

**ESTUDO SOBRE
INOVAÇÕES
PÚBLICAS LOCAIS
EM PROJETOS DE
URBANIZAÇÃO DE
ASSENTAMENTOS
INFORMAIS,
LOCALIZADOS NAS
CIDADES
DO RIO DE JANEIRO
E MEDELLÍN**



INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM
Centro de Referência Melhores Práticas
Escola Nacional de Serviços Urbanos

**ESTUDO SOBRE INOVAÇÕES PÚBLICAS LOCAIS EM PROJETOS DE
URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS, LOCALIZADOS NAS
CIDADES DO RIO DE JANEIRO E MEDELLÍN**

RELATÓRIO FINAL

EQUIPE:

Marlene Fernandes
Carlos Alberto Arruda
Helena Rosa dos Santos Galiza

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2009

Ficha Catalográfica

Estudo sobre inovações públicas locais em projetos de urbanização de assentamentos informais, localizados nas cidades do Rio de Janeiro e Medellín: relatório final / Marlene Fernandes, Carlos Alberto Arruda e Helena Rosa dos Santos Galiza. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/CRMP, 2009.
24 p. ; 29,7cm.

1. Assentamentos humanos. 2. Urbanização. I. Fernandes, Marlene. II. Arruda, Carlos Alberto. III. Galiza, Helena Rosa dos Santos. IV. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Centro de Referência Melhores Práticas. V. Título.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo principal apresentar as condicionantes locais que favoreceram o surgimento de inovações públicas em projetos de urbanização de assentamentos informais implementados nas cidades do Rio de Janeiro e Medellín.

É intenção do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM contribuir para o alcance dos objetivos do Observatório Latino-Americano da Inovação Pública Local, que se propõe a desenhar e programar um sistema de gestão do conhecimento sobre a inovação na gestão pública local em América Latina.

No Brasil, a urbanização e a regularização fundiária de assentamentos informais é uma prática muito difundida, reflexo do crescimento e da multiplicação das favelas e dos loteamentos irregulares existentes no país. Trata-se de soluções decorrentes dos elevados déficits habitacionais¹, que afetam as condições de vida e moradia da população de baixa renda, sem condições econômicas de produzir sua própria habitação ou adquiri-la no mercado formal.

Cardoso e Araujo (2007, p.278) comentam que "as favelas são reconhecidas como um problema secular na dinâmica da urbanização carioca. Ao longo desses 100 anos de vida, foram glorificadas e criticadas, e objeto de algumas iniciativas do poder público para enfrentar o desafio que representavam para a sociedade carioca".

No Rio de Janeiro, dados municipais informam que o déficit habitacional básico é de aproximadamente 150 mil unidades habitacionais², que existem cerca de 1.801 milhões de domicílios particulares permanentes. Desses, 309 mil moradias³ estão localizadas nas favelas cariocas, onde vivem aproximadamente 1.092.000 de pessoas (18,7% do total de sua população). Entre as várias experiências sobre urbanização e regularização de assentamentos informais da cidade, destaca-se o Programa Favela Bairro⁴, implementado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), que apresenta soluções políticas, institucionais, urbanísticas e de gestão, algumas consideradas inovadoras no contexto brasileiro⁵. Diversas favelas foram beneficiadas, dentre as quais a Ladeira dos Funcionários e a comunidade do Vidigal, objeto de comentários deste trabalho.

Na Colômbia⁶, merece destaque a longa experiência de produção habitacional de baixa renda. Mais recentemente, Medellín tem atraído a atenção das Nações Unidas, de estudiosos, dirigentes e gestores locais pelos resultados alcançados na urbanização de

¹ Déficit habitacional urbano de aproximadamente 8 milhões de domicílios, Fonte: IBGE/PNAD 2006 - Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca>, acesso em 29/08/2009)

² Fonte: Fundação João Pinheiro, 2004 (dados obtidos em <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>, acessado em 29/08/2009)

³ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Censo Demográfico 1991 e Base de informações por setor censitário do Censo Demográfico 2000. Tabulação: IPP/DIG (dados obtidos em <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>, acessado em 29/08/2009)

⁴ Uma das experiências selecionadas no Prêmio Global Dubai de Melhores Práticas, 1996.

⁵ IBAM - Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária – Relatórios Descritivos (Vol.1) Programa Favela-Bairro. Rio de Janeiro/ RJ, 2002.

⁶ Déficit habitacional de 3.828.000 de moradias; em Medellín: 68.839 moradias (Fonte: DANE, Censo 2005)

assentamentos que ocupam principalmente as encostas íngremes que ladeiam as áreas centrais da cidade. Destaque-se o Projeto Piloto de Consolidação Habitacional e Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Juan Bobo, uma das dez práticas premiadas pelo Prêmio Dubai 2008. Este projeto, juntamente com o macroprojeto de Moravia, são destacados na presente pesquisa.

Este trabalho, de caráter exploratório e pragmático, tomou como base os documentos citados na bibliografia – livros, artigos diversos, pesquisa na Internet etc. No Rio de Janeiro, foram também realizadas entrevistas com representantes da Prefeitura local, que atuaram (ou atuam) no Programa Favela Bairro. No caso dos projetos de Medellín, os dados foram obtidos, principalmente, em documentos pesquisados pela equipe do IBAM disponíveis na web.

O trabalho foi dividido em quatro partes: a primeira aborda o marco conceitual sobre inovação pública local; a segunda apresenta e analisa as experiências das duas cidades – Rio de Janeiro e Medellín; a terceira parte trata das conclusões e recomendações; e, finalizando, a bibliografia pesquisada.

1 MARCO CONCEITUAL SOBRE INOVAÇÃO PÚBLICA LOCAL

Ao conceituar a inovação para o campo governamental a partir de elementos como produto e processo, Farah (2007) afirma que, nas políticas públicas locais, as inovações podem ser "entendidas como 'produto' da ação governamental", consequência do resultado do "processo de formulação e implementação das políticas públicas". Considera que novas políticas e programas inovam quando rompem "com a perspectiva assistencialista predominante no país até então", e adotam "a perspectiva de direitos – os cidadãos atendidos pelo Estado não recebem 'favores', mas são titulares de direitos".

A Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), em seu Prêmio sobre esse tema, define inovação social como "novos processos, práticas, métodos ou sistemas para levar a cabo processos tradicionais ou tarefas novas que se fazem com participação da comunidade e dos beneficiários. Estes se transformam em atores de seu próprio desenvolvimento, fortalecendo assim o sentimento de cidadania".

O Observatório Latino-Americano da Inovação Pública Local cita a noção de inovação estabelecida por Felcman e Suárez (1975)⁷ para contrapor que nem sempre a inovação equivale à novidade. Apoiar-se em Díaz (2002) para comentar a importância da adaptação, considerada como o "processo pelo qual uma unidade organizativa transforma um conhecimento em novo conhecimento, seja por modificações maiores e generalizáveis que são realizadas, ou através de um trabalho de análise e recriação".

O Observatório destaca a definição de Cravacuore (2002:90): "Inovar na gestão municipal é enfrentar as situações de maneira original, melhorando a eficácia e a eficiência do governo local, permitindo a obtenção de resultados mais efetivos em termos das necessidades da sociedade. Isto supõe que as tecnologias e procedimentos não

⁷ "É o processo através do qual um novo conhecimento utilizado ou utilizável na escala social é incorporado pela primeira vez a uma unidade social ou organização com o objetivo de transformar elementos materiais ou simbólicos em bens ou serviços" Felcman e Suárez (1975).

necessariamente referem-se a algo novo e original, posto que muitas vezes uma inovação é o resultado da combinação de elementos existentes ou de soluções conhecidas, adaptadas às circunstâncias específicas em formas ou processos novos".

Utilizando também os aspectos "produto e processo", o Observatório cita novamente Díaz (2000) para concordar "que a inovação pode-se localizar tanto no nível dos processos como dos resultados da gestão".

