

## **QUESTÃO URBANA E EXCLUSÃO SOCIAL: O que mudou nas favelas de *Praia da Rosa* e *Sapucaia* uma década após o Programa Bairrinho?**

**Maria de Fatima Cabral Marques Gomes**

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

**Lenise Lima Fernandes**

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

**QUESTÃO URBANA E EXCLUSÃO SOCIAL:** O que mudou nas favelas de *Praia da Rosa* e *Sapucaia* uma década após o Programa Bairrinho?

**Resumo:** O trabalho apresenta os resultados preliminares, de natureza qualitativa, do *follow-up* da urbanização nas favelas *Praia da Rosa* e *Sapucaia* realizada pela Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, por meio do Programa Bairrinho, entre 1996 e 1998. Trata-se de um estudo teórico-empírico que deve ser ampliado com a atualização do Censo que antecedeu essa intervenção nas duas favelas visando a verificar em que medida a política destinada às favelas tem alterado as condições de inclusão/exclusão social dos moradores desses locais. Os processos articulados na configuração do fenômeno de inclusão/exclusão urbana colocam-se como orientação central dessa investigação.

**Palavras-chave:** favelas, urbanização, exclusão social.

**THE URBAN ISSUE AND SOCIAL EXCLUSION:** what changed in the *Praia da Rosa* and *Sapucaia* slums after the "Bairrinho Program"

**Abstract:** This follow-up study presents the preliminary qualitative results of the urbanization of the *Praia da Rosa* and the *Sapucaia* slums, implemented by the Prefeitura Municipal of the Brazilian city of Rio de Janeiro, through the Bairrinho Program, between 1996-1998. It is a theoretical and empiric study which will be completed by the updated results of the Census applied before this intervention in the two mentioned slums. The purpose of this study is to verify whether this policy has contributed to modify the condition of social inclusion/ exclusion of the inhabitants of these areas. The process related to the phenomenon of urban inclusion/ exclusion has been guiding this research.

**Key words:** slums, urbanization, social exclusion.

Recebido em 10.09.2008. Aprovado em 09.11.2008

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os resultados da primeira etapa do estudo conduzido nas favelas *Praia da Rosa* e *Sapucaia* na Ilha do Governador, Rio de Janeiro, com o objetivo de avaliar as mudanças verificadas a partir da implementação do Programa Bairrinho nessas áreas, entre 1996 e 1998, pela Prefeitura Municipal da Cidade.

Tal proposta se insere no contexto da pesquisa “Política Urbana e Globalização da Economia” financiada pelo CNPq e articula-se com a pesquisa comparativa “**Social Exclusion, Territories and Urban Policie: a comparison between India and Brazil**” (SETUP) coordenada pela EHESS/Centre d’Etudes de l’Inde et de l’Asie du Sud, em Paris. No Brasil, os estudos estão sendo realizados pelo Instituto de Estudos Avançados (USP), em São Paulo, e pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania (FACI/UFRJ), no Rio de Janeiro.

Nesse contexto, a vertente desenvolvida pelo FACI corresponde a estudo teórico-empírico e visa a analisar em que medida as políticas destinadas às favelas têm alterado as condições de inclusão/exclusão social dos moradores desses locais. Para alcançarmos os objetivos a que nos propomos dividimos a pesquisa em duas etapas. A primeira – de natureza mais qualitativa – foi cumprida em 2008 e, a partir de entrevistas semi-estruturadas, considerou as distintas perspectivas dos diferentes atores sociais, tanto externos como internos às favelas, envolvidos no planejamento e na execução dessa experiência. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que não nos afastamos das análises mais amplas sobre as cidades e suas relações na dinâmica da globalização, procuramos nessa fase da pesquisa resgatar, de forma articulada, a relevância desses atores quanto aos seus distintos arranjos, ao modo concepção e de uso dos serviços e equipamentos, e à sua participação na esfera política ou associativa. A etapa complementar do estudo, prevista para 2009, tem caráter quantitativo e visa à atualização comparativa do banco de dados construído a partir do censo anteriormente realizado que precedeu a urbanização das duas favelas em 1996. Trata-se, assim, de um follow-up da intervenção pública nessas áreas.

Conforme indicam os títulos, tanto da pesquisa SETUP quanto do estudo que aqui se apresenta, em particular, a compreensão dos processos articulados na configuração do fenômeno de inclusão/exclusão urbana coloca-se como orientação central das investigações. Nesse sentido, entendemos ser necessário explicitar o quadro teórico que nos serve de base para a leitura dos dados empíricos e que articula dois aspectos que consideramos centrais<sup>1</sup>.

O primeiro refere-se à relevância das dimensões econômica, simbólica e histórica tomadas como determinantes na conformação daquele fenômeno na dinâmica do capitalismo. Afinal, elas agregam densidade a ele em decorrência do impacto

simultâneo das múltiplas determinações que atravessam a variada gama de situações de exclusão – e de inclusão, como seu contraponto – e que compõem a totalidade de sua expressão. Dessa forma, partimos do suposto de que esse não se trata de um fenômeno de conformação e materialização homogêneas. O segundo aspecto, decorrente do anterior, refere-se ao entendimento de que a configuração desse fenômeno só pode ser apreendida mediante a consideração de distintos processos que interagem de modo articulado, dando-lhe concretude. Assim sendo, o recorte analítico que privilegiamos para avaliar a experiência mencionada teve como preocupação não perder de vista o amplo contexto das intervenções em favelas, especialmente a partir dos anos de 1990, quando a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro reformulou a política direcionada para essas áreas.

Além disso, partimos de uma visão do planejamento urbano que, buscando apreendê-lo por meio de seu caráter histórico e holístico, contrapõe-se à fragmentação da visão pós-moderna. Apesar de reconhecer a face excludente desse instrumento de gestão, procuramos entender seus destinatários como sujeitos, e não como objeto, destacando e valorizando a participação da população de diferentes maneiras: quer resistindo às propostas que não lhe são convenientes, quer se apropriando daquilo que lhe parecer mais adequado.

Optamos, então, por organizar as reflexões apresentadas neste artigo em duas partes. A primeira apresenta nossas referências teóricas para pensar a questão da exclusão/inclusão no debate brasileiro assim como o Programa Bairrinho, implementado na experiência em foco, no contexto das intervenções urbanas cariocas. Na segunda parte tratamos das práticas e dos discursos identificados no desdobramento das intervenções desse Programa em Praia da Rosa e Sapucaia. Finalmente, tecemos algumas conclusões preliminares com base neste estudo.

