

NUNO ANDRÉ VASCONCELOS FIGUEIREDO PATRÍCIO

**CONTRADIÇÕES DA POLITICA HABITACIONAL "LULISTA":
Uma perspectiva relacional através da análise morfológica do
PAC-UAP no Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Aduino Lucio Cardoso

Rio de Janeiro

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

P314c	<p>Patricio, Nuno André</p> <p>CONTRADIÇÕES DA POLITICA HABITACIONAL "LULISTA": Uma perspectiva relacional através da análise morfológica do PAC-UAP no Rio de Janeiro / Nuno André Patricio. -- Rio de Janeiro, 2017.</p> <p>257 f.</p> <p>Orientador: Aduino Lúcio Cardoso. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2017.</p> <p>1. Urbanização de Favelas. 2. Habitação de Interesse Social. 3. PAC-UAP. 4. Política Habitacional. 5. Lulismo. I. Cardoso, Aduino Lúcio, orient. II. Título.</p>
-------	---

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

NUNO ANDRÉ VASCONCELOS FIGUEIREDO PATRÍCIO

**CONTRADIÇÕES DA POLITICA HABITACIONAL "LULISTA":
Uma perspectiva relacional através da análise morfológica do
PAC-UAP no Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Adauto Lucio Cardoso – orientador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dra. Luciana Correa do Lago
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dra Rosana Denaldi
Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais
Universidade Federal do ABC

AGRADECIMENTOS

Aos seres companheiramente e amorosamente incompatíveis. Ao PAI Patrício com todas as letras maiúsculas que dá cada pedacinho de si aos seus filhos mesmo (sobretudo) quando a vida lhe amargura a militância, os amores e as decepções. Com a emoção com que racionaliza a vida passou-me a esperança e a responsabilidade de mudar o mundo em tantas discussões à mesa de jantar. À MÃE, madrecita de todos, no alto dos 1.50m, a matriarca do séc. XXI carrega gente e saiam da frente que a doutora vai passar. Do seu poço de energia (onde ela vai buscar tanta?) aprendi a descomplicar. E quando a vida nos prega partidas, está sempre lá com o ombro à distancia de um skype ou whatsapp. A eles e a todos os anexos na nossa família deliciosamente disfuncional impossível de diagramar, manas e manos, tias, e por ai fora... Desculpem a distancia. Ao Pedro, Nuno, Jaime e Tomás, este último a pessoa mais boa do universo. Saudades da patetice, dos copos e afins, do PES e de vocês c.....!

À formação na Universidade Técnica de Lisboa, destacando professor Carlos Dias Coelho, a minha ponte para o Japão, a professora Manuela Fonte, entre outros professores que carregamos na nossa bagagem. Aos colegas de turma, em especial à Ana Amado, uma amizade para a vida e que me acode sempre que preciso.

No Brasil, um especial agradecimento ao Jorge Mário Jauregui que apesar das devidas divergências foi uma prazer e honra de trabalhar do seu lado. Sempre confiou no trabalho e que me colocou com a responsabilidade de coordenar projetos, dando a liberdade de ação mesmo sabendo que a viabilidade para o escritório era duvidosa. Sem ele não teria sido possível conhecer o chão das Favelas ou os corredores da institucionalidade burocrática. O vaivém entre esses dois mundos é a gênese desta reflexão. A todas as pessoas com quem trabalhei, e são muitas, mas terei que destacar Leandro, Camila e Jon. O Jon é daqueles casos raros de empatia de trabalho em que são precisas poucas palavras para o negocio andar para a frente.

Ao IPPUR enquanto instituição pela incrível contribuição critica para o campo do planeamento urbano, algo raríssimo e extremamente necessário e contracorrente no mar acadêmico. A todos os funcionários que mesmo após um incêndio e em condições precárias levam o instituto nas costas. A todo o corpo docente, que destaco, Carlos Brandão pela paciência em traduzir Marx. Ao incrível Orlando Junior, aquele professor/militante de vocação que muitos queriam ser, e primeiro interlocutor quando iniciei a pesquisa. Ao Pedro Novais pela confiança no meu trabalho. Ao professor Alex Magalhães tanto pelas aulas como pelo trabalho de organizar o IIURBFavelas que muito contribuiu para esta pesquisa. Á professora Luciana Lago, pela clareza, riqueza e abertura das suas aulas e por ter aceite o convite para formar a banca de qualificação e defesa com valiosos comentários. À professora Luciana Andrade pelos comentários na banca de qualificação e diálogos

nas questões morfológicas, que infelizmente apenas por motivos de agenda não pode ser parte da banca de defesa

Ao CNPQ pela bolsa que sem ela não teria sido possível largar o escritório para me dedicar à produção acadêmica. Aos entrevistados que confiaram seus valiosos depoimentos num momento complicado. À professora Rosana Denaldi pelo convite ao diálogo com a realidade paulista e pela honra e responsabilidade de tê-la na banca.

Ao incrível orientador Aduino Cardoso. Quando comecei a pesquisa percebi que muito do que precisava e queria escrever já tinha sido escrito por ele. Apesar do extenso conhecimento tem a paciência com quem está chegando a este mundo agora, uma dedicação à revisão, a cada ponto e vírgula. A ele, um obrigado especial, por não "cortar o meu barato" mesmo sabendo que ia bater de frente com a limitação que o tempo nos coloca.

A toda a rede de amigos e pessoas maravilhosas no Rio de Janeiro, a família longe de casa. Em especial aos Avós Cariocas, Mário e Marcelo, pelo acolhimento, pelos conselhos e revisões deste texto. À galera da Barão e do Zé. Aos pais, mães, e educadoras que fizeram e fazem creche parental, juntos cuidando coletivamente de todos os nossos rebentos e permitindo horas de leitura e escrita. À Helo, bruxinha com dom, talento e trabalho de ajudar a trazer gente nesse mundo.

À Linda, companheira para a vida der por onde der. Pela força da natureza, pelo privilégio de estar ao teu lado na chegada deles. A eles que nasceram durante este mestrado, Tomás e Inês, o mais próximo do sagrado que um ateu pode almejar. Desculpem as horas que o pai não dava colinho. Para vocês meus amores, tudo.

RESUMO

A dissertação discute as contradições entre um projeto político progressista ("Lulismo") e os avanços dos modelos neoliberais na política habitacional brasileira. Nesse sentido estabelece uma perspectiva relacional da produção habitacional do Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários no Rio de Janeiro com a produção do Programa Minha Casa Minha Vida nas duas modalidades (Empresarial e Entidades).

Com foco no PAC-UAP e a partir da análise morfológica dos projetos em cinco territórios (Alemão, Manguinhos, Rocinha, Colônia Juliano Moreira e Cantagalo/Pavão-Pavãozinho) identificaram-se as lógicas das intervenções através da estrutura social da produção caracterizando os agentes e as relações de subordinação as quais apresentam diferenças significativas entre os Programas.

Embora seja comum a tendência por implantações de conjuntos habitacionais em lotes de grandes dimensões privilegiando a lógica de gestão de obra, o PAC-UAP apresenta maior diversidade morfológica nas várias escalas de análise adequando-se melhor aos territórios em comparação com a padronização do PMCMV. Procura-se demonstrar que estas diferenças dependem dos arranjos institucionais e respectivas correlação de forças entre agentes na estrutura social da produção numa trajetória de progressivo afastamento das concepções defendidas pela Reforma Urbana e uma maior subordinação das políticas públicas habitacionais ao capital privado.

Se no PAC-UAP no Rio de Janeiro esta subordinação se deu através de esquemas à margem da legalidade, o PMCMV institucionaliza a subordinação enquanto modelo. A modalidade entidades estando enquadrada no modelo de mercado resulta contraditória com a natureza dos movimentos sociais.

O "Lulismo" através de uma estratégia de regulação da disputa pela cidade constrói uma estrutura social da produção que procura atender aos vários interesses. O capital privado acaba por exercer um papel dominante utilizando a estrutura social em favor dos seus interesses conseguindo alterações que vão consolidando o avanço do modelo neoliberal de produção de habitação de interesse social.

Palavras-chave: Urbanização de Favelas; Habitação de Interesse Social; PAC-UAP; Programa Minha Casa Minha Vida; Morfologia Urbana; Lulismo.

ABSTRACT

This research aims to discuss the contradictions among Workers Party progressive governments ("Lulism") and the advances of neoliberal urban policies in Brazil over the same period through a relational approach between three main forms of production social housing. The local-state driven slum recovery program "PAC-UAP" (Growth Acceleration Programme - Precarious Settlement Urbanization), and the social housing program "PMCMV" (My House My Life Programme) in its two forms, market oriented and social-collective management.

By comparing the urban morphology, the social structure of production, profiling the agents and its subordinations it was able to identify significant differences between PAC-UAP interventions in five territories in Rio de Janeiro (Alemão, Manguinhos, Rocinha, Colônia Juliano Moreira and Cantagalo / Pavão-Pavãozinho) with PMCMVlogics and patterns.

Although all programmes share a tendency for large-scale housing plots, PAC-UAP presents a morphological diversity in all scales of analysis, which results in a better suiting to the urban social-context in comparison with PMCMV standardization. These differences are related with the institutional arrangements and correlation of forces between agents in the social structure of production. It was identified a trajectory from more progressive and socially driven conceptions towards a market oriented housing policies in all programs. While in Rio de Janeiro PAC-UAP subordination to the private sector took place through non-legal frameworks, in PMCMV the market oriented philosophy is embedded into the program's institutional architecture. The collective management form of PMCMV by being framed in a market oriented model results in contradictions with the nature social movements.

"Lulism" as governmental strategy internalized urban disputes by promoting a social structure of state housing production that seeks to attend the majority of agents in the field. However, market ends up playing a dominant role using the social structure in its favor, consolidating neoliberal conceptions in Brazil's urban policies.

Keywords: Slum recovery; Social Housing; Minha Casa Minha Vida Programme; PAC-UAP; Urban Morphology; "Lulism".

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Localização dos territórios em estudo no município do Rio de Janeiro.....	26
Figura 2. Representações da forma de ocupação do território do Rio de Janeiro.....	34
Figura 3. Comunidades e Estrutura socioespacial do Complexo do Alemão	43
Figura 4. Comunidades do Complexo de Manguinhos.....	45
Figura 5. Representações socioespaciais da Rocinha.....	47
Figura 6. O Morro do Pavão/Pavãozinho	48
Figura 7. As três grandes áreas da Colônia Juliano Moreira.....	49
Figura 8. Matriz comparativa da morfologia territórios em estudo.....	51
Figura 9. Localização dos territórios em estudo na síntese da evolução urbana do Rio de Janeiro, comparação com localização empreendimentos PMCMV	52
Figura 10. Habitação Favela-Bairro - Morro dos Macacos (Vista, Planta da Implantação, e Cortes da Unidade Habitacional).....	57
Figura 11. Localização dos casos de estudo no mapa intervenções do Favela-Bairro e outros assentamentos precários Elaboração própria a partir de STAMPER, Jota /ISR.	58
Figura 12. Territorialização dos investimentos do PAC para execução de obras de urbanização de favelas Fonte:PETRAROLLI2015	73
Figura 13. Síntese gráfica Unidades contratadas e valor de investimento.....	88
Figura 14. Intervenções do PAC-UAP no Complexo do Alemão.....	97
Figura 15. As comunidades de Manguinhos.	100
Figura 16. Centro setorial - caso exemplar previsto no PDU do Complexo do Alemão fonte:jauregui.arq.br	117
Figura 17. Evolução da inserção dos empreendimentos:.....	117
Figura 18. Elaboração do autor a partir da Planta de Projeto Básico datada de Setembro de 2007	121
Figura 19. Inserção da CCPL no seu entorno	123
Figura 20. Diferença entre Projeto Básico de 2007 e execução.....	124
Figura 21. Evolução da inserção da habitação nas vários momentos da intervenção	127
Figura 22. Análise da evolução da intervenção entre o Plano de Ocupação 2009 e as intervenções após Decreto 36697/2013 e construção da TransOlimpica.	129
Figura 23. Tipos de quadra na habitação coletiva - Mario Figueroa (2006)	133
Figura 24. Síntese Gráfica de 12 das implantações dos casos de estudo	135
Figura 25. Quadra tipo PMCMV (Bloco isolado sem elevador)	142
Figura 26. O que é vitalidade urbana?	144
Figura 27. Análise das Fachadas Urbanas PAC-UAP VS PMCMV.....	146
Figura 28. Espaços Livres no Conjunto Habitacional PMCMV em Queimados/RJ .	148
Figura 29. Elaboração a partir de Análise de acessibilidade, visibilidade e levantamento de pedestres em movimentos estáticos em dois empreendimentos do PMCMV	151
Figura 30. Síntese gráfica comparando o desenho dos espaços livres	153
Figura 31. Estrutura fundiária após as intervenções - público vs. privado	155
Figura 32. Tipologias arquitetônicas-implantação	157
Figura 33. Tipologias unifamiliares identificadas nos casos de estudo	158

Figura 34. Análise à Tipologia Sobrado sobreposto utilizado no PAC-UAP Complexo do Alemão	161
Figura 35. Análise da tipologia e modo de agrupamento das unidades habitacionais – Edifício “pré-moldado” em fita	162
Figura 36. Complexo do Alemão: Pedro Avelino e 1833.....	163
Figura 37. Manguinhos: Nova Embratel e DSUP	163
Figura 38. Rocinha	163
Figura 39. Solução em fita no Cantagalo	164
Figura 40. Análise do edifício Bloco “H” e modo de (não) agrupamento das unidades habitacionais - Bloco PAC	166
Figura 41. Um primeiro “H” (2009 - 2010) - Avenida Itaoca 1174 / Avenida Itaoca 1833 - Foto do autor	167
Figura 42. Bloco “H” – PMCMV Divulgação SEOBRAS	167
Figura 43. SINTESE Tipologia VS Programa.	168
Figura 44. Imagem contestando o Teleférico da Rocinha.	218
Figura 45. Institucionalidade: estruturas sociais e relações de subordinação	231

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Comparação da escala de investimentos em bilhões de R\$ e em UHs de baixa renda.....	71
Gráfico 2. UHs previstas e investimento anual previsto em milhões de R\$	72
Gráfico 3. Regimes de contratação.	86
Gráfico 4. Percentual destinado a cada território.	89
Gráfico 5. Casos de estudo: composição de investimento	93
Gráfico 6. Composição do investimento - Complexo do Alemão.....	96
Gráfico 7. Composição do investimento – PAC Manguinhos e Divisão Estado VS Município.....	102
Gráfico 8. Composição do investimento por agente promotor.....	102
Gráfico 9. Composição do investimento - Colônia Juliano Moreira	108
Gráfico 10. Faturamento das 5 grandes contrutoras-empreiteiras (2006-2012).....	202

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Casos de estudo.....	27
Quadro 2. Distribuição do total nacional de investimentos e produção habitacional por ano	72
Quadro 3. Relação de investimento por habitante e produção habitacional com precariedade habitacional	78
Quadro 4. Distribuição dos recursos do PAC-UAP dos casos de estudo por agente promotor (Estado e Município)	79
Quadro 5. Investimento e Unidades Contratadas por programa nos territórios e casos em estudo	88
Quadro 6. Listagem dos contratos referentes aos casos de estudo do PAC-UAP....	90

Quadro 7. Sistematização dos Quadros de Composição de Investimento. Valores por território.	93
Quadro 8. Síntese descritiva das implantações	136
Quadro 9. Agentes da produção nas categorias Estado, Mercado e Sociedade	181
Quadro 10. Composição do Conselho Nacional das Cidades.....	189
Quadro 11. Consórcios e empresas executores da obra (subsidiária Odebrecht Realizações Imobiliárias/ Grupo Odebrecht S.A.)	201
Quadro 12. Análise às estruturas societárias das construtoras.....	208
Quadro 13. Relações de subordinação dos projetistas em relação aos outros agentes no campo.....	226
Quadro 14. Quadro comparativo dos perfis de escritórios de arquitetura.	227
Quadro 15. Quadro-resumo dos escritórios de projeto	228
Quadro 16. Síntese estrutura social do campo da produção habitacional nos Programas em estudo.	233

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Percentuais do Rendimento Nominal Mensal de quatro dos cinco territórios em estudo e Município do Rio de Janeiro	38
Tabela 2. Dados gerais territórios - Área, População, Densidade e Domicílios.	39
Tabela 3. População ocupada por categorias sócio-ocupacionais, segundo a localização do domicílio na favela ou fora da favela, pelas grandes zonas do município do Rio de Janeiro, 1991	41
Tabela 4. Distribuição de investimentos e produção de UH's por modalidade no PAC/UAP.....	69
Tabela 5. Produção do PMCMV-Empresarial Nacional (cidades >50 mil habitantes FAR) por faixas de renda e valor contratado.....	82
Tabela 6. Ranking empresas maior volume de contratação PMCMV-Empresarial Faixa 1	202
Tabela 7. Total de Empreendimentos contratados do PMCMV-Entidades vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – dezembro 2009 a novembro de 2013	210

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BDI Budget Difference Income

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEF Caixa Economica Federal

CHP Conjunto Habitacional Provisório

FBR Fundação Bento Rubião

FIOCRUZ Fundação Oswaldo Cruz

FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IAB-RJ Instituto dos Arquitetos do Brasil - Rio de Janeiro

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPP Instituto Pereira Passos

IMASJM Instituto Municipal de Assistência à Saúde Juliano Moreira

GPAE Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais

HIS Habitação de Interesse Social

MinCidades Ministério das Cidades

ONG Organização Não-Governamental PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PAC-UAP Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários

PMCMV Programa Minha Casa Minha Vida

PMCMV[M] Programa Minha Casa Minha Vida (Mercado)

PMCMV[E] Programa Minha Casa Minha Vida (Entidades)

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMI Projeto Multissetorial Integrado

PT Partido dos Trabalhadores PDU Plano de Desenvolvimento Urbanístico

PPI Projetos Prioritários de Investimentos

QCI Quadro de Composição de Investimento

SNH Secretaria Nacional de Habitação

SPU Secretaria de Patrimônio da União

UAP Urbanização de Assentamentos Precários

UERJ Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UNMP União Nacional por Moradia Popular

SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SUMÁRIO

1	TERRITÓRIOS: Os espaços de poder e a materialização da desigualdade...	31
1.1.	TRAJETOS DE UM RIO DESIGUAL	31
1.2.	Morfologia da desigualdade.....	38
1.3.	PAC-UAP e PMCMV - Comparação e Localização da Inserção Urbana.....	52
1.4.	Síntese.....	53
2	PROGRAMAS: AS POLÍTICAS CHEGAM AOS TERRITÓRIOS.....	55
2.1.	Gênese das intervenções: o Favela-Bairro.....	56
2.2.	Projetos em carteira.....	59
2.2.1.	Alemão e Manguinhos: plano de desenvolvimento urbanístico (PDU)	59
2.2.2.	Colônia Juliano Moreira: processo de municipalização	60
2.2.3.	Cantagalo/Pavão-Pavãozinho: um contrato em aberto	61
2.2.4.	ROCINHA: O Concurso IAB e um Plano Diretor	63
2.3.	Do congresso ao canteiro: PAC-UAP (2007) e PMCMV (2009) – Construção de agendas e formulação dos programas	65
2.4.	O PAC-UAP	68
2.5.	O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).....	80
2.5.1.	E a modalidade Entidades?	85
2.6.	Estudos de caso: Rio de Janeiro	89
2.6.1.	O Complexo do Alemão.....	95
2.6.2.	Manguinhos	99
2.6.3.	Colônia Juliano Moreira	107
3	FORMA	112
3.1	Inserção	115
3.1.1.	Complexo do Alemão	116
3.1.3.	Complexo de Manguinhos.....	120
3.1.4.	Colônia Juliano Moreira.....	126
3.2.	Implantação.....	130
3.2.2.	Fatores naturais pré-existentes: Padrão de ocupação em áreas planas.....	137

3.2.3. Morfologia urbana / estrutura fundiária: Padrões de ocupação em grande glebas.....	138
3.2.4 Fachada urbana	144
3.2.5. Desenho urbano: espaços de sociabilidade?	148
3.3. Edificado: a arquitetura na conformação de urbanidade	156
3.3.1. Tipologia unifamiliar: casas térreas e sobradadas isolados, geminados, renque	158
3.3.2. Edifícios multifamiliares	160
3.3.3. Padronização	169
3.3.4. Monofuncionalidade	169
3.4. SINTESE	177
4 LÓGICAS: estruturas sociais, relações e interesses	179
4.1. Estado	182
4.1.1. PT no Governo Federal.....	182
4.1.2. Casa Civil: a construção de um protagonismo	186
4.1.3. O Ministério das Cidades (MinCidades): protagonista ou figurante?.....	187
4.1.3. O Conselho das Cidades: participação e controle social, institucionalização da disputa de classes ou “democracia de chinelo”	189
4.1.4. Instituições Financeiras: A Caixa Econômica Federal (CAIXA).....	191
4.1.5. O Poder Local: Estados e Municípios	192
4.1.6. Arcabouço jurídico/burocrático	199
4.2. Mercado: pequeno empreiteiro, grande construtora e o <i>real estate business</i> ..	200
4.3. Entidades: movimentos, associações, reforma urbana e autogestão sociais ..	209
4.3.1. Interações do mercado com ENTIDADES: concorrência pela terra, cooperativas e pequenos empreiteiros, e "peixes maiores"	213
4.3.2. Resistências, ONGs e fóruns de participação	215
4.6. Arquitetos (projetistas)	221
4.7. Síntese: Estado Incorporador, estrutura do campo, arranjos institucionais e "protagonismos"	229
5. POLÍTICA: A MORFOLOGIA POLÍTICA “LULISTA” – contribuições	234
5.1 A política habitacional “lulista”	241
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	245

APRESENTAÇÃO

Cheguei ao Brasil, vindo de Portugal, um mês antes da inauguração, em Julho de 2011, do teleférico do Complexo do Alemão. O PAC-UAP (Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários) estava em regime de inaugurações e a pressão para terminar os projetos era sentida nas “viradas” que os arquitetos tinham de dar conta no escritório. Recordo o período de gestação de uma colega dobrando as enésimas alterações do projeto em obra e do desalento expresso nas telas dos computadores quando se trabalha a contragosto. Reflexo de quando o que desenhamos com o *mouse* não é aquilo que projetamos com a cabeça. Se estas contradições não eram novidade para nenhum de nós, tornaram-se particularmente evidentes em quatro anos de projetos de Urbanização de Favelas e Habitação de Interesse Social. Portanto, esta pesquisa emerge das contradições da prática profissional, enquanto Urbanista/Arquiteto, num contexto em que as melhores soluções de projeto para uma determinada situação estão condicionadas ao atual modo de produção do espaço.