Este trabalho utiliza as noções acima, e, principalmente, as definições aplicadas pelo Observatório, para nivelar o conhecimento e a revisão conceitual sobre inovação local. Considera que a Inovação Pública Local pode assumir feições variadas, dentre as quais são ressaltados os aspectos político, institucional, social, econômico, cultural e urbanístico.

Constata, também, que a inovação é parte de um processo, inserido em um contexto temporal e local, com repercussão em um país, estado, cidade ou na própria localidade. Quanto ao aspecto do produto, considera que os resultados alcançados pela gestão nem sempre corresponderam aos pretendidos. Identifica na experiência do Rio de Janeiro, cujo foco estava na realização de melhorias físicas dos assentamentos, problemas causados pela descontinuidade da política. No caso de Medellín, as informações disponíveis permitiram supor que o processo inovador de reassentamento nem sempre se traduziu em produtos permanentes ou sustentáveis.

2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS

2.1 Rio de Janeiro

O Programa Favela Bairro, sob o ponto de vista da questão habitacional e de urbanização das favelas do município do Rio de Janeiro, surgiu como desdobramento de um processo político-institucional, que teve seu início na experiência de Brás de Pina, da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), nos anos 1960. O segundo momento importante dessa trajetória é representado pelo Projeto Mutirão, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), do final dos anos 70 até meados dos anos 80⁸.

A avaliação realizada pelo IBAM⁹ apontou, como terceiro momento, a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), em 1995, cuja montagem "guarda estreita relação com a estruturação do Programa Favela Bairro".

A experiência acumulada pelos técnicos da PCRJ fundamentou as discussões e a formulação da política habitacional destinada à população de baixa renda, que reconheceu a questão residencial como parte da questão urbana, e a urbanização como a principal política pública para as favelas.

⁸ Segundo Cardoso e Araujo (2007: p.280), o Projeto Mutirão realizou intervenções pontuais em 60 favelas, abrangendo obras de pavimentação, infraestrutura, pequenas contenções, construção de creches, centros comunitários e reflorestamento de encostas.

⁹ Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) - Avaliação Institucional do Programa Favela Bairro: a vertente do poder público. Rio de Janeiro, Outubro/ 1996.

Nesse contexto foi criado o Programa Favela-Bairro, realizado durante três gestões seguidas de governo¹⁰, com o objetivo geral de urbanizar favelas consolidadas da cidade, promovendo a sua integração física e social aos bairros e a implementação de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos.

O Programa foi primeiramente desenvolvido em 16 favelas de porte médio, definidas por uma equipe de técnicos de vários setores da Prefeitura, a partir de alguns critérios, sendo o principal: a busca de resultados em curto prazo, que produzissem um efeito demonstrativo.

O avanço da implementação do Programa levou à incorporação de iniciativas que extrapolaram o âmbito da intervenção física, destacando-se ações como: a prevenção do envolvimento da população em risco social – jovens, crianças, mulheres e famílias; e os programas de aumento de escolaridade.

A política adotada pelo governo foi de optar pela terceirização dos serviços, contratando equipes de profissionais, selecionadas mediante concurso público realizado sob a coordenação do Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB-RJ. As equipes multissetoriais contribuíram para a formulação da metodologia, o formato urbanístico e o padrão de gerenciamento do Programa que, só posteriormente foi assumido pela SMH. Tais medidas objetivaram agilizar a sua implementação do Programa e fornecer subsídios técnicos para a equipe da SMH, eleito órgão gestor do Programa, que atuava de forma integrada com os diversos setores da administração municipal.

A participação desses profissionais acabou propiciando, em alguns casos, a criação de projetos com características novas, de caráter “experimental” de novos formatos e nas soluções urbanísticas. O Programa tinha como foco principal componentes como o sistema viário, os espaços e os equipamentos públicos. Cabia aos moradores a responsabilidade pelas melhorias das suas habitações, exceto em caso de reassentamentos, quando a própria Prefeitura apresentava as soluções.

O Programa Favela-Bairro vem sendo desenvolvido sob a responsabilidade da SMH, e, na primeira fase, contou apenas com recursos próprios. Num segundo momento, foram acrescidos recursos financeiros provenientes de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com a contrapartida do Município do Rio de Janeiro.

Os quadros a seguir, fornecidos pela PCRJ/ SMH, em agosto de 2009, apresentam dados gerais sobre o Programa Favela-Bairro, cuja operacionalização se deu através do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO)¹¹:

¹⁰ Períodos de 1993-96, 1997-2000 e 2001-04. Existe previsão de ser iniciada uma próxima fase em Outubro/ 2009, quando a PCRJ assinará um novo contrato de empréstimo com o BID.

¹¹ O PROAP-RIO engloba, também, um componente de regularização de loteamentos.

QUADRO GERAL DE EXECUÇÃO/ PROAP-RIO

ITEM	SUB-ITEM	PROAP I	PROAP II
		EXECUÇÃO	
PESSOAS BENEFICIADAS		247.896	289.717
US\$ INVESTIDOS/PREV. - GLOBAL		USD 326.481.986,96	USD 322.842.307,88
R\$ INVESTIDOS - OBRAS		R\$ 276.060.374,04	R\$ 399.122.562,80
NÚMERO FAVELAS ATENDIDAS		54	54
NÚMERO LOTEAMENTOS ATENDIDOS		8	16
URBANIZAÇÃO INTEGRADA	ÁGUA	243.553m	398.865m
	ESGOTO	311669m	410.773m
	DRENAGEM	147.035m	208.706m
	VIÁRIO	919.474m ²	1,17 milhões de m ²
	ILUM. PÚBLICA	12.180 pontos de luz	9.875 pontos de luz
	CONTENÇÕES	96.311m ²	146.577m ²
	LAZER/PAISAGISMO	236.004m ²	244.343m ² de áreas de lazer
	LIXO	2.010 pontos de coleta	4.580 pontos de coleta
	EDIFICAÇÕES	(47 Creches, 13 CEMASI) - 79.595m ²	54 creches, 5 CEMASI
		45 comunidades atendidas com POUSO	

PROAP II		
AÇÃO SOCIAL	ATENÇÃO À CRIANÇA E ADOLESCENTE - ACA	8,4 mil crianças atendidas nas creches
		6,9 mil crianças e jovens de 4 a 14 anos atendidos pelos programas sociais
		1,6 mil agentes jovens
		61,5 mil crianças e adolescentes atendidos em programas de combate ao extremo risco social
		333 pessoas atendidas pelo projeto mãe crecheira
	GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA - GTR	13 mil pessoas atendidas nos cursos de aumento de escolaridade
		15,2 mil pessoas atendidas pelos cursos profissionalizantes
		30 centros de informática - 97.685 pessoas (Inclusão Digital)
		14,1 mil pessoas atendidas pelo programa de Orientação para Integração Econômica
		2 cooperativas populares em processo de formação

São apresentados a seguir, de forma reduzida, os principais aspectos dos projetos realizados na comunidade da Ladeira dos Funcionários e na favela do Vidigal, áreas indicadas por técnicos da Prefeitura do Rio como referência de projetos do Programa Favela-Bairro.

LADEIRA DOS FUNCIONÁRIOS

A Ladeira dos Funcionários se localiza num pequeno morro do bairro do Caju, segundo um processo de ocupação típico das muitas favelas do Rio. Pessoas de baixa renda, que precisavam morar próximo ao local de trabalho, iniciaram a construção de seus barracos, de forma desordenada – no caso, funcionários humildes do Hospital São Sebastião e dos estaleiros das redondezas, além dos migrantes do Nordeste do país.

Foi uma das primeiras comunidades beneficiadas pelo Programa Favela-Bairro, cujas obras foram iniciadas em 1995, em projeto conjunto com a comunidade vizinha de São Sebastião. Nessa época, moravam cerca de mil famílias na área, em condições precárias.

Algumas benfeitorias já haviam sido realizadas pelos moradores, e uma empresa estabelecida em terreno próximo chegou a fazer pequeno trabalho de canalização das águas, tentando solucionar as inundações da rua de acesso à Ladeira.