**2 INCLUSÃO E EXCLUSÃO:** conceito, expressões empíricas e proposta de enfrentamento por meio do programa bairrinho na cidade do Rio de Janeiro.

### 2.1 O debate sobre o conceito de exclusão e inclusão na literatura brasileira

A despeito da reconhecida polissemia que perpassa a utilização do termo exclusão social, a grande maioria dos autores resgatados nesse debate o associa a problemas produzidos no contexto das sociedades capitalistas, decorrentes do acirramento histórico das desigualdades sociais. Conforme ressaltam Guimarães e outros (2002), mesmo entre aqueles que analisam sociedades caracterizadas por situarem-se em melhor posição no cenário econômico mundial, as manifestações

empíricas em busca do refinamento desse conceito remetem a situações de ausência de proteção social, de ausência de trabalho remunerado e/ou de recursos, nesse caso configurando condições de pobreza. Há abordagens que trazem à luz a relevância da dimensão sócio-cultural desse fenômeno (XIBERRAS, 1993; ELIAS; SCOTSON, 2000) ressaltada mediante a análise de distintos processos que ocorrem na vida social. Identificamos, ainda, outros que, também reconhecendo a natureza diferenciada desses processos, alertam que esses, ao interagirem com os demais indicados, podem produzir situações de ruptura da relação entre indivíduo e sociedade. (WACQUANT, 2000) De qualquer modo, o que se pode observar é que a diversidade semântica do termo não tem sido obstáculo ao debate. Esse, admitindo a priori tal característica como parte do processo de discussão acadêmica, tem avançado e indicado a possibilidade de consenso sobre algumas idéias, tais como as do dinamismo e da multidimensionalidade como características inerentes a situações significativas que expressam o fenômeno.

No Brasil, o debate sobre exclusão ganhou relevância a partir dos anos oitenta quando – no contexto de redemocratização, pós-ditadura militar – diversos sujeitos coletivos conquistaram visibilidade na esfera pública refletindo o fortalecimento político da sociedade civil. Entretanto, já se registrava o uso do termo exclusão em trabalhos publicados na década de setenta (CARDOSO; FALLETO, 1970; OLIVEIRA, F., 2003), no bojo da crítica desses autores à dinâmica do desenvolvimento econômico brasileiro e, portanto, sobre a marginalidade social. A partir do final dessa década tal leitura foi enriquecida pela análise acadêmica de diversos processos sociais no país, tornando-se comum, mais recentemente, a indicação da exclusão como característica estrutural dessa sociedade, conforme destacam Buarque (1991 e 1993), Luciano de Oliveira (1997) e Veras (1999).

Segundo Martins (1997), no âmbito da sociedade capitalista não existe exclusão enquanto condição definitiva ou irreversível, mas contradição, ainda que seja pertinente discutir processos sociais, econômicos e políticos excludentes. Para esse autor, a análise das expressões concretas da exclusão constitui níveis de desumanização. Nesse sentido, o autor considera impertinente a busca do refinamento do conceito de exclusão social ou de sua utilização como categoria analítica porque a vê como: a) um rótulo abstrato que não corresponde, de fato, a qualquer sujeito social; b) uma impressão superficial daqueles que se consideram aderidos ao sistema no plano econômico e de seus valores sociais correspondentes e c) como categoria que ignora a dinamicidade do mundo assim como a relevância das lutas contemporâneas para alteração, inclusive, dos processos de exclusão e de integração. Dessa forma, Martins prefere denominar essas situações como formas degradadas de inclusão. Além disso,

ressalta que as análises sobre essas situações deveriam abranger não apenas privações de ordem material, mas também de natureza simbólica e social.

Em função, portanto, da heterogeneidade de aplicação que perpassa a referência a esses termos, priorizamos o tratamento do conceito de exclusão social a partir de suas dimensões, escalas e dos processos de vida a ele relacionados. Essa é também a posição defendida por Oliveira (2003), que chama atenção para o crescente contingente de miseráveis no Brasil constituído, sobretudo, por uma massa de trabalhadores que, não apresentando qualificação correspondente às exigências das novas configurações do mercado de trabalho, sequer consegue manter-se como parte do exército industrial de reserva, perdendo sua relevância na dinâmica produtiva.

A diversidade como expressão das desigualdades sociais geradas pela distribuição de riqueza e renda profundamente desequilibrada estende-se às formas de ocupação e uso da cidade. (GOMES et al, 2006) Embora sua completa reversão seja inalcançável nos limites do capitalismo, torna-se premente a sistemática análise dos Programas em curso que propõem atenuar os impactos dessas condições sobre os segmentos da população a que se destinam, sobretudo para que os mecanismos que as produzem não sejam reiterados sob o falso véu das grandes alternativas.

## 2.2 O Programa Bairro como alternativa de inclusão na cidade do Rio de Janeiro

É inconteste que o Brasil é essencialmente urbano. Entretanto, seu processo de urbanização tem suas especificidades marcadas por determinações impostas pelo modelo econômico excludente e segregador implantado no país. O acentuado crescimento urbano, ocorrido no período compreendido entre 1930 e 1980, realizou-se a par do desenvolvimento econômico e de um processo de concentração de riqueza que excluiu a grande maioria da população brasileira. (GOMES, 2002) Assim, essa urbanidade tem sido historicamente caracterizada pela formação de cidades desiguais e acompanhada por dinâmicas sistemáticas de negação do direito ao acesso a bens e serviços urbanos, socialmente produzidos, para amplas parcelas da sociedade brasileira. Entretanto, com relação aos segmentos pauperizados, a negação do direito à cidade não se restringe à dimensão econômica, mas também assume contornos e dimensões simbólicas. Essas condições ganham nova complexidade no contexto da mundialização da economia e, freqüentemente, expressam-se no espaço urbano em formas que sugerem um padrão de ocupação sócio-espacial marcado pelo crescimento e adensamento das favelas, pelo acirramento da violência urbana e pelo fenômeno da auto-segregação verificados nos enclaves fortificados. (CALDEIRA, 2000) Além de tornar

evidente a dificuldade ou mesmo a impossibilidade de acesso a condições dignas de permanência na cidade, esse quadro cria obstáculos consideráveis ao reconhecimento da legitimidade de formas distintas de produção e uso do espaço engendradas pelos segmentos de menor poder aquisitivo. Isso acarreta um ônus adicional à expressão representativa, autônoma e ativa desse contingente da população na arena política e, conseqüentemente, à participação e interferência consistentes dos mesmos nas diretrizes do planejamento urbano e das questões públicas de modo geral.

