



O Social em Questão

ISSN: 1415-1804

ISSN: 2238-9091

osq@puc-rio.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Carvalho, Solange

O Projeto Urbano em Questão diante da Informalidade: conflitos
e temporalidades no processo de urbanização de favelas

O Social em Questão, vol. 21, núm. 42, 2018, Setembro-, pp. 233-264

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264299009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UABM
redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

O Projeto Urbano em Questão diante da Informalidade: conflitos e temporalidades no processo de urbanização de favelas

Solange Carvalho¹

Resumo

O Projeto Urbano é base para a tomada de decisões de intervenções públicas no tratamento da informalidade urbana brasileira. Este artigo apresenta a discussão sobre as distintas temporalidades entre o projeto e a informalidade urbana, a partir de resultados parciais de nossa pesquisa de doutorado. Inicialmente, abordamos o conceito da informalidade no campo da arquitetura e urbanismo, apresentando um histórico da evolução do projeto dentro dos programas públicos de urbanização de favelas no Brasil. Finalmente, através de casos, mostramos interferências que delimitam o alcance do Projeto Urbano como mecanismo para gerar melhorias físicas e sociais nas favelas.

Palavras-chave

Informalidade Urbana; Projeto Urbano; Favela; Avaliação.

The Urban Design Project and Informality: conflicts and temporalities in slum upgrading process

Abstract

The Urban Design Project is the basis for the decision making of public interventions in the treatment of Brazilian urban informality. This article presents the discussion about the different temporalities between the project and urban informality, based on the partial results of our doctoral research. Initially, we approach the concept of informality in the field of architecture and urbanism, presenting the evolution of the Urban Design Project within the public slum upgrading programs in Brazil. Finally, we show cases and interferences, which limit the reach of the Urban Design Project as a mechanism to generate physical and social improvements in the favelas.

Keywords

Urban Informality; Urban Design; Favela; Evaluation.

Artigo recebido: abril 2018.

Artigo aceito: julho 2018.

A informalidade no campo do projeto urbano

No campo da arquitetura e do urbanismo, o termo *informal* foi associado a configurações espaciais não condizentes com as formas esperadas e desejadas na cidade moderna. A adoção do planejamento modernista como modelo, que pressupõe “o controle total e o projeto de todos os sistemas urbanos e industriais pelo interesse do Estado ou comercial [...], se revelou impossível em escala global ou mesmo na escala da metrópole” (RAO, 2012, p.672). Como resultado, grande parte do ambiente construído hoje no mundo cresceu de modo informal, fora dos padrões e normas do Estado, sem planejamento. E cresce de modo mais veloz que o ambiente dito formal. Nas últimas décadas, a informalidade teve um crescimento superior ao restante, na maioria das cidades brasileiras (IPP, 2013; ROLNIK, 2016). Dados da UN-Habitat estimam que, em 2015, cerca de 880 milhões de pessoas já viviam em assentamentos informais (*slums*²), aproximadamente 25% da população do planeta, e esse número só tende a crescer³ (UN-HABITAT, 2015).

A UN-Habitat afirma que os assentamentos informais e a pobreza urbana não são apenas manifestação de explosão demográfica e forças da globalização, mas devem ser encarados “como resultado de uma falha nas políticas, leis e sistemas de provisão habitacional, bem como das políticas nacionais e urbanas” (UN-HABITAT, 2010, p.4; tradução nossa). A Nova Agenda Urbana, documento resultante da Conferência Habitat-III que aconteceu em Quito em 2016, reconhece que a exclusão econômica e social e a segregação espacial são uma “realidade irrefutável nas cidades e nos assentamentos humanos” (UN-HABITAT, 2017, p.3; tradução nossa) e que o projeto urbano tem um papel fundamental, pois:

[...] a organização espacial, a acessibilidade e o desenho⁴ do espaço urbano, bem como a infraestrutura e a prestação de serviços básicos, juntamente com as políticas de desenvolvimento, podem promover ou prejudicar a coesão social, a igualdade e a inclusão. (UN-HABITAT, 2017, p.11; tradução nossa).

No Brasil, assim como no Sul Global⁵, a ordem social tem aspectos particulares e que influenciam diretamente na informalidade: as relações estreitas entre Estado e Mercado exercem forças que interferem na valorização especulativa da terra urbana, resultando na exclusão socioespacial, na manutenção do estigma territorial e no crescimento da informalidade⁶, a qual é mantida às margens do sistema jurídico estatal (SANTOS, 1981), do planejamento e legislação urbana num quadro de negligência urbanística (BARANDIER, 2015), do mercado formal e de financiamento da habitação (ABRAMO, 2007, ROLNIK, 2016), e em estado de transitoriedade permanente (ROLNIK, 2016). É a presença perversa do Estado na informalidade e no estado de exceção que ela incorpora (ROY, 2005, ROLNIK, 2016), e consequentemente nas favelas, e não *ausência* do Estado, como muitos autores defendem. Roy ainda acrescenta que, assim como o Estado, o planejamento urbano também corrobora para a produção da informalidade e que é preciso “enfrentar o modo como o aparato de planejamento produz o não-planejado e o não-planejável”⁷ (ROY, 2005, p.156; tradução nossa).

Nas cidades latino-americanas, o mercado produz uma estrutura característica de forma e tecido urbanos, definida por Abramo (2007) como “cidade COM-FUSA” – ao mesmo tempo “cidade COMPACTA” (modelo mediterrâneo ou continental), onde o uso do solo é intensivo; e “cidade diFUSA” (modelo anglo-saxônico), onde há baixa densidade predial. Esses dois modelos coexistem nas cidades da América Latina, gerando do ponto de vista morfológico uma estrutura urbana particular e híbrida, operada tanto pelo mercado formal como pelo informal. Enquanto a cidade formal foi produzida para as elites dentro da lógica do mercado e do Estado, a cidade popular ou informal seguiu a lógica da necessidade, a partir de movimentos de ocupação e/ou do surgimento do mercado informal de solo urbano. Abramo afirma que “estes dois movimentos são uma das principais características da formação socioespacial das grandes cidades da América Latina” (2007, p.28). Neste contexto de cidade COM-FU-

SA foi construída a informalidade urbana, caracterizada pelo autor a partir de três irregularidades: urbanística (fora das leis da divisão do solo e parcelamento), construtiva (fora das normas de edificação) e fundiária (quanto ao direito de propriedade da terra).

Além destas três irregularidades, as favelas – assentamentos predominantemente habitacionais – estão também frequentemente sujeitas à precariedade de serviços, de infraestrutura e a riscos. *Favela* é a denominação dada na cidade do Rio de Janeiro a um tipo específico de assentamento informal, similar a outros existentes nas grandes cidades brasileiras, porém reconhecidos por outros termos locais (vilas, invasões, baixadas, mocambos etc.), assim como em outras cidades do mundo (slums, bidonvilles, quebradas, comunas, shanty town etc.). Neste artigo, estamos adotando o termo *favelas* para denominar os assentamentos precários informais brasileiros com características similares às favelas cariocas e que são objeto dos programas públicos de urbanização dentro da política habitacional nacional vigente – PAC-UAP⁸.