Os principais problemas a resolver eram o abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, abertura de vias, pavimentação, iluminação pública e coleta de lixo. O projeto urbanístico teve como ponto de partida a área onde foi instalada uma praça aberta e um parque infantil, integrados a um Centro Comunitário. Na comunidade, propriamente dita, foi executado um completo trabalho de urbanização e infraestrutura. Algumas famílias foram transferidas e alojadas em novas habitações, construídas no alto do pequeno morro, onde também foi construída uma quadra poliesportiva.

Na Ladeira foram instalados equipamentos públicos como uma creche e um Posto de Orientação Urbanística e Social – POUISO¹². Num antigo galpão, da época da Segunda Guerra, foi executada a Cooperativa Arco-Íris, que passou a oferecer cursos de reciclagem e o cadastramento dos moradores das redondezas para a prestação de serviços, sobretudo de limpeza hospitalar, não só para os hospitais do Caju mas de toda a cidade, como o Hospital Universitário do Fundão.

Resumo das Informações – Ladeira dos Funcionários, Parque São Sebastião e Vila Clemente Ferreira

Localização: Bairro do Caju (Região Centro)

Número de domicílios: 927

População: 3.274 habitantes

Área de Intervenção: 2,7 hectares

Autor do Projeto: Fábrica Arquitetura

ITENS EXECUTADOS	QUANTIDADE
<u>Infraestrutura urbana</u>	
Sistema Viário	21.094 m ²
Sistema de drenagem	4.196 m ²
Rede de esgoto	5.034 m (981 ligações domiciliares)
Abastecimento de água	4.430 m (1.109 ligações domiciliares)
Iluminação Pública	304 pontos
<u>Equipamentos comunitários</u>	
Creches	2 (937 m ² – 200 crianças)
Centros Comunitários	1 (396 m ²)
Quadras Poliesportivas	1 (196 m ²)
Praças	1 (209 m ²)
<u>Habitação¹³ e comércio</u>	
Unidades habitacionais	66 (3.737 m ²)
Unidades embrião padrão	11.324 m ²
Quiosque duplo	1 (14 m ²)

Fonte: Conde, Luiz Paulo; Magalhães, Sérgio – *Favela -Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro*

¹² O POUISO foi criado para realizar um trabalho educativo, objetivando resguardar os espaços público e privado, e prestar orientação para os moradores nos projetos de reforma e financiamentos para as casas. (Ver mais detalhes na página 9).

¹³ Novas habitações, construídas no alto do morro, destinadas ao reassentamento de algumas famílias.

FAVELA DO VIDIGAL

As primeiras ocupações das encostas do morro do Vidigal se iniciaram em meados do século passado e, até a chegada do Programa Favela Bairro em 1996, o local foi marcado por muitas lutas dos moradores contra as várias tentativas de remoção da comunidade. A Associação de Moradores nasceu dessa luta, na qual se engajaram artistas, a Igreja Católica e o próprio Papa João Paulo II, que visitou a favela em 1980.

A comunidade do Vidigal se localiza num dos pontos mais nobres da Zona Sul carioca, entre os bairros de São Conrado e Leblon. Possui uma topografia de encostas com declividade acentuada sobre o mar, grande parte situada em região destinada à conservação ambiental.

As ocupações da área se iniciaram com a construção dos primeiros barracos na parte inferior do morro, com uma expansão em ritmo lento até o início da década de 1960, quando os barracos da favela passaram a ocupar outras partes do morro.

Logo no início do Favela-Bairro, fortes chuvas provocaram o deslizamento de várias casas no Vidigal, causando a morte de alguns moradores que viviam em áreas de risco. Como primeiras medidas, foram executadas urgentes obras de contenção de encostas e a transferência das famílias, cujas casas estavam ameaçadas, para áreas seguras dentro da própria comunidade.

Ao longo dos três anos seguintes, foram definidas e implementadas diversas intervenções do Programa, começando pela pavimentação de toda a malha viária local, as obras de melhoria e complementação dos sistemas de abastecimento de água, saneamento básico, eletrificação, iluminação pública e prevenção de incêndio. Houve ainda o reflorestamento das áreas de risco, fundamental para evitar futuros deslizamentos e a implantação de um parque ecológico.

Entre os equipamentos públicos destaca-se a Vila Olímpica, erguida no alto da comunidade, em local onde a Associação dos Moradores já havia iniciado um centro de esportes e lazer. Nessa área foi construída uma das creches da comunidade; a outra ficou na parte mais baixa do morro, dentro das instalações do Centro Municipal de Ações Integradas (CEMASI) também construído pelo Favela-Bairro. O Programa construiu ainda uma unidade de POUSO.

O Favela-Bairro executou uma calçada, ao longo da Avenida Niemeyer importante via urbana de ligação entre bairros, com intenso movimento de veículos particulares e de transporte público, que passou a permitir aos moradores do Vidigal acessarem, a pé, os bairros da Zona Sul da cidade, onde muitos (talvez a maioria da população local) trabalham como prestadores de serviços para o comércio, como empregados das famílias de classe média e em atividades ligadas ao turismo. Foram também construídas uma passarela de pedestres sobre a Avenida Niemeyer e um mirante, no alto do morro, com o intuito de atrair os turistas dos luxuosos hotéis instalados bem próximos à comunidade.

Resumo das Informações¹⁴ – Vidigal

Localização: Bairro do Vidigal (Zona Sul)

Número de domicílios: 2.567

População: 9.943 habitantes

Área de Intervenção: 23,7 hectares

Autor do Projeto: P.A.A. – J. Jauregui/ H. Case

Resumo das Informações– Vidigal

ITENS EXECUTADOS	QUANTIDADE
<u>Infraestrutura urbana</u> ¹⁵	
Sistema Viário	8.156 m ²
Rede de esgoto	9.394 m
Abastecimento de água	1.494 m
Iluminação Pública	248 pontos
Prevenção de incêndio	87 hidrantes
Sinalização	200 placas
<u>Equipamentos comunitários</u>	
Creches	2 (958 m ² – 200 crianças)
Limpeza urbana	7 plataformas (299 m ²)
Praças	3 (540 m ²)
Lavanderias	1 (40 m ²)
<u>Habitação</u> ¹⁶ e comércio	
Unidades habitacionais	16 (640 m ²)
Unidades comerciais	2 (32 m ²)

Fonte: Conde, Luiz Paulo; Magalhães, Sérgio – *Favela -Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro*

AS INOVAÇÕES DO PROGRAMA FAVELA-BAIRRO

As inovações identificadas neste trabalho tiveram como base documentos e livros que avaliaram o Programa e também as informações dos técnicos da Prefeitura, prestadas durante as entrevistas. Estão inseridas em um contexto conjuntural da época de sua realização e foram agrupadas em "grandes" temas: primeiramente, os gerais, que focalizam as inovações sob o ponto de vista mais amplo; em seguida, alguns aspectos mais específicos das favelas selecionadas.

¹⁴ Fonte: CONDE, Luiz Paulo; MAGALHÃES, Sérgio - *Favela -Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro*.

¹⁵ O Favela-Bairro complementou os serviços de abastecimento de água e de pavimentação, executados anteriormente.

¹⁶ Novas habitações, destinadas ao reassentamento de famílias transferidas de áreas de risco para áreas seguras (dentro da própria região da comunidade).