Porém, apesar das condições adversas, parece simplório considerar as favelas, a partir de uma visão homogeneizadora, como lugares da pobreza urbana ou como espaços da exclusão e segregação. Nas grandes cidades essas áreas têm se configurado historicamente como a possibilidade de moradia mais recorrente para as populações pobres; fenômeno que, por suas proporções, tem implodido os mais variados limites a ele impostos visando ao seu controle. O censo do IBGE, realizado em 2007, constatou a existência de mais de 700 favelas no município do Rio de Janeiro<sup>2</sup>. Abrigando mais de um milhão de pessoas, essas comunidades mantêm intensa articulação na dinâmica urbana não só pela proximidade física entre as áreas nobres e populares, mas também porque seus habitantes não restringem sua circulação e suas redes de convivência às demarcações territoriais que lhes são correspondentes<sup>3</sup>. Embora a dicotomia entre asfalto e favela possa parecer contundente a partir da intensificação do tráfico de drogas nestas últimas, projetando-as no imaginário popular como lugares perigosos, a análise das relações entre distintas áreas da cidade e do conjunto de atores envolvidos no processo de urbanização das favelas permite repensar a questão da cidade partida, uma visão binária e um pouco maniqueísta de dois fragmentos da cidade, reflexos de uma sociedade de extremos onde o rico é cada vez mais rico e o pobre cada vez mais pobre. (MARTIN et al, 2001)

A dimensão discursiva que sustenta a política urbana em vigor na cidade do Rio de Janeiro enfrenta, aparentemente, este debate sobre a proposta de integrar os diferentes territórios reconhecidos no espaço urbano visando à inclusão e integração social de áreas e segmentos populacionais distintos na ampla dinâmica do atual desenvolvimento urbano. Com o processo de descentralização político-administrativo, orientado pela Constituição de 1988, o Município passou a ter um papel importante em relação às políticas sociais e de habitação, em especial. Nesse sentido, a Prefeitura carioca criou a Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Para o enfrentamento da questão habitacional no Rio a SMH adotou os seguintes programas: Favela-Bairro, Bairrinho, Morar Legal, Morar Carioca, Morar sem Risco e Morando no Centro. O Programa Bairrinho, tal como o Favela-Bairro, visa a integrar as favelas à cidade a partir da melhoria das condições de infraestrutura urbana, serviços, equipamentos públicos e articulação com outras políticas sociais. A garantia do

direito de propriedade é prevista via transformação do espaço ocupado pelas favelas em Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Assim, a política habitacional voltada para a população de baixo poder aquisitivo teria por finalidade “[...] promover a integração urbanística sendo instrumento para a integração social”. (PREFEITURA; SMH, 1999)

A viabilidade econômica e a grande visibilidade do Programa Favela-Bairro no Rio, conferidas pelo seu principal financiador, o BID, contribuíram para transformar o Programa em “modelo” para intervenção de urbanização de favelas, inspirando iniciativas similares dentro e fora do país<sup>4</sup>. O Programa Bairrinho, destinado às favelas com 100 a 500 moradores, tem sido realizado em moldes semelhantes aos do Programa Favela-Bairro<sup>5</sup> e, como os demais, está previsto no âmbito do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (1992) e dos Planos Estratégicos I e II (1996 e 2004). Em função disso, sua implementação reproduz o paradoxo de combinar orientações pautadas no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) – expressas no Plano Diretor por meio da defesa da universalização dos serviços públicos e da regularização fundiária de assentamentos populares – com aquelas que privilegiam a inserção da cidade no quadro da competitividade urbana, conforme as diretrizes do Plano Estratégico. (FERNANDES, 2003; GOMES, 2006)

Segundo informações divulgadas no site oficial da Prefeitura carioca, até julho de 2007 o Programa Bairrinho havia contemplado 62 mil pessoas residentes em 44 comunidades, sendo que a maior parte dessas estaria concentrada na zona oeste da cidade. Os recursos destinados a essas intervenções eram estimados em torno de 36 milhões de reais provenientes da própria Prefeitura, da Caixa Econômica Federal e da União Européia. Embora a experiência da execução desse Programa nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia não possa ser tratada como padrão que represente o universo em que ela se insere – dadas as particularidades que caracterizam essa ocorrência e em face de sua restrita abrangência – consideramos que examinar seus desdobramentos qualitativa e quantitativa possa iluminar a compreensão de situações que, ultrapassando os casos aqui analisados, mostram-se recorrentes no escopo da política urbana em curso. Na análise que apresentaremos a seguir indicaremos, com fundamento teórico e empírico, o modo como o paradoxo que perpassa tais políticas e as injunções dele decorrentes têm sido materializados no cotidiano da população envolvida nessas intervenções, limitando consideravelmente os objetivos de democratização da cidade.

### **3 DISCURSOS E PRÁTICAS NO DESDOBRAMENTO DAS INTERVENÇÕES DO PROGRAMA BAIRRINHO NAS FAVELAS DE PRAIA DA ROSA E SAPUCAIA**

#### **3.1 Breve resgate da intervenção analisada**

Nesta parte do estudo retratamos especificamente os aspectos referentes à implementação do Programa

Bairro em Praia da Rosa e Sapucaia estabelecendo relação, sempre que possível, com outras intervenções em favelas na cidade. A recuperação das características iniciais desse processo nos parece necessária para que, confrontada com as informações captadas na fase atual da pesquisa, a análise das alterações encontradas possa apontar para as novas configurações dos processos de exclusão social acirradas pela dinâmica atual do capitalismo no contexto da globalização da economia e observados, inicialmente, a *olhos nus*.

As favelas acima mencionadas são contíguas. Situadas na Ilha do Governador, margeiam a baía de Guanabara e localizam-se nas imediações do estaleiro EMAQ, próximas ao centro urbano. As obras de caráter físico e urbanístico foram iniciadas em meados de 1996 e concluídas no início de 1998 beneficiando cerca de 3.300 moradores. Essa ação levou em consideração os processos fundiários e imobiliários de estruturação das favelas e as melhorias realizadas pelos moradores, por meio de uma intervenção do tipo *upgrading*, conforme as recomendações do Habitat II (GOMES, 2006). Embora as diretrizes do Programa Bairro previssem uma intervenção mínima nos domicílios, nas duas favelas, por pressão dos moradores, a Prefeitura construiu embriões que substituíram as palafitas.