Pretendo, com esta introdução, que fique transparente para o leitor o lugar de onde se escreve. Sou um arquiteto português que, desde a chegada ao Brasil, trabalhei diretamente nos temas que a dissertação trata, tendo me relacionado profissionalmente e inevitavelmente em nível pessoal com o objeto da pesquisa e seus agentes. Adverte-se, assim, que, algumas das análises têm por base esta experiência profissional. Nesse sentido, procurei conferir a objetividade científica a tal discussão nos limites do possível, tentando sempre pontuar quando as observações fossem decorrentes da prática profissional. Para além da nota ética/metodológica, ao introduzir o tema desta dissertação através de alguns relatos das contradições profissionais, pretendo ilustrar o que para muitos profissionais da área seria somente mais uma “segunda-feira”: o embate cotidiano com o modo de produção urbana, neste caso, nos espaços segregados da cidade.

Em 2012, o grupo em que trabalhava apresentou propostas para um conjunto do PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida) no Complexo do Alemão a uma construtora. Mesmo condicionados às regras restritivas do programa, conseguimos elaborar um estudo de tipologia flexível que, na entrega, cumpriria os parâmetros do típico apartamento sala-dois quartos, mas tendo a possibilidade de que, com

alterações mínimas, pudesse ser transformado em quarto-sala, três-quartos e até quatro-quartos, adequando-se a diferentes agregados familiares, cumprindo as normativas legais, e sem nenhuma expansão da implantação que exigisse a reaprovação dos projetos. Agrupando os apartamentos num sistema modular, conseguia-se uma implantação mais adequada ao terreno de forma com que os edifícios pudessem conformar espaços de sociabilidade evitando áreas livres ociosas. Ao fim, apresentamos a solução comparando-a ao padrão que a construtora utilizaria sem deixar de utilizar os métodos construtivos que a empresa praticava¹.

Confiantes na nossa proposta, fomos recebidos com elogios pela equipe de análise de projetos da construtora. As vantagens qualitativas de projeto obtiveram uma tímida aprovação. Os elogios deviam-se ao aumento do número de unidades possíveis de implantar no terreno. A proposta iria ser analisada por outros departamentos. Contudo, a negativa chegou algumas semanas mais tarde. A solução apresentada não era viável: *“a conta não fecha”*. Seria necessário fazer novas formas e as que estavam em uso teriam que ser utilizadas para rentabilizar o investimento feito nas mesmas. Argumentamos que as vantagens apresentadas para aquele terreno específico poderiam ser replicadas. Existia ainda a possibilidade do investimento nas novas formas e o desenvolvimento dos projetos fosse suportado por recursos públicos através de edital de incentivo à inovação. Resposta negativa. Ou seja, mesmo que naquele conjunto a construtora pudesse “ganhar mais”, mesmo que parte do investimento necessário fosse público, as alterações necessárias não compensariam. A estrutura de produção estava montada e não era viável a sua alteração. A resolução foi utilizar o projeto arquitetônico padrão e o nosso trabalho era dispô-lo da forma mais eficiente, traduzindo-se na prerrogativa de que quanto mais unidades habitacionais coubessem sem alterar o modelo em uso, melhor.

Num projeto de urbanização de Favelas, a Favela do Metrô, foi-nos solicitado um projeto de intervenção urbanístico que mantivesse a estrutura produtiva local. A Favela era conhecida pelos seus serviços automotivos onde taxistas e motoristas do Rio de Janeiro sabiam que ali podiam encontrar o que precisavam. O projeto

¹ O método construtivo tratava-se do sistema de fôrmas de alumínio para paredes estruturais de concreto armado moldadas no local. Cada conjunto de formas pode ser reutilizado mil vezes e por isso o investimento num conjunto de formas é mais rentável quanto maior número de repetições.

propunha aliar a manutenção desses postos de trabalho com um polo gastronômico e espaços para eventos culturais, articulando a cultura da Favela da Mangueira com a proximidade do polo universitário da UERJ. O projeto foi apresentado aos moradores. Houve questionamentos e viabilizou-se um debate dentro da medida do possível. Os meses passaram e o secretário que até então articulava o projeto deixou de exercer o cargo. Em vésperas de Copa do Mundo, parte da Favela do Metrô foi removida, enquanto a outra parte resistiu. O projeto morreu e *“a conta não fechou”*.

Em 2012, ano de eleição municipal, o PAC-UAP no Rio de Janeiro continuava com inaugurações, chegando às primeiras críticas. No Complexo do Alemão, começávamos a delinear uma intervenção-piloto que propunha um modelo alternativo e/ou complementar ao PAC-UAP. Com uma equipe subdimensionada para a tarefa, viramos noites e fins de semana, fizemos oficinas e assembleias.

A resposta às carências habitacionais e de urbanização seriam realizadas não pela construção de novas unidades habitacionais, mas por melhoria das existentes; não haveria remoções. Em nível de desenho urbano, a proposta procurava evitar as soluções padronizadas do tipo “urbanismo de favela”, a mesma escada de concreto, o mesmo banco e mesas de concreto, a mesma contenção de concreto que tornam estes territórios concretados em “ilhas de calor”. Para fugir da “pobreza”, conseguimos a doação de dormentes ferroviários, pois, com estes, poderíamos executar pisos, escadas e mobiliário urbano entre outras propostas para reaproveitar materiais, cerâmica, pneus para muros de arrimo com vegetação, etc. O que parecia lógico transformou-se num pesadelo para compor orçamento dentro da burocracia de composição de preços. Mais uma vez, *“a conta não fechava”*.

Nas oficinas de cultura construtiva que realizamos, construiu-se uma rede de atores locais que poderiam ser os executores das obras. As melhorias habitacionais ficariam a cargo de cooperativas locais e associação de moradores. Para a urbanização do entorno, a proposta era de contratar empresas de pequena dimensão locais complementadas com o trabalho de algumas ONGs com atuação local. A escolha por atores locais em detrimento de uma grande construtora resultava da análise que fazíamos da inadequação do *modus operandi* de uma empresa de grande escala com o escopo que o projeto se propunha.

O processo demorou mais de um ano a ser aprovado. A formatação não era considerada adequada, o que nos forçou a rever todas as 480 páginas de planilhas. Mesmo atuando com atores sem fins lucrativos, fomos obrigados a colocar BDI², o que implicou diminuir o escopo da intervenção. Não podíamos colocar telhados verdes nas casas, revimos, então, todas 480 páginas de planilhas novamente. Soma-se a isso o embate já mencionado com o aparelho burocrático de um Estado, que moldou as suas normas, procedimentos e o seu corpo técnico em torno de um modo de produção. Sem um “grande parceiro” a coisa não anda, *“a conta não fecha”*

Estes embates aparecem no dia a dia como tensões entre saberes técnicos. O engenheiro contra o arquiteto, o técnico da Prefeitura que não aprova, o gestor que inviabiliza. Na maioria dos eventos acadêmicos na área de Arquitetura e Urbanismo, o problema tende a ser colocado na crítica às opções projetuais e, portanto, as respostas apelam à (pouca) criatividade da profissão em encontrar soluções inovadoras. No entanto, é quando se sai da frustração cotidiana e se discutem os temas o momento pelo qual esta aparência de embate entre profissões revela que o conflito vai para além de um confronto entre saberes técnicos.

Recordo as oficinas organizadas pelo MinCidades (Ministério das Cidades) sobre os critérios de qualidade dos empreendimentos PMCMV. Era relativamente consensual entre engenheiros, arquitetos, gestores públicos e lideranças de movimentos sociais: periferação dos empreendimentos; falta de integração nas malhas urbanas existentes; projetos de fraca qualidade e de caráter repetitivo. As propostas de alteração ao programa eram tímidas ou inviabilizadas pelo próprio modelo de operação do programa. Para além de fatores como questões normativas e metas políticas a atingir, as discussões tendiam para o pressuposto de que era necessário a participação do setor privado; portanto, era necessária a viabilidade financeira. Esta viabilidade apresentava-se normalmente como uma caixa preta, sendo apenas iluminada nas planilhas restritas às construtoras, porque, para fora, estas apenas argumentavam: *“a conta não fecha”*.

² BDI - “Budget Difference Income”, que significa Benefícios e Despesas Indiretas (também designado por Bonificação). É embutido na composição do orçamento um percentual sobre o custo de execução do serviço. Deverá cobrir impostos indiretos e outras despesas, mas sobretudo trata-se do lucro sobre aquele serviço.

INTRODUÇÃO

A apresentação não relata nenhuma novidade e a constatação mais óbvia da dissertação poderia ser elaborada de modo mais simples. As contradições da profissão não são nada mais, nada menos que as contradições do modo de produção capitalista das nossas cidades. Como sabemos, este não é um tema recente. Assim, uma primeira aproximação do que se pretendeu realizar nesta pesquisa seria contribuir, na sua escala, para procurar entender os mecanismos destas contradições através da análise de como estas se materializam na cidade, ou mais precisamente, como se materializam nos projetos de arquitetura para habitações de interesse social. Como a forma da cidade, seus fragmentos e a sua produção nos podem ajudar a melhor entender o funcionamento do sistema?

A minha migração de Portugal para o Brasil foi feita num contexto de crise econômica na Europa e aprofundamento do modelo neoliberal nos países centrais. A América Latina e o Brasil, em particular, pareciam estar a um oceano de distância e na contramão desse movimento. A esperança com que foi feita a opção por atuar profissionalmente no Brasil era de que, com quase uma década de Governos do Partido dos Trabalhadores (PT), o Brasil estivesse construindo uma agenda contra-hegemônica e que haveria oportunidades dessa agenda se traduzir num modelo de cidade alternativo à hegemonia da urbanização neoliberal. Através dos relatos acima descritos, entende-se que essa tradução é bem mais complexa. Várias questões surgem desta complexidade.

Haveria uma relação entre projetos políticos e movimentos contra-hegemônicos e as forma urbanas que resultam das suas ações? No mesmo período em que eu formulava estes primeiros questionamentos, Raquel Rolnik (2015) lançava “Guerra dos Lugares”. Na apresentação do seu livro, formulou a pergunta: *“Como foi possível que esse processo de neoliberalização e financeirização tenha acontecido no Brasil justamente na década de governos historicamente mais progressistas?”* Desta formulação, surge uma segunda aproximação ao que se pretende nesta pesquisa: numa década de governos progressistas no Brasil, que mecanismos permitiram a implementação de políticas urbanas neoliberais cuja materialização resultou em formas que acentuam as desigualdades no acesso à cidade?

Na última década, os Governos PT lançaram dois Programas³ que, pela sua escala, tiveram grande impacto na configuração espacial das cidades brasileiras. No início de 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um programa de investimentos públicos em infraestrutura, sendo que a problemática habitacional foi inserida no eixo de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). Em 2008, foi lançado o PMCMV. O PMCMV subdivide-se em quatro modalidades - o PMCMV[M] (Programa Minha Casa Minha Vida - [Mercado]), PMCMV[E] Programa Minha Casa Minha Vida (Entidades), a modalidade rural e a modalidade voltada para municípios com menos de 50.000 habitantes. O PAC-UAP e o PMCMV[M] e PMCMV[E] são os Programas que foram selecionados para serem analisados nesta pesquisa por terem sido os pilares da política urbana na última década. Como se procurará demonstrar, na sua comparação apresentam diferenças (mas também semelhanças e contradições) na disputa pelos modos de produzir cidade e que também permitem entender os mecanismos que materializaram na cidade as contradições acima expostas.

Cabe ressaltar, no entanto, que os Programas não esgotam as políticas para a cidade, não sendo o único campo de disputa. De fato, trata-se de uma política social de habitação para os segmentos sociais excluídos do mercado formal. Apesar da questão habitacional ser por vezes tratada separadamente da questão urbana, o alcance dos Programas estende-se às questões de mobilidade, saneamento, serviços públicos, acesso à cultura, saúde e educação, participação, governança, etc. A escala dos investimentos, permite afirmar que os Programas formaram o eixo central das políticas urbanas nos Governos PT.

De modo mais concreto e operacional, o que esta pesquisa se propõe é comparar a produção habitacional dos Programas. Esta comparação será realizada através da análise da forma concreta, dos edifícios, dos conjuntos habitacionais e de sua inserção/localização na cidade, bem como das estruturas sociais e institucionais que a produziram, os seus agentes e instituições.

Ao procurar entender as lógicas que geram as formas concretas, entramos no campo da **morfologia urbana**⁴. Faz-se necessário clarificar a abordagem ao estudo

³ Doravante, irei me referir ao PMCMV e ao PAC apenas como Programas. A letra maiúscula servirá para distinguir de outros programas.

⁴ Morfologia Urbana - A Lógica da Forma Urbana - o estudo das configurações espaciais da cidade.

da forma da cidade que se irá adotar. A Morfologia Urbana tem a sua gênese vinculada a concepções Darwinistas, onde as teorias sobre a evolução biológica poderiam ser aplicadas à evolução da sociedade. Nestas, a organização da cidade seria o resultado da evolução natural das sociedades.⁵

Com alguma proximidade, a perspectiva ecológica da Escola de Chicago enquadra-se nesta abordagem *naturalizante*. Nas formulações de Robert Park, as formas de apropriação da cidade resultariam da natural competição dos indivíduos pelo espaço. Com enfoque mais historicista e partindo do trabalho de Saverio Muratori, Aldo Rossi (1966) elabora uma teoria da cidade através de um sistema espacial trabalhando com tipologias e modelos. Rossi entende a cidade como uma construção da sociedade ao longo da história. Numa dimensão mais perceptiva, Kevin Lynch (1981) elabora uma teoria da boa forma da cidade.

Na continuidade com a abordagem naturalista, Christopher Alexander (1977) sistematiza padrões de formas (*patterns*) sob o ponto de vista crítico à cidade modernista, contrapondo-a ao que seria a qualidade das formas urbanas das cidades existentes. O trabalho de Alexander se focaria posteriormente no uso da computação e evolui para os estudos da “*Gênese da Morfologia*”⁶, isto é, estudo dos processos biológicos pelos quais os organismos ganham a sua forma. Mais recentemente, com a evolução da computação, a metodologia *space syntax*⁷ ganhou espaço no mundo acadêmico e do planejamento urbano aproximando-se das análises do tipo econométricas⁸, procurando prever o impacto na cidade de um determinado projeto com base em análise de desempenho de determinadas formas urbanas existentes.

A abordagem que se fará à Morfologia Urbana parte da sua definição genérica como o estudo da lógica da forma das cidades, sem, no entanto, adotar concepções evolucionistas ou economicistas que tendem a naturalizar o processo de urbanização. Deste modo, recorreremos à Teoria Crítica Urbana para a interpretação das configurações espaciais, ensaiando o que poderíamos denominar

⁵ Poderíamos incluir autores clássicos como Patrick Geddes ou Lewis Mumford.

⁶ Tradução própria de *Morphogenesis*.

⁷ Os pioneiros desta técnica de pesquisa são Bill Hillier e Julienne Hanson. Em “A Lógica Social do Espaço”, ambos avançam na relação entre o espaço e a sua produção social.

⁸ Modelos matemáticos que procuram prever o comportamento futuro da economia.

de uma “*Morfologia Crítica Urbana*” o estudo da lógica da forma através da disputa sociopolítica do espaço urbano.

As cidades atuais não são nem a expressão de leis sociais sem um contexto histórico determinado, nem resultado da eficiência econômica ou de racionalidades burocráticas. A Teoria Crítica Urbana caracteriza o espaço urbano nas suas mediações político-ideológicas, sendo um espaço socialmente contestado e, portanto, maleável (mutável) (BRENNER, 2009, p. 199)⁹.

Dentro deste marco teórico, alguns pressupostos podem ser aplicados ao campo do estudo da forma das cidades. A forma urbana é um processo que resulta de uma enorme diversidade de ações coletivas; a forma urbana é socialmente construída. Diferentes formas urbanas induzem construções sociais distintas. Deste modo, a pesquisa assenta conceitualmente na dialética entre a morfologia urbana socialmente produzida e as estruturas sociais espacialmente construídas. Nesse sentido, importa, portanto, entender a construção histórica sociogeográfica, um campo amplo de estudos que pretendo clarificar e disputar ao longo do texto, rejeitando sobretudo concepções evolucionistas ou economicistas que tendem a naturalizar o processo de urbanização.

Ao tratarmos da materialidade de uma política no território surgem necessariamente dimensões naturais que impactam a forma concreta. A topografia do lugar, os cursos de água, a qualidade do solo, etc. Estes fatores não foram ignorados, merecendo breve caracterização. Surgem, também, fatores determinantes de caráter aparentemente técnico para a forma de um edifício, como seja o Código de Obras sobre afastamento das divisas ou o sistema construtivo de paredes de concreto moldado *in loco*. No entanto, esta aparente neutralidade está impregnada de múltiplos aspectos econômicos e sociológicos historicamente construídos. Desse modo, procura-se resgatar a construção social destes fatores.

Relembrando o ponto de partida da pesquisa: *Numa década de governos progressistas no Brasil, que **mecanismos** permitiram a implementação de políticas urbanas neoliberais cuja materialização resulta em formas que acentuam as desigualdades no acesso à cidade?*

⁹ Tradução livre do autor: “*Rather than affirming the current condition of cities as the expression of transhistorical laws of social organization, bureaucratic rationality or economic efficiency, critical urban theory emphasizes the politically and ideologically mediated, socially contested and therefore malleable character of urban space*”.

Esta questão contém em si uma conclusão: O modelo neoliberal de urbanização avançou na última década, no Brasil, aprofundando as desigualdades no acesso à cidade. Esta conclusão não se poderia fazer no espaço de um mestrado. Nesses sentido, metodologicamente o início da pesquisa recorreu à revisão bibliográfica sobre os Programas em estudo.

Lúcia Shimbo (2015), em “Habitação Social de Mercado”, e Luciana Royer (2014), em “Financeirização da Política Habitacional”, analisam a cadeia de produção investigando as relações entre o setor da construção civil, o mercado financeiro e o Estado na política habitacional das últimas décadas. Royer (2014) conclui que há uma distorção na lógica de universalização de direitos das políticas públicas:

...o que está em jogo são os parâmetros financeiros e a solvabilidade do sistema, a política habitacional passa a funcionar estritamente sob a lógica do mercado. Desta feita, a confluência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro se viabiliza (SHIMBO, 2012, p.199)

A revisão bibliográfica revelou uma desproporcionalidade do PMCMV[M] na relevância da produção acadêmica. É compreensível encontrar análises que restringem a política habitacional ao PMCMV[M] pela maior produção de um dos programas face aos demais. No entanto, esta abordagem não explica as relações entre os diferentes Programas e atores na complexidade da formulação das políticas, construção de agendas, de negociações do tipo clientelista e eleitoreira, de discussão prévias à operacionalização em programas habitacionais, e depois negociações e legitimações permanentes para o sucesso do programa. Em síntese, da revisão bibliográfica consegue-se extrair extensa informação sobre cada um dos Programas, sendo mais difícil conseguir uma perspectiva relacional.