ASPECTOS GERAIS

a) Político-institucional

- É inovadora a decisão da PCRJ de incluir a questão da urbanização de favelas na política habitacional, reconhecendo a função residencial como parte da questão urbana e a urbanização como a principal política pública para as favelas. Embora isto seja decorrente de um processo, conforme citado anteriormente, a criação do Programa Favela-Bairro, com diretrizes, concepções, propostas e, principalmente, recursos financeiros específicos, representa a primeira política de urbanização de favelas em larga escala, não só no Rio de Janeiro, como em outras cidades do país¹⁷. Na visão de Benetti, "um dos grandes méritos do Programa Favela-Bairro foi o de enfatizar a impossibilidade de pensar a solução da favela olhando apenas para a própria favela. Neste sentido, embora recuperasse as políticas participativas anteriores (SMDS, Brás de Pina etc.), tinha como marca distintiva um olhar mais abrangente".
- Sob o ponto de vista pedagógico, a terceirização dos serviços teria um aspecto inovador, segundo o documento do IBAM (1996) de avaliação institucional da primeira fase do Favela-Bairro. Considera esse estudo de avaliação que, pela sua escala e características de implementação, o Programa pode desempenhar "uma importante função pedagógica junto aos setores da administração pública municipal e aos agentes privados envolvidos no Programa". Destaca, entretanto, que "a informalidade do gerenciamento, a ausência de comunicação entre os técnicos, a inexistência de metas claras e a secundarização dos saberes da equipe, se apresentam como os principais fatores que contribuíram para as dificuldades e a perda de referenciais na coordenação dos agentes terceirizados".

Na visão de Cardoso (2007), "a terceirização acabou por gerar alguns problemas, tanto no que diz respeito aos projetos quanto às obras", causadas principalmente pela falta de experiência dos escritórios e das empreiteiras. Mas, de acordo com a pesquisa realizada pela PCRJ, sobre os impactos dos projetos do Favela-Bairro (período de 1994 a 2000)¹⁸ e os resultados tanto previstos quanto não previstos, o trabalho serviu como um programa de capacitação profissional para as próprias equipes técnicas municipais e, nas fases subsequentes, muitas dessas dificuldades foram superadas. Segundo o ex-Secretário Municipal de Habitação Sérgio Magalhães, mais de mil profissionais (entre engenheiros, arquitetos e técnicos sociais) foram capacitados para atuar melhor na questão.

- Foi inovadora a proposta urbana estratégica de integração entre os diversos setores da Prefeitura nas ações relativas ao aspecto físico-urbanístico¹⁹. No entanto, enquanto política de integração social, diz Cardoso (2007) que "essa iniciativa parece insuficiente e mesmo os programas sociais que são articulados à intervenção não têm a mesma primazia dos aspectos de infraestrutura, o que coloca um obstáculo à (difícil) questão da integração social das populações faveladas". Como exemplo, o

¹⁷ O Projeto Vila Bairro, da cidade de Teresina, Estado do Piauí (Nordeste do Brasil), foi realizado posteriormente, usando o Programa Favela-Bairro como referência.

¹⁸ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Urbanismo/ Instituto Pereira Passos. *Favela-Bairro: uma avaliação da primeira fase*. Coleção Estudos da Cidade. Publicado em Rio Estudos nº 165. Rio de Janeiro, 2005.

¹⁹ Como consequência dessa integração, outras fontes de recursos foram incorporadas à política de urbanização de favelas, como, por exemplo, da União Europeia em pequenas favelas.

autor cita "a postura da Prefeitura de saudar os processos de valorização como resultados positivos, desconsiderando o problema da saída de moradores e sua substituição por camadas de renda mais elevada".

b) Urbanístico

- A principal inovação deste componente é a instalação do Posto de Orientação Urbanística e Social – POUISO, equipamento instalado com o "objetivo de promover a consolidação dos novos bairros beneficiados pelo Programa Favela-Bairro e sua real integração à cidade formal, assegurando a continuidade das melhorias e equipamentos implantados. O POUISO visa ainda a inserir essas áreas na rotina de manutenção dos serviços urbanos, sendo utilizada a ação participativa, com o envolvimento dos moradores no processo"²⁰.

Segundo a PCRJ, mais que um instrumento de controle normativo, o Posto tem como objetivo a mudança na cultura construtiva das áreas, definindo o que são os espaços públicos e o os espaços privados da comunidade, diante da dificuldade de se instituir normas de controle urbanístico. Até 2004, foram implantados 30 POUISOs, mas segundo depoimento de técnicos da Prefeitura do Rio, atualmente muitos desses encontram-se subutilizados ou desativados²¹.

Para Cardoso, "a atuação do POUISO foi considerada inovadora em função da possibilidade de interação das atividades do Programa com a população da área durante e após as obras de intervenção".

Em 2006, o Projeto POUISO²² foi selecionado em um premiação patrocinada pela Prefeitura de Medellín, com o apoio do *Best Practices and Local Leadership* – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) e do Fórum Iberoamericano e do Caribe Melhores Práticas. Essa experiência inovadora foi transmitida pessoalmente por técnicos da Prefeitura do Rio para a Prefeitura de Medellín, para ser replicada na localidade de Moravia, em um processo de transferência de boas práticas de gestão local.

- Técnicos da PCRJ identificam também como inovação o reconhecimento oficial dos logradouros públicos nas favelas urbanizadas, os quais passaram a ter ruas e praças com nomes definidos pelas próprias comunidades. A PCRJ chegou a executar as placas, mas a iniciativa fracassou, pelo fato de traficantes não permitirem afixá-las. Cardoso (2007) destaca esse aspecto como positivo e "ressalta o papel importante desempenhado pela regularização urbanística na transformação das condições de cidadania da população favelada, conferindo-lhe o direito ao endereço, como condição fundamental de cidadania".

²⁰ CASTRO, Tânia - Relatório do Projeto POUISO em Medellín. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ SMU; O que é o Posto de Orientação Urbanística e Social – POUISO. Rio de Janeiro, 2005.

²¹ Em julho/ 2009, a PCRJ criou o Comitê Gestor de Manutenção, Conservação e Operação dos Investimentos Informais de Baixa Renda, coordenado pela SMH, com o objetivo de garantir a manutenção das intervenções da Prefeitura em comunidades, especialmente aquelas beneficiadas pelo Favela-Bairro.

²² Informações no site: <http://www.unhabitat.org/bestpractices/2006/mainview.asp?BPID=1105> (acesso em 04/09/2009).

c) Participação Comunitária

- Técnicos municipais consideram inovadora a condução da participação comunitária na apresentação do projeto aos moradores, o que hoje é denominado "diagnóstico participativo". A discussão do projeto acontecia, inicialmente, com base nas plantas; evoluiu para maquetes e, depois, para os filmes em 3D (criados pelos escritórios contratados). Esse modelo de participação comunitária contribuiu para mudar a forma de atuação da Caixa Econômica Federal (CEF)²³ que, nos programas de urbanização de grandes favelas, passou a incluir o item trabalho social e aceitar essa fase de consulta à população como discussão prévia necessária para a definição dos projetos básicos.
- O componente participação popular é de responsabilidade da SMH/ Coordenação de Participação Comunitária, que inicia o processo estimulando a organização e a participação dos moradores, para que estes se transformem em agentes multiplicadores das informações sobre o projeto e as etapas do plano de intervenção. Sob a supervisão da SMH, esses agentes são escolhidos nas próprias comunidades e capacitados para atuar nos seguintes aspectos: urbanístico; conhecimento de espaços públicos e privados; áreas de intervenção dos programas; preservação ambiental e reflorestamento; áreas de risco etc. A formação desses Agentes Comunitários (chegou a 358 mulheres), é considerada uma inovação e, a partir do final da 1ª fase do Programa, virou uma marca que passou a ser aceita de forma mais ampla.
- O projeto de coleta de lixo do Programa Favela Bairro passou a ser inovador, pois os escritórios terceirizados passaram a planejar com base nas informações concedidas pela COMLURB – Companhia Municipal de Limpeza Urbana, sobre o processo do Projeto dos Garis Comunitários. Estes eram formados por moradores contratados formalmente pela PCRJ, através da Associação de Moradores local. Apesar de reconhecida como boa ação, não teve o mesmo ritmo de continuidade em gestões recentes.
- Os técnicos da PCRJ destacaram também como inovação a instalação de Centro Municipal de Ações Integradas (CEMASI), um equipamento destinado aos grupos vulneráveis: crianças, adolescentes, idosos, mulheres, portadores de necessidades especiais. Atualmente foram substituídos pelos CRAS – Centro de Referência de Ações Sociais (do Governo Federal).