Ao longo de décadas, a arquitetura e urbanismo estiveram às margens do ambiente construído informalmente. Isso se deve, em grande parte, segundo Fiori e Brandão (2010), porque os assentamentos informais não faziam parte do campo de trabalho e de projeto da arquitetura, configurando uma des-espacialização do projeto, ou seja, o enfraquecimento, no debate urbano, da preocupação com a dimensão espacial dos assentamentos informais e das consequentes estratégias para lidar com esta. Houve também uma ênfase nas dimensões socioeconômicas e políticas, e em etnografia urbana, enquanto foi dada pouca atenção ao projeto na cidade dita informal (FIORI e BRANDÃO, 2010; RAO, 2012). Diante da dimensão da informalidade urbana no planeta, afirmamos que a arquitetura e urbanismo ainda continuam distante do tema. A urbanização de favelas ainda é um campo restrito de projeto, com poucos profissionais se dedicando à prática, e o ensino nas escolas de arquitetura e de urbanismo pouco trata dos territórios informais como campo de proje-

to, o que gera problemas na formação dos arquitetos e urbanistas e um déficit de conhecimento dessa realidade, que não se pauta pelas normas de regulação do Estado nem do Urbanismo.

O Sul Global está influenciado por modelos urbanos e práticas arquitetônicas herdados do Norte, cuja teoria gera normas e representações que se distanciam da realidade existente, definindo padrões e até desejos de cidade (RAO, 2012). Os assentamentos informais, a priori, se constituíram sem arquiteto e urbanista, sem a observância aos padrões edilícios e urbanísticos oficiais da cidade dita formal, e é considerada “feia e suja” enquanto as políticas públicas de urbanização para estes assentamentos são “vendidas” como para transformá-los em um “bairro bonito e seguro” (PIZARRO, 2014). A informalidade desafia as tradições do urbanismo e do projeto urbano. Rao (2012, p.672) nos lembra que: “É a desordem que desafia o pensamento normativo em termos de expectativas e resultados.” Isto revela, segundo a autora, uma oportunidade para se repensar as práticas do urbanismo e da arquitetura, bem como uma necessidade de se rever o papel do projeto. O projeto e as questões de planejamento são tratados como ferramentas de intervenção após o fato de garantir uma representação e direitos adequados à cidade através de uma política estratégica de inclusão (RAO, 2012). Esta nova pauta do direito à cidade recoloca a questão dos assentamentos informais na discussão urbana no Brasil. No Estatuto da Cidade, a definição da função social da propriedade e da cidade requer uma virada na compreensão do que está “dentro” e do que está “fora” da cidade. A noção da diversidade, incluindo aqui a questão da autoconstrução como legítima, discute a própria noção de cidade e, conseqüentemente, as políticas de intervenção nestes territórios.

A Nova Agenda Urbana sustenta que é necessária uma “mudança do paradigma urbano que deve ser fundamentado nas dimensões integradas e indivisíveis do desenvolvimento sustentável: social, econômico e ambiental” (UN-HABITAT, 2017, p.11). As tentativas de controle e de combate à informalidade tem se mostrado falhas, e

vários autores defendem que o desenvolvimento urbano sustentável deve associar o planejamento e projeto às qualidades proporcionadas pela informalidade (UN-HABITAT, 2017; GOUVERNEUR, 2015; PIZARRO, 2014; MUNIZ, 2013). Gouverneur (2015) propõe o método híbrido *Informal Armatures (IA)*⁹ para o planejamento de novas expansões urbanas, que visa conjugar as qualidades da sociabilidade existente nestes território, deixando-as prosperar livremente (informal), com a visão de planejamento sustentável e projetos de intervenção para resolver o que precisa de atenção (formal). Mas, garante o autor, aceitar o informal dentro do processo de planejamento urbano ainda tem grande resistência institucional, o que nos impede de criar novos paradigmas no enfrentamento das desigualdades urbanas. Santos defende que já “é tempo de vermos o formal no informal e o informal no formal e não assumir posições dogmáticas a respeito da positividade ou negatividade de qualquer um deles” (SANTOS, 1996, p. 275). Neste sentido, devemos pensar a informalidade como parte integrante e permanente das cidades do Sul Global dentro do contexto neoliberal e que o projeto não é mais a solução universal, no sentido modernista, dos problemas urbanos (RAO, 2012).

A evolução do projeto urbano em favelas nos programas públicos no Brasil

Não temos aqui a pretensão de fazer um histórico dos programas de urbanização de favelas, mas sim de apresentar a evolução do projeto urbano dentro destas políticas, a partir de seus escopos e metodologias que delimitam o projeto até os dias de hoje no Brasil.

A partir dos anos 1980, as políticas públicas de urbanização de favelas começam a ser institucionalizadas no Brasil no âmbito municipal. Porém, é a partir dos anos de 1990 que estas políticas se tornam mais abrangentes e ganham dimensão e investimentos, caracterizando-se como uma nova geração de políticas públicas para a redução da pobreza urbana e da exclusão social em assentamentos

informais precários (DENALDI, 2003; FIORI et al., 2001). Este novo modelo de intervenção¹⁰ em assentamentos informais foi adotado em vários países do Sul Global.

Programa Favela Bairro

O Programa Favela Bairro foi o pioneiro¹¹ desta geração de políticas públicas, tendo sido implementado na cidade do Rio de Janeiro de 1994 a 2007 para urbanização de favelas já consolidadas. Este programa se tornou referência mundial e sua importância é devida à mudança de enfoque dada a como tratar o problema da favela, aos seus amplos objetivos, aos arranjos institucionais e à escala de abrangência e de atuação (FIORI et al., 2001, DENALDI, 2003), e consequente visibilidade alcançada à prática de urbanização de favelas (CARDOSO, 2002).

O principal objetivo do Favela Bairro era promover a integração urbanística, que seria instrumento para a integração social. Buscava-se a transformação das favelas através da melhoria da reorganização espacial interna da favela e conexão com o entorno, o que, segundo os objetivos do programa, promoveria sua integração à cidade formal, com implantação de malha viária, espaços e equipamentos públicos, de infraestrutura e melhoria das condições ambientais, bem como a oferta de serviços (coleta de lixo, água, esgoto e drenagem) em condições similares às existentes no restante da cidade. O Favela Bairro partiu dos espaços públicos para impacto nas relações com as vizinhanças e como mecanismo para a integração física e social. Todas estas ações passaram então a estar representadas através do Projeto Urbano integrado, que guiava a materialização das intervenções nas favelas. Embora com diferentes metodologias, o projeto urbano integrado segue até os dias de hoje como elemento central e instrumento decisório para as ações públicas nas favelas nos programas posteriores ao Favela Bairro, no Brasil e em outros países. E os espaços públicos continuam a ser seu foco principal.

