dimensões, que se altera conforme o período

---

<sup>7</sup> Bessa, Eliane. Programa Favela Bairro, uma proposta de política urbana: inovadora?. Trabalho apresentado no IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, organizado pelo PROURB/FAU/UFRJ. Rio de Janeiro, novembro de 1996.

<sup>8</sup> Os Instrumentos Urbanísticos são: solo criado; operações interligadas e urbanização consorciada. Vide Relatório do Plano Diretor, Rio de Janeiro, s/d, p.153.

histórico analisado. Parece-nos importante resgatar quando este problema surge historicamente para avaliarmos o papel do Estado. Este deve interferir no financiamento da habitação para colocar limites à produção capitalista da habitação, devido ao problema fundiário e a propriedade da terra. O alto valor da mercadoria em relação à pequena capacidade de pagamento da população exige a intervenção do Estado, no sentido de agir para subsidiar a demanda.

No Brasil as características específicas do processo de desenvolvimento econômico e social fazem com que a evolução do problema da habitação se dê de maneira singular. As décadas de 30 e 40 marcadas pela intensificação da industrialização e por uma forte corrente migratória em direção aos centros urbanos, resultante de um processo de êxodo rural, provoca um rápido crescimento da população urbana e a demanda por habitações populares.<sup>9</sup>

A valorização dos terrenos fabris e residenciais torna, do ponto de vista da empresa, anti-econômica a construção de vilas para seus operários. Ela não tem necessidade de manter uma força de trabalho cativa, pois com a aceleração do fluxo migratório acumula-se o excedente de mão de obra nas cidades.

Nem todos os migrantes que chegam à cidade conseguem se inserir de forma regular no mercado de trabalho. Aqueles que não conseguem esta inserção ou recebem salários muito baixos não dispõem de condições de acesso à habitação através do mercado formal. Restam as moradias informais: as favelas e os loteamentos irregulares na periferia. A moradia irá dessa forma se produzir através da auto-construção.

Até os anos 40 a intervenção do Estado no problema da habitação popular se faz de forma pontual. Não havia uma política habitacional formulada ao nível federal. O problema da habitação popular era tratada ao nível local, dentro dos programas de reforma urbana e de embelezamento da cidade.

Os processos de ocupação das favelas nas áreas da cidade são antigos, alguns datam do final do século passado e se constituíram à revelia das relações formais, institucionais. A ocupação tendeu para os morros da cidade, em terrenos inclinados sem a menor condição de segurança, e em função da própria topografia do terreno definiram a forma de ocupação.

No Rio de Janeiro, a habitação popular surge como problema quando as favelas começam a se expandir, ocupando, então, as encostas da cidade. O primeiro plano de urbanismo para a cidade, elaborado por Agache em 1930,

---

<sup>9</sup> Sobre a questão da moradia popular consultar Lilian Fessler Vaz, *Moradia em Tempos Modernos in: Brasil Território da Desigualdade*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1991.

exprime uma preocupação com o problema. Dentro de uma ação planejadora que implica embelezamento e remodelação, a existência da favela é tratada como um desvio inadequado, vista como um problema social e estético. Neste sentido, o plano de Agache prevê para as favelas uma única solução, ou seja, a erradicação e a transferência da população para os subúrbios operários a serem criados, onde o poder público subsidiaria empresas que construiriam habitações populares.

O Plano Agache não foi implementado e a questão da habitação popular permanece como um problema. Em 1938 foi criado o Código de Construção. Ele representava o primeiro esforço sistemático de intervenção do poder público na questão da habitação popular, proibindo a construção de novas habitações nas favelas e a introdução de melhoramentos nas existentes. Ao mesmo tempo a lei oferecia como solução para o problema da habitação popular, as habitações proletárias que deveriam ser subsidiadas pelo poder público e vendidas aos indivíduos comprovadamente pobres. Esta questão associava-se também à possibilidade de passar uma educação moral aos operários, na medida em que a política dos “parques proletários” representava uma tentativa do poder público de disciplinar os trabalhadores, impondo-lhes um controle da sua vida privada e de sua mobilidade espacial.

Em 1946 surge o primeiro órgão de âmbito nacional voltado exclusivamente para a provisão de residências à população de baixo poder aquisitivo. A fundação da Casa Popular instaura-se no contexto do populismo democrático, junto com outras inovações importantes no campo das políticas sociais. Mais tarde criaram o BNH - Banco Nacional da Habitação, com o intuito de financiar moradia popular. Entretanto, o banco desvia-se dos seus objetivos e acaba por financiar habitações de classe média.

A análise da política habitacional direcionada às populações de baixa renda revela que os resultados das políticas implementadas não foram significativas em relação às tentativas de resolução da questão da moradia popular. A ação governamental se restringiu à construção de poucos conjuntos habitacionais, cujas unidades eram, na maioria das vezes, distribuídas segundo critérios clientelistas.

O Favela Bairro não é um programa de habitação popular. O seu objetivo, como ficou claramente explicitado, limita-se à implantação de melhorias sócio-ambientais que devem levar os moradores a realizar uma outra leitura da favela, na medida em que as mudanças introduzidas podem resultar num impacto, principalmente visual, de tamanha intensidade, de modo que os moradores ao perceberem as mudanças formulem uma outra imagem da favela.