Essa atitude dos moradores já indicava que sua postura diante da intervenção não era apenas contemplativa. Na verdade, desde 1986, devido a outras ameaças de remoção, as Associações de Moradores já tomavam a urbanização como bandeira de luta. Àquela época, essa mobilização contou com a assessoria da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro por meio do trabalho de pesquisa e extensão universitária realizado pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania - FACL. Para fundamentar essa luta o FACL realizou um levantamento de dados para caracterização dos domicílios possibilitando criar uma base de informação destinada a dar suporte à elaboração de um projeto de urbanização que contemplasse os interesses e as necessidades da população local. Os dados levantados nessa ocasião, juntamente com o projeto de urbanização, foram elaborados pelos professores e alunos do FACL, com apoio de técnicos da COPPE/UFRJ, em conjunto com a população, sendo registrados no dossiê "Queremos Urbanização".

Dez anos depois, em 1996, a Secretaria de Habitação (SMH) da Prefeitura do Rio de Janeiro incorporou grande parte das reivindicações da população e implementou o projeto Bairro em Praia da Rosa e Sapucaia. A execução da intervenção contou novamente com um consistente trabalho de assessoria do núcleo de pesquisa FACL às entidades organizativas locais, aos moradores de forma ampla e à própria Prefeitura, na medida em que encampou o trabalho social por meio de convênio cooperativo com a SMH. Nesse contexto, foi realizado um censo oferecendo elementos para

a atualização da caracterização física, econômica e social das favelas, já que o Projeto Bairro, além da intervenção urbanística, previa ações sociais e programas de geração de trabalho e renda para dinamizar a economia local. No entanto, a intervenção se restringiu às obras de caráter urbanístico.

A participação dos moradores e de outros atores sociais nesse processo foi bastante intensa; realizando-se discussões sistemáticas das etapas e do detalhamento da intervenção junto aos moradores, inclusive com a contribuição de representantes de movimentos populares locais (Federações de Favelas - FAF/Rio, Movimento Os Verdes, ativistas em prol dos manguezais, entre outros), ativistas do partido dos Trabalhadores (PT), representantes da CEDAE, COMLURB e outras instituições.

A ativa participação popular foi fundamental para a reversão de alguns pontos do projeto de modo a adaptá-lo aos interesses dos moradores dessas favelas. Essa dinâmica facilitou a negociação dos interesses em conflito na área, durante a realização da intervenção urbanística, assim como permitiu a neutralização de forças contrárias à urbanização, especialmente no que tangia ao poder dos traficantes que tentaram interferir no processo. Tal encaminhamento propiciou construir um espaço público configurado na contramão da cultura política individualista criada no seio do padrão de desenvolvimento capitalista do regime fordista e ainda hoje fortalecida, cuja tônica recai no consumo, na autonomia individual e na atomização do espaço social. (BAUDRILLARD et al, 1991)<sup>6</sup> Ao fim das obras, mesmo que certas situações não fossem consensuais entre os moradores, esses se reconheciam como sujeitos atuantes no processo, respeitados pelo poder público como cidadãos, como parte reconhecida da cidade. Desse modo, as perspectivas de integração social e alteração de condições de exclusão foram fortalecidas entre a população e nos demais atores sociais envolvidos, ainda que já fosse assinalada a preocupação com a continuidade das ações, em outra escala, para que alguns processos aí desencadeados fossem consolidados.

### 3.2 Problematização dos dados da pesquisa no âmbito das favelas

Na reaproximação com o campo empírico deparamo-nos com diversas situações que já nos indicavam que o Programa não havia cumprido a expectativa inicial de inclusão dos moradores das favelas na cidade formal. Podemos observar, de imediato, a deterioração dos espaços e equipamentos públicos, a precariedade da infraestrutura, sobretudo àquela relativa ao esgotamento sanitário e às condições do sistema viário, o aumento da visibilidade da presença do narcotráfico, etc. Os habitantes, portanto, continuam vivenciando

situações de risco e de vulnerabilidade nas quais se reproduzem diversas formas de exclusão historicamente observadas, cujas raízes se localizam no período anterior à urbanização. Por outro lado, entendemos que a população de Praia da Rosa e Sapucaia dispõe de recursos materiais e simbólicos que a preservam de se tornar completamente destituída da capacidade de reação.

Vale ressaltar, porém, que a compreensão desses processos e da correlação de forças que os movimentam ultrapassa as micro-estruturas e as práticas políticas locais. Na medida em que as favelas são parte da cidade sofrem as determinações mais gerais oriundas do caráter expropriador e excludente que nela se desenvolvem e que atravessam os níveis econômico, político e cultural próprios à lógica capitalista. (GOMES, 2002)

Antes de passarmos à análise das informações captadas pela pesquisa, consideramos importante salientar que optamos por abordar grupos diferenciados tanto entre os moradores das áreas em questão quanto junto aos atores externos. Nas favelas estudadas foram entrevistados representantes das comunidades em foco: pescadores locais, moradores mais antigos e moradores reconhecidos por sua participação mais intensa no processo de urbanização. Realizamos, ainda, entrevistas com representantes do poder público, em especial da SMH, com técnicos executores do projeto, com um membro do escritório de arquitetura responsável pelo projeto e com um integrante do Partido dos Trabalhadores (PT) que acompanhou ativamente essa experiência. No entanto, pudemos observar uma característica significativa quanto à memória da implementação do Programa Bairro em essas favelas: a visão dos informantes variou de acordo com o grau de comprometimento que eles haviam assumido na dinâmica dessa intervenção, sendo que essa característica se sobrepôs à dos grupos em que os entrevistados se inseriam. Em função disso, apenas aqueles que haviam participado do processo de modo continuado, e não esporádico, foram capazes de reconstituir um relato dessa experiência com maior riqueza de detalhes e com maior capacidade de análise crítica no que se referia à sua dinâmica e aos seus desdobramentos. Passemos, então, aos resultados encontrados.