Na análise que faz sobre a participação popular no Favela-Bairro, Cardoso considera que "é extremamente tímida, com fortes indícios de constituir-se mais como prática de legitimação das ações do que propriamente de democratização da política". A pesquisa do IBAM (1996) apontou, também, "a inexistência ou a falta de clareza, no conjunto, quanto à estratégias de gerenciamento que denotem nitidamente, para todo o Programa, metas de desempenho e de planejamento".

Pesquisa realizada pela Prefeitura do Rio²⁴ sobre os impactos gerados na primeira fase do Programa Favela-Bairro (período de 1994 a 2000) indicou opiniões

²³ A CEF concedeu empréstimo para a PCRJ implementar o Favela-Bairro na comunidade do Jacarezinho, a primeira experiência do programa em grandes favelas da cidade.

²⁴ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/ Secretaria Municipal de Urbanismo/ Instituto Pereira Passos. Favela-Bairro: avaliação da primeira fase. Coleção Estudos da Cidade. Publicado em Rio Estudos nº 165. Rio de Janeiro, 2005.

semelhantes. Foram consultadas famílias de várias comunidades, incluindo as duas selecionadas neste trabalho. Tal trabalho constatou, com os dados disponíveis, que a participação comunitária está "restrita à participação em atividades da associação de moradores". Concluiu também que "comparando as medições feitas tempos depois das obras e as do período imediatamente após, se evidencia uma tendência de maior participação no período imediato, o que poderia estar indicando que mesmo tendo-se incrementado a participação a propósito do Programa, ela não foi capaz de se manter em níveis similares por muito tempo".

INOVAÇÃO NAS FAVELAS LADEIRA DOS FUNCIONÁRIOS E VIDIGAL

As inovações citadas acima, por serem parte dos aspectos gerais do Programa Favela-Bairro, estão presentes nas duas favelas selecionadas neste trabalho. Nos aspectos mais específicos, vale destacar que ambas foram beneficiadas com os POUSOs, uma inovação local reconhecida até internacionalmente.

Na Ladeira dos Funcionários, técnicos da Prefeitura ressaltaram o projeto do sistema viário que propiciou a ligação e integração entre todas as favelas da região do Caju. No Vidigal, consideraram como aspectos inovadores específicos: a praça localizada no alto do morro, onde antes era local de abrigo de traficantes e depois passou a fazer um *link* com o bairro; o calçadão situado na Avenida Niemeyer, que permitiu às pessoas caminharem sem serem atropeladas. E, como inovação cultural, destacaram a construção da sede do grupo de teatro Nós do Morro, que passou a se desenvolver mais e ser reconhecido nacional e internacionalmente, como centro gerador de cultura, preparação de atores e produção de peças pelos próprios membros da comunidade.

3.2.1 MEDELLIN

O Secretário de Desenvolvimento Social de Medellín, Jorge Melguizo²⁵, comentou que, no início dos anos 1990, a cidade era considerada a mais violenta do mundo. A situação começou a mudar a partir do final da década, quando uma nova corrente de governo assumiu a política local e elegeu a inclusão social como ação fundamental na recuperação de Medellín. Segundo ele, faz parte da política atual estimular a convivência social entre moradores dos assentamentos precários, em equipamentos e espaços públicos criados, em especial, para projetos de educação e cultura.

Outro representante da Prefeitura de Medellín, Alonso Salazar Jaramillo, ao apresentar palestra sobre o programa de intervenção integral de Moravia, durante um seminário sobre reassentamento de população²⁶, também comentou as mudanças ocorridas. Disse que se iniciaram em 1999, quando foi firmado um acordo sobre um novo modelo de

²⁵ Palestra proferida em 05/07/2009, na cidade de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, durante a Festa Literária Internacional de Paraty, na mesa sobre políticas públicas culturais, com a participação do Secretário Municipal de Cultura de São Paulo – Carlos Augusto Calil – e Denis Mizne, da ONG Sou da Paz.

²⁶ *Seminário Internacional sobre Reasentamiento de Población: desarrollos recientes y lecciones aprendidas*. Realizado em Medellín, de 13 a 14 novembro de 2008.

cidade e de política local, cujos princípios básicos eram: sustentabilidade ambiental, competitividade, igualdade social e equilíbrio funcional do território.

Na ocasião, foram apresentados os dados sobre a meta nacional para o ano de 2020, de reduzir para 4% a quantidade de moradias localizadas em assentamentos precários, que tomaram como base o ano de 2003, quando havia 1,346 milhões de moradias em tais condições (16% do total existente).

Este trabalho comenta a seguir os projetos urbanos integrados da Quebrada Juan Bobo e o Macroprojeto de Moravia, selecionados para ilustrar a experiência colombiana.

JUAN BOBO²⁷

No assentamento localizado às margens da Quebrada Juan Bobo viviam, antes do projeto se iniciar, 1.260 pessoas, na sua maioria mulheres, crianças e idosos. A área se caracterizava pelas condições de marginalidade e fragmentação social, débil organização, ausência de laços familiares, de normas e de códigos de convivência, de segurança, salubridade e de desenvolvimento econômico.

Em 2004 o governo decidiu, através da Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), realizar uma intervenção integral, de um projeto piloto situado nessa área, cujas condições eram consideradas críticas. A proposta foi de aplicar um modelo alternativo de reassentamento no local, com a consolidação habitacional e a recuperação ambiental, buscando, de comum acordo com a comunidade local: melhorar as condições de habitabilidade de 300 famílias; introduzir mudanças nas políticas públicas e nas relações interinstitucionais; incorporar um micro território ao desenvolvimento da cidade e impulsionar o exercício pelo direito à moradia.

Entre as prioridades do projeto, a questão residencial mereceu atenção especial, reforçada por diretrizes que previam, nas soluções habitacionais, legalizar a posse das moradias, não desapropriar imóveis, não desalojar as famílias e garantir a permanência da população na área, evitando com isso a ruptura dos laços comunitários.

Com o intuito de complementar o componente habitacional, a EDU promoveu diferentes mecanismos de geração de trabalho e renda, a partir da capacitação de diferentes ofícios, do apoio a empreendimentos comunitários e de habilitação da pessoas para atividades econômicas, instalando espaços públicos e equipamentos de usos flexíveis. A capacitação de mulheres e homens na construção civil beneficiou mais de 200 famílias, que não só continuaram melhorando as suas casas, como passaram a trabalhar para a vizinhança ou a assumir contratos de empregos formais em outros imóveis ou obras da cidade.

O Projeto da Quebrada Juan Bobo envolveu diversas instituições de governo – em âmbito local, regional e nacional – e de organizações comunitárias. Foram firmados convênios para garantir uma atuação coordenada das funções operativas e técnicas, das competências, dos regulamentos e normativos vigentes, na racionalização dos

²⁷ Texto elaborado com base no documento redigido pela EDU para o Prêmio Internacional de Dubai Melhores Práticas, 2008.

investimentos, agregando esforços humanos, técnicos e financeiros. Em termos financeiros, foram aplicados recursos equivalentes a um valor total de US\$ 5,463,000 no período de 2004 a 2007.

Após quatro anos desde o início da intervenção, o balanço das realizações evidencia a transformação ambiental e físico-espacial do assentamento e, ainda, o desenvolvimento social, cultural, econômico e político da população. As conquistas obtidas pela comunidade são resultado de sua participação ativa no processo conduzido pela EDU, concretizadas na legalização dos imóveis, nas regras de construção estabelecidas para novas habitações e moradias existentes.

Segundo a EDU, são evidentes o reforço da identidade cultural, a coesão social e o surgimento de projetos coletivos entre comunidade e governo local, que contribuem para o aumento das condições de segurança econômica e social. O êxito da experiência influencia o planejamento e o desenho de novas políticas e mecanismos alternativos para a gestão do solo urbano, a consolidação habitacional e a governabilidade.