Face ao volume de estudos sobre o PMCMV, concentrou-se o esforço de investigação nos Projetos do PAC-UAP. Foram recolhidos os dados nacionais da execução do PAC-UAP da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), contendo valores de investimentos, número de unidades produzidas, agente promotor, nível de execução e fonte de recurso. O passo metodológico seguinte consistiu na recolha de informações sobre as intervenções do PAC-UAP tendo por objetivo elaborar um inventário dos projetos. Embora o método do tipo inventário de projetos nos pareça válido e pertinente, este não caberia no esforço individual de uma dissertação de

mestrado, sendo tarefa adequada para um trabalho coletivo em rede. Entretanto, à medida que se foram realizando as análises dos projetos e, sobretudo, as entrevistas com os envolvidos, percebeu-se que a materialização dos programas era um processo rico, complexo e não linear, que permitia extrair informação cujo alcance cumpria os objetivos da proposta. Em particular no Rio de Janeiro, os primeiros mapeamentos dos empreendimentos mostravam uma sobreposição espacial da produção habitacional dos vários Programas, ou seja, era possível identificar empreendimentos do PMCMV nos territórios do PAC-UAP. Ao analisar, em particular, o caso do Complexo do Alemão¹⁰, começou a ficar evidente que havia transformações significativas entre os modelos urbanos, os primeiros projetos e, sobretudo as alterações em obra ao longo da execução do PAC-UAP. Estas mudanças coincidiam no tempo com o surgimento do PMCMV, sendo que os agentes no campo participavam dos dois Programas.

Estas evoluções no território confirmavam as narrativas sobre as transformações que teriam ocorrido em meados da década de 2000, sobretudo a partir do segundo mandato do Presidente Luiz Inácio da Silva (“Lula”). Em campos diferentes, os estudos sobre a Política Habitacional e da Ciência Política sobre o “Lulismo” convergiam na identificação de alterações políticas no período que precede as eleições de 2006.

Deste modo, começou-se a justificar um recorte espacial e temporal na escolha dos territórios que iríamos centrar a nossa análise. Considera-se, assim, o anúncio do PAC-UAP como ponto de inflexão das políticas urbanas, posteriormente aprofundadas pelo PMCMV. O Rio de Janeiro para além da dimensão simbólica enquanto “caixa de ressonância” nas políticas para “Favelas”, ganhou relevância na articulação política das alianças partidárias¹¹ que sustentavam o novo governo. Assim, fez-se o recorte nos territórios que receberam o primeiro repasse em 2007 do PAC-UAP no Rio de Janeiro: Complexo do Alemão (Alemão), Complexo de Maguinhos(Manguinhos), Rocinha, Colônia Juliano Moreira (Colônia) e Cantagalo/Pavão-Pavãozinho (Cantagalo). Como se verifica pelo quadro abaixo, os casos de estudo extrapolam apenas as intervenções do PAC-UAP para englobar as

¹⁰ PATRICIO, N.; CARDOSO, A. “A produção habitacional do PAC-UAP no Rio de Janeiro - Um estudo de caso sobre a experiência do Complexo do Alemão”. Apresentação no IIURBFavelas, 2016.

¹¹ Pela primeira vez houve uma convergência entre Governos Federal, Estadual e Municipal - Aliança PT/PMDB.

intervenções do PMCMV-Empresarial e Entidades. Optou-se por apenas analisar projetos concluídos e ocupados que, deste modo, permitissem observar todo o percurso da política pública, da formulação à produção e ao consumo. Neste recorte, cabem 23 casos produzidos pelos Programas em análise entre 2006 e 2014 nos cinco territórios onde o PAC-UAP atuou.

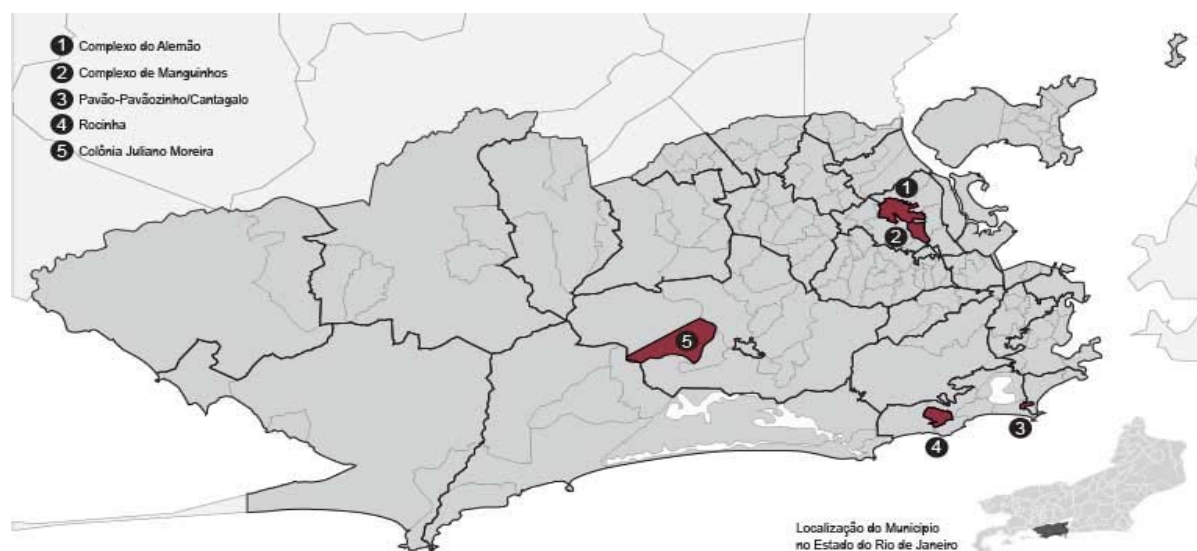


Figura 1. Localização dos territórios em estudo no município do Rio de Janeiro

Após definido o recorte foram coletados os Quadros de Composição de Investimento (QCI) de onze contratos da atuação do PAC-UAP nos cinco territórios em estudo, assim como o escopo inicial das intervenções anunciados pelos órgãos públicos. Através de análises estatísticas os resultados foram sistematizados e interpretados qualitativamente numa perspectiva relacional com os resultados das avaliações dos restantes Programas.

Junto dos escritórios projetistas foram coletados desenhos técnicos de arquitetura e urbanismo, bem como material gráfico referente às intervenções. Sempre que foi possível recolheram-se elementos nas várias fase de projeto (Anteprojeto, Projeto Básico, Projeto Legal e Projeto Executivo). Posteriormente foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado a diversos agentes da cadeia de produção (gestores públicos, projetistas), com duplo objetivo: primeiro posicionar os agentes na estrutura social de produção procurando a sua opinião face ao tema; segundo procurar identificar os fatores determinantes nas opções de projeto e a sua evolução na execução da obra.

Quadro 1. Casos de estudo

Território	Conjunto Habitacional	N. UH	Programa	Órgão promotor	Entidade executora
Complexo do Alemão	Av. Itaóca 1174 - A	152	PAC1	EMOP -Estado do RJ	Consortio Rio Melhor (Odebrecht OAS e Delta)
	Av. Itaóca 1174 - B	32			
	Pedro Avelino	32			
	Av. Itaóca 1833	192			
	Helio Gás	160			
	POESI	352			
	Jardim Canário	100	PMCMV- Emp	EMOP -Estado do RJ	Baiiro Novo (Odebrecht)
	Jardim Beija-Flor	200			
	Jardim das Acácias	582	PMCMV- Emp	-	-
	Jardim das Palmeiras			-	-
Manguinhos	DSUP	568	PAC1	EMOP -Estado do RJ	Consórcio Manguinhos (Andrade Gutierrez, EIT e Camter)
	Embratel	480	PAC1		
	CCPL	728	PAC1		
	Bairro Carioca	2240	PMCMV- Emp	SMH - PCRJ	Direcional Engenharia
Rocinha	Rua 4 - Jujubão	144	PAC1	EMOP -Estado do RJ	Consórcio Novos Tempos (Queiroz Galvão, Caenge e Carioca Engenharia)
	Melhorias Habitacionais	60	PAC1		
Colônia Juliano Moreira	Ulysses Viana	80	PAC - UAP	SMH - PCRJ	-
	MCMV-Emp	1400	PMCMV- Emp	SMH - PCRJ	Direcional Engenharia
	Grupo Esperança	70	Entidades	SMH - PCRJ	União Nacional pela Moradia Popular (UNMP)
	Residencial Egas Moniz	100	PMCMV- Emp	SMH - PCRJ	-
Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	AR-1	55	PAC1	SEOBRAS	OAS
	AR-2	53	PAC1	SEOBRAS	OAS
Total	23 Casos	7750	3 Programas	3 Órgãos Públicos	10 construtoras 1 Movimento Social

Para a análise morfológica e partindo da metodologia da literatura relacionada ao tema e utilizada na avaliação do PMCMV, foram definidas quatro escalas de análise: localização, inserção, implantação e edificado. Em cada escala foram analisadas dimensões sócioarquitetônicas (relação arquitetura-sociedade) procurando identificar padrões projetuais ou tipologias arquitetônicas e urbanísticas. A discussão morfológica foi realizada a partir das conclusões de trabalhos científicos de estudo de impacto ou indução de tipologias arquitetônicas nas dinâmicas sociais.

No sentido de construir a estrutura social do campo da produção fez-se o levantamento dos agentes presentes na produção habitacional, reunindo-se em quatro categorias clássicas das ciências sociais Estado, Mercado e Sociedade. Foi feita a caracterização dos agentes através do seu histórico de atuação, dimensão, organização e posicionamentos ideológicos/concepções de cidade em relação ao tema em estudo, bem como identificadas as relações de subordinação entre estes.

Cabe neste momento justificar por que não se priorizou a voz dos moradores, uma vez que a pesquisa focou-se nos momentos de materialização, produção e formulação das políticas habitacionais, e não no consumo. Nesse sentido, cabe lembrar a observação de Maricato (2009, p. 33):

A maior parte das pesquisas sobre habitação se dão no contexto da esfera do consumo, dimensionando-o e qualificando-o. O Estado e as políticas públicas ocupam um papel central no conjunto desses trabalhos. Embora eles forneçam um quadro importante sobre a carência de moradias, a segregação territorial, a exclusão social e as políticas institucionais ignoram, frequentemente, a centralidade da produção na determinação do ambiente construído.

Os moradores pouca ou nenhuma influência tiveram no processo de decisório das configurações espaciais. Apesar do poder público ter procurado implementar mecanismos de participação, estes procuravam minimizar os conflitos por conta das remoções e as soluções de encaminhamento feitas na maior parte dos casos de forma coercitiva. Esta dissertação não é uma avaliação de impacto nem pretende ter esse alcance.

Introduzimos, assim, no primeiro capítulo, a apresentação e caracterização dos territórios que foram alvo das intervenções do PAC-UAP. O histórico de ocupação por parte da população e a atuação do poder público nestes territórios permitiram introduzir ao longo do capítulo um resumo de abordagens anteriores em

relação às Favelas e às políticas habitacionais. Este capítulo termina com a análise na escala metropolitana e a discussão da localização na cidade entre os diferentes Programas.

No segundo capítulo, é apresentado um panorama geral dos Programas, e a gênese dos projetos nos casos de estudo. Primeiramente analisa-se a atuação nacional do PAC-UAP na sua relação com uma síntese bibliográfica do PMCMV. São apresentados os casos de estudo procurando-se expor o processo desde a formulação da política, passando pela escolha dos territórios até ao desenvolvimento da obra. Identifica-se e discute-se as principais ações da urbanização e a distribuição dos investimentos nos vários territórios.

O terceiro capítulo é dedicado aos aspectos morfológicos em três escalas de análise (Inserção, Implantação, Edificação). Numa perspectiva comparativa, procuramos ilustrar através de mapas e figuras as diferenças nas configurações espaciais adotadas relacionando-as com os processos de produção, desde os primeiros projetos e as alterações que vão sendo realizadas, procurando identificar os fatores que as determinam.

No quarto capítulo, analisa-se as estruturas sociais procurando resgatar a construção histórica dos atores, como estes se relacionam e os espaços que disputam e onde convergem. Procura-se ilustrar as diferenças na institucionalidade e arcabouço normativo que regulam as cadeias de produção nos diferentes Programas.

O quinto capítulo, discutem-se as conclusões dos capítulos anteriores desde uma perspectiva política. Contextualiza-se a discussão integrando estes processos locais e os arranjos do “Lulismo” na estrutura do capitalismo neoliberal, com base em análises da economia política e a tendência para a financeirização das políticas sociais.

Quando iniciei a pesquisa, em março de 2015, havia passado apenas dois meses desde a vitória para o segundo mandato de Dilma Rousseff. Um ano decorrido da pesquisa, em março de 2016, era consumado o processo de *impeachment*. A redação do texto decorreu no meio do turbilhão do processo da Lava-Jato que envolveu grande parte dos agentes-objeto desta pesquisa. Procurei manter o distanciamento possível, mas seria ingênuo não admitir o impacto que o

processo teve tanto na recusa de alguns agentes em colaborar com esta investigação como a influência destes episódios nos depoimentos de envolvidos nos Projetos. É inevitável reconhecer que a pesquisa ocorre num momento de avanço do neoliberalismo através de forças conservadoras por toda a América Latina, finalizando um ciclo de avanços na busca de modelos alternativos. Estudar os mecanismos que distorceram construções contra-hegêmicas ao ponto de reproduzirem a hegemonia criticada faz parte da reflexão necessária para que seja possível travar os modelos que acentuam as desigualdades no direito à cidade. O texto, apesar de não ter tido esta pretensão inicial, acaba por ser um balanço que pretende contribuir para tal reflexão.

1 TERRITÓRIOS: Os espaços de poder e a materialização da desigualdade

1.1. TRAJETOS DE UM RIO DESIGUAL

A questão urbana na América Latina tem a sua gênese no colonialismo e a sua condição histórica de dependência face aos países centrais, em particular o problema da segregação nos espaços urbanos, incluindo as questões habitacionais. Diferentemente de outras sociedades, as sociedades astecas, incaicas ou indígenas foram parcial ou totalmente desintegradas, cujos processos de urbanização e de desenvolvimento do capitalismo se dessem numa relação de subordinação a uma estrutura de poder externa. Isto resultou, portanto, na internalização da própria estrutura dessas sociedades à subordinação das classes dominantes. O processo colonial de construção das cidades na América Latina é, assim, na sua gênese, dominado pelos interesses dominantes, com a segregação das classes subalternas e, por isso, é historicamente desigual (QUIJANO, 1978).

No que tange ao espaço, a relação entre a questão da terra e a escravatura é particularmente relevante no Brasil para que o processo abolicionista se desse tardiamente somente após a implementação da mercantilização do solo através da Lei das Terras (1850)¹². Numa relação econômica de dependência estruturada a partir da exportação para os países centrais, o solo constituiu-se como principal meio de produção.

Na transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, era necessário que a terra não caísse nas mãos das classes subalternas, transformando-se no seu meio de produção e reprodução (trabalho e moradia) e emancipando-as da relação de subordinação através do salário (trabalhador/patrão). O espaço transformado em mercadoria constituiu-se, assim, como elemento fundamental na estratificação entre as classes dominantes proprietárias de terras e as despossuídas deste bem. Para ilustrar como estas formulações se dão, citamos a defesa do projeto de lei que precede a Lei das Terras (Projeto n. 94 / 1843):

¹² Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 - *“Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais...”* “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”.

“em um pays onde ha terrenos vastos, e uma população muito minguada, o meio mais efficaz de promover a colonização é encarecer as terras, de maneira que sem impossibilitar aquelles que têm capitaes para compral-as, de tirar de sua cultura avantajados lucros, inhiba todavia aos colonos que não trazem outro capital senão os seus braços de se fazerem logo proprietários de terras e cultural-as por sua propriu conta”...” “queremos que d'ora em diante ninguem possa occupar e trabalhar ternis devo lutas, senão comprando-as ao governo, queremos evitar que trabalhadores livres, que nos vierem de outras partes do mundo possão chegar ao Brazil e em lugar de trabalhar por conta dos proprietários de terras por algum tempo ao menos [...], achem logo terras devolutas que vão trabalhar por sua propria conta [...] e concorrão assim para a ruina dos actuaes proprietários que, por falta de braços, não poderão cultivar as terras que possuem!...” (TORRES, 1843, p. 380-81).

A subordinação ao proprietário da terra para além do trabalho dá-se também no acesso à moradia. Esta interdependência espacial entre trabalho e moradia moldou a cidade do Rio de Janeiro desde a sua gênese. A pressão demográfica foi sobrelotando o edificado do núcleo central, com os proprietários a subdividir lotes e aumentando as edificações para albergar a força de trabalho devido à proximidade da fonte de renda num sistema altamente lucrativo: os cortiços ou estalagens. Em 1888, contabilizavam-se 18.866 quartos em cortiços, a maior parte na área central (11.737) (ABREU, 1986; 1994).

A atuação do Estado perante o problema oscilava entre a erradicação, por parte das instituições médicas-sanitárias, e a passividade vinculada aos interesses rentistas e comerciais. A intervenção pública mais efetiva teria que esperar até as grandes reformas do início do século XX e é neste contexto que emerge uma nova tipologia de ocupação da cidade. Mauricio Abreu (1986; 1994) aponta para a Revolta Armada em 1893-1894 e a campanha militar de Canudos (1896/97) como eventos que agravaram a crise habitacional. A braços com falta de local para alojamento dos soldados, os militares ocuparam o convento de Santo Antônio e permitiram, por falta de espaço no convento, a construção de barracões de madeira nas encostas do morro com o mesmo nome. Abreu (idem) refere-se também a possível autorização para ocupar o Morro da Providência por soldados retornados de Canudos no final de 1897, que já estaria sendo ocupado por moradores vindos da remoção do Cabeça de Porco situado no sopé da Providencia. No morro da Providência, era abundante o arbusto “Favela”, de modo que o morro passasse a ser conhecido como o morro da Favela. É a partir daqui que, popularmente, se constrói a denominação para a

tipologia de assentamento precário em encosta como “a Favela” (ABREU, 1986; 1994).

Até finais do século XIX, o tecido urbano estava concentrado no que hoje se denomina de centro. No entanto, face à insalubridade da região, começava a primeira fuga das elites¹³ do centro com dois principais eixos de expansão, para nordeste interior em direção ao bairro de S. Cristóvão e para Sul em direção ao bairro de Botafogo. A partir do século XX, ocorre a ascensão da burguesia comercial e industrial face às elites aristocratas e proprietários rentistas. As reformas urbanas¹⁴ acentuaram os eixos de expansão, promovendo novas centralidades e o incremento da atividade econômica. Embasadas num discurso “higienista”, as reformas implicaram um grande número de remoções dos cortiços que ainda constituíam a maior parte da solução habitacional para as classes subalternas.

Os relatos descrevem um cenário dramático para as populações que aí moravam, com avisos de despejo e demolição que não davam tempo aos moradores para planejar a sua saída. A atuação do poder público é nula em promover soluções habitacionais para os despejados, ao passo que reprime novas construções precárias adotando legislação que exigisse materiais de alta qualidade. Sem alternativa, aqueles que conseguiram pagar o aumento dos aluguéis na área central aí permaneceram enquanto a maioria, sobretudo a população negra, foi ocupando as áreas que a promoção imobiliária descartava (morros, mangues, margens inundáveis) no entorno das novas centralidades que lhe garantiam salário. Em 1925, já se contabilizavam mais de 100.000 pessoas morando em Favelas. (ABREU, 1986; 1994).