- *Memória da participação na execução do projeto e visão sobre os desdobramentos da intervenção*

Entre os moradores que desenvolveram um padrão de participação mais passivo durante o processo de urbanização, a Prefeitura aparece como o único ator social reconhecido durante a intervenção. Isso se reafirma na ótica dos informantes externos nessa mesma condição que acrescentam apenas a participação do integrante do PT sugerindo uma visão mais institucional da experiência. Já os entrevistados que mantiveram um engajamento consistente na

trajetória de urbanização dessas favelas reconheceram a intensa participação dos moradores como marca significativa do processo. Foi destacada ainda a presença de outros atores sociais, entre eles a Prefeitura, a CEDAE, a presidente da Associação de Moradores de Praia da Rosa, lideranças populares filiadas ao Partido dos Trabalhadores, a Federação de Favelas do Rio de Janeiro (FAF-Rio) e integrantes do movimento Os Verdes. Observamos também a ênfase dada – sobretudo pelos informantes externos – ao papel de mediação realizado pela equipe da UFRJ (FACI) nas negociações e nos encaminhamentos conduzidos durante a intervenção.

Com relação aos canais de participação houve uma abordagem diferenciada entre os atores internos e os externos às favelas, já que os primeiros foram capazes de identificar uma maior variedade de canais no espaço das favelas, tais como: a) a própria Associação de moradores; b) assembléias comunitárias para deliberação das questões discutidas com os moradores; c) consultas individuais aos moradores para encaminhamento de situações específicas em que não cabiam deliberações coletivas e d) a organização do *barracão* para atendimento dos moradores, com plantão diário de Assistentes Sociais do FACI e com assistência jurídica para orientar a solução e/ou encaminhar problemas diversos apresentados pela população. Os informantes externos ressaltaram a relevância dos espaços garantidos na Prefeitura (SMH) para apreciação das reivindicações populares. Além desses, outros canais foram identificados por ambos os grupos de entrevistados: a) as reuniões sistemáticas entre a população e os demais atores sociais envolvidos para definição das principais diretrizes e a resolução dos impasses no decorrer da intervenção e b) a organização da comissão de obras compostas pelos moradores para acompanhamento continuado da intervenção.

Foram apontadas as seguintes dificuldades, lutas e resistências durante a urbanização: a) disputas pessoais contra a perda de terrenos ocupados antes da intervenção, no caso de áreas que deveriam ser reintegradas ao espaço público que, para o integrante do PT, indicava o predomínio dos interesses individuais sobre os coletivos durante os processos de negociação e b) a resistência inicial dos moradores ao processo de remoção de residências situadas em locais destinados à abertura de vias para interligar as duas favelas ou de reassentamento das palafitas assim como, segundo a Prefeitura, na aceitação do kit construção como alternativa de reconstrução das casas, levando à construção dos embriões. Os moradores entrevistados destacaram outros obstáculos, tais como: a) o descrédito nos compromissos assumidos pelo poder público junto aos segmentos mais pauperizados gerando medo de não reassentamento ou de remoção das famílias no decorrer da intervenção; b) insegurança quanto aos desdobramentos e às implicações futuras da

intervenção após a conclusão das obras e c) interferência do tráfico que buscava pressionar os moradores para que eles resistissem às alterações propostas (sobretudo abertura de vias) limitando a livre manifestação da população nas assembléias.

No que tange às avaliações da ação do poder público após a conclusão das obras, as opiniões se aproximam. É unânime a denúncia do abandono da Prefeitura quanto ao contato com a população na revisão de problemas que apareceram após as obras. Foram tecidas críticas profundas à interrupção da presença da SMH e de outras instâncias públicas nas favelas quer por meio da ausência de manutenção das melhorias físicas realizadas no espaço, quer pela falta de suporte pós-urbanização previsto por meio da instalação e do funcionamento dos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO). Como decorrência disso, foi reconhecida a deterioração de equipamentos e de outras melhorias conquistadas. Os atores internos ressaltaram também a expressão do distanciamento do poder público na ausência de auxílio técnico e financeiro aos moradores, tal como inicialmente previsto.

Por outro lado, quase todos desconhecem haver alguma intervenção da sociedade civil nas favelas urbanizadas, com exceção de poucos moradores entrevistados. Esses citaram a existência de um programa da Pastoral da Criança na Igreja de São Pedro, em Praia da Rosa, e do trabalho realizado pelo Centro de Democratização da Informática (CDI) sediado em Sapucaia.

No que se refere à ação dos moradores após as obras, esses mencionaram como relativamente frequentes algumas iniciativas individuais e pontuais para resolver problemas de entupimento de esgoto, reclamações em face da não coleta de lixo, reparo de buracos e cuidado das praças. Além disso, observam a melhoria das casas (tanto as mais antigas quanto nos embriões), mas destacam que essas estão restritas às famílias com melhores condições de vida.

- *Avaliação do projeto quanto aos interesses atendidos, aos impactos no espaço e nas condições de vida dos moradores*

De um modo geral, os informantes consideram que os objetivos iniciais de melhoria da infraestrutura e das condições ambientais no entorno da favela não foram plenamente efetivados acarretando em que as conquistas realizadas, via urbanização, tenham sido bastante limitadas na medida em que dependiam de ações complementares e de manutenção não realizadas. Avaliam que as condições urbanísticas da área, hoje, sejam melhores do que as anteriores, mas ainda deixam muito a desejar pela baixa qualidade das obras. Entre suas demandas os moradores lembraram ainda a construção de um píer para os pescadores e de equipamentos coletivos como escola, posto de saúde e creche. A conquista desta

última foi citada pela Prefeitura como o maior entre os demais ganhos para a população local.

Quanto às casas oferecidas para as famílias residentes nas antigas palafitas, observa-se uma divisão de opiniões entre os moradores: alguns as apontam como um ganho efetivo para a população, enquanto que outros questionam a lógica que fundamentou a distribuição das casas, assim como a dimensão estipulada para as mesmas, gerando sentimento de injustiça diante dessa intervenção. Esperavam que essa tivesse sido realizada sem que houvesse perda do espaço anteriormente construído, com edificações adequadas à necessidade de cada família e não com base em um modelo padrão indiferente às particularidades de cada uma delas. Foram destacados também, ainda que por poucos informantes, distintos interesses em disputa quanto ao controle do espaço entre os traficantes e a polícia. Embora as bases dessa disputa não tenham sido claramente detalhadas pelos moradores, há referência à perda de liberdade no uso do espaço público das favelas pelos que ali residem em função dos confrontos armados entre esses dois atores sociais.