Os resultados alcançados mostram que as famílias que vivem no setor baixo da Quebrada Juan Bobo dispõem atualmente de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos, além de um sistema de mobilidade e de espaços públicos com praças, escadarias, mirantes e caminhos para pedestres, de segurança e estabilidade estrutural, zonas verdes e salubridade. Nessas áreas convivem hoje crianças e adultos, em atividades sociais diversas e, por iniciativa da própria comunidade, o setor baixo de Juan Bobo passou a ser denominado de "Sector Nuevo Sol de Oriente".

Ainda no aspecto da mobilidade, o Projeto incluiu a instalação de um teleférico como transporte público, considerado uma inovação quanto à acessibilidade aos sistemas de transportes públicos da cidade. Trata-se de uma solução muito bem-sucedida e apreciada por todos – moradores, visitantes e estudiosos, inclusive pelos técnicos e gestores da PCRJ –, especialmente pelo fato de se integrar ao Metrô e aos serviços de ônibus (micro-ônibus), que circulam nas partes altas da área.

O "Projeto Piloto de Consolidação Habitacional e Recuperação Ambiental da Quebrada Juan Bobo" abriu para a EDU, para a administração de Medellín e para as comunidades da cidade, um cenário de possibilidades para o planejamento, a instrumentação, gestão, manejo e seguimento de projetos habitacionais. O aprendizado com a experiência permite afirmar pontos como:

- É possível enfrentar os riscos habitacionais com critérios ambientais e de seguridade estrutural, logrando reconhecimento, validação técnica e compromisso.
- É social, cultural e politicamente benéfico envolver o poder público em uma operação popular que agrega justiça social em assentamentos informais, organizando a participação comunitária e apostando no desenvolvimento humano.
- É técnica, administrativa e financeiramente recomendado reunir esforços institucionais para adaptar os sistemas formais de gestão imobiliária à solução de problemas habitacionais do setor informal, desenvolver tipologias e sistemas construtivos adaptáveis às condições sociais, técnicas e normativas. O reassentamento em prédios de interesse social, construídos no próprio sítio, é uma opção viável sob o ponto de vista técnico, econômico e social.

- As comunidades vulneráveis estão dispostas a participar e a comprometer-se no desenvolvimento dos processos de mudanças que contribuem para melhorar suas condições de vida, sua segurança e saúde, permitindo-lhes adquirir destreza e empreender ações produtivas, sobretudo quando as ações consideram as suas particularidades culturais, necessidades e propósitos.

As lições aprendidas orientaram o Plano de Desenvolvimento Local 2008-2011 de Medellín que, no tema da política urbana, propõe expandir esse modelo de intervenção para outros assentamentos precários e adotar uma forma de atuação que prioriza um "urbanismo social", definição que abrange a transformação física, a intervenção social e a participação comunitária.

O projeto recebeu o Prêmio Internacional de Dubai Melhores Práticas para Melhorar as Condições de Vida, em 2008, inscrito com o nome "*Viviendas con Corazón – Proyecto Piloto de Consolidación e Recuperación Ambiental de La Quebrada Juan Bobo*", nas categorias: moradia e direitos humanos; direito a moradia digna; prevenção de realocação forçada; provisão de infraestrutura pública; manejo, planejamento do uso do solo; desenvolvimento do solo; renovação urbana; compromisso cívico e vitalidade cultural; participação comunitária; consciência e educação cívicas.

A experiência de Juan Bobo tem sido difundida e tem inspirado cidades colombianas e de outros países, incluindo o Brasil. Houve um intercâmbio e troca de experiências entre técnicos do Rio de Janeiro, que visitaram o projeto e demonstraram interesse na transferência de conhecimentos, assim como técnicos de Medellín visitaram o Favela-Bairro, com o mesmo objetivo.

MORAVIA²⁸

Moravia é um assentamento localizado a noroeste de Medellín, com situação privilegiada próxima ao centro, cujo processo de ocupação se iniciou nos anos 60. Na década de setenta, ali foi criado pelo governo o aterro sanitário da cidade, a céu aberto, que se transformou ao longo do tempo em uma montanha de lixo, onde muitas das famílias construíram suas moradias. Esse local, denominado El Morro, é um dos cinco setores que formam o assentamento, hoje consolidado, sendo os demais: La Herradura, El Oásis, Moravia e El Bosque.

Segundo dados apresentados pela Prefeitura de Medellín²⁹, o assentamento Moravia ocupa 43,7 hectares e, em junho de 2004, registrava 42.000 habitantes, 7.352 moradias e 10.471 núcleos familiares (média de 4,8 pessoas por família). Trata-se de uma população de muito baixa renda e baixa escolaridade, que sobrevive com a reciclagem do lixo recolhido, das pequenas unidades comerciais e outras atividades informais ali instaladas.

No início dos anos 1980, quando o assentamento abrigava cerca de quinze mil habitantes, o governo municipal suspendeu o depósito de lixo na área, proibiu qualquer uso associado à atividade humana permanente e iniciou intervenções de melhorias urbanas. Nos anos noventa, a Prefeitura de Medellín definiu Moravia como área de intervenção especial, incluída no Plano de Ordenamento Territorial. Posteriormente, incluiu o Projeto de Intervenção Integral de Moravia como projeto estratégico do seu Plano de Desenvolvimento 2004-2007, denominado *“Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano”*.

Em 2005, a Universidade de Antioquia elaborou um estudo de monitoramento ambiental da área, cujos resultados mostraram a presença de gases e líquidos altamente tóxicos, em níveis perigosos. Com base nesse estudo, o governo nacional declarou El Morro calamidade pública e elegeu o reassentamento das famílias moradoras desse setor do bairro como prioridade obrigatória.

O Projeto de Intervenção Integral de Moravia tem como objetivo "contribuir para o melhoramento da qualidade de vida da população, promovendo o desenvolvimento humano integral e sustentável por meio de ações de reordenamento urbano e melhoramento das condições ambientais, econômicas e socioculturais". Abrange sete grandes projetos, a saber:

- Gerência do projeto de intervenção integral – responsável pela gestão e mobilização de recursos, dos procesos públicos, privados e de cooperação, com vistas ao cumprimento dos objetivos e metas do plano de desenvolvimento.
- Fortalecimento do tecido produtivo – pretende intervir de maneira participativa e flexível, estimulando a economia local, a formação de capital humano, a criação e o fortalecimento de unidades produtivas e comercial (setores como reciclagem, construção, confecções, artesanatos, alimentos, comércio ambulante, mecânica automotriz etc.).

²⁸ Dados obtidos em diversos documentos do site oficial da Alcaldía de Medellín: <http://www.medellin.gov.br> (acessados durante o mês de julho/ 2009).

²⁹ *Seminario Internacional sobre Reasentamiento de Población: desarrollos recientes y lecciones aprendidas*. Realizado em Medellín, de 13 a 14 novembro de 2008.

- Geração, recuperação, melhoramento e consolidação do espaço público – melhoramento dos espaços públicos existentes para que a comunidade se aproprie e os identifique como pontos de encontro; facilitar a mobilidade de veículos e de pedestres; adequação das instalações de saúde, educação e cultura. Serão construídos os seguintes equipamentos: Centro de Desenvolvimento Cultural, Centro de Saúde e o Parque Lineal La Bermejala.
- Legalização integral dos imóveis – regularização do solo e dos imóveis localizados na área, com o reconhecimento da propriedade e do uso adequado, já que, atualmente, apenas 10% das propriedades do setor contam com um título legal.
- Comunicação para o desenvolvimento sociocultural do bairro Moravia – fortalecer os vínculos e redes de informação e conhecimento dos diferentes atores do projeto de intervenção integral.
- Melhoramento da saúde sexual e reprodutiva – promover o avanço e a incorporação de hábitos adequados de saúde, apostando na construção de relações familiares, sociais e sexuais saudáveis, expressada na promoção da convivência familiar, de vizinhança e de respeito à vida.
- Construção e aquisição de moradias de interesse social, novas e usadas, localizadas em terrenos adequados – destinadas ao reassentamento das famílias, cujas habitações atuais estão localizadas nas zonas de alto risco (não recuperáveis) de Moravia, ou situadas em locais necessários para a geração de espaço público e instalação de equipamentos.