A simples introdução de melhorias em termos de saneamento, construção de acessos e a implantação de serviços urbanos em lugares quase que totalmente desprovidos de quaisquer benefícios de natureza social representa, sem dúvida, uma medida política adequada, mas não suficiente. A regularização fundiária das moradias em áreas de favelas não é só um posicionamento do BID, ela é também uma antiga reivindicação dos moradores das favelas cariocas.<sup>10</sup> Neste sentido a ação do Estado tem se revelado lenta, praticamente inoperante, embora, como já foi apontado, existam os instrumentos jurídicos para tal.

O Favela Bairro tem conteúdo social apesar da ênfase do programa recair sobre os determinantes físicos como a instalação de rede de infra-estrutura e acessibilidade, o que não significa que não haja um ineditismo face às experiências anteriores realizadas nas favelas cariocas. A diferença se dá pela forma da intervenção, ou seja, dentro de critérios previamente estipulados. Não são intervenções pontuais, esparsas, ao contrário, elas seguem rigidamente as determinações pré-fixadas. Quando há atropelo ocorre, em grande parte, pelas externalidades, pelos processos sociais que se constituem independentes da zona de controle do programa.

Questões como regularização fundiária, geração de renda e manutenção dos benefícios que representam os componentes fundamentais da integração social tal como concebida pelo programa não se realizam na sua plenitude, pois são postuladas como programas complementares.

É inegável que a introdução de melhorias sócio-ambientais em áreas carentes é um fato social de suma importância, mas sob a ótica da nossa abordagem elas são insuficientes para caracterizar uma situação de integração social. Se o Programa Favela Bairro inova na forma de conceber o planejamento nas favelas, como política urbana inovadora o conteúdo fica aquém das expectativas. A construção do acesso ao espaço político e aos benefícios do desenvolvimento econômico e social não se realizam plenamente, o que na verdade assistimos, conforme nossas observações analíticas, é um processo tênue da presença mais sistemática do Estado nas favelas da cidade.

O Programa tem o mérito de retomar a idéia de urbanização integral da favela. Entretanto, sem uma política de manutenção dos serviços urbanos implantados, com a presença diária das empresas de serviço público nas favelas realizando seus trabalhos, principalmente o serviço de coleta de lixo; sem a definição de um programa de regularização fundiária e sem uma proposta elaborada para a

---

<sup>10</sup> Sobre o assunto consultar o Relatório da Pesquisa realizada com os moradores de algumas favelas que fazem parte da primeira fase do programa, cujo relatório é parte do Projeto: Plano de Avaliação do Programa Favela Bairro, financiado pela Finep em convênio com o IBAM, IPPUR/UFRJ, FAU/UFRJ, IUPERJ, USU e UFF. Rio de Janeiro, 1996.

realização de programa de geração de renda o Favela Bairro não pode ser lido como um projeto de transformação da realidade social da população favelada na cidade do Rio de Janeiro.

### **Considerações Finais**

O breve relato histórico sobre a questão habitacional para populações de baixa renda serviu para mostrar que nada significativo do ponto de vista político se realizou até hoje para tentar encontrar uma solução que permita ao pobre, em grande parte, morar legalmente. Sendo que, mais uma vez, implanta-se um programa de natureza social que chega a reconhecer a importância da regularização fundiária, medida de cunho sócio-jurídico que dada as dificuldades de realização política acaba reduzida à condição de proposta suplementar, mas que por não se realizar acentua disparidade entre os segmentos da sociedade, excluindo a possibilidade do pobre, morador de favela, tornar-se proprietário da sua moradia e adquirir, desse modo, o “status” de proprietário.

Diante desta perspectiva cabe apontar as razões de inserção da questão fundiária num programa que tem como objetivo principal a melhoria sócio-ambiental das favelas, através da qual os órgãos gestores entendem esta melhoria como componente capaz de realizar o processo de integração social das favelas à cidade. Ora, é exatamente este procedimento o cerne da avaliação crítica proposta por este trabalho, pois o definimos como revelador de um paradoxo.

Integração física da favela à cidade é fato inquestionável, porém pensar que através dessa integração se realizará a integração social devido as obras de melhorias infra-estruturais é questão de ordem mais complexa e que nos levará a demonstrar o paradoxo mencionado acima.

Offe nos diz que em qualquer Estado moderno os cidadãos estão estruturalmente vinculados à autoridade estatal de três maneiras: coletivamente os cidadãos são “os criadores soberanos da autoridade estatal, são potencialmente ameaçados pela força e pela coerção estatal organizada e são dependentes dos serviços e provisões organizados pelo Estado” (Offe: 1994, p.269). Sem entrar no mérito da questão estrutural das diversas formas de relação e manifestação coletivas em diferentes Estados queremos nos ater à última afirmação formulada pelo autor, pois ela reforça e, ao mesmo tempo, consagra o papel do Estado na implementação de programas da mesma natureza do Favela Bairro.