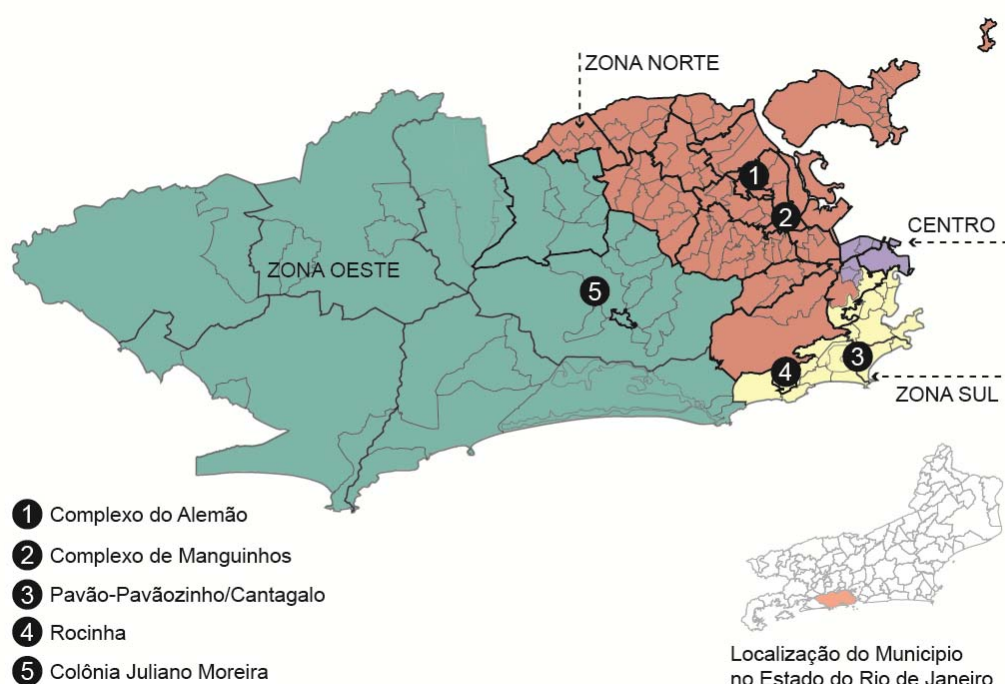
A expansão das “Favelas” acompanha a expansão desigual do tecido urbano da cidade para Norte e Sul e nas primeiras décadas do século XX. Esta diferenciação acompanha o aprofundamento de uma urbanização capitalista promovida pelo Estado, expressando no território as disputas e articulações entre frações do capital que buscavam a acumulação de formas diferentes (capital comercial, financeiro, imobiliário e industrial). Começa a construir-se uma representação da forma de ocupação do território dicotômica que atualmente ainda

¹³ Neste período, a elite aristocrata, a exemplo do príncipe regente, instalou-se em S. Cristóvão, enquanto a princesa Carlota Joaquina, em Botafogo.

¹⁴ Pereira Passos (1903); Paulo de Frontin (1919).

sobrevive: **Zona Norte versus Zona Sul**¹⁵. Não sendo categorias estanques, nem tão pouco jurídicas ou administrativas, são representações que surgem, por vezes, com outras denominações (bairros oceânicos; periferia consolidada preferiria intermédia, Zona Suburbana). A ações do Estado vão assim promovendo a separação de usos e classes sociais construindo uma segregação espacial consolidada, sobretudo na representação Zona Sul, Zonal Norte, e mais tarde Zona Oeste. (ABREU, 1997)

Figura 2. Representações da forma de ocupação do território do Rio de Janeiro.



Genericamente, na **Zona Sul** se dão as grandes obras de abertura de vias, saneamento e embelezamento, tornando-a a área nobre da cidade, onde se concentram os bairros burgueses do Rio de Janeiro. É nestas primeiras décadas do século XIX que, nos territórios em estudo, se registram os primeiros assentamentos. Dois territórios em estudo situam-se na Zona Sul, **Cantagalo e Rocinha**. Com o desenvolvimento destes bairros, o **morro do Cantagalo** localizado entre os bairros de Copacabana e Ipanema registra as primeiras ocupações de trabalhadores vindos

¹⁵ Elisabeth D. Cardoso (2009) aponta a consolidação das categorias através das colunas de classificados imobiliários do Jornal do Brasil (1959), Globo (1968) e Correio da Manhã (1970).

do interior do estado e de Minas Gerais, na parte oeste da encosta do Pavão-Pavãozinho.

Entretanto, na região da Lagoa Rodrigo de Freitas e Gávea havia se formado um “subúrbio” com a localização de indústrias e bairros operários que contrastavam com a urbanização burguesa dos bairros oceânicos vizinhos. Por pressão dos capitais imobiliários e financeiros, o poder público, através das obras de saneamento, abertura de acessos e leis de zoneamento, a população operária foi sendo expulsa da Gávea e Jardim Botânico e se instala nos terrenos da fazenda de gado “Quebra Cangalhas”. Juntamente com população vinda de zonas rurais, passam a cultivar produtos hortícolas para abastecer a recém-criada feira da Gávea (1922). Os relatos históricos referenciam que a origem do nome “**Rocinha**” se deu justamente nesta feira, quando os compradores perguntavam de onde vinham os produtos. Como resposta, apontavam para o Alto Gávea afirmando que vinham da sua “rocinha” (Rio + Social) (CARDOSO, M., 2010; SETH, 1985).

Na **Zona Norte**, intensifica-se uma ocupação praticamente sem a intervenção do poder público, sobretudo de usos industriais e população operária. A partir da região do Porto, e estendendo-se a norte dos bairros de S. Cristóvão, Engenho Novo e Engenho Velho (Tijuca)¹⁶, a indústria começa a procurar por terrenos mais baratos que beneficiassem o acesso ao Porto via Estrada de Ferro. Com isso, as freguesias de Inhaúma (92%) e Irajá (263%) têm o maior crescimento populacional de uma cidade que cresce, no mesmo período (1906-1920), em média 42%, sendo que na Zona Sul este valor era de 28%.

Nesta região, situam-se dois dos nossos estudos de caso: **Complexo de Manguinhos e o Complexo do Alemão**. No princípio do século XX, predominavam o casario disperso entre usos agrícola e uma estrutura fundiária de grandes propriedades, cortada pela Estrada de Ferro (atual ramal de Saracuruna). No início do século XIX, com o objetivo de produzir vacinas, instala-se no morro do Amorim o Instituto Soroterápico Federal, atual Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). A FIOCRUZ, dada a facilidade de acesso via trem, levou a que desse origem ao primeiro assentamento da região em virtude da emigração portuguesa, conhecida

¹⁶ Ainda consideradas freguesias urbanas nos zoneamentos de 1918 (Decreto 1.185) e 1925 (Decreto 2.087).

hoje como Comunidade Parque Oswaldo Cruz ou do Amorim¹⁷ (CARDOSO, E., 2009; ABREU, 1997).

O nosso último estudo de caso, a **Colônia Juliano Moreira**, tem a sua origem no início do séc. XX, embora numa região então rural e que hoje se denomina de **Zona Oeste**. Em 1912, longe da cidade, o governo desapropria a Fazenda do Engenho Novo para implantar um hospital-psiquiátrico com um modelo inovador difundido por Juliano Moreira e Rodrigues Caldas. A terapêutica passava pelo contato com o cultivo e a criação de animais¹⁸. Outra inovação era o contato com ares mais saudáveis, incentivando-se que funcionários e suas famílias residissem no local. Distante da malha urbana, que só chegaria nos anos 70 do século XX, consolidou-se uma colônia rural parte de um equipamento de saúde pública (atual FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz) - campus da Mata Atlântica), a Colônia Juliano Moreira (PEREZ, 2014).

Em resumo, o Rio de Janeiro mudou radicalmente em apenas meio século. A cidade colonial assentada numa economia mercantil-exportadora e baseada em trabalho escravo caracterizava-se, naquele momento, pela concentração territorial na região central. A forma dessa cidade é a de uma malha densa de estrutura irregular onde se situam os cortiços insalubres com algumas exceções de desenho urbano barroco, jardins públicos, praças e palácios. Fernandes (2008) caracteriza esta morfologia urbana como “a morfologia das cidades no mercantilismo”. Rejeitando “o mito da cidade não planejada”, aponta alguns exemplos de urbanismo barroco que ilustram as tensões existentes no território pela proximidade entre as classes aristocratas, burguesa comercial/rentista e as classes subalternas. Com o aprofundamento do capitalismo, o liberalismo da atuação do poder público acentuou as contradições na área central, ocorrendo um primeiro abandono do centro pelas elites e, num segundo momento, uma intervenção forte do Estado a serviço das classes dominantes. Fernandes (2008) caracteriza a forma urbana dos anos 1930 como a “morfologia urbana no capitalismo liberal e industrial”. A atuação do poder público estratificou o espaço em áreas nobres destinadas às elites, relegando os bairros e zonas populares para os subúrbios (FERNANDES, 2008). As “Favelas” da

¹⁷ Laboratório Territorial de Manguinhos – FIOCRUZ. Disponível em: <<http://www.conhecendomanguinhos.FIOCRUZ.br/?q=amorim>>. Acesso em 11 nov. 2016.

¹⁸ Praxisterapia

Zona Sul são, ao mesmo tempo, resistência e resquícios dos interesses da burguesia em manter uma mão de obra próxima.

As diferentes espacialidades constroem os próprios sujeitos sociais que vão se posicionando num campo em torno da disputa pela cidade e moradia. A (não) atuação do Estado na produção de moradias não foi despolitizada e as remoções alvo das primeiras revoltas populares. Emergiram desta disputa as primeiras resistências em torno da questão urbana. Em 1904, a Revolta da Vacina contra o projeto de vacinação e as remoções causou distúrbios no morro da Providência, momento de fragilidade aproveitado pela oposição numa tentativa de golpe de Estado. Em 1926, o Rotary Club liderou uma campanha junto ao poder público procurando promover a construção de moradias diante do alerta de que a política de remoções estaria apenas transferindo o problema de lugar. Timidamente, começa, assim, a formar-se uma disputa em torno da temática das questões urbanas. Estado e Igreja, imprensa, sociedade civil, moradores e o onnipresente capital disputam a cidade os modelos que se foram materializando (SEVCENKO,1984; ABREU,1986).

Da disputa espacial, emergiram, também, as representações no imaginário social. Na Zona Sul, construiu-se a imagem de um padrão de sociedade cosmopolita e civilizada em contraste com o subúrbio da Zona Norte e as Favelas. As representações contraditórias entre o malandro e o trabalhador, bandido e o artista, começaram a ser moldadas numa sociedade de hegemonia burguesa, recém-saída da escravidão e com uma crescente classe trabalhadora (ABREU, 1986;1994):

A “Favela” é o lugar do criminoso mas também do trabalhador; lugar onde se mora mal, mas onde se mora barato; lugar insalubre, mas que é mais saudável do que as opções que se oferecem aos pobres na cidade legal” (...)”Onde antes só habitavam marginais e proletários, descobre-se que também havia poetas e musas” “a favelas insere-se de forma diferente no imaginário carioca” deixa de ser sinônimo de desordem e de crime e passa também a assumir também o papel de “criadora de sonhos”. (ABREU, 1994, p. 40)

Estas três diferentes lógicas – Zona Sul, Zona Norte e “Favelas” – materializam-se no espaço de diferentes formas consolidando-se historicamente uma morfologia urbana marcada pela desigualdade.

1.2. Morfologia da desigualdade

Os territórios em estudo se constituem como espaços populares, algo visível quando os comparamos em termos de concentração da renda com o restante município. É nas faixas abaixo de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, ou seja bastante próximo da linha de pobreza, onde o percentual para estes locais atinge quase o dobro da média do Rio de Janeiro.

Tabela 1. Percentuais do Rendimento Nominal Mensal de quatro dos cinco territórios em estudo e Município do Rio de Janeiro

	Até 1/8 SM	1/8 a 1/4 SM	1/4 a 1/2 SM	Subtotal < 1/2 SM	1/2 a 1 SM	1 a 2 SM	Mais de 2 SM
Alemão	1,4	7,1	23,8	32,3	39,1	19,3	24,3
Manguinhos	1	6,1	25,4	32,5	38,1	17,6	4,3
Rocinha	0,5	4,2	18,1	22,8	38,7	26,8	5,4
Cantagalo/Pavão- Pavãozinho	0,7	4,9	20,5	26,1	39,3	24,4	6,3
Rio de Janeiro	0,5	2,8	10,8	14,1	23,6	23,7	34,1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPP/Censo Demográfico IBGE (2010).

Estes são valores médios das comunidades que compõem os territórios; importa, portanto, referir que, assim como na cidade, a distribuição da renda se faz de forma desigual. Ou conforme concluiu Camila Carvalho (2016, p. 122) quando estudou as estruturas socioespaciais dentro das Favelas Cariocas: “este padrão se reproduz nas favelas, ainda que com uma discrepância muito menor entre os grupos, já que a escala espacial é muito menor. Essa diferenciação está fortemente associada ao tamanho geográfico do objeto”. Só para citar alguns exemplos, em Manguinhos, no Parque Oswaldo Cruz, o percentual abaixo de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo é de 41,1% e no Parque Horácio Cardoso Franco é de 15,1%, bastante próximo da média do Rio de Janeiro. Sem minimizar a dimensão da exclusão nestes territórios, importa não contribuir para reforçar a falsa noção de que as Favelas sejam territórios homogêneos de precariedade e pobreza. Pasternack (2008) nomeou estas generalizações de “*mitos sobre Favelas e Favelados*”, onde o senso comum representaria a Favela como um espaço homogêneo de população desempregada ou desvinculada da dinâmica econômica da cidade, caracterizado morfológicamente por casebres ou barracos de madeira organizados de forma irregular, desorganizada. Acrescenta-se a estes mitos a representação, no imaginário social,

da Favela como local de marginais dominado pelo narcotráfico. Tal como referencia Pasternack (2008), tais mitos têm sido refutados por vários autores, como Preteceille e Valladares (2000), e, nesse sentido, faz-se necessário uma breve comparação dos territórios em estudo.

Tabela 2. Dados gerais territórios - Área, População, Densidade e Domicílios.

	Área	População	Densidade demográfica (hab./há)	Domicílios
Alemão	1.771.563	60.555	341,8	18.226
Manguinhos	691.712	44.051	636,8	13.143
Rocinha	904.010	71.080	786,3	23.970
Cantagalo/Pavão-Pavãozinho	127.953	10.338	808,0	3.268
Colônia ()	588.587*	15.616	265,3	4938

Nota* Considerou-se para área da Colônia Juliano Moreira apenas as área das Favelas e não de toda área da Colônia.



Existem diferenças de escalas significativas, em várias dimensões. O Alemão, Manguinhos e Rocinha têm, em termos de população, uma dimensão bastante maior que a do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho e Colônia Juliano Moreira. Os três territórios mais populosos equivalem, assim, a uma cidade de pequena-média dimensão se tivermos em conta que legislação atual exige que uma cidade pequena de 20.000 habitantes tenha um plano diretor e que o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) considera uma cidade média aquelas a partir dos 100.000 habitantes. Entre estes grandes territórios, Alemão e Manguinhos têm em comum o fato de que são categorizados pelos órgãos públicos como “Complexos”. A institucionalização do termo de “Complexo” tem sido vinculada mais às políticas de segurança pública e aproximando-se à noção de Complexo Penitenciário. A Prefeitura define Complexos de Favelas como:

formados por favelas que por sua proximidade, conformam uma mancha urbana única. Excetuam-se desta classificação as favelas que embora próximas, estejam separadas por elementos construídos que impeçam ou dificultem a circulação dos moradores (grandes ruas e avenidas, rodovias, ferrovias, viadutos, redes de transmissão de energia etc.) ou que, em função da topografia, pertençam a bacias de contribuição distintas (TRINDADE, 2009, apud cit Morar Carioca 2010 p. 44).

Superando a etimologia do termo “Complexo”, estes conjuntos de comunidades são configurações que se geram por conurbação ou fusão de Favelas (sinecismo), com gradações diferentes de integração de uma entidade coletiva. No caso do Alemão e Manguinhos, o número de comunidades que compõem os conjuntos de Favelas é maior que a Rocinha. Isso é perceptível no maior número de Associações de Moradores no Alemão e Manguinhos e apenas duas associações de moradores no caso da Rocinha. No caso do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, o próprio nome indica ter-se constituído a partir da fusão de duas Favelas, mas que, no entanto, possui identidades bem próprias como bem identificou Juliana Cunha (2014) na sua pesquisa *“Deus me livre! Vou rezar muito e pedir para não cair nesse Cantagalo”*, na qual identifica a recusa do reassentamento de moradores do Pavão-Pavãozinho nas unidades habitacionais construídas no Cantagalo. Na Colônia Juliano Moreira, apesar da Prefeitura também denominá-la como “Complexo”, o seu vínculo ao equipamento de Saúde e a sua condição urbana/rural criou uma identidade coletiva que atualmente persiste ainda que abalada com os processos de ocupação recente.

É possível estabelecer algumas relações entre a localização e a estrutura socioespacial. Como vimos, dois destes territórios ficam na Zona Sul (Rocinha e Cantagalo), outros dois territórios ficam na Zona Norte (Alemão e Manguinhos) e apenas um na Zona Oeste, no limite da preferência imediata ou consolidada. Uma dimensão em que se pode retirar da Tabela 2 é a relação entre a localização e a densidade habitacional. Os territórios da Zona Sul apresentam densidades mais elevadas do que os restantes territórios. No entanto, é possível perceber através dos dados do Instituto Pereira Passos (IPP) que no Alemão e Manguinhos existem variações significativas em determinadas comunidades tão ou mais densas que as Favelas da Zona Sul.

Através da Tabela 1 é possível perceber que as duas comunidades inseridas na Zona Sul apresentam rendas superiores em relação às da Zona Norte. A tendência das diferenças entre as Favelas da Zona Norte e da Zona Sul estende-se quanto à infraestrutura, em particular no esgotamento sanitário e coleta de lixo. Alguns exemplos: no Cantagalo, 99,2% dos domicílios têm esgotamento considerado adequado, enquanto em Manguinhos o valor cai para 91,4% e no Alemão para 94,8% na média das comunidades, com valores de 14,2% na Vila

União. Quanto à coleta de lixo, os valores têm maiores diferenças na Rocinha (98,3%) e no Cantagalo (99,9%), valores muito próximos ou acima da média do Rio de Janeiro (99,3%), ao passo que há valores médios mais baixos no Alemão (91,8%) e Manguinhos (92,6%), com várias comunidades na ordem dos 70% de coleta adequada (Rio+Social; IBGE, 2010).

Tabela 3. População ocupada por categorias sócio-ocupacionais, segundo a localização do domicílio na favela ou fora da favela, pelas grandes zonas do município do Rio de Janeiro, 1991

Grandes Zonas	elite	pna.burg.	cl.média	operário	prolet.terc.	subprolet.
Centro/Z.Sul - favela	1,8	5,5	19,2	16	40,1	17,4
Centro/Z.Sul - não favela	26,6	8,3	32,6	3,2	18,3	11,0
Z. Norte - favela	0,9	5,1	15,7	21,9	35,5	21,1
Z. Norte - não favela	16,8	8,5	37,3	3,4	14,3	7,4
Subúrbio - favela	0,6	5,5	15,0	30,6	31,8	16,4
Subúrbio - não favela	8,8	8,2	39,2	12,9	23,7	7,1
Barra/Jacarepaguá - favela	0,7	5,1	10,8	27,0	36,6	19,8
Barra/Jacarepaguá - não favela	16,8	8,5	29,5	12,1	22,8	10,4
Z. Oeste - favela	0,6	6,5	13,9	30,5	31,5	17,0
Z. Oeste - não favela	3,6	6,7	28,3	21,9	28,6	11,0

Fonte: Censo Demográfico de 1991, FIBGE.

Nota dos autores (LAGO; RIBEIRO, 2001): elite: empregadores e profissionais dirigentes do setor público e privado e profissionais de nível superior; pequena burguesia: pequenos empregadores do serviço e comércio; classe média: empregados em ocupações de rotina, supervisão, segurança, ensino básico e técnicos; operários: trabalhadores da indústria e construção civil; proletários do terciário: prestadores de serviço e comerciantes; subproletários: trabalhadores domésticos, ambulantes e biscateiros.

Estas diferenças são visíveis também quanto ao perfil sócio-ocupacional. Recorrendo ao estudo realizado por Luciana Lago e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (2001), embora com dados de 1991, permite-nos diferenciar as grandes Zonas. Destaca-se na Zona Norte e Zona Oeste um maior percentual de operariado face à Zona Sul e, sobretudo, na Zona Norte, a sua concentração em área de Favela em comparação à região de Jacarepaguá. Ou seja, em 1991 as Favelas da Zona Norte eram espacialmente os locais nos quais o operariado se encontrava quando pretendia localizar-se próximo à região central. Já a população das Favelas da Zona Sul são, na sua maioria, proletários que atendem, via setor terciário e trabalho doméstico, às classes média e elite, situando-se, portanto, perto das suas fontes de rendimento. Não é desprezível, do mesmo modo, os valores de classe média nas Favelas da Zona Norte (15,7%) e Zona Sul, menos em Jacarepaguá, reforçando a noção de heterogeneidade destes territórios. Cabe também referir outras duas

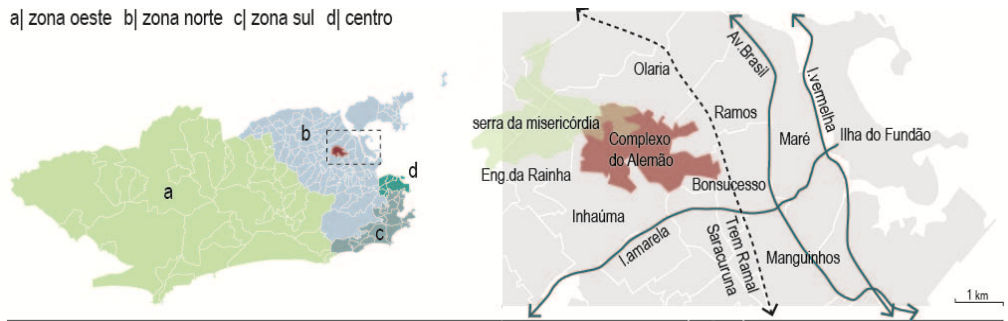
dimensões para além da renda presentes no estudo de 1991. Em primeiro lugar, a dimensão racial, sobretudo o elevado percentual de população branca na Zona Sul em contraste com a concentração de população negra nas Favelas. Em segundo, a questão da origem da população, sendo cabível destacar a concentração de população nordestina nas Favelas da Zona Norte e Zona Sul, com particular incidência no proletariado do terciário. Muito genericamente, poderíamos referir que as desigualdades socioespaciais das Favelas tendem a acompanhar as desigualdades na estrutura socioespacial do município, embora com algumas especificidades locais.