Dados da Prefeitura de Medellín informam que a meta é reassentar 3.600 famílias no total, especialmente as que habitam no setor El Morro. A instituição *Corporación Antioquia Presente*, garantida por convênio específico, terá a responsabilidade de assessorar, capacitar e acompanhar essas famílias que serão remanejadas, estimulando a sua sustentabilidade socioeconômica. A base operativa desse plano de reassentamento é a Metodologia para a Gestão Integral de Risco, ajustada às dinâmicas da população, em cada uma das fases, que abrangem a sensibilização, preparação, reassentamento e restabelecimento na nova moradia.

O novo local de moradia, denominado "*Ciudadela Nuevo Occidente*", está localizado no setor de Pajarito, onde se desenvolverá uma nova centralidade e um novo eixo urbano de Medellín, a ser dotado de todas as condições de habitabilidade e equipamentos necessários. As áreas liberadas serão alvo de vigilância policial, com o apoio comunitário, para que a recuperação ambiental dos terrenos desocupados seja realizada de forma completa, incluindo o plantio de espécies vegetais adequadas.

Segundo a ONG Instituto Popular de Capacitación³⁰ (IPC), a proposta de Intervenção Integral de Moravia divide a opinião de alguns moradores. Cerca de 350 famílias dos setores El Bosque, El Oasis e El Morro, que deverão desocupar as suas casas nos próximos anos, manifestam ter sérias dúvidas e um crescente inconformismo sobre o processo atualmente em vigor. Apontam, como principais dificuldades: a falta de clareza e de comunicação, por parte da gerência do projeto; irregularidades na concessão de ajuda para os que serão reassentados e o atraso no cronograma das intervenções.

³⁰ Instituto Popular de Capacitación (IPC) - *En Moravia, intervención integral divide opiniones*. Março de 2009. (site <http://www.ipc.org.co>, acesso em julho 2009)

INOVAÇÃO LOCAL NOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO INTEGRAL DE MORAVIA E DE LA QUEBRADA JUAN BOBO

Os comentários a seguir estão baseados nas informações obtidas na pesquisa, especialmente os documentos divulgados pela Alcaldía de Medellín. Ainda assim, deve ser reconhecido que seria ideal a realização de entrevistas e visitas aos locais dos projetos, descartadas em função das limitações financeiras e temporais para a execução do trabalho.

Sob um ponto de vista mais abrangente, é possível dizer que as experiências dos projetos urbanos integrados de Juan Bobo e Moravia representam uma inovação local de caráter político, por terem sido implementadas a partir de ideias propostas por um novo governo, que rompeu com posturas anteriores e se comprometeu com as causas sociais da cidade. Essa política possui também o caráter inovador de adotar a intervenção integrada como um dos meios de reduzir a violência da cidade, considerada na época uma das maiores do mundo.

A própria noção de "urbanismo social"³¹ merece destaque como inovação, pois foi incluída na política urbana local com uma conotação muito ampla, que ultrapassa o aspecto físico-espacial e passa a englobar os aspectos sociais e de participação comunitária. Além da moradia digna, e do urbanismo digno, a política de intervenção integrada de Medellín propõe melhorar, principalmente, a dignidade de pessoas que vivem em condições precárias. Trata-se assim de um novo modelo de atuação do governo, que investe em ações concretas e oportunidades efetivas, promove a ascensão social, econômica e cultural e garante, por meio da continuidade das ideias e dos projetos, um futuro melhor para a população.

Ainda nesse aspecto de propostas governamentais, é possível considerar como inovação a inclusão desse urbanismo social nas metas nacionais, que estimam em números a redução de moradias localizadas em assentamentos precários.

Também é inovadora a importância dada à questão da convivência em espaços e equipamentos públicos, que passam a significar, também, locais de estímulo para o aprofundamento dos laços entre os moradores, por meio de atividades culturais, esportivas e de lazer.

O projeto da Quebrada Juan Bobo possui características sociais, econômicas e culturais inovadoras, frequentes nos discursos, mas raramente concretizadas e continuadas em projetos governamentais. Trata-se da proposta de modelo alternativo de reassentamento no próprio local, com princípios que priorizam soluções habitacionais que promovem a legalização da posse e evitam ações que provocam a expulsão, o desalojamento, a desapropriação e o rompimento dos laços entre os vizinhos. É muito provável que o processo de participação comunitária tenha requerido, em todas as suas fases, uma feição especial e inovadora de projeto social – de mobilização, organização e participação dos moradores. A opção de iniciar com um projeto-piloto permitiu a criação de bases mais realistas para a modelagem da nova política, cujo reconhecimento internacional simboliza uma das maiores garantias do seu caráter inovador e de boas práticas.

³¹ Expressão utilizada pelo Secretário de Desenvolvimento Social de Medellín (ver Nota 25 deste trabalho).

Na experiência de Moravia, o projeto de atuação integral assimilou as inovações identificadas no aspecto geral da política, contemplando componentes que tratam do espaço e da população. No caso dos moradores que permanecerão residindo no local, o projeto guarda semelhanças com o da Quebrada Juan Bobo, pois permitirá que essas famílias sejam beneficiadas de forma completa e especial – com a urbanização, os projetos sociais e, principalmente, o não rompimento dos laços com o lugar e os vizinhos. No entanto, para as famílias que serão remanejadas, algumas com mais de trinta anos de moradia em Juan Bobo, segundo o documento do IPC, parece que o projeto vai adquirir outra feição. A impossibilidade desses moradores continuarem vivendo nesse setor ambientalmente contaminado é justificativa incontestável e convincente para o reassentamento. O deslocamento para uma área distante de Moravia, localizada em um novo eixo de expansão da cidade, pode dar margem a interpretações bem diferentes daqueles conceitos sobre inovação local pública, apresentadas neste trabalho.

4 CONCLUSÕES

Inovação pública local e experiências consideradas boas práticas são definições que guardam grandes semelhanças e diferenças bastante sutis. É possível dizer que uma inovação, para ser considerada como tal, precisa ser reconhecida como boa prática e, nesse caso, a sutileza parece estar no fato da inovação ser fruto de um processo, que gera um produto e, também, resultados de gestão. Em se tratando de uma política pública, abrange os aspectos institucionais, sociais, econômicos, culturais e urbanísticos. Segundo a CEPAL, "deve ser sustentável no tempo e replicável em outros lugares" e, nas inovações sociais, o conteúdo democrático tem um papel especial.

Foi comentado anteriormente, ao identificar e divulgar as inovações locais dos projetos de urbanização de assentamentos informais do Rio de Janeiro e Medellín, que este trabalho se propõe a contribuir para a gestão pública local em cidades da América Latina. Com esse propósito, consideram-se oportunas as recomendações a seguir que, ao realizarem aspectos relevantes dos projetos, poderão auxiliar na troca de ideias e no aperfeiçoamento das próprias experiências apresentadas.

Em Medellín, a visão holística dos projetos de intervenção integrada representa o aspecto mais inovador e importante da política local, ainda mais pelo fato de propor reduzir a violência por meio do desenvolvimento urbano e humano. No caso do Projeto da Quebrada Juan Bobo, merece especial destaque a adoção de princípios que pregam soluções habitacionais de respeito à permanência dos moradores no local, permitindo que estes recebam os benefícios da urbanização e dos projetos socioeconômico-culturais, sem os traumas da ruptura dos laços com o lugar e com as pessoas. Trata-se de uma qualidade que poderia ser referência para todos os demais projetos, inclusive para Moravia.