Quanto aos impactos da urbanização nas condições ambientais, a maioria dos moradores entrevistados avaliou que: a) a presença da COMLURB não é suficiente para retirar o lixo produzido na favela e o Programa Gari Comunitário funciona precariamente no local; b) a Baía continua muito suja; c) não há qualquer preocupação com o cuidado das árvores ou com o mangue, exceto quando por iniciativa dos moradores e d) observaram o aumento da criação de porcos pelos traficantes e da presença de ratos.

Um dos informantes externos identificou a ocorrência de melhoria inicial na recuperação do manguezal que beira as favelas, mas avalia que essa regrediu rapidamente em função da descontinuidade da mobilização iniciada em torno de um trabalho de educação ambiental. Porém, na opinião da maioria dos entrevistados foi considerado que esse não era um objetivo com estratégias claramente definidas no âmbito da intervenção, o que se tornou um obstáculo a mais à consolidação de qualquer efeito continuado. Devemos destacar que, de fato, as poucas iniciativas tomadas nessa direção contaram com a mobilização dos moradores devido à tradição pesqueira na área e do resgate dessa característica nas reflexões e reuniões que recuperam a trajetória de ocupação das favelas. Ainda assim, a eliminação das palafitas apareceu como um dos maiores interesses consolidados pela intervenção e, ainda que com limites, pode sinalizar um efeito ambiental positivo na medida em que colaborou para a significativa contenção do avanço de ocupação sobre a Baía de Guanabara na área limítrofe a essas favelas.

As mudanças ocorridas no espaço físico das favelas em foco são ponto polêmico entre os moradores de modo geral. Frequentemente associam a abertura de vias e praças ao aumento

e à facilitação das incursões da polícia na área urbanizada, o que as faz serem consideradas como uma mudança negativa. Para os informantes, essas áreas são desnecessárias. As praças tomam o lugar de moradias que poderiam ser construídas e não são aproveitadas pelos habitantes, pois não têm manutenção e acabam sendo dominadas pelo tráfico. Nesse ponto, temos que reconhecer que, desde o início da discussão do projeto, a ampliação do espaço público não se colocava como prioridade para os moradores que já anteviam as reais limitações para a sua consolidação.

Já na opinião dos atores externos, houve um impacto positivo na delimitação dos espaços público e privado nas favelas durante algum tempo após as obras, mas esse foi gradativamente deteriorado pela ausência de dinâmicas que favorecessem o fortalecimento dos novos pactos firmados durante a intervenção. Foi reconhecido também que o respeito aos limites entre espaço público e privado é objetivo de difícil alcance, inclusive nas áreas da cidade.

A intensificação do crescimento vertical das construções nas favelas após as obras assim como uma maior rotatividade dos moradores, especialmente das famílias residentes nos embriões, foram mencionadas por alguns moradores. No entanto, os impactos das obras na permanência da população atendida no local são absolutamente desconhecidos, o que fortalece a relevância de um estudo de tipo follow-up como o que aqui propomos realizar.

- *Avaliação do projeto quanto aos impactos na dinâmica econômica e na dinâmica política da favela*

Segundo os informantes, a urbanização nas favelas estudadas não foi capaz de gerar maiores alterações na dinâmica econômica local nem de melhorar o padrão de vida dos habitantes. Essa visão é corroborada pelos atores externos. Dessa forma, é unânime a opinião de que o comércio cresceu pouco, mesmo após as obras. Embora os moradores indiquem a abertura de negócios, tais como: sacolão, vídeo-locadora, loja de roupa e algumas vendinhas, entendem que não houve interesse externo em investir no comércio da área. Observam que, em geral, os residentes buscam realizar suas necessidades de consumo fora da favela. A mesma situação se reproduz no que se refere à oferta de novos serviços. Esse relativo isolamento da favela acaba sendo quebrado apenas pelas poucas ações de entidades da sociedade civil, tais como as Igrejas - via distribuição de cestas e vestimentas atendendo seus fiéis de modo exclusivo - e o Rotary Club, por meio de algum programa social que, em geral, não tem continuidade. Para os informantes externos, as alterações econômicas não se realizaram em função da localização das duas favelas no contexto da cidade e de seu entorno. No nosso entender, isso é um contra senso. O Programa, em seu discurso, chama atenção para

estratégias de dinamização econômica, mas nessas áreas nenhuma iniciativa foi conduzida pelo poder público no sentido de viabilizá-las.

Quanto aos impactos da intervenção na dinâmica política que envolve a favela, todos os moradores entrevistados queixam-se do afastamento – em alguns casos quase que absoluto – dos principais atores envolvidos, sobretudo da Prefeitura. Avaliam que as favelas estão abandonadas e que nem mesmo as Associações de Moradores demonstraram terem sido fortalecidas em sua liderança no local. Ao contrário, os informantes de Sapucaia, em especial, denunciam a cooptação da entidade pelo tráfico de drogas anos após o período que se seguiu à conclusão das obras fazendo com que, até há alguns meses atrás, a Associação estivesse sem representantes eleitos pela população e sem qualquer liderança que defendesse os interesses da mesma<sup>7</sup>. Recentemente, uma nova diretoria foi eleita para a Associação de Moradores de Praia da Rosa. Depois de empossado, o atual presidente consultou as duas comunidades propondo a unificação dessas numa mesma Associação. Aprovada essa mudança, a referida liderança considera que sua eleição é, hoje, o maior ganho real para as duas favelas e promete retirá-las do isolamento político em que se encontram.

Os informantes de Sapucaia, mais do que os de Praia da Rosa, também fazem referências incisivas aos recorrentes conflitos entre a polícia e o tráfico na área. Afirmam que os moradores de Sapucaia são mais prejudicados nessa situação na medida em que são mais atingidos pela polícia, já que o tráfico é mais visível nessa favela. Na opinião deles, os habitantes de Praia da Rosa e de Sapucaia não sofrem apenas discriminação. O que identificam é o aprofundamento da estigmatização por meio da criminalização dos moradores intensificada, inclusive, pela forma como a mídia se refere a essas áreas na cidade. Segundo uma das informantes: *“Tem gente que trabalha na casa de família e não diz que mora na favela porque muitos, se você disser que mora na favela, não querem. As pessoas têm medo da favela”*.