A morfologia dos territórios será um fator determinante na implementação dos programas habitacionais. Nos territórios da Zona Norte, como Alemão e Manguinhos, o passado histórico industrial estruturou espacialmente os territórios em torno de eixos viários e ferroviários conformados por grandes lotes industriais. A partir destes, se desenvolvem os assentamentos onde predomina a residência proletária.¹⁹ No caso do Alemão, os territórios estruturam-se nos morros a partir da Avenida Itaoca e a Estrada do Itararé, que representam as fronteiras sul/sudeste da “cidade formal”. As restantes fronteiras dão-se no limite da topografia, a leste/nordeste com o bairro da Olaria e a noroeste com a Serra da Misericórdia, onde funciona uma pedreira. Existe também um eixo estruturador interno, a Rua Joaquim de Queiroz, percorrendo um fundo de vale que se constituiu como eixo comercial e de serviços e uma das áreas mais densas do Complexo.

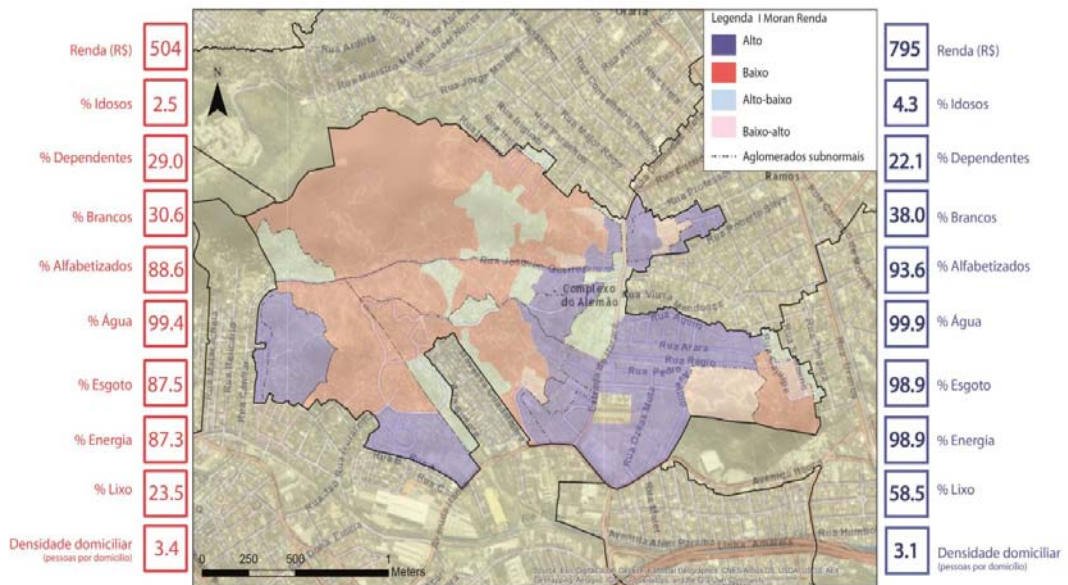
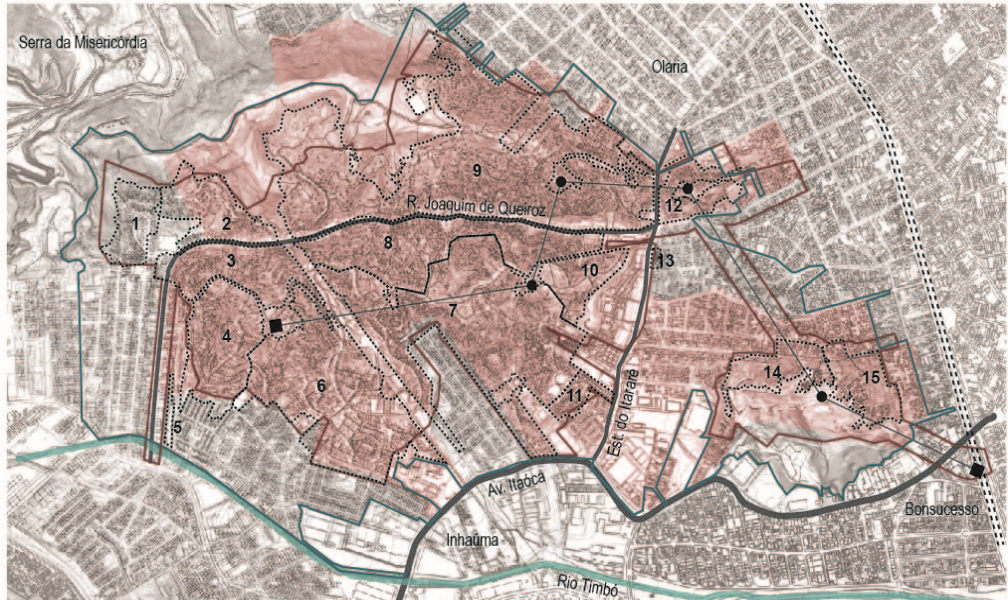
No mapa da estrutura social do Complexo Alemão, podemos perceber que, nas áreas mais planas, mais próximas dos eixos viários e das indústrias, é o local com maior renda, maior atendimento de infraestrutura e menor densidade. Por outro lado, as áreas mais próximas à Serra da Misericórdia, com maior declive, tem maior densidade domiciliar, menor renda e maior precariedade.

¹⁹ Para uma leitura mais completa, ver a dissertação de mestrado de Heitor Silva (2008).

Figura 3. Comunidades e Estrutura socioespacial do Complexo do Alemão
 Fonte: IPP e Camila Carvalho (2016).



Limite UPP	Bairro	COMUNIDADES (IPP)	4 Morro das Palmeiras	8 Joaquim de Queiroz	12 Morro da Baiana
Limite AEIS	Região Administrativa	1 Relicário	5 Rua Ademas	9 Morro do Alemão	13 Estada do Itararé
Limite Comunidade (IPP)	Teleférico	2 Vila Matinha	6 Parque Alvorada	10 Itararé	14 Morro do Adeus
		3 Parque Alvorada	7 Nova Brasília	11 Mourão Filho	15 Morro do Piancó



Em Manguinhos, o território é estruturado pela separação feita pelo eixo da Linha Férrea junto à Rua Leopoldo Bulhões. Este eixo divide praticamente pela metade as comunidades, seis a leste e cinco a oeste, o que contraria a própria noção de “Complexo de Favelas” adotada pela Prefeitura. Os dois territórios da Zona Norte se diferenciam pela sua topografia: enquanto as comunidades do Alemão de distribuem em morros, o território de Manguinhos é praticamente plano. A leste, as comunidades ocupam um enclave entre o eixo principal e a bifurcação do Canal do Cunha, o que significa que a sua integração na mancha urbana só é possível através da Leopoldo Bulhões. A Oeste, as fronteiras se fazem entre a Linha Férrea/Rua Leopoldo Bulhões e o eixo viário da Avenida dos Democráticos, tendo uma maior relação com os bairros do Jacaré e Heliópolis. Os limites do território adotados são distintos entre moradores e os diferentes órgãos públicos. A leste, por exemplo, os conjuntos habitacionais são percebidos como parte integrante da Favela, bem como o Parque Oswaldo Cruz, o primeiro assentamento da região com origem na instalação do equipamento da FIOCRUZ, mas este limite é desconsiderado pelo PAC-UAP. Ao longo da implementação do programa, esta indefinição tornou-se uma “questão”, com registro de reclamação de várias comunidades (TRINDADE, 2009).

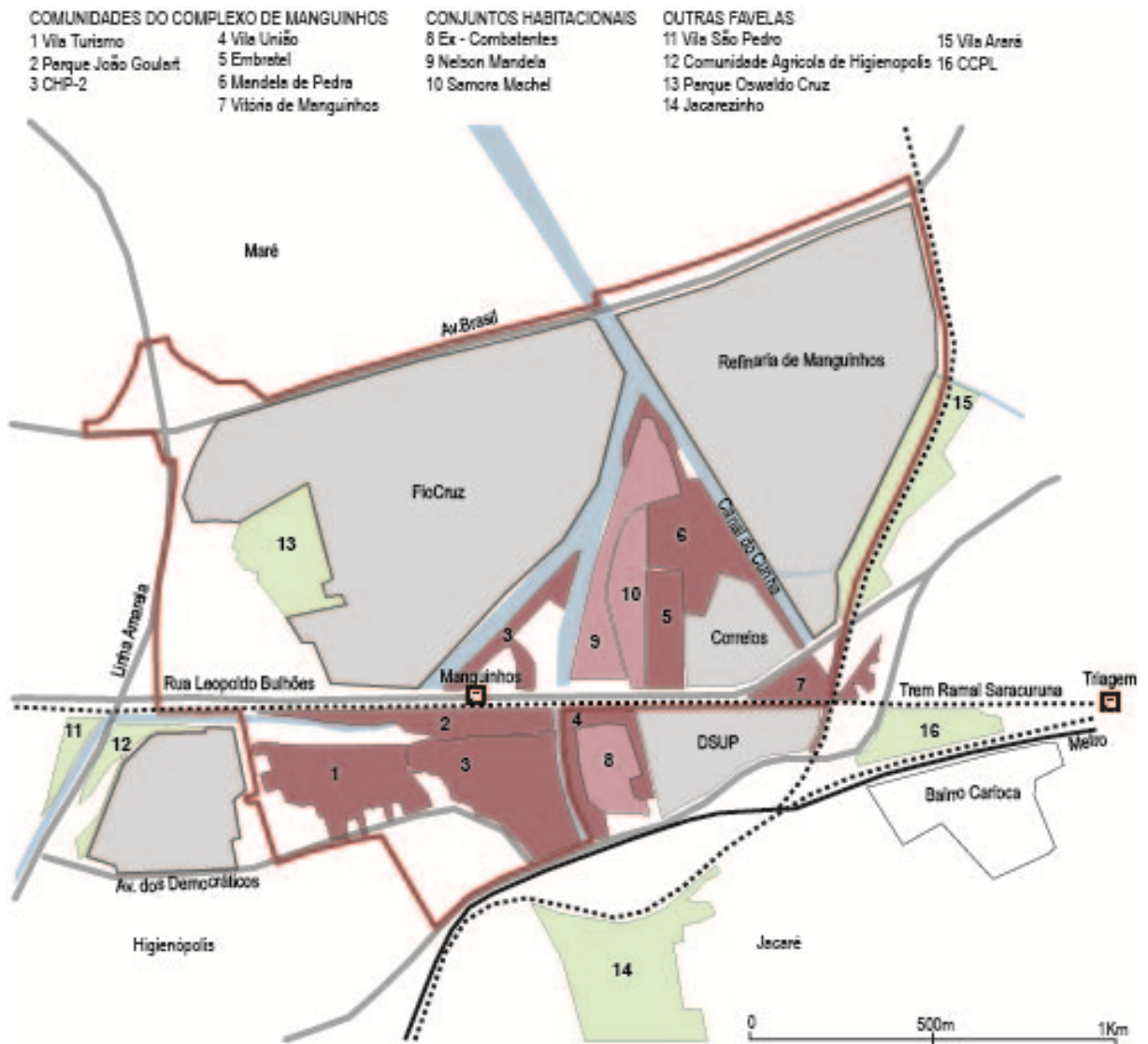
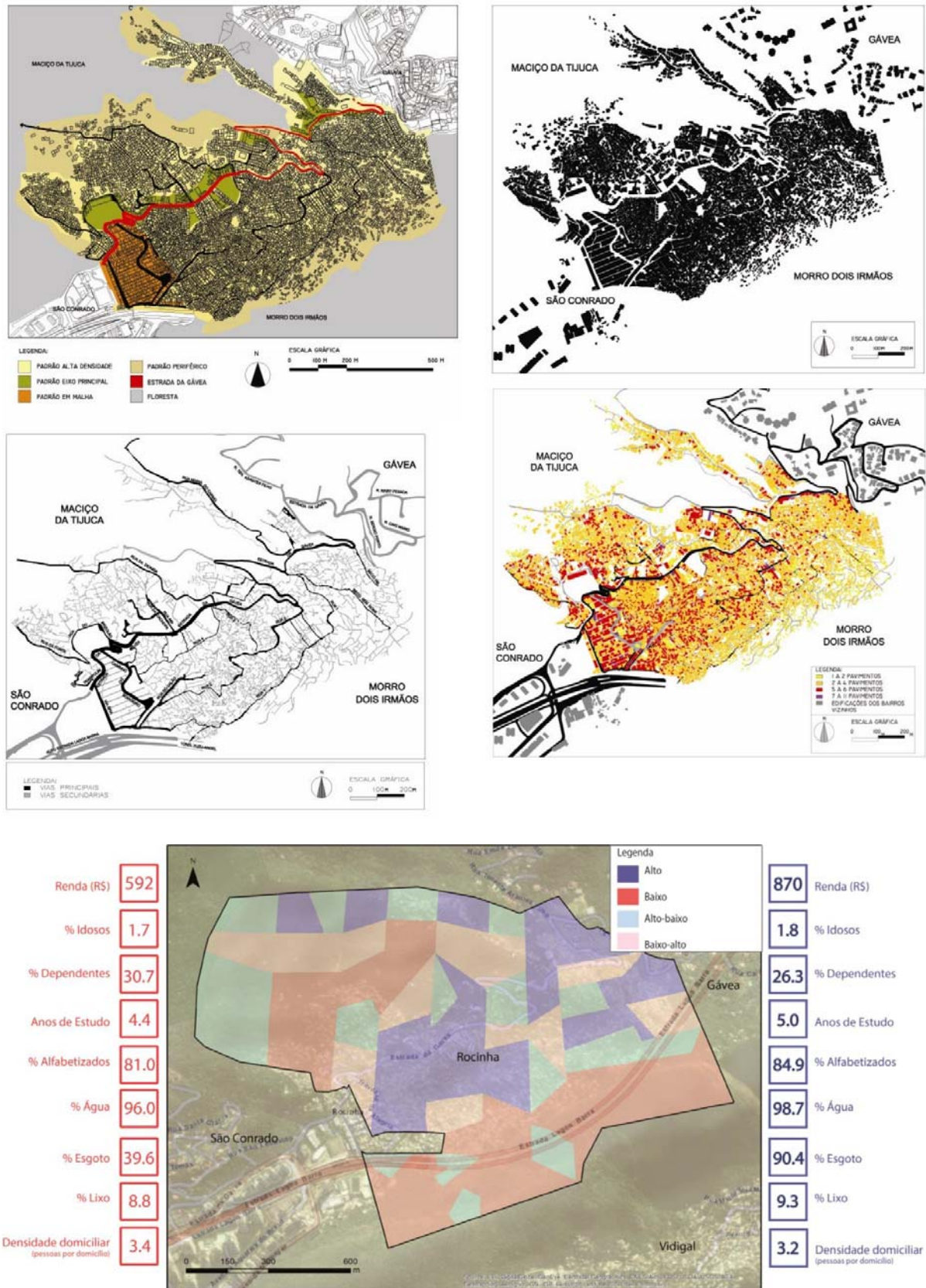


Figura 4. Comunidades do Complexo de Manguinhos

Como vimos, os dois casos de estudo na Zona Sul, Rocinha e Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, apresentam escalas bastante distintas, mas partilham tipologia de Favela em morro com alta densidade. A Rocinha estrutura-se a partir do eixo da Estrada da Gávea, que conecta os dois bairros de classe média/alta São Conrado e Gávea, constituindo-se com um grande eixo comercial e de serviços com intensa circulação de pessoas e transportes. Jacira Farias (2009) identificou quatro padrões morfológicos nestes territórios, a saber: padrão do eixo principal, com lotes de testada larga (10m) com edifícios planejados e alto grau de legalização em comparação com os restantes padrões; padrão em malha que corresponde ao loteamento do Bairro Barcelos em área plana na “porta de entrada” da Rocinha, caracterizado por malha regular com edificações planejadas e formalizadas com gabarito médio de 5 pavimentos (com edifícios de 9 pavimentos), apresentando um bom padrão de infraestrutura e grau de conservação do edificado; padrão de alta densidade, que corresponde à maior parte do território, caracterizando-se por malha irregular extremamente densa em becos estreitos, lotes pequenos com edifícios de 3/4 pavimentos; padrão periférico, localizado nas cotas mais altas e com maior declividade de difícil acesso, menor padrão de infraestrutura. As construções são, na sua maioria, de um pavimento, dispersas e precárias.

Através do mapa da estrutura socioespacial, podemos identificar a sobreposição do padrão periférico com a área de menor renda, sobretudo na encosta do morro Dois Irmãos. Por outro lado, o padrão do eixo principal concentra a área de maior renda. Destaca-se no mapa a seguir a presença ao longo do eixo principal de grandes lotes “vazios” que já constavam no loteamento de 1927 e que vão ser utilizados pelo PAC-UAP.

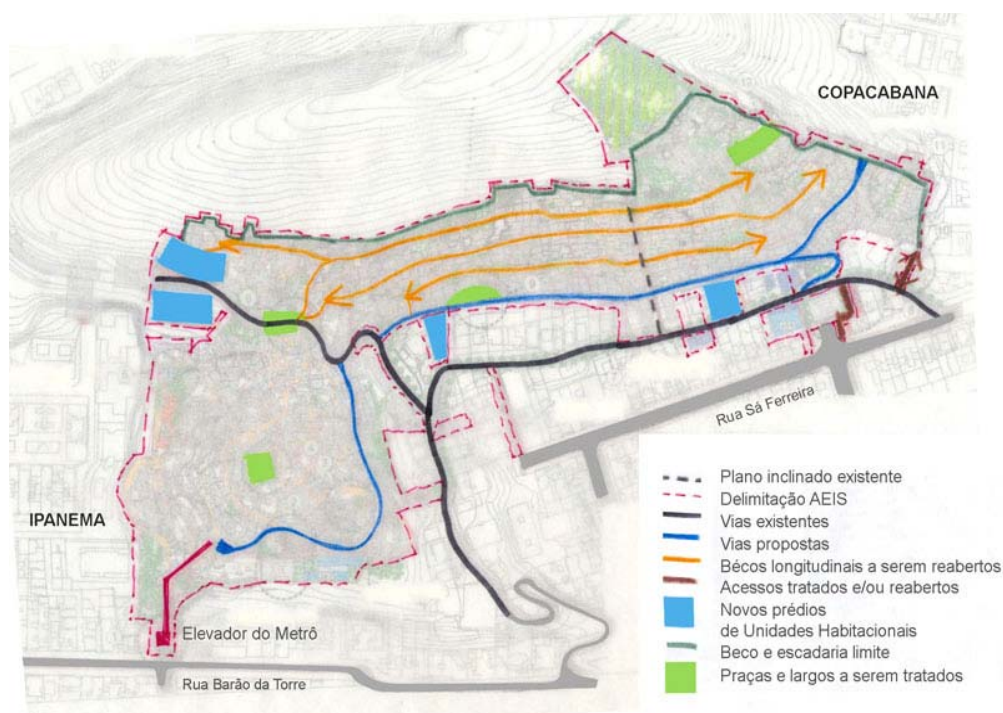
Figura 5. Representações socioespaciais da Rocinha



O Cantagalo/Pavão-Pavãozinho é um enclave entre os bairros de Copacabana e Ipanema, na Zona Sul. Dos territórios em estudo, é o menor em termos de área, mas também o mais denso. Apesar de atualmente as duas favelas Cantagalo e Pavão-Pavãozinho estarem fisicamente interligadas, subsiste na representação dos moradores a separação entre as duas, materializada, grosso modo, pela fronteira na Estrada do Cantagalo. Esta via constitui única via de acesso carroçável aberta nos anos 1980, sendo complementado pelo plano inclinado, ambos do período do Governo Brizola. Mais recentemente, foi implantado o elevador panorâmico que conecta o Cantagalo à estação General Osório do metrô, em Ipanema.