No Rio de Janeiro, a decisão política de investir em urbanização de favelas, com o Programa Favela-Bairro, representou naquele momento uma conquista, por contribuir

para amenizar parte da pressão que existia pela erradicação das favelas cariocas³², cuja localização, muitas vezes em áreas valorizadas da cidade, faz desses assentamentos alvo fácil do preconceito e da especulação imobiliária. Como contraponto a tais posturas, existem correntes de pensamento que encaram a favela não como um problema, e sim como uma solução para o problema da moradia para as famílias que vivem em condições precárias e que não conseguem ser atendidas pelas políticas habitacionais dos três níveis de governo do Brasil.

Diferentemente de Medellín, não foi intenção do Programa contribuir para a redução direta da violência local. O enfrentamento com o tráfico de drogas, bastante presente nas favelas cariocas, foi evitado, seja através de ações sociais mais objetivas ou de uma política de repressão direta pelos órgãos competentes.

Além disso, apesar das inovações, permanecem no Favela-Bairro desafios como: a definição de metas que garantam a moradia digna para todos; a continuidade do programa, por meio de novas ações, e também da manutenção e conservação das obras já executadas; o incentivo à participação permanente dos moradores em todas as etapas, incluindo posteriores às obras; a valorização do saber acumulado pelos técnicos municipais; o fortalecimento de projetos como o POUSO, garis comunitários, agentes comunitários.

A assinatura de um novo contrato de empréstimo com o BID, proximamente, poderá representar uma boa oportunidade de retomada do Programa Favela-Bairro em moldes que levem em conta esses desafios. Nesse sentido, uma alternativa poderia estar na redução da quantidade de favelas a serem beneficiadas, permitindo que os projetos sejam mais completos, que provoquem transformações mais profundas e continuadas como o de Juan Bobo. Avaliar mais profundamente as inovações locais detectadas, com foco nas diferenças entre o que foi proposto, realizado e o não continuado, pode ser um caminho para o aperfeiçoamento do programa.

Num aspecto geral, foi possível constatar nos projetos algumas tendências de inovação na recuperação de assentamentos precários. Este trabalho destaca, entre outras: a remoção das famílias cujas casas se localizam em áreas de risco, mas destaca que as soluções nem sempre atenderam aos anseios da população; a participação comunitária parece ser uma regra dos projetos atuais, embora nem sempre resultem nas mudanças desejadas; a inclusão do componente mobilidade/ acessibilidade tem se mostrado bastante presente nos projetos de recuperação dos assentamentos precários.

A realização de pesquisas mais aprofundadas sobre tais projetos seria uma oportunidade de ampliar o conhecimento disponível para além da apresentação das condicionantes que propiciaram a realização das inovações públicas locais. Neste caso, abrangeria, também, os fatores que contribuíram para a interrupção ou o relativo insucesso dessas práticas inovadoras.

Finalizando, cabe registrar a importância da realização de pesquisas sobre a questão da moradia digna, como forma de contribuir para a redução das injustiças sociais dos países da América Latina.

³² Em 14 set 2009, a Prefeitura do Rio anunciou que pretende reduzir em 5% a área ocupada por 968 favelas da cidade, recorrendo a três medidas: a construção de 50 mil casas populares, a transformação de favelas em bairros e a transferência de famílias que vivem em áreas de risco. (Jornal *O Globo*, de 15 set 2009, p.10)

5 BIBLIOGRAFIA

BENETTI, Pablo. Para além do Favela-Bairro. In: LUCARELLI, Francesco; DUARTE, Cristóvão; SCJARRETTA, Massimo (Organizadores). Favela & Cidade. Nápolis/ Itália, Giannini Editore. 2008

BLANCO, Carolina; KOBAYASHI, Hidetsugu. Urban transformation in slum districts through public space generation and cable transportation at northeastern área: Medellín, Colômbia. In: The Journal of International Social Research. 2009

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAUJO, Rosane Lopes. A política de urbanização de favelas do município do Rio de Janeiro. In: Habitação social nas metrópolis brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX - Organizador: Adauto Lúcio Cardoso. Porto Alegre: ANTAC, 2007 (Coleção Habitare)

CONDE, Luiz Paulo; MAGALHÃES, Sérgio - Favela -Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro - textos Sérgio Magalhães, Eucanaã Ferraz, Graça Matias Ferraz; versão para o inglês: Elisabete Hart - Rio de Janeiro: ViverCidades, 2004

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO (EDU); CORREA, Carlos Alberto Montoya; RUBIO, Juliana Portillo. - Viviendas con Corazón – Proyecto Piloto de Consolidación e Recuperación Ambiental de La Quebrada Juan Bobo. Documento relativo ao Prêmio Internacional de Dubai nas Boas Praticas para Melhorar as Condições de Vida. Medellín, 2008 (carlos.montoya@edu.gov.co; juliana.portillo@edu.gov.co)

FARAH, Marta. Continuidade e disseminação de inovações na gestão pública subnacional no Brasil. Trabalho preparado para apresentação no XII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública. Painei “Inovações na gestão de políticas públicas como prática de transformação do Estado”. Santo Domingo, República Dominicana, 30 de outubro a 2 de novembro de 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM) / ASSESSORIA INTERNACIONAL - Projeto n.º 17.408 Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária – Relatórios Descritivos (Vol.1) Programa Favela-Bairro. Rio de Janeiro/ RJ, 2002.

_____; FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP) - Avaliação Institucional do Programa Favela Bairro: a vertente do poder público - (Coordenação da pesquisa: Maria Lais Pereira da Silva). Rio de Janeiro, Outubro de 1996

_____; FÓRUM IBEROAMERICANO E DO CARIBE SOBRE MELHORES PRÁTICAS. Urbanização de Assentamentos Informais e Regularização Fundiária na América Latina. Supervisão de Marlene Fernandes. Série: Aprendendo na Inovação. Rio de Janeiro, 2004

LUCARELLI, Francesco; DUARTE, Cristóvão; SCJARRETTA, Massimo (Organizadores). Favela & Cidade.. Nápolis/ Itália, Giannini Editore. 2008

OBSERVATÓRIO LATINO-AMERICANO DE INOVAÇÃO PÚBLICA LOCAL. Banco de Inovações. Apresentação. (<<http://www.innovacionlocal.org>>, acessado em julho de 2009)

MORATÓ, Jordi; PIRES, Alex; SUBIRANA, Anna; BESTRATEN, Sandra; HORMIAS, Emilio; PEÑUELA, Gustavo; PABLO, Débora de; ANGARITA, Cristina. Recuperación socio-económica-ambiental del Cerro de Moravia: participación de la Universitat Politecnica de Catalunya (UPC) en el macro Proyecto Moravia. Medellín, Colombia. A: Actes. UAB, 2008, p. 84-85.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/ Secretaria Municipal de Urbanismo/ Instituto Pereira Passos. Favela-Bairro: avaliação da primeira fase. Coleção Estudos da Cidade. Publicado em Rio Estudos nº 165. Rio de Janeiro, 2005

SITES CONSULTADOS:

Alcaldía de Medellín: <<http://www.medellin.gov.co>>

- Empresa de Desarrollo Urbano: <<http://www.edy.gov.co>>

Best Practices: <<http://www.unhabitat.org/bestpractices>>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): <<http://www.eclac.org/>>

Observatório Latino-Americano da Inovação Pública Local: <<http://www.innovacionlocal.org>>

Instituto Popular de Capacitación: <<http://www.ipc.org.com>>

Ministério das Cidades: <<http://cidades.gov.br>>

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro: <<http://www.rio.rj.gov.br/>>

- Armazem de Dados: <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>
- Secretaria Municipal de Habitação: <<http://www.rio.rj.gov.br/habitat/>>

ENTREVISTAS REALIZADAS NO RIO DE JANEIRO:

Arquiteto Sérgio Magalhães (ex-Secretário Municipal de Habitação), em 10.07.2009

PCRJ/ Técnicos da Secretaria Municipal de Habitação (em 23.07.2009):

- Marcia Coutinho (Gerente de Urbanização)
- Arq. Andrea Cardoso
- Arq. Lideo Valle