A elaboração dos projetos seguia um escopo definido pelo contratante – a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) –, que continha conceitos, diretrizes e itens de projeto a serem obrigatoriamente abordados, as fases e os prazos. Este documento pouco a pouco foi se sofisticando, sendo aperfeiçoado com o acúmulo de experiências. O início do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Favela Bairro¹² trouxe mudanças na gestão institucional e de projetos, bem como na agenda que se moldou às demandas do financiador. O aumento significativo do volume de projetos e obras a partir do financiamento passou a demandar maior controle do processo. Este foi um dos motivos para a sofisticação do escopo de projetos, que se tornou um Caderno de Especificações¹³. No campo do projeto, percebeu-se que a dificuldade de sua implementação e dos resultados pode ter sido derivada da pouca experiência do setor privado em projetos para o ambiente de favelas, em projetos participativos e multidisciplinares (CARVALHO, 2000; FIORI et al., 2001). O escopo dos projetos passou a ser mais rigoroso, o que demandou das empresas de arquitetura e urbanismo uma adaptação para conseguir cumprir os contratos, e a criação de parcerias com as empresas de projetos de infraestrutura. Itens de projeto foram acrescentados¹⁴, assim como a fase de Projeto Executivo¹⁵, que virou parâmetro norteador para orçamento e licitação das obras. A SMH também teve que se reestruturar e passou a contar com equipes de apoio terceirizadas através de empresas gerenciadoras¹⁶, que entraram como suporte institucional para gerenciamento, fiscalização e avaliação dos projetos e obras junto à equipe da SMH. O acompanhamento de obra, para adequação e detalhamento do projeto, e que contribuiu para a qualidade na execução das obras, durou até apenas a segunda fase¹⁷ do programa, quando este passou a ser assumido pelas gerenciadoras.

Por um lado, o escopo de projetos deu mais qualidade no controle institucional dos serviços terceirizados. De tão amplo e completo¹⁸, o escopo de projetos da segunda fase do Favela Bairro virou modelo para

os outros programas de urbanização de favelas no Brasil, com adaptações para ajustes à realidade da informalidade local e às políticas municipais e suas prioridades. Destacamos aqui a importância desse documento no processo de urbanização de favelas. As mudanças de gestão no Brasil muitas vezes provocam a descontinuidade das políticas, alteração do quadro técnico¹⁹ e com isso a perda de todo um trabalho institucional de administrações anteriores. O escopo minimamente registra saberes e ajuda a promover a institucionalização das ações públicas e a auxiliar na tomada de decisão de gestões sucessoras.

Porém, o escopo de projetos trouxe também mais rigidez ao processo projetual e padronizou a metodologia de atuação das equipes. Este documento direciona as ações de projeto, determina seus limites e disciplinas a serem resolvidas, como espaços e equipamentos coletivos, acessibilidade, risco ambiental, infraestrutura entre outros, formatando o projeto urbano para atender aos objetivos dentro do âmbito da política pública e dando pouco espaço à renovação.

O papel dado ao arquiteto no processo e obras varia de administração para administração, de município para município, assim como as formas de contratação. O Favela Bairro inovou ao buscar o setor privado para contribuir na construção de metodologia para intervir em favelas. Na primeira fase do programa, o concurso público de metodologia para a seleção de equipes multidisciplinares foi a modalidade de contratação. Era, então, exigência que estas equipes fossem coordenadas por arquiteto e urbanista, abrindo assim um novo campo de prática profissional da arquitetura e urbanismo em favelas (DENALDI, 2003; BARANDIER, 2015). A partir da segunda fase, as contratações dos projetos passaram a ser por licitação de preço e proposta técnica, modalidade alternativa à licitação de menor preço que conseguia garantir um mínimo de qualidade nas propostas urbanísticas e valores de projeto compatíveis com a dimensão dos serviços.

Inicialmente, as equipes coordenadas por arquiteto e urbanista eram contratadas diretamente pelo Município para desenvolver ape-

nas os projetos²⁰. A partir da segunda fase do Favela Bairro, os serviços adicionais, como topografia, sondagem etc. foram transferidos também para os contratos de projeto. Este fato provocou uma mudança de atuação dos arquitetos no processo: ao mesmo tempo em que passaram a ter que gerenciar maiores valores e contratos de terceiros, este acréscimo de escopo também permitiu aos arquitetos ter maior controle sobre os serviços necessários para o bom desempenho dos projetos. Com o grande volume de projetos em favelas colocados no mercado pela SMH e com valores de contrato de projeto mais atraentes²¹, pouco a pouco as grandes empresas de consultoria²² passaram a ter interesse em urbanização de favelas e a disputar o mercado, antes circunscrito²³ a escritórios de arquitetura e urbanismo de pequeno porte. Este período coincidiu com as modificações institucionais do programa, quando a SMH passou a priorizar investimentos em infraestrutura em detrimento da qualidade urbanísticas das intervenções, culminando na suspensão do programa.

Programa de Aceleração do Crescimento

A partir de 2007, o tema da urbanização de favelas ganhou o âmbito nacional através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁴, e contou com o aumento significativo de investimentos por parte do governo federal. O PAC-UAP funciona como um programa de financiamento federal em urbanização de favelas, cabendo a cada município captar verbas a partir de seu programa municipal com projetos específicos para a favela a ser beneficiada. A partir do PAC, passou-se a associar o programa de urbanização de favelas com o programa de provisão de novas habitações (PMCMV)²⁵, o que significou sem dúvida um grande ganho na concepção de projeto em favelas. Equipamentos públicos e habitação são elementos de projeto capazes de estabelecer novas relações e reestruturar o tecido urbano, quando pensados dentro da concepção urbana do projeto. Antes do PAC-UAP e PMCMV, havia pouca verba para novas unida-

des habitacionais para realocar moradores advindos de intervenções urbanísticas²⁶. Com o aumento de investimentos em habitação, as ações públicas passaram a ganhar novas dimensões.

No entanto, há deficiências e fragilidades na implementação destes dois programas em associação. Como os recursos para cada programa são separados e suas obras independentes, os processos podem andar de forma desintegrada. Quando isso ocorre, obras de urbanização da favela só avançam em intervenções que não demandem demolições²⁷, pois as obras de novas habitações pelo PMCMV não são iniciadas e o processo de reestruturação do tecido urbano fica incompleto (MORETTI, 2012). Ou ainda, esta desintegração entre programas pode também ser utilizada como desculpa para a remoção e redução dos territórios informais, como foi o caso do Rio de Janeiro na preparação para os Jogos Olímpicos Rio-2016. Favelas foram removidas e seus moradores reassentados em unidades do PMCMV, geralmente longe do local de origem (AZEVEDO e FAULHABER, 2015), indo contra as premissas do programa PAC-UAP.