Se reconhecidamente cabe ao Estado prover bens aos seus cidadãos a forma de cobrança se relaciona ao exercício da cidadania. A manifestação tanto de direitos como deveres pelos indivíduos da sociedade está relacionada à vontade de querer exercer os seus direitos, mas, cuja participação depende, por sua vez, do sentimento de que há razão para participar (Roberts: 1996, p.39). Aos elementos subjetivos da vontade que comandam o exercício da cidadania acrescentamos mais um, o da consciência política que define de forma objetiva a participação política.

Neste sentido é que podemos enquadrar, como exemplo, as lutas empreendidas pelos moradores das favelas paulistas, sob intervenção de programas de melhorias urbanísticas realizados pelos governos locais, pela aprovação do projeto de Lei de Concessão do Direito Real de Uso - CDRU<sup>11</sup>, que lhes assegurava a posse do terreno por período de 90, 50 ou 40 anos. “Apesar da grande mobilização dos favelados frente à Câmara Municipal durante os dias em que se encaminhava os debates finais do projeto, ele acaba não sendo aprovado por uma somatória de alegações que não cabe detalhar aqui, e que vão de argumentos como interferência no zoneamento da cidade, a necessidade de quorum de 2/3 para aprovação do projeto”.<sup>12</sup>

Com estas observações queremos deixar claro que a regularização fundiária nas moradias de favelas depende de vontade política para se efetivar, e que exatamente por essa razão não pode ser tratada como ato complementar por um projeto urbanístico que apregoa a integração social das favelas à cidade, através de realizações físicas que permitirão ler a favela como bairro. Dessa forma trata-se realmente de um paradoxo, na medida em que a não regularização de moradias faveladas é o reconhecimento e, de certa forma o conagração, da condição social do favelado, como morador “ilegalmente” reconhecido da cidade.

Urbanização de favela não pode ser dissociado de regularização fundiária e vice-versa se se quer considerar este tipo de moradia como socialmente integrada à cidade. Caso contrário, como cobrar uma postura de manutenção dos benefícios urbanos que vêm sendo realizados nas favelas cariocas pelo Programa Favela Bairro, tanto por parte do próprio Estado, em termos do compromisso de gestor dos serviços prestados aos seus cidadãos, como da própria população, se a moradia não é formalmente inserida na cidade.

<sup>11</sup> Para uma discussão sobre as vantagens e os limites da aplicação deste instrumento e de outros consultar o Relatório da Pesquisa intitulada: Práticas Sociais Instituintes e sua Entrada no Universo Jurídico: possibilidades, coordenada pela Prof<sup>a</sup> Cavallazzi, realizada na FD-PROURB/FAU/UFRJ, com o apoio do CNPq.

<sup>12</sup> Ver Rev. Pólis, n° 15, São Paulo, 1994, p.29.

A simples implantação de melhorias sócio-ambientais disfarça mas não esconde o “ar de favela” das favelas, enquanto que a regularização pode até manter o mesmo aspecto de favela, porém, proporciona outra leitura delas na paisagem urbana que é a do direito que os pobres também têm à moradia legalmente instituída na cidade.

### **Bibliografia**

Bessa, Eliane. Programa Favela Bairro, uma Proposta de Política Urbana: Inovadora? - Rio de Janeiro, trabalho apresentado no IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, nov. de 1996.

Borja, Jordi. Notas Sobre Ciudades, Gobiernos Locales Y Movimientos Populares. Revista EURE, vol. XX, nº 59, 1994.

Castells, Manuel & Borja, Jordi. As Cidades Como Atores Políticos - São Paulo, Revista Novos Estudos CEBRAP, n.45, julho de 1996.

Compans, Rose. A Emergência de um Novo Modelo de Urbanismo no Rio de Janeiro: O “Urbanismo de Resultados”. Trabalho apresentado no IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, organizado pelo PROURB/FAU/UFRJ. Rio de Janeiro, novembro de 1996.

Offe, Claus. Capitalismo Desorganizado. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1994.

Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Diagnóstico. Rio de Janeiro, 1992.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1990.

Randolph, Rainer. Plano Estratégico e Urbanização de Favelas no Rio de Janeiro: Análise de Aspectos Estratégicos do Programa Favela Bairro. Trabalho apresentado no VII Colóquio Sobre Poder Local, Salvador, dezembro de 1996.

Relatório Parcial da Pesquisa “Práticas Sociais Instituintes e sua Entrada no Universo Jurídico: possibilidades”. Rio de Janeiro, FD-PROURB/FAU/UFRJ, 1997.

Roberts, Bryan. The Social Context of Citizenship in Latin America. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, number 1, march 1996.

Silva, Ana Amélia da (org); Catelli, Rosana; Pereira, Veronica Sales. *Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção*. São Paulo, Rev. Pólis, nº 15, 1994.

Vaz, Lilian Fessler. *Moradia em Tempos Modernos* in: *Brasil Território da Desigualdade* (orgs) Rosélia Piquet e Ana Clara T. Ribeiro. Rio de Janeiro, Zahar Editor, 1991.