De modo genérico, as duas comunidades apresentam um grau de atendimento de infraestrutura (saneamento, energia elétrica e coleta de lixo) próximo da média do Rio de Janeiro. Apesar disso, constitui ainda um espaço de concentração de população de baixa renda com percentuais inferiores a um salário-mínimo, rondando 65,4% em relação à média do Rio de Janeiro, de 37,7%. Cabe, no entanto, ressaltar que, como nos outros casos de estudo, a distribuição não é uniforme, sendo que, genericamente, o Cantagalo apresenta índices de renda e precariedade habitacionais piores que os do Pavão-Pavãozinho (Rio+ Social).

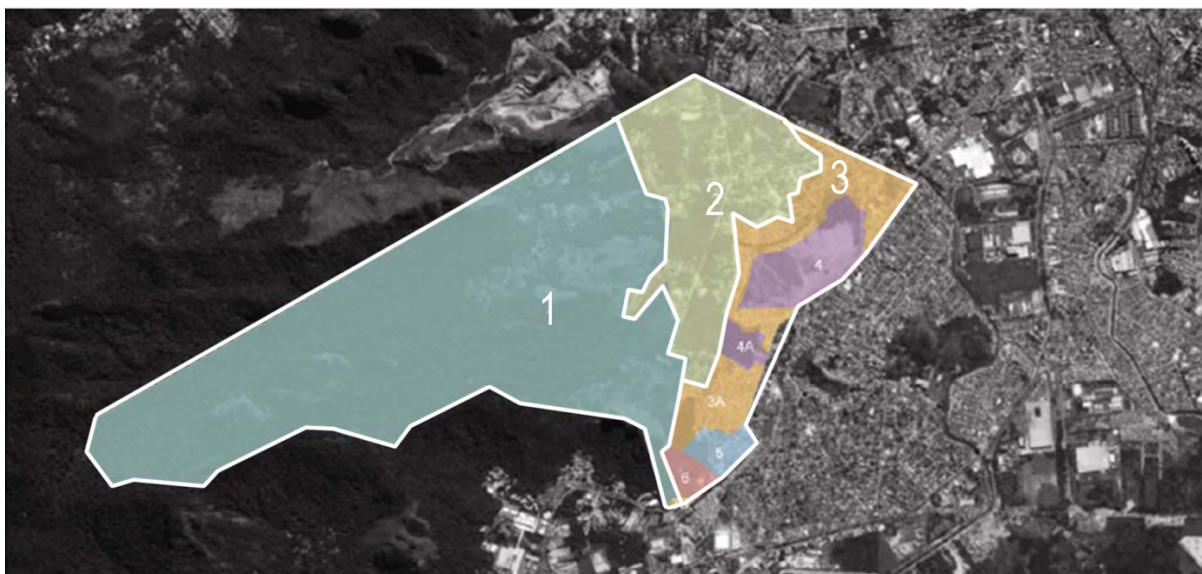
Figura 6. O Morro do Pavão/Pavãozinho



A Colônia Juliano Moreira (CJM) é, dos territórios em estudo, aquele que mais destoa dos restantes casos. A adoção do modelo europeu de colônias-agrícolas no campo da saúde mental, onde os pacientes desenvolviam a *praxisterapia*²⁰, fez com que o equipamento federal se instalasse numa antiga fazenda longe do centro urbano. A morfologia do território está vinculada à dinâmica de ocupação interna do equipamento de saúde pública e dos seus funcionários:

Sobre a constituição do espaço físico e suas formas de organização, a CJM se estruturava a partir de várias unidades e cada unidade constituía um núcleo. Os núcleos eram compostos por pavilhões – galpões construídos em alvenaria, com uma distância de 100 a 500m um do outro, com 4 quartos com 50 leitos cada e instalações sanitárias (PIMENTA, 2014 apud ISER/FIOCRUZ, 2004, p. 5-6).

Figura 7. As três grandes áreas da Colônia Juliano Moreira.

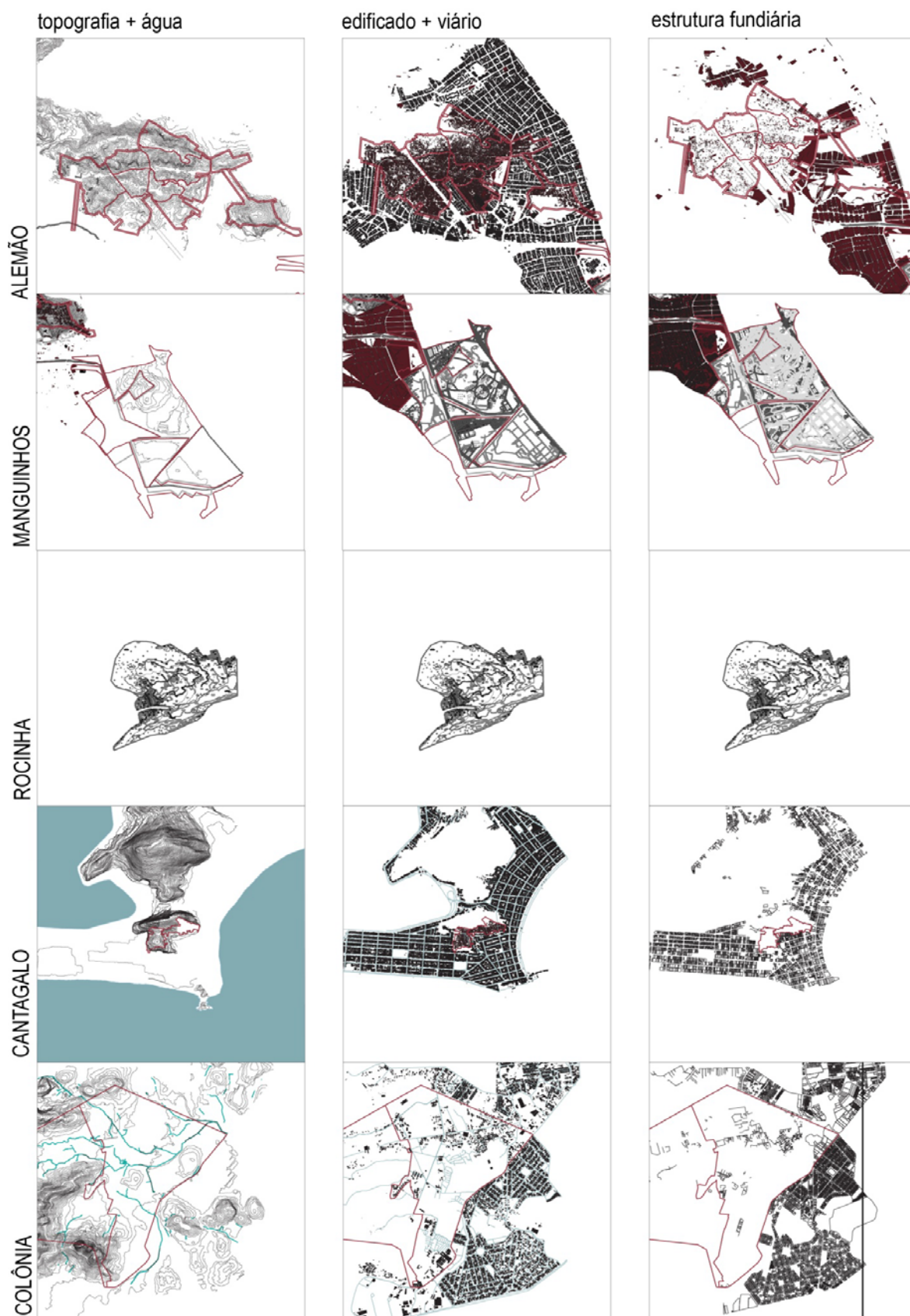


Assim, a CJM esteve parcialmente isolada da dinâmica urbana, sendo propriedade federal até a finalização do processo de municipalização nos anos 2000. Ao longo do tempo, o Instituto e seus processos políticos foram concedendo algum tipo de permissão de permanência às famílias no local, sendo que a

²⁰ “Trabalho agrícola como instrumento terapêutico, destacando-se a lavoura de cereais, hortaliças e, principalmente, a pecuária, (...) Além da praxisterapia o projeto incorporou outro instrumento terapêutico, a assistência hetero-familiar, ou seja, os funcionários que trabalhavam na Colônia passaram a morar no local, junto com as suas famílias, proporcionando, no cotidiano, o contato dos pacientes com pessoas sadias” (PEREZ, 2014, p.54).

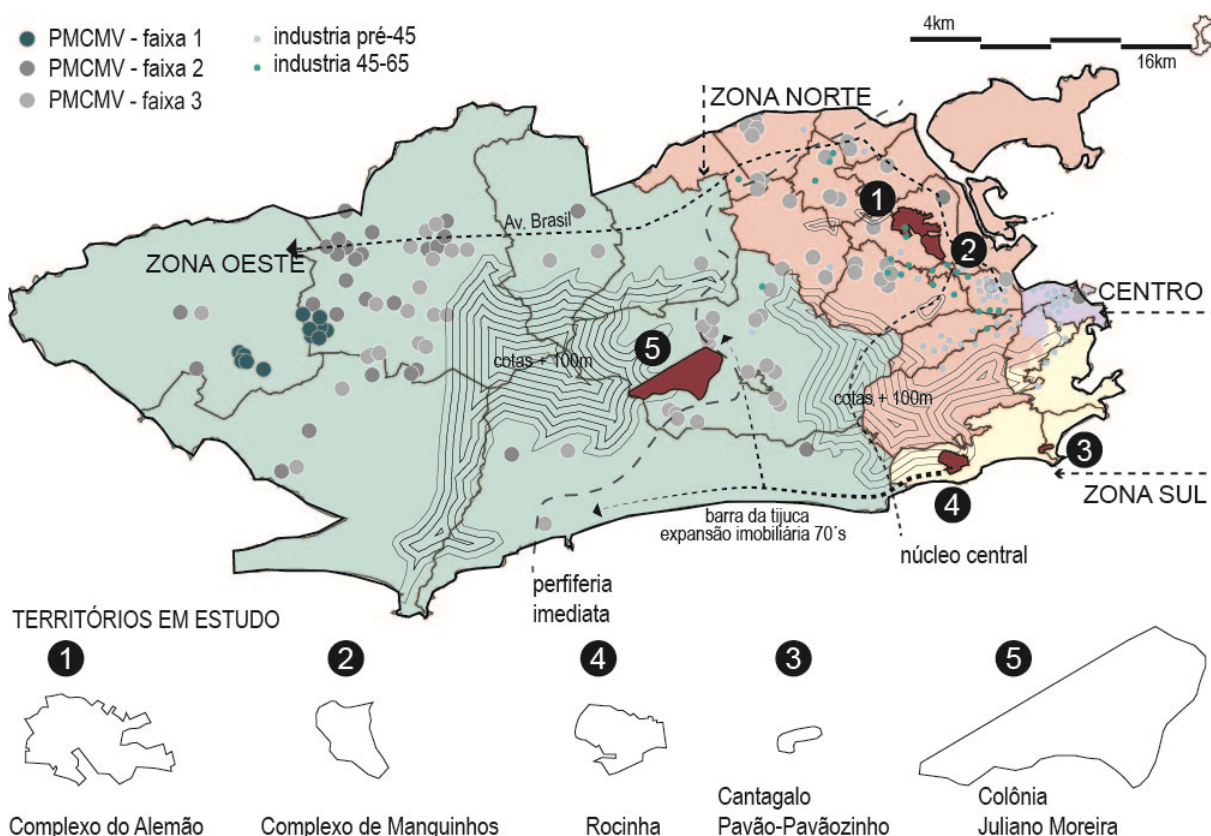
ocupação mais densa veio somente acontecer a partir do final dos anos 1980. Poderíamos caracterizar, assim, o território em três grandes áreas: 1) área institucional na sua maioria de preservação ambiental que corresponde a cerca de metade do território, 2) área institucional com ocupações dispersas que faz a transição, 3) área de ocupação mais densa na fronteira com o bairro de Curicica. Esta última área tem uma morfologia que se aproxima dos padrões de Favelas planas com malha irregular, lotes estreitos e casa de um ou dois pavimentos. No entanto, apresenta uma densidade bastante baixa comparada com os outros casos de estudo. O território constitui-se, assim, com um padrão com características híbridas entre o rural e o urbano, onde cada família ainda apresenta um vínculo forte com a produção agrícola de base familiar.

Figura 8. Matriz comparativa da morfologia territórios em estudo



1.3. PAC-UAP e PMCMV - Comparação e Localização da Inserção Urbana

Figura 9. Localização dos territórios em estudo na síntese da evolução urbana do Rio de Janeiro, comparação com localização empreendimentos PMCMV



Fonte: elaboração própria a partir de Abreu (1994) e Jaenisch (2014).

Na Figura 9, procurou-se sintetizar os marcos da evolução urbana do Rio de Janeiro, localizando os territórios do PAC-UAP em estudo. Pode-se observar que Manguinhos e Alemão estão muito próximos da dinâmica industrial pós-45, enquanto que Rocinha e Cantagalo estão localizados no coração da Zona Sul. A Colônia Juliano Moreira fica no final do eixo para norte da expansão imobiliária da Barra da Tijuca/Jacarepaguá dos anos 1970, ou seja, uma zona de transição entre o urbano periférico informal / rural. Na Figura 9, aproveitamos ainda para fazer uma primeira comparação entre o PAC-UAP e o PMCMV[E] quanto à tendência de localização. Se as faixas 2 e 3 do PMCMV tendem a estar mais dispersas ao norte da Zona Norte e ao norte da Zona Oeste, a faixa 1 tende a concentrar-se na Zona Oeste já no final do eixo de expansão para Oeste, no limite norte do Município. Vale destacar que a Zona Oeste, a par com o que o estudo denomina como “subúrbio”, são as regiões

onde os valores para o operariado, proletariado do terciário e subproletariado são menos díspares entre Favela e não Favela. Identificamos, assim, uma diferença no padrão de localização entre os dois programas: o PAC-UAP, apesar de só atuar nos espaços de assentamentos precários, consegue atender a territórios bastante diversos entre si. Como vimos na estrutura socioespacial, os territórios, não obstante espaços de concentração de baixa renda, são também espaços onde coexistem de perfis socioeconômicos diversos, com um percentual significativo de classe média, operariado e proletariado. As intervenções do PAC-UAP têm, deste modo, um significado de maior coesão socioespacial no sentido de que, apesar de atuarem diretamente na população mais vulnerável, indiretamente impactam a cidade como um todo. Já o PMCMV, ao “dividir” a sua atuação por faixas de renda e ao concentrar a sua produção de faixa 1 nos limites da mancha urbana, tende a aprofundar a desigualdade espacial e a segregação da população de baixa renda face à cidade.

1.4. Síntese

Podemos sintetizar que a evolução urbana do Rio de Janeiro se deu por um processo comandado pelas elites, seja através da dinâmica do mercado imobiliário, seja pelo maior poder e controle através do Estado. Vimos como o Estado é atravessado por um conjunto de interesses que resultam numa atuação contraditória perante os casos e temas em estudo. Se por um lado o mercado tende a expulsar a população de baixa renda, esta constitui a base da mão de obra necessária para o sistema produtivo e de reprodução das classes mais abastadas. A evolução urbana dos espaços populares está vinculada à permanente tensão histórica entre distância e proximidade do trabalho e moradia. O papel do Estado acompanha estas contradições alternando entre o *laissez-faire* liberal, a, o autoritarismo com repressão e remoção e a insuficiência de atendimento de políticas sociais na maior parte dos momentos vinculados aos interesses das elites em fenômenos do tipo populistas e clientelistas. Estas variações vão depender das relações de forças e arranjos num determinado momento histórico.

Na análise morfológica, encontramos grande diversidade de padrões, bem como perfis territoriais distintos que refletem as diferentes construções históricas da

ocupação dos territórios. Podemos fazer uma síntese de alguns padrões. Em relação à topografia que Mangueiras e Colônia Juliano Moreira apresentam, sendo os territórios mais planos, veremos que, por esta razão, são os locais mais propícios à construção de novas habitações. Por outro lado, Rocinha, Alemão e Cantagalo desenvolvem-se em morros, o que representa uma maior desafio à implantação de habitações. Com exceção da Colônia Juliano Moreira, os territórios estão bem localizados em relação a eixos de transportes. Cabe ressaltar que, no Alemão, o miolo do território tem dificuldades de acesso a esses eixos. Já os territórios da Zona Norte, próximos de eixos viários e linhas férreas de âmbito regional têm uma característica de polo industrial em fase entrópica com grandes lotes industriais e de infraestrutura pública. Já a Zona Sul caracteriza-se por uma maior densidade de ocupação com poucos espaços livres, com áreas apresentando um alto grau de formalização e edificações que se aproximam dos padrões do “asfalto”. A CJM apresenta uma especificidade rural nos limites da mancha, aspecto que é bastante útil na pesquisa, permitindo uma leitura dos processos de urbanização de assentamento precário nas áreas de expansão urbana. Consideramos, por isso, que os cinco territórios são, desta forma, uma amostra com uma representação razoável das dinâmicas espaciais da grande maioria das cidades, áreas centrais, periferias consolidadas e periferias em expansão.

A morfologia da desigualdade foi, num determinado momento, sintetizada por Zuenir Ventura (1994) como Cidade Partida, onde existiriam duas cidades coexistindo no mesmo espaço urbano. Jailson de Souza e Silva (2012), em “O Novo Carioca”, procura atualizar as representações de Favela rebatendo o conceito de Ventura, numa caracterização que sintetiza os processos aqui narrados:

a cidade é atravessada por um conjunto de práticas de circulação que faz com que ela não seja “partida” para os pobres, pelo menos não na dimensão da inserção no território, de forma global. (...) Acho que talvez fosse mais adequado falar que o “Estado é partido” pois ele, dominado pelo interesse em servir apenas a grupos sociais específicos, não cumpre o seu pretenso “papel universal”. Da mesma forma temos um “Mercado partido”, pois, dominado por preconceitos e visões de custo x benefício, nunca reconheceu o conjunto de moradores da cidade como cidadão plenos de direitos (SILVA, 2012, p. 21-22).

2 PROGRAMAS: AS POLÍTICAS CHEGAM AOS TERRITÓRIOS

Os Programas aqui estudados relacionam-se diretamente com a problemática do acesso à habitação e, num sentido mais lato, com a ideia de direito à cidade como proposta por Lefebvre (1968). A habitação é o componente de maior impacto na configuração espacial das cidades. No sistema capitalista, o acesso à habitação é predominantemente feito através do mercado, que, ao ser um sistema gerador de desigualdades, impossibilita a maioria da população de acumular recursos suficientes para poder suprir esta necessidade. Esse fato leva à emergência de duas outras lógicas de acesso à moradia: através da autoconstrução ou da atuação do Estado (ABRAMO, 2009).

A autoconstrução foi o modo através do qual certos grupos sociais conseguiram se estabelecer nas cidades através da ocupação de solo urbano, seja através de ações coletivas, seja através de ações individuais (ABRAMO, 2009) Este processo deu origem a uma tipologia de forma urbana: os assentamentos populares informais (“Favelas”). Deste modo, a cidade, e, em particular, a habitação, são campos de disputa, ou como caracteriza Luciana Lago (2012, p. 9), configuram um conflito urbano:

um conflito urbano que passou a ocupar a esfera pública nos anos 80 e que se mantém ativo: empresas do setor construtivo e movimentos sociais organizados nacionalmente disputam a apropriação e a gestão do fundo público para a habitação.

O acesso à habitação através do Estado exige dos grupos sociais o acúmulo de outros tipos de capital (político, institucional ou simbólico) de modo com que possam gerar, na sociedade, o reconhecimento da necessidade de atuação do Estado. Além disso, como mostram as análises sobre a política habitacional pós-BNH, ao longo das décadas de 1970 e 90, foi-se consolidando um relativo consenso em torno da ideia de que os moradores de favelas tinham direito a permanecer nos lugares em que residiam. Caberia assim ao poder público melhorar as suas condições de moradia por meio de ações de regularização fundiária e de urbanização dos assentamentos. Esse consenso se refletiu muito claramente na Constituição de 1988, nas Constituições estaduais e Leis orgânicas dos Municípios

e, também, no Estatuto das Cidades que iremos aprofundar nos Capítulos 4 e 5 (TURNER, 1972; 1976; VALLADARES, 1980; 2009).

Após a redemocratização, como fruto da instabilidade social e econômica dos anos 1990, no Brasil, as políticas habitacionais não lograram se instituir enquanto prioridade política em nível Federal. Estas ficaram, sobretudo a cargo dos Estados e Municípios. No Rio de Janeiro, os programas de remoção de Favelas deram lugar a programas de urbanização²¹ onde se começaram a desenvolver as primeiras metodologias de Urbanização de Favelas que serão a base de trabalho para a implementação da Secretaria de Habitação em 1993 com foco na atuação em Favelas. Esta seria responsável pelo Programa Favela-Bairro, marco na atuação em Favelas cuja referência foi fundamental nos Programas em estudo, sobretudo no PAC-UAP, como detalharemos de seguida (CARDOSO, 2007a; 2007b; DENALDI, 2003).