No Rio de Janeiro, o governo municipal aplicou este financiamento federal em obras de distintas dimensões através do Programa Morar Carioca, do qual, infelizmente, pouco temos a dizer. Este programa, que surgiu em 2011 como promessa de grande sucessor do Favela Bairro, sofreu um redirecionamento das prioridades a partir de 2013 e acabou por ter suas diretrizes completamente descharacterizadas. No entanto, destacamos que o Morar Carioca trouxe três grandes contribuições nas políticas públicas de urbanização de favelas. A primeira foi a revisão da classificação das favelas cariocas, feita por técnicos do IPP na montagem do programa, as quais passaram a ser classificadas como isoladas²⁸ ou como complexos de favelas que pertençam à mesma bacia hidrográfica de contribuição²⁹, como unidades de planejamento de bacias (IPP, 2012, p.4). Sem dúvida, esta classificação passou a otimizar os investimentos, sobretudo em infraestrutura tratando, num mesmo contrato de pro-

jeto, favelas de uma mesma bacia de contribuição. A segunda contribuição foi a ampliação da poligonal de projeto, antes delimitada à favela, e que no Morar Carioca passou a englobar também áreas e equipamentos de potencial integração social, trazendo em si o conceito de que, para se atingir a integração entre favela e bairro, as melhorias devem se expandir para além das fronteiras da favela. A terceira contribuição foi a adoção das obras de retaguarda como evento integrante das obras de urbanização de favelas. Embora no Favela Bairro os projetos de retaguarda de infraestrutura fossem aprovados nos órgãos competentes, estes não eram executados, por terem valor muito alto proporcionalmente aos outros itens de obra. As retaguardas eram deixadas para serem executadas pelas concessionárias, o que não acontecia. Logo, as favelas urbanizadas tinham seus sistemas de drenagem e esgoto implantados, mas desaguavam nas redes obsoletas do bairro, causando enormes problemas de infraestrutura na cidade formal.

Já o Governo do Estado do Rio de Janeiro criou o nome PAC-Favelas, que não tinha escopo próprio, mas com “algumas diretrizes não explícitas, como a necessidade de dar visibilidade às obras e de se atender à agenda das grandes construtoras” (FERREIRA, 2017, p.88), e concentrou os recursos em cinco grandes favelas³⁰. Em São Paulo, o PAC-UAP financiou o Programa Guarapiranga e outras intervenções também em grandes favelas, como Heliópolis e Paraisópolis. Ferreira constata que, da experiência do PAC-UAP, “o que se observa nas duas maiores capitais do país é um retrocesso em relação a políticas dispersas no território, perenes, abrangentes e focadas nas especificidades de cada assentamento” (2017, p.96). No momento, o que se vê em urbanização de favelas é uma desaceleração nos projetos e obras paralisadas, bem como os investimentos já aplicados deixaram intervenções incompletas. Embora quase sem investimentos na área desde 2016, o PAC-UAP e o PMCMV continuam vigentes no Brasil.

A modalidade de contratação de projetos em favelas através de licitações públicas foi pouco a pouco sendo abandonada. No Rio de Janeiro, a partir do PAC-Favelas, os projetos em favelas passaram a ser contratados diretamente pelas construtoras. O Programa Morar Carioca e o Renova/SP³¹ tiveram o grande mérito do resgate dos concursos públicos para a seleção de equipes multidisciplinares, que depois deveriam ser contratadas³² para desenvolvimento dos projetos. Em vários municípios de São Paulo, as gerenciadoras dominam o mercado: são elas que contratam as equipes de projeto, que fiscalizam obras e projeto, e fazem todo o gerenciamento do processo. Ferreira afirma que “Reconhece-se hoje, em São Paulo, que o conhecimento técnico saiu das mãos do Estado para o colo das gerenciadoras” (2017, p.106).

Com o PAC, a dimensão vultuosa de investimentos em favelas fez com que, finalmente, o papel protagonista que foi dado ao projeto e ao arquiteto e urbanista no processo do Favela Bairro, fosse sendo esvaziado, pois, como nos lembra Ferreira “a partir do momento em que o dinheiro está sobre a mesa, o arquiteto e o projeto voltam a ter um papel secundário” (2017, p.107). As grandes empreiteiras³³ passaram controlar todo o processo de obras de urbanização de favelas e de projetos³⁴, pois detinham em seus contratos os projetos executivos³⁵. Para garantir minimamente qualidade dos projetos, o poder público indicou equipes experientes em projeto de urbanização de favelas para serem contratadas diretamente pelas empreiteiras. É interessante observar que, embora tivessem perdido o prestígio de antes, os projetos passaram a ser muito melhor remunerados. Além do que, os projetos ao serem diretamente contratados pelas construtoras fez com que os pagamentos pudessem ser feitos em medições mensais, dependendo das negociações entre empresas, o que passou a dar fluxo de caixa aos escritórios de projeto, antes amarrados ao lento processo de aprovação dos projetos e medições pela administração pública para receber as parcelas.

Com esta nova modalidade de contratação, os arquitetos e urbanistas assumiram um papel controverso: ao mesmo tempo em que precisavam atender ao poder público, que dialogava e demandava diretamente aos responsáveis pelos projetos como se ainda fosse seu contratante, estes também sofriam demandas de quem lhes pagava, no caso as empreiteiras, que tinham interesse no lucro das obras. Isso fragilizou ainda vez mais o projeto, que passou a ser instrumento de interesses do capital e das relações estreitas entre capital e Estado, em detrimento das premissas das políticas públicas de urbanização de favelas. No entanto, a contratação direta através das empreiteiras trouxe outro ganho que foi a volta dos arquitetos autores dos projetos às obras nas favelas. As reuniões de projeto aconteciam nos barracões das obras e, embora raramente fossem contratados para acompanhá-las, a presença esporádica dos arquitetos no local, o andamento em paralelo do projeto e da obra, bem como a busca pela qualidade de projeto, acabavam por fazer com que estes conseguissem participar das decisões nas obras.

Tabela 1: Quadro-resumo do Projeto Urbano e Programas de Urbanização de Favelas.