Um informante diretamente vinculado, à época, à SMH avalia que a problemática de integração/segregação social hoje enfrenta um novo desafio em face da correlação de forças entre a relação formal/informal na cidade como um todo. Para ele, o Estado tem progressivamente perdido espaço antes ocupado no controle dos pactos sociais e na orientação das relações no espaço urbano ao mesmo tempo em que se observa a prevalência de mecanismos até então considerados ilegítimos ou subordinados diante da hegemonia do poder público, inclusive na cidade formal. A maioria dos entrevistados externos reconhece hoje um crescimento vertiginoso das favelas que as aproxima sem integrá-las ao espaço formal. A falta de integração é atribuída por um desses informantes à ausência de políticas públicas e uma intervenção

insuficiente, em especial em Praia da Rosa e Sapucaia. Por outro lado, outro informante externo reconhece a ideologia individualista que hoje predomina em nossa sociedade, que somada à diminuição do papel social Estado, não contribui para a superação das condições de segregação já conhecidas. Foi enfatizada por todos a estigmatização crescente da população residente em favela em função do aumento das ações do narcotráfico. Além disso, todos concordam que houve uma desmobilização geral tanto das lideranças quanto dos moradores após a intervenção.

#### 4 CONCLUSÃO

Embora estejam baseadas em apenas uma das fases da pesquisa a que este estudo se propõe, nossas primeiras considerações se afirmam no sentido de indicar a relevância de investigações que, avaliando a expressão de grandes processos em escalas locais, isto é, na esfera das relações cotidianas, possam elucidar características fundamentais que expliquem a complexa relação entre os fenômenos de integração/exclusão em nossa sociedade. Afinal, entendemos que é por meio da compreensão das dinâmicas que ocorrem na esfera do cotidiano que podemos encontrar pistas para pensarmos mudanças na sociedade contemporânea. Isso porque é nela que podemos observar as condições que levaram à interação das ações dos diversos sujeitos em face de seus distintos dos projetos.

No caso das favelas estudadas, podemos afirmar que, dada a magnitude da expressão dos problemas urbanos nessas áreas e da situação das famílias ali residentes, o programa teve um impacto reduzido no que diz respeito aos processos de exclusão não apenas porque não resolveu as carências de infra-estrutura, mas, sobretudo, pela falta de articulação com outras políticas sociais integradoras. Nesse sentido, concordamos com Maricato (2001) quando afirma que as políticas de inclusão social exigem uma abordagem integrada, considerando que esse fenômeno atinge todas as esferas da vida social. Além disso, o progressivo distanciamento entre os atores centrais envolvidos no planejamento e na execução dessa experiência, agravado pela negligência quase absoluta do poder público para com as necessidades da população local nos últimos anos, acarretou problemas de ordens diversas.

Em primeiro plano esse procedimento acarreta na quase completa incapacidade, por parte do poder público, de avaliar, de forma consistente, a eficiência dessa intervenção, posto que desconhece os desdobramentos de suas ações, tendo deles apenas uma visão à distância. Isso certamente dificulta a correção dos erros da intervenção para outras ações que seguem os mesmos moldes e cria sérios obstáculos para o planejamento de qualquer ação futura nas áreas em que se atuou.

Torna-se relevante, também, apontar as implicações do distanciamento do poder público no enfraquecimento das entidades representativas e no fortalecimento do narcotráfico na área, com rebatimentos observados nas atuais formas de controle e uso do espaço nessas favelas.

Hoje se verifica a desestruturação de um espaço público nas áreas estudadas e o predomínio do individualismo na orientação das práticas locais. O Programa Bairro tinha no interior dessas áreas o desafio da (re)definição de seu espaço físico, isto é, de colocar os limites entre as suas dimensões pública e privada. Entretanto, observa-se que os limites entre o espaço público e o espaço privado são tênues; ora prevalecendo mecanismos que já orientavam a construção do espaço físico nessas áreas, ora acarretando retrocessos nas práticas anteriores.

Entretanto, tal constatação, na medida em que considera o domínio do espaço como fonte de poder social, (LEFEBVRE, 1974; SANTOS, 1996) entende que sua produção – e evidentemente seu uso – estão relacionados a mecanismos de democracia que, embora possuam autonomia relativa quanto ao seu potencial de origem, devem ser assegurados também pelo Estado. (GOMES, 2002) Assim, a desmobilização dos moradores, a desestruturação das Associações de Moradores, bem como do espaço público construído no momento da implementação do projeto podem ser atribuídas, principalmente, aos efeitos acentuados pela ausência do poder público como mediador fundamental para a consolidação de um espaço público na área e, no desenvolver desse movimento, como instância legitimadora do sentimento de pertencimento dos moradores das favelas no conjunto da cidade. Vale ressaltar que os resultados aqui apresentados não diferem daqueles verificados em outras áreas em que o programa foi realizado, conforme informações da Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ), em 2007. No entanto, considerando o processo participativo diferenciado, observado no decorrer dessa experiência, que teve como consequência a criação de um espaço público, esperava-se que os resultados dessa intervenção afirmassem esse diferencial.

#### REFERÊNCIAS

- BASTOS, M. D. F. & GOMES, M. F. C. M. Sobre o Caráter Político das Associações de Moradores em Favelas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 46, ano XV, dez. 1994.
- BAUDRILLARD, J. (org.) **Citoyenneté et urbanité**. Paris: Sprit, 1991.
- BRAKARZ, J. ; ENGEL, W. A. **Favela-Bairro: Scaled-up Urban Development in Brazil**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2004.