2.1. Gênese das intervenções: o Favela-Bairro

Em 1993, tendo a urbanização de favelas sido reconhecida tanto na Lei orgânica quanto no Plano Diretor da Cidade (NUNES, 2012), a Prefeitura cria o programa Favela Bairro, que irá contar com recursos do BID, mantendo-se ao longo dos anos e nos governos que se seguem. O Favela Bairro tinha como objetivos a integração das áreas de Favela à cidade formal, com implantação de serviços básicos, infraestrutura regularização de acessos viários e regularização fundiária (MENDES, 2006). Foram realizadas intervenções no total de 147 Favelas. O programa foi considerado bem-sucedido, tendo sido “exportado” para outras cidades do Brasil e do exterior (CARDOSO; ARAÚJO; COELHO, 2007)

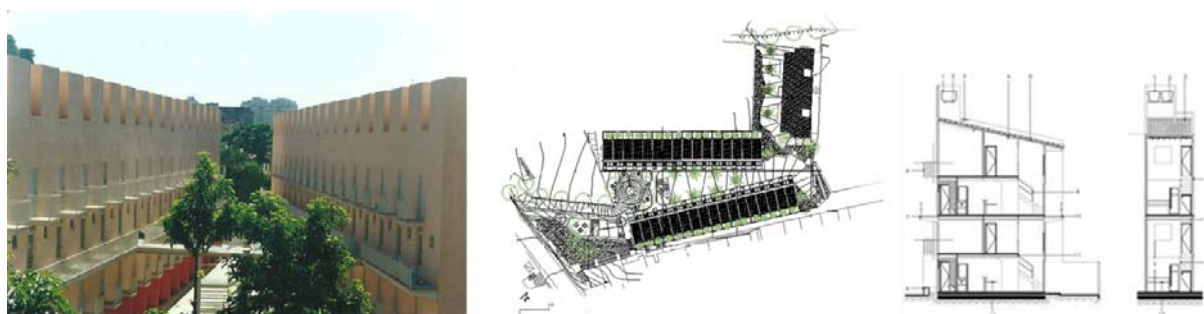
O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) estabelecia um limite máximo de moradias a ser construídas para reassentar os moradores deslocados por processos de desadensamento (abertura de vias, áreas de risco, etc.), o que era contestado pelos técnicos da Prefeitura. De qualquer forma, é consenso entre os técnicos do setor que seria necessário um certo grau de reassentamentos, dependendo das condições locais e do projeto final e que esses reassentamentos devessem ser feitos preferencialmente em áreas situadas no interior das favelas ou em sua periferia imediata (DENALDI, 2003; BUENO, 2000). Esse é um tema

²¹ Projeto Rio, Projeto Mutirão e Mutirão Remunerado.

importante, pois, como veremos adiante, haverá uma permanente tensão em relação aos projetos para as novas unidades habitacionais. A limitação da escala de remoções e novas edificações significou que os projetos de habitação (mas também os equipamentos e desenhos urbano) no âmbito do programa tivessem um caráter pontual, contrastando com políticas anteriores de realojamentos em massa em grandes conjuntos habitacionais. Nos depoimentos recolhidos, os arquitetos reconhecem que o projeto habitacional no Favela-Bairro permitia “*um maior exercício formal*”, onde a forma e função do objeto arquitetônico da moradia poderia ser melhor adaptada ao contexto em que se inseria (Entrevista nº 7).

Identificamos que todos os projetistas envolvidos nos PAC-UAP em estudo tinham participado do programa Favela Bairro, e em diversas entrevistas este foi classificado como um marco no percurso profissional dos envolvidos, sendo referidas metodologias de projeto e mesmo referências a tipologias arquitetônicas que serviram de base aos projetos habitacionais do PAC-UAP. Cabe referenciar, por exemplo, a habitação produzida no morro dos Macacos, cuja qual tentou ser replicada com adaptações no PAC-UAP do Complexo do Alemão.

Figura 10. Habitação Favela-Bairro - Morro dos Macacos (Vista, Planta da Implantação, e Cortes da Unidade Habitacional).



Disponível em: <jauregui.arq.br>.

O Favela Bairro constituiu um corpo de conhecimento quer nos escritórios de projeto, quer nos órgãos públicos, avançando bastante sobre as limitações e desafios da urbanização de Favelas. Do ponto de vista simbólico, significou uma alteração de paradigma, alcançando grande visibilidade, o que o transformaria num caso de estudo em nível . No entanto, são apontadas críticas à estratégia de atuar com foco na implantação de infraestrutura e equipamentos com o objetivo de criar uma dinâmica urbana (mercado) que por si só acreditava resolver as questões relativas à precariedade habitacional. Se por um lado isto não alterava as condições

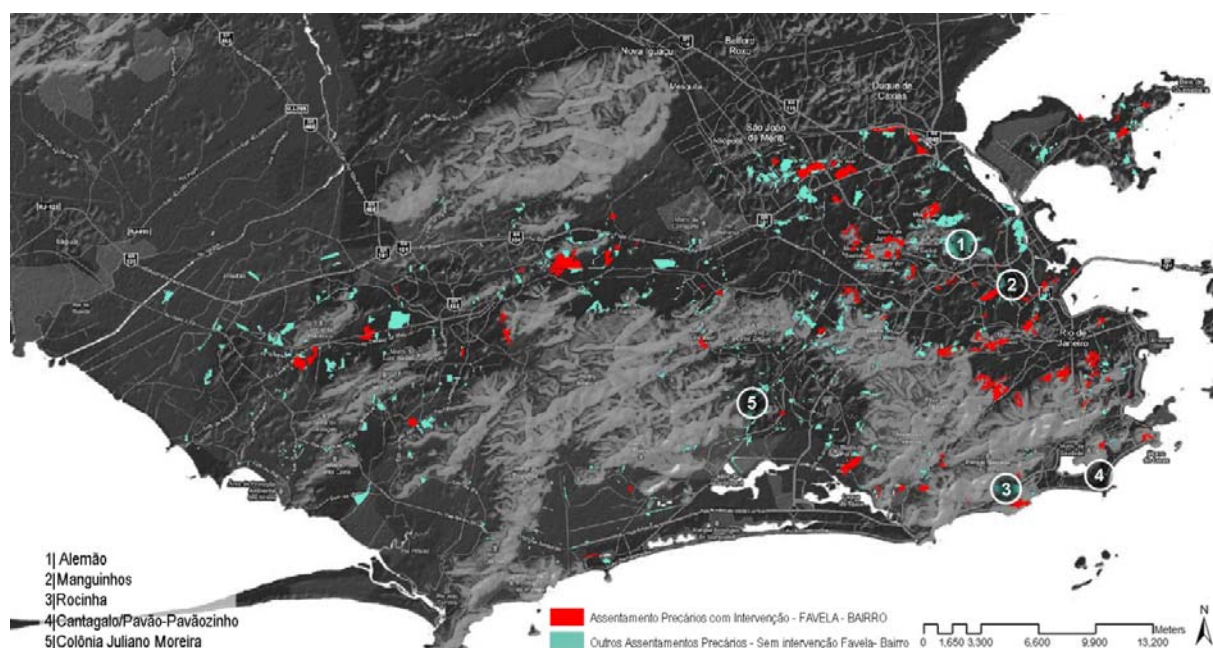
de precariedade das populações, em alguns casos originou processos de valorização imobiliária que “expulsaram” moradores destes territórios, originando novos assentamentos precários. Para além deste fator, são apontadas críticas na falta de participação efetivas das populações, baixa qualidade da execução das obras, intervenções incompletas, deficiente atuação do poder público no pós-obra e insuficientes recursos para programas sociais. O resultado é que, salvo raras exceções, a maioria das intervenções do Favela-Bairro deterioraram-se rapidamente ou foram insuficientes para alcançar o objetivo do Programa, que era o da integração da Favela à cidade (CARDOSO, 2007; ANDRADE, 1998).

Originalmente, esse programa era voltado para favelas de porte médio e, a partir dessa experiência inicial, a Prefeitura desenvolveu dois subprogramas: o “Bairrinho”, dirigido para pequenas favelas, e o “Grandes Favelas” (CARDOSO; ARAÚJO; COELHO, 2007) cujo principal projeto foi desenvolvido para a favela de Rio das Pedras, na região da Barra da Tijuca:

“(…) depois disso de Rio das Pedras levou a uma consciência maior de se criar um plano de desenvolvimento urbano, um PDU, que foi feito para o Alemão como para Manguinhos. Que era um Plano macro, não era algo imediatista, era um plano de gestão pública de 4 em 4 anos (...)” (ENTREVISTA n. 2).

Baseada nesta experiência, a Prefeitura desenvolveu uma nova abordagem para grandes favelas: os Planos de Desenvolvimento Urbanístico (PDU).

Figura 11. Localização dos casos de estudo no mapa intervenções do Favela-Bairro e outros assentamentos precários. Elaboração própria a partir de STAMPER, Jota /ISR.



2.2. Projetos em carteira

O governo Federal já no documento de lançamento do programa colocava como definição para a carteira de investimentos critérios que se baseavam na “busca de resultados mais rápidos”, tendo optado o governo “por recuperar a infraestrutura existente, concluir projetos em andamento e buscar novos projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social” (TRINDADE, 2009 apud BRASIL, 2007).

2.2.1. Alemão e Manguinhos: plano de desenvolvimento urbanístico (PDU)

A formulação dos PDU surge das lições aprendidas pelo Favela Bairro onde se concluiu que as grandes Favelas ou Complexos de Favelas, pela sua escala, necessitariam de uma abordagem diferente. Deste modo, a atuação do poder público deveria ter um horizonte temporal maior que a intervenção física, ou seja, a política de urbanização deveria passar de ser uma política de governo, no horizonte de um mandato, para passar a ser uma política de Estado como acontece (ou deveria acontecer) com os Planos Diretores. Assim, a Prefeitura contrata a elaboração de dois PDUs²² no Complexo do Alemão e Manguinhos. O trabalho é desenvolvido entre 2002 e 2004; no entanto, a Prefeitura só publica o PDU do Complexo do Alemão em Diário Oficial em 20 de dezembro de 2006, um mês antes do anúncio do PAC. Conforme o preâmbulo que consta no decreto, o Plano não era um plano de intervenção imediato, era um “(...) *instrumento legal na configuração espacial e socioeconômica da área, através do controle do uso do solo, do volume das edificações e da densidade populacional*” (DECRETO Nº 27470/06). Em Manguinhos, foram elaboradas apenas as duas primeiras fases (identificação e diagnóstico), não tendo sido finalizadas a terceira e última (prognose) onde seriam apontados os eixos de atuação. Um dos motivos apontados para a não finalização teria sido a falta de participação social na formulação e avaliação. Cabe ainda referir que a Prefeitura já tinha desenvolvido, desde 2005, um processo licitatório para intervenções no CHP2²³ com financiamento por parte do BID (TRINDADE, 2012).

²² As empresas contratadas foram a PAA e Agraar, cujo arquiteto responsável foi Jorge Mário Jauregui, quem mais tarde desenvolveria os projetos do PAC-UAP no Alemão e Manguinhos através de um outro escritório de projetos.

²³ CHP2 é uma comunidade de Manguinhos que tem origem num Conjunto Habitacional Provisório construído nos 1950 e que serviria alojamento provisório até solução definitiva pelo poder público. Sem essa solução, com o tempo, tornou-se permanente.

2.2.2. Colônia Juliano Moreira: processo de municipalização

Apesar de que, como vimos anteriormente, o processo de “favelização” e as tentativas de ordenamento do território serem anteriores, podemos considerar que a gênese da intervenção do PAC-UAP na Colônia remete ao processo de municipalização deste território. Este processo inicia-se em 1995, envolvendo técnicos da Prefeitura do Rio de Janeiro e do Ministério da Saúde (Governo Federal), que era o responsável pela gestão do equipamento e daquele território. Sem repassar definitivamente a propriedade para o município, o primeiro passo foi a transferência da gestão para a Prefeitura, sendo criado o Instituto Municipal de Assistência à Saúde Juliano Moreira (IMASJM) sob alçada da Secretaria Municipal de Saúde. Este Instituto, sem apoio de outros órgãos da Prefeitura, não consegue conter as ocupações do território e o processo de venda de lotes pelos próprios funcionários. Em 2001, é criada a Equipe Foco-Local com técnicos de várias secretarias municipais para elaborar um Plano de Trabalho e iniciar o processo de regularização fundiária das ocupações informais. Em 2003, foi feito o zoneamento da Colônia que iria vigorar no PAC-UAP, dividindo-se o território em seis setores separando o que seriam as áreas dos equipamentos hospitalares e as áreas com ocupações urbanas. Já em 2006, a Prefeitura cria um novo grupo de trabalho coordenado pela secretaria de urbanismo e incluindo as secretárias de habitação, saúde e meio ambiente, procurando articular a atuação municipal, tendo em vista conseguir recursos federais (MENDO PÉREZ, 2014)

Entretanto, e em paralelo a este processo de municipalização, um outro processo ligado à Fundação Bento Rubião (FBR) e à União Nacional por Moradia Popular (UNMP) vinha se consolidando, o que daria origem ao projeto do Grupo Esperança, no âmbito do PMCMV[E]. Segundo os depoimentos recolhidos, a capacidade de articulação política das lideranças destes Movimentos Sociais foi decisiva para que a Colônia fosse incluída no PAC-UAP. A citação longa colocada a seguir justifica-se para entender a complexidade do processo nas vésperas do anúncio do PAC-UAP, em 2007:

“porque foi o seguinte a Fundação tinha um trabalho com a regularização fundiária e de assessoria contra despejos, etc.... e na época, havia um despejo de uma comunidade de umas 70 unidades aqui em Laranjeiras, chamada Rua Alice”...”e nessa luta de tentar evitar o despejo que foi uma luta ganha”...” eu fui na Secretaria Nacional de Patrimônio da União”...” que

era uma pessoa conhecida do Fórum da Reforma Urbana, colega antiga de militância, falei com ela que eu precisava de um terreno para reassentar as famílias da Rua Alice, aí ela me ajudou... em uma reunião com o então gerente regional e na conversa ele falou da Colônia como possibilidade”

“e eu me lembro direitinho, foi logo que assumiu o Secretário de Habitação do Estado do Sérgio Cabral,”...” e na posse dele tinha na época toda aquela adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, “...” e eu tava naquela dificuldade de conseguir concretizar, já havia a definição política da SPU [Secretaria de Patrimônio da União] de destinar uma área para a gente “...”e aí passou a Secretária Nacional de Habitação, ela passou falou comigo e disse “você precisa nos ajudar”, lembro direitinho, até foi esse o termo que eu usei, tem um terreno que tá precisando [imperceptível] na rua Alice, e era um filé mignon no Rio de Janeiro esse terreno, dia seguinte ela me ligou, “explica que história de filé mignon é esse?” ... “é uma área com tantos hectares na área do PROJAC da Globo, A Globo, quer aquilo ali, a Globo teve interessada um tempão”

“aí fui para Brasília só para isso até, eu, ela e a secretaria lá da SPU, e ela na época, tava procurando áreas para fazer algo que acho que só teve na Colônia e algum outro local que eu posso ver para você, que acho que foi Belo Horizonte, que era uma modalidade do PAC com cardápio ampliado que tivesse produção e habitação”...”bom e aí, eu modéstia à parte também, falei, “pera aí vocês vão dar dinheiro para o PAC assim, e na época era César Maia né, vocês vão dar assim de mão beijada, para a Prefeitura, inimigo político” e aí ela, e daí surgiu a ideia do Conselho Gestor” (ENTREVISTA Nº 5).

2.2.3. Cantagalo/Pavão-Pavãozinho: um contrato em aberto

Como vimos, estas duas comunidades têm um longo histórico de pioneirismo na urbanização de Favelas onde se desenvolveram projetos-piloto ainda no mandato de Leonel Brizola no princípio dos anos 1980, sendo dessa época a instalação do Plano Inclinado e a abertura da Estrada do Cantagalo. A sua localização na Zona Sul, na fronteira dos bairros turísticos de classe média/alta Ipanema e Copacabana, faz com que recebam uma atuação prioritária do poder público. Em 1995, um projeto do policiamento comunitário foi implantado pelo 19º BPM em parceria com a ONG Viva Rio, posteriormente cancelado sob pretexto de urgência da necessidade da utilização de estratégias de enfrentamento ao crime organizado. No ano de 2000, várias revoltas de moradores de Favela eclodiram após uma suposta ação de policiais no Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, com protesto nos bairros de Copacabana bastante noticiadas pela imprensa. Sob pressão midiática e em resposta aos protestos, o recém-eleito Governador do Estado Anthony Garotinho cria o

Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE, instalando em Setembro de 2000 postos de policiamento nas comunidades (CARDOSO, M., 2005).

Em 2001, o Governo do Estado estabelece um contrato com a construtora OAS para obras de urbanização. As obras estariam previstas para se iniciar em 2003, estando previstas intervenções de infraestrutura (abastecimento de água, esgoto e drenagem), pavimentação, identificação e ampliação de rua, reflorestamento, reassentamento fundiário, uma creche, praça pública, área de lazer e, ainda, revestimento externo e pintura de moradias (Entrevista nº 6)²⁴. Segundo Inzaga e Pereira (2014), a elaboração dos projetos foi feita internamente pelo corpo técnico do Governo do Estado para a construtora (CARDOSO, M., 2005). Em depoimento recolhido, o projeto não fora aprovado pela Caixa Econômica Federal e, portanto, houve necessidade da contratação de um escritório de projetos:

“... o Pavão/Pavãozinho só foi colocado porque já existia um contrato em aberto, que a OAS tinha esse contrato com o Governo do Estado, e que a Caixa Econômica Federal não tinha aprovado na época, o projeto da urbanização da Favela.”...”.teve um contrato de obra e dentro dessa obra existia um projeto que gerou um orçamento para obra me parece que esse projeto não estava aprovado na Caixa Econômica Federal mas o contrato de obra não foi cancelado ele tinha sido só paralisado, então na verdade o Governo do Estado não precisaria de fazer nova licitação de obra, era só reabrir esse contrato e precisava só de um projeto que fosse aprovado pela Caixa Econômica Federal para dar andamento às obras” (ENTREVISTA Nº 6).

O projeto foi, então, realizado para pleitear os recursos do PAC-UAP; no entanto, tinha que se enquadrar no contrato já vigente de obra, mas procurando evitar a necessidade de uma nova licitação. Para além desta condicionante, o projeto tinha ainda que se articular com o Plano do Metro já contratado pelo Governo do Estado, cuja obra emblemática era um Elevador Panorâmico que faria a conexão da Estação do Metrô na cota baixa dos bairros “formais” com o morro do Cantagalo:

24

Disponível em:
<<http://www.perfuradores.com.br/index.php?CAT=pocosagua&SPG=noticias&TEMA=Not%EDcia&NI D=0000000538>>. Acesso em 06 set. 2017.

“Existiam algumas premissas do Governo do Estado que era conexão com o Metro, a nova estação de Metro de Ipanema que não tinha na época, mas já tinha o Plano do Metro, o elevador não fazia parte do projeto de urbanização da favela já fazia parte do Contrato do Metrô então a ideia era, acessibilidade equipamentos de referência, habitação para a retirada dos moradores para fazer a urbanização e a acessibilidade” (ENTREVISTA Nº 6).

2.2.4. ROCINHA: O Concurso IAB e um Plano Diretor

A gênese do PAC-UAP, na Rocinha, e a sua execução através do Governo do Estado são o resultado da confluência de dois processos. Um primeiro na esfera dos arranjos político-partidários no poder público, e, em paralelo, com a demanda surgida no território resultado da disputa/conflito das populações. A figura de Luiz Paulo Conde, arquiteto, ficou marcada pelos projetos Rio-Cidade e pelo referido Favela-Bairro. Conde foi Secretário de Urbanismo durante o mandato do Prefeito César Maia e seu sucessor enquanto prefeito do Rio de Janeiro a partir de 1996, derrotando nas eleições Sergio Cabral (quem viria a ser Governador do Estado em 2006). Na eleição seguinte, César Maia rompe com Conde e ambos disputam a eleição para Prefeitura de 1999. César Maia ganha por escassa margem (51% contra 49%)²⁵. Com este capital político acumulado, é eleito vice- Vice-Governador e Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente no governo de Rosinha Garotinho, mulher do ex-Governador Anthony Garotinho.