Tema	Programas	Favela Bairro (1994 - 2007)	PAC (2007 - atual)	Morar Carioca / Renova-SP (2010 - atual)
		\$\$	\$\$\$\$\$	Promessas
Investimentos		Projetos e Obras US\$600 milhões / 143 favelas / 556.000 moradores (IPP, 2008)	Basicamente em Obras R\$22,4 bilhões / 1,8 milhões de famílias (BRASIL, 2010)	Basicamente em Projetos *
Escopo		Favela como área de projeto Ações focadas em intervenções físicas no Espaço Público	Urbanização associada à Provisão Habitacional Magalhães (2016): grande ganho nas políticas de urbanização de favelas Moretti (2012): Processo de reestruturação do tecido urbano fica incompleto	Nova classificação (complexos, isoladas): unidades de planejamento de bacias Aumento da poligonal: além das fronteiras da favela Obras de Retaguarda
Contratações		Prefeitura (através de licitações)	Construtora (RJ) Gerenciadoras (SP) (através de indicações)	Prefeitura (através de concurso)
Desenvolvimento dos Projetos		Projeto antes das obras	Projetos em paralelo às Obras	Só projetos *
Papel do Arquiteto		Coordenador	Depende da Área e das relações contratuais	Poucos contratos
* Obras são exceção.				

Fonte: autora.

Temporalidades do Projeto e da Informalidade

Santos (1981) defende a ideia da existência na favela de um pluralismo jurídico, com regras e mediadores próprios, convencionados e aceitos por aquele grupo social específico a cada favela, e com relativa autonomia territorial, além da ordem jurídica oficial. Este pluralismo jurídico dá outra dinâmica aos territórios favelados, onde os acordos são fechados com muito mais agilidade do que no sistema jurídico brasileiro. Nas favelas, os conflitos são rapidamente resolvidos, seja de forma consensual – dentro dos mecanismos jurídicos informais e não oficiais –, ou de forma violenta. É inegável que esta agilidade transforma a dinâmica de ocupação, de crescimento e o cotidiano das favelas. É mais ágil comprar, construir, vender, alugar, abrir ou fechar comércio, fazer festas e se apropriar das áreas públicas. Desde que dentro das regras estabelecidas e através dos mediadores e agentes reconhecidos no território, ou através da força.

Em todos os programas acima citados, os tempos de duração dos projetos e das obras são superiores aos tempos programados. Isto se deve a vários motivos: por se tratar de obra pública e sujeita o maior controle; pelo ambiente já estar construído, habitado e em pleno funcionamento ao longo de todo o processo; pela necessidade de troca e participação dos moradores, bem como de levantamentos diversos do ambiente da favela para entendimento do território; pela lentidão nas aprovações e sucessivas paralisações, entre outros. Todo o processo de projeto ainda é atropelado por tempos políticos, que, com demanda de inaugurações, interferem nos cronogramas de projeto, na definição de prioridades e na boa execução das obras. Estes elementos determinam uma temporalidade específica (PETRAROLLI, 2015) à urbanização de favelas.

Enquanto os projetos estão sendo desenvolvidos, respeitando tempos contratuais, o território das favelas vai sendo construído e transformado dentro dos tempos ágeis da informalidade urbana. Este é um conflito que precisa ser enfrentado e equalizado no processo de urbanização de favelas.

O Papel Social do Projeto Urbano

Entendendo que as políticas públicas são resultado de uma correlação de forças sociais, onde o Estado não está separado da sociedade civil, como defendido por Boneti (2007), nem sempre em sua formulação e implementação os objetivos enunciados são alcançados e certos grupos podem acabar sendo mais beneficiados do que outros. O Favela Bairro³⁶ surgiu dentro de um planejamento estratégico neoliberal, para melhorar a imagem da cidade, que então estava associada à violência urbana e à criminalidade, e para atender tanto a interesses públicos quanto privados (BRANDÃO, 2004; BARANDIER, 2015).

No entanto, este planejamento estratégico foi fundamental, no campo da arquitetura e do urbanismo, para a valorização do projeto e desenho urbanos como ferramenta para intervenção direta no espaço público, onde o projeto urbano tinha o papel de instrumento para a integração social e o desenvolvimento urbano. Deste modo, afirma Brandão (2004), o arquiteto e urbanista passa a ser reconhecido com protagonista no planejamento urbano, onde antes lhe era destinada apenas a materialização gráfica, ao final do processo, de propostas que haviam sido previamente concebidas por outros profissionais. Segundo Brandão: “O novo papel desempenhado pelos arquitetos no planejamento contemporâneo não só aumenta seu poder no processo de tomada de decisão urbana, mas também enfatiza sua responsabilidade social como projetistas³⁷” (2004, p.313, tradução nossa). Neste sentido, Brandão alerta que a falta de consciência dos arquitetos no desempenho deste papel pode ter as consequências sociais graves, pois, ao mesmo tempo em que o projeto tem intenções de melhorias urbanas, ele também pode significar direcionamento de verba pública para favorecer certos investidores e grupos sociais privilegiados.

Em políticas públicas de urbanização de favelas, a participação é uma exigência, mas como isso vem sendo articulado? A falta de participação popular efetiva nos processos decisórios é uma constante em obras públicas em todo o país, e não é exclusividade na urbani-

zação de favelas. Muitas vezes isso se deve a escopos e tempos de contrato de Projeto Urbano que não consideram a efetiva participação dos moradores no processo decisório, parecendo até, pelo contrário, ser parte de uma estratégia governamental que tem como objetivo reduzir a participação e o debate no processo. Paradoxalmente, a participação da população nos projetos públicos vem sendo cada vez mais exigida pelo Estado e pelos órgãos financiadores no processo de urbanização de favelas. Mesmo assim, as metodologias e processos para conseguir maior participação parecem estar ainda distantes de seu objetivo. Os moradores reclamam que não têm influência nas decisões e que são consultados apenas para a formalização e aprovação de ideias e concepções já prontas, sem nenhuma representatividade daquela comunidade. Nós arquitetos precisamos parar de confundir participação com informação ou comunicação dos projetos, entender o projeto como espaço de negociação e reconhecer o *outro* nesta construção (ASCHER, 2004). A participação efetiva no projeto é também um instrumento que pode garantir, entre outros, a permanência do uso coletivo dos espaços públicos projetados. Acreditamos, como Benetti, que o projeto não pode ser “apenas um ato formal, e que sua sustentabilidade e permanência no tempo dependem do laço social construído neste momento (*do projeto*) e posteriormente, na execução das obras” (BENETTI, 2017, p.101, grifo nosso).

Resultados parciais da pesquisa sobre o Projeto Urbano em Favelas

Vias e acessibilidade

O processo de ocupação das favelas definiu vias com características particulares e que geram problemas de acessibilidade, de conectividade e de legibilidade do território. A UN-Habitat (2012) recomenda que o projeto urbano nas favelas se concentre em ruas e no traçado urbano, que além de dar permeabilidade, ainda serve de leito para a infraestrutura e possibilita posterior regularização urbanística. Este aspecto tem importância social, pois a regularização urbanística é aquela

que provê o endereço oficial na cidade e colabora para o fim da discriminação que sofrem os moradores de favelas.