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BUARQUE, C. **O Colapso da Modernidade brasileira e uma proposta alternativa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- \_\_\_\_\_. **O que é apartação**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1993.
- BURGOS, M. B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A. ; ALVITO, M. (orgs.). **Um Século de Favela**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 25-60.
- CONDE, L. P. ; MAGALHÃES, S. **Favela-Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Viver Cidades, 2004.
- DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ELIAS, N. ; SCOTSON, J. L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2000.
- FERNANDES, L. L. Favelas: desafios à articulação entre política urbana e política habitacional na cidade do Rio de Janeiro, no início do século XXI. In: **Anais... IX Semana IPPUR**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2003.
- FIORI, J.; RILEY, E. ; RAMIREZ, R. Physical Upgrading and Social Integration In: **Rio de Janeiro: the case of Favela Bairro**. DISP 147: Network City and Landscape, Zurich, p. 48-60, jun. 2001.
- GOMES, M. F. C. M. Cidadania e espaço público numa experiência de política de urbanização de favelas. In: RAUTA RAMOS, M. H. (org.) **Metamorfoses Sociais e Políticas Urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- GOMES, M. F. C. M. Política de Habitação e Sustentabilidade Urbana. In: GOMES, M. F. C. M. ; PELEGRINO, A. I. C. (orgs.) **Política de Habitação e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- GOMES, M. F. C. M.; PELEGRINO, A. I. de C.; REGINENSI, C. ; FERNANDES, L. L. **Desigualdade e exclusão nas metrópoles brasileiras: alternativas para seu enfrentamento nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: HP Comunicações & Arco-Íris, 2006.
- GUIMARÃES, A. A.; MELAZZO, E. S. ; GUIMARÃES, R. B. A propósito do debate sobre exclusão social: aportes teóricos, escala local e indicadores sociais. In: **Anais... XIII Encontro Nacional de Geógrafos**. João Pessoa: AGB, 2002.
- LEFEBVRE, H. **La production de l'espace**. Paris: Antropos, 1974.
- MARTIN, J. B.; LAPLATINE, F.; PORDEUS, I. **Usages sociaux de La mémoire et de l'imaginaire au Brésil et en France**. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2001.
- MARICATO, E. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MARTINS, J. S. **Exclusão e a nova Desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.
- OLIVEIRA, L. Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 12, n. 33. São Paulo: ANPOCS, 1997.
- PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Rio Sempre Rio. Rio de Janeiro: PCRJ/ACRJ/FIRJAN, 1996.
- PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: As Cidades da Cidade. Rio de Janeiro: PCRJ, 2004.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Habitação. **Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro**. PCRJ/SMH, 1995.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Habitação. **Cidade Inteira: a política habitacional da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: PCRJ/SMH, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio Estudos n. 78, Coleção Estudos da Cidade, nov. 2002.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Comunicação Social. Das remoções à Célula Urbana: Evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro. **Cadernos da Comunicação**. Rio de Janeiro, 2003.
- RANDOLPH, R. Determinações Estratégicas e Potencialidades de Transformação do Programa Favela-Bairro. **GEOgraphia: Revista do Programa de Pós-graduação em geografia da UFF**, Rio de Janeiro, ano III, n. 5, jul./dez. 2001.
- \_\_\_\_\_. Arenas políticas e agenciamentos governamentais: uma discussão de novos formatos a partir da experiência do Programa Favela Bairro e do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, A. C. T. (Org.). **O rosto urbano da América Latina**. Colección Grupos de Trabajo del CLACSO. Ciudad de Buenos Aires: CLACSO, 2004, p.273-300.
- RIBEIRO, A. C. T. **Avaliação do Planejamento dos projetos do Programa Favela-Bairro (1ª etapa): resultados e recomendações**. Rio de Janeiro: IPPUR, 1996.

SANTOS, M. **A natureza do Espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

VERAS, M. P. B. Notas ainda preliminares sobre exclusão social: um problema brasileiro de 500 anos. In: Veras, M. P. B. (Ed.) **Por uma sociologia da exclusão social**. O debate com Serge Paugan. São Paulo: Educ, 1999.

WACQUANT, L. Da América como avesso da utopia. In: Lins, D. (org.) **Cultura e Subjetividade. Saberes Nômades**. São Paulo: Papirus, 2000.

XIBERRAS, M. **As teorias da Exclusão**: para a construção de um imaginário do desvio. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

**Maria de Fatima Cabral Marques Gomes**

Professora Titular da Escola de Serviço Social/UFRJ, Pesquisadora do CNPq e coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania - FACI. Doutora em Serviço Social/PUC-SP.  
E-mail: fcmgomes@gmail.com

**Lenise Lima Fernandes**

Professora Adjunta da Escola de Serviço Social/UFRJ e vice-coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania - FACI. Doutora em Planejamento Urbano e Regional/IPPUR/UFRJ.  
E-mail: leniself@uol.com.br

**Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ - Escola de Serviço Social.**

Av. Pasteur, 250 - Campus da Praia Vermelha  
Praia Vermelha - Rio de Janeiro - RJ  
CEP: 22290-240

#### NOTAS

1. Tendo em vista o desafio inerente à complexidade do assunto, será priorizado no âmbito deste estudo o debate brasileiro sobre o tema referindo-se eventualmente a autores estrangeiros na medida em que o pensamento desses possa contribuir para melhor fundamentar as questões abordadas.(GOMES et al, 2006).
2. Ver Lindenberg, J. em <http://puc-riodigital.com>.
3. Essa situação foi verificada na pesquisa desenvolvida no período de 2005/2007 denominada «*La petite fabrique locale du développement urbain durable*», realizada sob nossa coordenação com os recursos do governo francês.
4. Segundo Brakarz e Engel (2004), no Brasil, esse tipo de intervenção serviu de referência aos programas Baixada Viva (Rio de Janeiro, 1997) e Urbanização de Favelas (São Paulo, 1998), além do Programa Nacional de Urbanização, Habitar Brasil (1998). Programas foram criados na Argentina (Programa Nacional de Urbanização de Bairros, 1996), Equador (Programa de Suporte ao Setor Habitacional, 1997), Bolívia (Programa de Reforma do Setor Habitacional, 1998) e Uruguai (Desenvolvimento Municipal, 1997, e Integração de Assentamentos Informais, 1999).
5. O Programa Bairro prevê as seguintes intervenções: estímulo à geração de emprego e renda, abertura e pavimentação de ruas, construção de redes de água, esgoto e drenagem, iluminação pública, creches; quadras poliesportivas; praças; áreas de lazer; criação de serviços de limpeza urbana; reflorestamento e remoção de famílias que vivem em áreas de risco, com reassentamento na própria comunidade e demarcação dos limites, com objetivo de evitar a expansão da área. Vide [www.rio.rj.gov.br/habitat/bairro.htm](http://www.rio.rj.gov.br/habitat/bairro.htm).
6. No que diz respeito à organização da vida coletiva, a cultura individualista mostrou seus efeitos na dificuldade de mobilização e motivação política dos moradores, agravada pela necessidade que acomete a população engajada na luta por sua sobrevivência imediata.
7. Alguns dos impactos da urbanização nessas áreas, hoje concretizados, já haviam sido antevistos e ponderados por Bastos & Gomes (1994) e por Fernandes (2006).