Como tratar e resolver questões de acessibilidade e, ao mesmo tempo, preservar as qualidades do ambiente urbano das favelas, evitando número elevado de demolições e a perda da identidade local, são alguns dos principais problemas do projeto urbano. Neste sentido, becos e escadarias geralmente são preservados, priorizando-se apenas alguns alargamentos. Mesmo assim, observamos que os padrões de projeto urbano ainda não são adequados às demandas locais.

Foto 1: Via na favela Silvina Audi, em São Bernardo do Campo, que não foi reformada por demanda dos próprios moradores. Pelos padrões do projeto, os carros não mais poderiam parar na via.



Fonte: autora/2017

Foto 2: Escadaria em Jardim Olinda/SP, que foi adaptada pelo morador, com rampa construída após as obras públicas, para que ele pudesse levar a moto até sua casa.

ISSN: 2238-9091 (Online)



Fonte: autora/2017

Espaços Coletivos

Nas favelas, a preservação das áreas livres pode estar relacionada ao uso intenso coletivo que estas possuem ou também ao controle dos grupos dominantes ou do próprio poder público. Em Paraisópolis, as condições atuais da encosta, da praça e do edifício de uso público do Grotinho, que estão sendo reocupados por uma facção do narcotráfico, que resolveu expandir seus negócios loteando para novas moradias, nos mostram como é frágil a condição do espaço dito coletivo.

Foto 3: Edifício multi-funcional de uso público do Grotinho, Paraisópolis/SP, foi completamente ocupado e está servindo de base estrutural para novas construções.



Fonte: autora/2017.

Foto 4: Encosta e praça do Grotinho em pleno processo de reocupação, 8 anos após a entrega das obras.



Fonte: autora/2017.

Em Parque Fernanda, a estratégia de implantação de espaço coletivo para tratamento das margens do rio que era área de risco, teve resultados distintos. Uma das praças, em escala estruturante do novo tecido da favela, tem uso coletivo intenso garantido. Já outro trecho, enclausurado entre os fundos dos edifícios e muro, foi considerado inadequado para uso coletivo pelos moradores e está sendo privatizado como estacionamento para evitar a apropriação da criminalidade. Neste caso, percebe-se que a escala da intervenção e as relações com o entorno são alguns dos elementos que potencializam o uso coletivo.

Foto 5: Praça de Parque Fernanda/SP. Espaço utilizado pelos moradores do entorno, onde foram implantados equipamentos coletivos, via pública e acesso a novas unidades habitacionais para reassentamento das famílias da área de risco.



Fonte: autora/2017.

Foto 6: Trecho sobre o rio onde havia sido implantado parque infantil e que está sendo ocupado com estacionamento privativo.



Fonte: autora, 2017.

Efeitos da Temporalidade

Já é notório entre os projetistas em favelas que sempre se corre o risco de que, na conclusão dos projetos ou início das obras, o território informal já se encontre distinto daquele inicialmente levantado e o projeto se torna obsoleto. Ainda, após as obras, as transformações podem denotar problemas de gestão, de desenho urbano, de não atendimento às necessidades locais, entre outros.

Foto 7: Casa em Jardim Olinda/SP construída sobre via pública após o término das obras.



Fonte: autora/2017.

Foto 8: Em Cantinho do Céu/SP, com a paralisação das obras, um trecho onde haviam sido removidas casas para a implantação do parque voltou a ser ocupado com novas construções.



Fonte: autora/2017.

Conclusão

Defendemos o processo de urbanização de favelas como uma oportunidade para fixar definitivamente as populações mais pobres em áreas já consolidadas e valorizadas da cidade (no caso do Rio de Janeiro), e legitimar a diversidade, mistura de classes e um ambiente urbano rico a partir de diferentes texturas, culturas e morfologias que bairros vizinhos com estruturas distintas podem propiciar.

Entendemos, no entanto, que, dentro do campo do Projeto Urbano, há limites para a inclusão urbana da informalidade, pois envolve diversas competências e ações além daquelas que visam responder às questões de organização espacial. O Projeto Urbano integrado é o instrumento que materializa o primeiro passo desta política e enquadrar a favela na gestão urbana do território requer mais que um projeto e intervenções físicas. O abandono de equipamentos públicos construídos em favelas testemunha a intermitência das políticas sociais, mostrando a descontinuidade e falta de gestão urbana no pós-obras como traços distintivos no tratamento das favelas para o restante da cidade.

Os espaços ditos públicos, foco principal dos programas de urbanização em favelas, sofrem com potenciais conflitos e disputas de uso, de apropriação e da sempre possível ocupação por interesses privados. O predomínio do individual sobre o coletivo não é uma situação que acontece apenas nas favelas. Transformar as áreas livres em espaços democráticos é um grande desafio nas cidades brasileiras, assim como para o projeto urbano no processo de urbanização de favelas.

Os resultados aqui apresentados mostram que nós arquitetos e urbanistas ainda precisamos avançar em pesquisas sobre as contribuições possíveis do projeto urbano em favelas e de seus limites. Precisamos entender os conflitos e ajustar as temporalidades intrínsecas ao processo, de modo a tornar o projeto urbano elemento gerador de qualidade para a apropriação e transformação da informalidade urbana.

Referências

- ABRAMO, P. A cidade Com-fusa – A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latinoamericanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, vol. 9 , n. 2, p.25-54, nov. 2007.
- ASCHER, F. *Los Nuevos Principios del Urbanismo*. Trad. Maria Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial, 2004.
- AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- BARANDIER, H. G. *Negligência urbanística e projeto urbano na cidade do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.
- BENETTI, P. C. *Costuras Urbanas na Avenida Central do Morro do Alemão*: “isto não é uma praça...” In: BENETTI, P.; CARVALHO, S. (Org.). *Praça Pr’Alemão Ter: o germinar de uma praça verde no morro do Alemão*. Rio de Janeiro: UFRJ-PROURB-FAU/Instituto Raízes em Movimento, 2017. p.88-101.
- BRANDÃO, J. de S. N. *The Role of Urban Design in Strategic Planning: the case of Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Urbanismo). AA School of Architecture, 2004.
- BONETI, L. W. *Políticas Públicas por Dentro*. 2 ed. Ijuí: Unijuí, 2007.
- BUENO, L. *Projeto e favela: metodologia de projetos de urbanização*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.
- CARDOSO, A. L. *O Programa Favela Bairro – uma avaliação*. In: Anais... Seminário de Avaliação de Projetos IPT – Habitação e Meio Ambiente: Assentamentos Precários. São Paulo: IPT, 2002. p.37-50.
- CARVALHO, S. A. *Suggestions For Increased Efficiency In The Favela Bairro Program: the view of the private sector partner*. Paper (Especialização em Management and Planning of Partnerships in Informal Settlement Regularization). IHS: Rotterdam, 2000.
- DENALDI, R. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

FERREIRA, P. E. B. *O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

FIORI, J. et al. *Physical Upgrading and Social Integration in Rio de Janeiro: the Case of Favela Bairro*. In: DISP 147, Zurich, 2001.

_____.; BRANDÃO, J. de S N. *Spatial Strategies and Urban Social Policy: Urbanism and Poverty Reduction in the Favelas of Rio de Janeiro*. In: HERNANDEZ, F.; KELLET, P.; ALLEN, L. K. (Eds.). *Rethinking the Informal City: Critical Perspectives from Latin America*. Nova York: Berghahn Books, 2010.

GOUVERNEUR, D. *Planning and Design for Future Informal Settlements: Shaping the Self-Constructed City*. Nova York: Routledge, 2015.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS (IPP). *Cadernos do Rio: Favela x Não Favela*. Rio de Janeiro: IPP, 2013. Disponível em: <<http://www.data.rio/>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. *Ata de Reunião de 12 de setembro de 2012 do Conselho Estratégico De Informações Da Cidade*. Rio de Janeiro: IPP, 2012. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/1f8a19d9-91d6-430d-81f4-52081055114e>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

MAGALHÃES, F.; VILLAROSA, F. *Urbanização de Favelas: Lições Aprendidas no Brasil*. Washington: BID, 2012.

MORETTI, R. (Coord.). *Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC* – Relatório Final. Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012. São Paulo: UFABC/MCidades, 2012.

MUNIZ, J. *Informality as a Method: designing in rapidly growing economies, Dharavi, Mumbai*. Dissertação de Mestrado. AA School of Architecture, 2013.

PETRAROLLI, J. *O Tempo nas Urbanizações de Favelas: Contratação e Execução de Obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC. Santo André, SP: 2015.

PIZARRO, E. P. *Interstícios e Interfaces Urbanos como Oportunidades Latentes: O Caso de Paraisópolis, São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

RAO, V. *Slum as a Theory: Mega-Cities and Urban Models*. In: CRYSLER, C. G.; CAIRNS, S.; HEYNEN, H. *The SAGE Handbook of Architectural Theory*. London: SAGE Publications Ltd, 2012. p. 671-686.

ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ROY, A. *Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning*. Journal of the American Planning Association, Chicago, vol. 71, n. 2, p.147-158, Spring 2005.

SANTOS, B. de S. *Notas sobre a História Jurídico-social de Pasárgada*. In: SOUTO, C.; FALCÃO, J. (Org.). *Sociologia e Direito: leituras básicas de sociologia jurídica*. São Paulo: Ed. Edusp, 1981. p.109-117.

SANTOS, B. de S. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 4, nº 13, p. 253-277, jan./mar., 1996.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SMH). *Caderno de Especificações para Projetos de Urbanização de Favelas*. Rio de Janeiro: SMH/H/CPRO, 2003.

UN-HABITAT. *Street as Tools for Urban Transformation in Slums: A Street-led Approach to Citywide Slum Upgrading*. UN-Habitat Working Paper. Nairobi: UN-Habitat, 2012.

----- *Nova Agenda Urbana*. Quito: UN-Habitat, 2017. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

----- *Slum Almanac 2015/2016: Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers*. Nairobi: ONU, 2016. Disponível em: <<https://unhabitat.org/>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

----- *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. Nairobi: ONU, 2010. (Original 2003/ 2010 revisão do capítulo 1). Disponível em: <<https://unhabitat.org/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Notas

- 1 Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FAU/UFRJ). Doutoranda em Urbanismo no Programa de Pós-graduação em Urbanismo da UFRJ (PROURB/FAU/UFRJ). Bolsista da Capes PDSE Processo nº 88881.189053/2018-01 e Doutoranda-visiting no Laboratoire Architecture Anthropologie/ENSA Paris La Villette. Brasil. Número ORCID: E-5525-2018. E-mail: solange@fau.ufrj.br

- 2 A UN-Habitat passou a adotar a partir de 2002 o termo operacional *slums* para caracterizar o vasto universo de assentamentos humanos informais no planeta, cujos critérios eram: serviços básicos inadequados, habitação inadequada ou ilegal, superpopulação ou alta densidade, baixas condições de moradia ou em risco, assentamento irregular ou informal sem a posse da terra, pobreza e exclusão social, e com área mínima de ocupação. Após revisão em 2008, *slums* passou a ser definido pela ausência de pelo menos quatro dos cinco conceitos: acesso à água potável, acesso ao saneamento básico, durabilidade da habitação, área suficiente de habitação e segurança na posse da terra (UN-Habitat, 2010).
- 3 Segundo UN-Habitat, até 2030, 6 entre 10 habitantes do planeta viverão em áreas urbanas, cuja expectativa é de que 90% deste crescimento urbano ocorra na África, Ásia, América Latina e Caribe. Na Ásia e África Sub-saariana, a expectativa é ainda mais dramática: o incremento de população em assentamentos informais deve dobrar nestas regiões até 2030 (ONU, 2016).
- 4 O termo utilizado em inglês é *design*, que tem um conceito mais amplo de concepção de projeto e desenho urbano.
- 5 Os termos Sul Global e Norte Global estão sendo adotados em substituição aos termos Terceiro Mundo e Primeiro Mundo, e países em desenvolvimento e países desenvolvidos.
- 6 Nas últimas décadas, a informalidade teve um crescimento superior ao restante, na maioria das cidades brasileiras. (IPP, 2013; ROLNIK, 2016)
- 7 A autora usa os termos “unplanned and unplannable”, este último também inexistente em inglês, idioma original do texto.
- 8 Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), do Ministério das Cidades.
- 9 Armaduras Informais, na tradução literal nossa.
- 10 Esta não é a única forma de lidar com a questão dos assentamentos informais no Brasil e no mundo. As políticas de intervenção em assentamentos informais precários podem variar entre: a erradicação do assentamento; a reurbanização do assentamento, com a demolição do assentamento e sua reconstrução no mesmo local nos padrões urbanísticos e edifícios “semelhantes à linguagem dominante”; e a urbanização, mantendo as características e o edificado, mas melhorando a qualidade urbana e ambiental do assentamento (BUENO, 2000). Estas três formas de política de intervenção em assentamentos informais coexistem e são adotadas contemporaneamente, dependendo da situação de cada assentamento e da política municipal vigente (BUENO, 2000; ROLNIK, 2016).

- 11 Outras políticas habitacionais em moldes abrangentes e de forma integrada antecederam ao Favela Bairro, como por exemplo a política habitacional do governo Brizola (1983-1986) na urbanização das favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo; ou a adotada pelo governo Erundina (1989-1992), que estabeleceu diretrizes para projetos e obras em favelas (DENALDI, 2003). Mas ambos os programas não alcançaram a performance do Favela Bairro, o que o levou ao destaque mundial.
- 12 Financiamento que marcou a segunda fase do programa.
- 13 Este documento é chamado no meio dos profissionais e instituições que trabalham com favelas como Escopo de Projetos. Seus objetivos eram “Orientar as Projetistas para a garantia e controle da qualidade e para o planejamento e controle da execução dos projetos para o PROAP-RIO, dando à SMH os elementos básicos para o planejamento, a programação e os controles físico-financeiro e técnico dos projetos, e provendo as ferramentas para a administração dos mesmos” (SMH, 2003).
- 14 Novos componentes foram incorporados, como projetos de iluminação pública, contenções, edificações, comunicação visual, projeto paisagístico e mobiliário urbano (CARVALHO, 2000).
- 15 Na primeira fase do Favela Bairro, o projeto tinha as seguintes fases e prazos: Estudo Preliminar – entrega a 20 dias da assinatura do contrato; Plano de Intervenção – entrega a 45 dias da assinatura do contrato; Anteprojeto – entrega a 90 dias da assinatura do contrato; Projeto Básico – entrega a 150 dias da assinatura do contrato (total 150 dias ou 5 meses). Os problemas relativos à operacionalização do Programa e à inexperiência das equipes em planejamento e gerenciamento de projetos urbanísticos multidisciplinares causaram atrasos na execução dos projetos (CARVALHO, 2000).
- 16 No Rio de Janeiro, a SMH passou para as gerenciadoras o poder de modificação dos projetos depois destes entregues e aprovados, sem que os autores dos projetos fossem consultados ameaçando a concepção e qualidade dos projetos, e quebrando regras de direitos autorais. Com o esvaziamento do Favela Bairro, estas empresas foram pouco a pouco perdendo seu papel.
- 17 A partir da segunda fase do Favela Bairro até a extinção do programa, os serviços de projetos compreendiam as seguintes etapas: Diagnóstico – entrega a 30 dias do início do contrato; Plano de Intervenção – entrega a 60 dias do início do contrato; Anteprojeto – entrega a 105 dias do início do contrato; Projeto Executivo – entrega a 180 dias do início do contrato (total – 6 meses de projeto).
- 18 O documento de 2003 tem 102 páginas e está dividido em 3 partes para especificações dos projetos: Parte I – Projetos Urbanísticos, Parte II – Serviços Adicionais e Parte III – Instrumentos de Controle Físico, Técnico e Orçamentário.

- 19 Muitas vezes, dependendo da gestão que sucede, os técnicos preferem ir para outros órgãos ou municípios do que se manter no cargo e enfrentar as incompatibilidades políticas. Magalhães e Villarosa (2012) pontuam que este foi um dos motivos que ajudou a disseminar conhecimento institucional do Favela Bairro em outros municípios.
- 20 Na primeira fase do Favela Bairro, os projetos se iniciaram com levantamentos aerofotogramétricos imprecisos e desatualizados. Era então necessária a tarefa inicial de ajustar estes levantamentos, que foram a base cartográfica de projeto até quase na fase final de projeto. As topografias dos assentamentos que estavam em projeto, terceirizadas pela SMH em outros contratos de serviços, deveriam ter sido fornecidas no início dos projetos, o que não ocorreu.
- 21 O valor de contrato dos projetos é uma porcentagem do valor de obras. Inicialmente, o valor de referência do investimento em favelas era de U\$1.300 por domicílio, que passou a ser, a partir da segunda fase do Favela Bairro, de U\$3.500 por domicílio. Mesmo não acompanhando na mesma proporção do aumento dos valores de obra, os contratos de projeto passaram a ser melhores remunerados a partir de então.
- 22 Visto terem equipe permanente disponível, maior capacidade de gerenciamento de contratos assim como um poder de endividamento, estas empresas de consultoria passaram a ser concorrentes dos escritórios de arquitetura e urbanismo. Como não eram experientes em projetos em favelas, estas grandes empresas subcontratavam equipes e profissionais que haviam trabalhado nas primeiras fases do Favela Bairro, e se inseriram neste mercado. Grandes empresas de consultoria, como, por exemplo, a Concremat, Cobrape, mais adiante, se tornaram avaliadoras dos projetos do PAC-Favelas para o governo do estado do Rio de Janeiro.
- 23 Isto ocorria devido aos valores dos contratos, considerados baixos proporcionalmente às obrigações e à grande responsabilidade técnica.
- 24 Após a implementação do PAC, os investimentos em favelas passaram para o PAC-UAP, para Urbanização de Assentamentos Precários, Programa do Ministério das Cidades.
- 25 Programa Minha Casa Minha Vida.
- 26 Como para a criação de espaços públicos, o alargamento de vias para melhorar acessibilidade ou remoção das áreas de risco.
- 27 O PAC-UAP tem como diretriz construir novas moradias dentro ou próximo do assentamento para reassentar estas populações.
- 28 Que “eram as que apresentavam limites claramente identificáveis, com denominação própria e distante de outros assentamentos” (IPP, 2012, p.4).

- 29 Também são classificados *complexos* os “formados por favelas que, por sua proximidade, conformavam uma mancha urbana única ou guardam fortes relações entre si” (IPP, 2012, p.4).
- 30 Complexo de Manguinhos, Complexo do Alemão, Rocinha, Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, no Rio de Janeiro, e Morro do Preventório, em Niterói.
- 31 Programa de urbanização de favelas lançado em 2011 pelo município de São Paulo.
- 32 No Favela Bairro, todas as equipes vencedoras foram, após o concurso, contratadas. Nem todas, após o primeiro contrato, se mantiveram no campo do projeto de urbanização de favelas. Já no Morar Carioca, apenas 10 das 40 equipes foram contratadas, mas os serviços foram paralisados um ano após o início. Mesmo após mais de 5 anos das contratações de projetos pelo Renova/SP, as intervenções ainda não saíram do papel e nada foi executado (FERREIRA, 2017).
- 33 Como a OAS, Odebrecht, Carioca, Queiroz Galvão etc.
- 34 Segundo Ferreira (2017), as empreiteiras passam inclusive a alterar, mesmo que indiretamente, as prioridades de obras do Renova/SP. “O critério que define prioridades na gestão pública passa a ser a atratividade para os interessados na execução das obras (empreiteiras), não mais o saber técnico ou os interesses das comunidades afetadas” (FERREIRA, 2017, p.107).
- 35 Como os projetos licitados nas obras não tinham grandes definições e não conseguiam ser executados, parte do item Projetos Executivos das planilhas de obras foi utilizado, entre outras coisas, para a contratação dos projetos de urbanização completos.
- 36 Assim como os outros programas públicos de enfoque urbanístico na cidade do Rio de Janeiro nos governos César Maia (1993–1996) e Luiz Paulo Conde (1997–2000).
- 37 Tradução nossa para a palavra *designers*. *Projetista* é a palavra usualmente aplicada para o profissional que desenvolve projetos no Brasil, mas que não tem a devida correspondência ao termo inglês *design*, que abrange um conceito mais amplo de projeto, concepção e desenho.