Em maio de 2004, conflitos entre facções do Vidigal e da Rocinha alarmaram as populações dos bairros de classe média que, através das suas Associações de Moradores, criaram o Fórum Técnico de Urbanização da Rocinha²⁶, de onde surgiram várias propostas de urbanização, inclusive para o terreno onde no PAC-UAP viria a ser construído o Núcleo Habitacional. No ano seguinte, o grupo apresentou os resultados a Luiz Paulo Conde, quem informou que já estava sendo lançado pelo Governo do Estado um Concurso Nacional de Ideias para Urbanização do Complexo da Rocinha a ser organizado pelo Departamento do Rio de Janeiro do

²⁵ Conde era o favorito nas pesquisas de opinião e apoiado pelo então Governador Anthony Garotinho, mas um série de gafes “mancharam” a sua imagem pública na última semana de campanha.

²⁶ Organizações presentes no Fórum: Associação de Moradores da Comunidade Parque da Cidade, a AMASCO – Associação de Moradores de São Conrado, a AMALGA – Associação de Moradores da Gávea, a Câmara Comunitária da Barra da Tijuca, a AMALEBLON, a PUC-RJ, a EARJ- Escola Americana do Rio de Janeiro, o IAB-RJ, a FIRJAN e a OAB-RJ

Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ). Bastante mobilizado, o Fórum, após negociações, conseguiu, para além de representação no júri do concurso, que as suas propostas fossem apresentadas como base de projeto e, para além disso, organizaram uma equipe concorrente em torno do Arquiteto Luís Carlos Toledo. A sua proposta saiu vencedora do concurso e, em 2007 após a eleição de Sérgio Cabral para Governador, a equipe foi contratada para desenvolver um Plano de Desenvolvimento até a fase de Projeto Básico, que viria a resultar no que ficou conhecido como Plano Diretor da Rocinha²⁷ (MARANHÃO, 2015).

Este Plano dividiu o território em quatro áreas, correspondendo a cada uma um Plano de Intervenção e de intervenções nas Zonas de Abrangência com o seguinte escopo:

- Área 1²⁸ – 450 Unidades Habitacionais; Alargamento da Rua 4; Unidade Hospitalar.
- Área 2 – Ações de realocação; Praça limitadora do crescimento; Unidades de reassentamento; Melhorias Habitacionais.
- Área 3 – Ações de realocação; Construção de Planos Inclinados; Complementação do sistema viário; Unidades de realocação.
- Área 4 – Ações de realocação; Áreas de amortecimento em direção ao Parque Nacional da Tijuca – Parque Ecológico; Construção de uma Creche-referência; Construção de um Centro Cultural.
- Zonas de Abrangência: Passarela da Rocinha; Centro Esportivo; Tratamento das fachadas voltadas para a Estrada Lagoa Barra (Fundação Bento Rubião).

²⁷ Oficialmente, Plano de Desenvolvimento Socioespacial da Rocinha.

²⁸ Esta área foi a área exemplar a ser apresentada no concurso. Foi também a área que recebeu a intervenção do PAC-UAP.

2.3. Do congresso ao canteiro: PAC-UAP (2007) e PMCMV (2009) – Construção de agendas e formulação dos programas

Após apresentar os antecedentes dos Programas nos territórios de estudo, cabe agora contextualizar ao leitor no período que vai do final do primeiro mandato de Lula, com a sua reeleição em outubro de 2006, até à crise internacional de 2008, quando são anunciados o PAC-UAP e o PMCMV. Em 2007, o contexto econômico era favorável em parte devido ao aumento do valor das *commodities*, permitindo que Lula implementasse a estratégia proposta em campanha eleitoral de alavancar o desenvolvimento econômico com um forte investimento público. Cabe ressaltar, no entanto, que a ideia de um grande programa econômico não surge isoladamente em 2007, mas vinha sendo construído já no primeiro mandato de Lula dentro das restrições orçamentárias atreladas à dívida pública com instituições financeiras internacionais:

O PAC nasceu como desdobramento do Plano Piloto de Investimentos (PPI), uma proposta negociada com o Fundo Monetário Internacional (FMI), durante o primeiro governo Lula, para que os gastos em investimentos em infraestrutura fossem debitados do cálculo do superávit primário (LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013, p.12).

Nesse marco, foi lançado no primeiro mês do segundo mandato de Lula o PAC enquanto programa econômico de investimento público em infraestruturas e onde se inscreve o eixo de urbanização de assentamento precários, o PAC-UAP. Ao longo de 2007 e 2008, assistiu-se à aceleração da produção de moradias a partir da ampliação da oferta de financiamentos imobiliários potencializada pela queda da taxas de juros e por mudanças regulatórias no SBPE e no FGTS. No entanto, em meados de 2007, começa a desencadear-se a crise dos *subprime* no setor imobiliário americano, que iria arrastar a economia mundial para uma forte recessão com o seu auge em setembro de 2008. No Brasil, no dia 29 de Setembro, o índice da Bolsa de Valores de São Paulo caiu cerca de 10%, chegando a ser acionado o mecanismo de interrupção de transações. As empresas do setor da construção e imobiliário que, anos antes, haviam aberto o seu capital em Bolsa, sofreram quedas acentuadas. Estes setores pressionaram o governo por medidas de combate à crise e finalmente em março de 2009, através de uma articulação direta com a Casa Civil e com o Ministério da Fazenda, é lançado o PMCMV como Medida Provisória (MP 459) (BONDUKI, 2009; AMORE, 2015).

Previamente à descrição dos Programas, importa referir que, na sua comparação, é fundamental ter em conta que estes não são entidades estanques e que, ao longo do período em estudo, foram sofrendo alterações. A nomenclatura tanto no PMCMV como no PAC são guarda-chuvas, ou “marcas”, onde cabem uma série de modalidades (nomenclatura utilizada pelo Governo para o MCMV) ou subprogramas como irei denominar para o PAC. As nomenclaturas variam ao longo da execução dos programas e, em alguns casos, a mesma nomenclatura tem diferentes usos: “programa”, “eixo temático”, “ação/modalidade”. Outro aspecto que dificulta uma comparação “paralela” entre os Programas é que, desde a sua formulação, as nomenclaturas se interligam. O PMCMV, quando anunciado, recebe a chancela de PAC. Para além do significado de “marca” na narrativa do discurso político, receber a chancela de PAC trouxe implicações objetivas:

Significa que ele será incluído em um processo de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil e por vários outros colegiados de acompanhamento, como se indicará mais adiante; de outro lado, que ele estará isento de quaisquer contingenciamentos orçamentários. Além disso, mais recentemente, os projetos do PAC foram ainda beneficiados com o Regime Diferenciado de Contratações de Obras Públicas (RDC), que reduz exigências da Lei de Licitação Pública (Lei no 8.688) (LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013, p. 12).

Esta interligação foi se estreitando ao longo da sua execução e as duas “marcas”, PAC-UAP e PMCMV, praticamente se fundiram nos governos da Presidente Dilma (2011-2016):

O Minha Casa Minha Vida, na Fase 2, acabou tornando-se o meio para a produção de habitações novas nos contextos das urbanizações de favelas executadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), justificada em função de sua maior agilidade na elaboração de projetos e realização das licitações de obras (AMORE, 2015, p. 21).

Apesar desta interligação, procuraremos doravante descrever os Programas recorrendo à bibliografia disponível no sentido de ilustrar que existem diferenças substanciais entre um e outro. Para além disso, relembramos que dentro do PMCMV existem duas modalidades, o Empresarial PMCMV[M] e a modalidade Entidades

PMCMV[E]. Sobre o PMCMV, existe extensa literatura. Destaco a publicação “Minha Casa... e a cidade”, coordenada por Caio Santo Amore, Lúcia Shimbo e Maria Beatriz Rufino, síntese final de um trabalho da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia (2015) composta por equipes de oito Estados. A rede delineou metodologias de análise comuns, resultando tanto na produção de relatórios regionais aprofundados, como leituras nacionais do Programa. Apesar do trabalho da rede ter focado na modalidade Empresarial, uma vez que esta representou a quase totalidade da produção, também foram realizadas pesquisas de casos de estudo sobre a modalidade Entidades ensaiando uma leitura nacional a partir do caso de São Paulo (RIZEK; AMORE; CAMARGO, 2015). Em relação a esta modalidade destinada à produção autogestionária por entidades sem fins lucrativos, é essencial referenciar a publicação realizada no âmbito do projeto Rede MORAR/TS, “Produção social da moradia no Brasil: Panorama recente e trilhas para práticas autogestionárias” (2016). Cabe destacar também a compilação de textos “Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições”, organizada por Luciana Lago (2013).

Relativamente ao PAC-UAP, as pesquisas encontradas concentram-se em avaliações locais ou regionais. A publicação “Urbanização de favelas lições aprendidas no Brasil” pretende fazer um balanço sobre o tema, avançando em leituras nacionais, mas que, no entanto, privilegia os programas financiados pelo BID com poucos casos do PAC-UAP. Constata-se, assim, a falta de um balanço nacional do PAC-UAP, tarefa ambiciosa a ser desenvolvida como agenda de pesquisa nos próximos anos. Como pesquisa de maior alcance, destaca-se a região do ABC Paulista com vários trabalhos que avaliaram a atuação do PAC-UAP em suas tantas dimensões²⁹. No Rio de Janeiro, não foi encontrada uma avaliação de alcance semelhante, havendo, no entanto, bastantes pesquisas sobre estudos de caso. Cabe referir o trabalho da FIOCRUZ no acompanhamento tanto do PAC-UAP de Manguinhos e da Colônia Juliano Moreira. Destaco, em particular, a tese de Claudia Trindade (2012) sobre Manguinhos com enfoque na participação dos moradores e a dissertação de Ayara Mendez Perez (2014), quem analisa os arranjos institucionais no território da Colônia Juliano Moreira. Ainda sobre Manguinhos, os trabalhos de Mariana Cavalcanti (2013) e Mila Lo Bianco (2011) são cabíveis de citação. No

²⁹ “Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC”, coordenado pelo Prof. Dr. Ricardo Moretti.

Complexo do Alemão, os artigos de Heitor Silva (2008)(2015) e Lúcia Santos (2014) incidem sobre os impactos da intervenção no território. Citaremos trabalhos mais específicos na análise de cada intervenção em particular.

Doravante, procurarei resumir as ações e o volume de produção dos Programas. Dada a maior produção de pesquisa sobre o PMCMV, foi dedicado ao PAC-UAP maior esforço na coleta e análise de dados primários.

2.4. O PAC-UAP

No primeiro mês de exercício do segundo governo Lula, em 22 de Janeiro de 2007, foi apresentado o Programa de Aceleração do Crescimento como uma das estratégias para alavancar o crescimento a partir de um pacote de investimentos em infraestrutura. Nas suas primeiras apresentações institucionais, a habitação constava no ponto “Estímulo ao Crédito ao Financiamento – Novas Medidas” e a descrição da medida referia que:

Concessão de crédito à CEF no valor de R\$ 5,2 bilhões em condições financeiras que permitem o enquadramento da operação como instrumento híbrido de capital e dívida, conforme definido pelo CMN. Os recursos poderão ser utilizados exclusivamente para aplicação em saneamento básico e habitação popular. “elevação do financiamento da CEF a antes públicos, para investimentos em saneamento e habitação popular.”...” ampliação em R\$ 6 bilhões, nos próximos 2 anos, do limite específico para contratação de operações de crédito do setor público e para novas ações de saneamento ambiental (R\$ 1,5 bilhão para drenagem urbana associada a projetos de saneamento integrado); e (ii) ampliação em R\$ 1,0 bilhão, em 2007, do limite de crédito para habitação, especialmente para oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal de até 3 salários-mínimos”.³⁰

Posteriormente, o PAC foi estruturado em vários “eixos” e foi dentro de um deles denominado “Infraestrutura Social e Urbana” onde se inseriu as ações de Urbanização de Favelas e Habitação de Interesse Social. A sua escala não tem precedente quanto ao nível de recursos disponibilizados por parte do Governo Federal, uma vez que as “Favelas”, historicamente, costumavam ser da competência

³⁰ Apresentação Institucional do Governo Federal datada de 22 de Fevereiro de 2007.

de Estados e Municípios (CARDOSO, 2007). No PAC-UAP, a partir de uma normativa estabelecida pelo Ministério das Cidades, as Prefeituras ou governos estaduais apresentaram os projetos ao Governo Federal, que repassou os recursos necessários através de diversos programas ou modalidades. Enquanto chancela, o PAC vai agrupar vários programas e ações que já estavam em andamento e que, ao serem catalogadas como PAC, tinham como objetivo acelerar a sua execução, simplificando procedimentos e alocando recursos quer técnicos, quer financeiros, assim como garantir a sua priorização nas despesas federais, evitando contingenciamentos. Dentro do PAC, temos, portanto, *subprogramas* que resultavam de políticas anteriores e novos programas de investimento. Dentro do que foi denominado por PAC-UAP, estão englobados os seguintes programas:³¹

Tabela 4. Distribuição de investimentos e produção de UH's por modalidade no

Programa/Modalidade	Fonte do recurso	UH previstas	Investimento 3° BE jun/16	
PPI-PAC	OGU	104.568	R\$	17.222.169.072,37
PRO-MORADIA	FIN/FGTS	50.889	R\$	5.601.518.614,33
UAP	OGU	38.318	R\$	2.777.132.833,90
HIS	OGU	35.539	R\$	905.200.942,97
PMI	FIN	1.341	R\$	865.208.514,13
Total		230.655	R\$	27.371.229.977,70
PAC/UAP				

Fonte: Ministério das Cidades.

PPI-PAC – Projetos Prioritários de Investimentos – Intervenções em Favelas, ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.

PRO-MORADIA – Criado ainda nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), financia (juros de 5%) com recursos do FGTS, Estados e

³¹ A subdivisão aqui apontada tem a haver com a forma como o Ministério das Cidades tinha estabelecido seus programas de investimento nos Planos plurianuais de Investimento, e que se transformaram dessa maneira em rubricas orçamentárias que precisavam manter a mesma nomenclatura.

Municípios nas modalidades: urbanização de áreas precárias; produção de unidades habitacionais; e desenvolvimento institucional.

UAP – Urbanização de Assentamentos Precários.

HIS – Programa da Ação Provisão Habitação de Interesse Social (Habitação de Interesse Social - HIS). Integra o Programa Habitação de Interesse Social com as modalidades de produção ou aquisição de unidades habitacionais; produção ou aquisição de lotes urbanizados; requalificação de imóveis. A Ação é implementada por meio do repasse de recursos do Orçamento Geral da União, da Unidade Orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS aos estados, Distrito Federal, municípios ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, que aportam contrapartida.

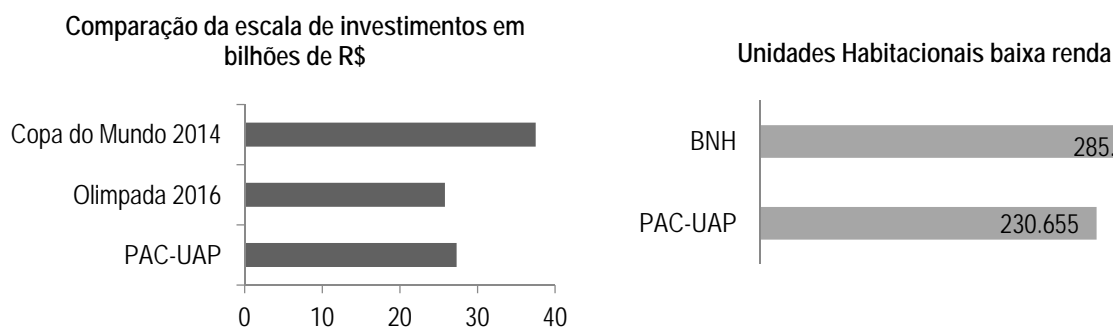
PMI – Projeto Multissetorial Integrado, um programa de financiamento criado pelo BNDES em meados da década de 1990 como fonte alternativa para financiamento de projetos de desenvolvimento urbano destinada aos Estados e Municípios³².

Do total de R\$ 619 bilhões do PAC-1 (Balanço 2007-2010), a urbanização de assentamentos precários realizou, na primeira etapa (PAC-1), um investimento de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo o país. Se colocarmos em perspectiva o total de investimento de 2007 a 2016 do PAC em urbanização de Favelas, R\$ 27,3 bilhões (MinCidades) equivaleria grosso modo ao investimento empenhado para a Copa do Mundo de 2014 (R\$ 25,8 bi), mas inferior ao investimento para as Olimpíadas (R\$ 37,5 bi). A produção habitacional do PAC-UAP também é relevante e comparada com as 285.000 UHs construídas a partir dos anos 1970 para a população de baixa renda do BNH através dos programas Perfilurb, Promorar e Programa João de Barro (BUENO *apud* TASCHNER, 1991).

³² Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2408/1/A%20set.36_Projeto%20Multissetorial%20Integrado%20%28PMI%29_uma%20an%C3%A1lise_P.pdf>. Acesso em 16 out. 2017.

Gráfico 1. Comparação da escala de investimentos em bilhões de R\$ e em UHs de baixa renda.

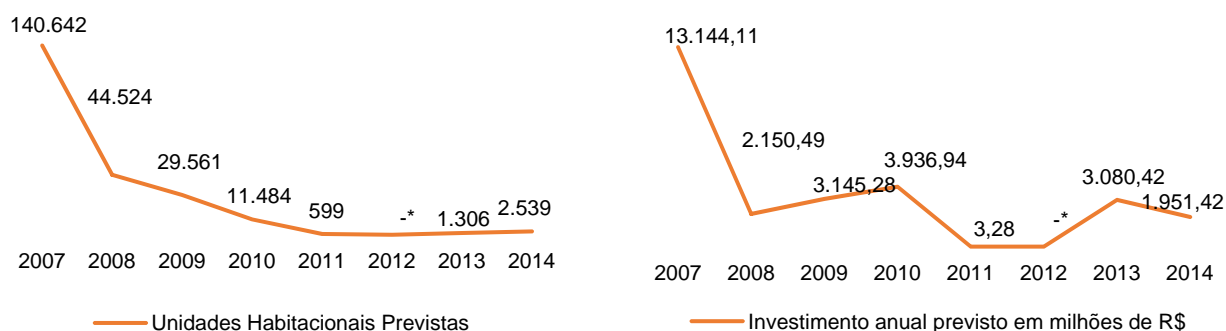


Procuraremos analisar dados da execução nacional e identificar alguns pontos comuns das pesquisas realizadas, procurando avançar numa leitura do PAC-UAP como um todo para depois aprofundarmos o caso do Rio de Janeiro.³³ O aumento do volume de investimento é uma das primeiras conclusões que se podem retirar em nível nacional, sendo fundamental analisar a sua distribuição territorialmente e ao longo do tempo. Identificamos que a evolução dos investimentos e a produção habitacional no decurso do período de execução teve uma tendência de decréscimo acentuado face ao volume inicial de contratações no primeiro ano do programa. Os investimentos no ano de lançamento (2007) representam 48% do total do investimento previsto para o período de sete anos de 2007-2014, sendo que, em nível de produção de habitações, esse valor aumenta para 61%. Vários fatores podem explicar esta concentração inicial: como vimos, a fase inicial do programa reuniu projetos que estavam já em andamento ou com algum tipo de trabalho prévio; o tempo de execução dos contratos, aliado ao calendário eleitoral, implicou que a primeira fase do PAC (PAC1) coincidissem grosso modo com o fim do segundo mandato de Lula (2010); a avaliação do programa ia mostrando debilidades na sua implementação com baixo nível de execução dos contratos; por último, o aparecimento em 2009 do PMCMV, que veio a assumir um protagonismo midiático/político enquanto principal estratégia de combate ao *deficit* habitacional, priorizando a produção em massa de unidades habitacionais novas em detrimento da urbanização de favelas. Se relacionarmos, por exemplo, a tendência

³³ Para além da Bibliografia já citada, a revisão bibliográfica teve em conta uma análise dos trabalhos apresentados no IIURBFavelas e no XVII ENAPUR.

da curva do investimento com a do número de produção nos anos de 2013³⁴ e 2014, identificamos existir uma nova tendência de subida de investimentos que não é acompanhada pela produção de unidade habitacionais.

Gráfico 2. UHs previstas e investimento anual previsto em milhões de R\$



Quadro 2. Distribuição do total nacional de investimentos e produção habitacional por ano

Ano	UH previstas	%	Investimento 3º BE jun/2016 (em milhões de R\$)	%
2007	140642	61%	R\$ 13.144,11	48%
2008	44524	19%	R\$ 2.150,49	8%
2009	29561	13%	R\$ 3.145,28	11%
2010	11484	5%	R\$ 3.936,94	14%
2011	599	0%	R\$ 3,28	0%
2012*	-	-	-	-
2013	1306	1%	R\$ 3.080,42	11%
2014	2539	1%	R\$ 1.951,42	7%
Totais	230655	100%	R\$27.411,95	100%

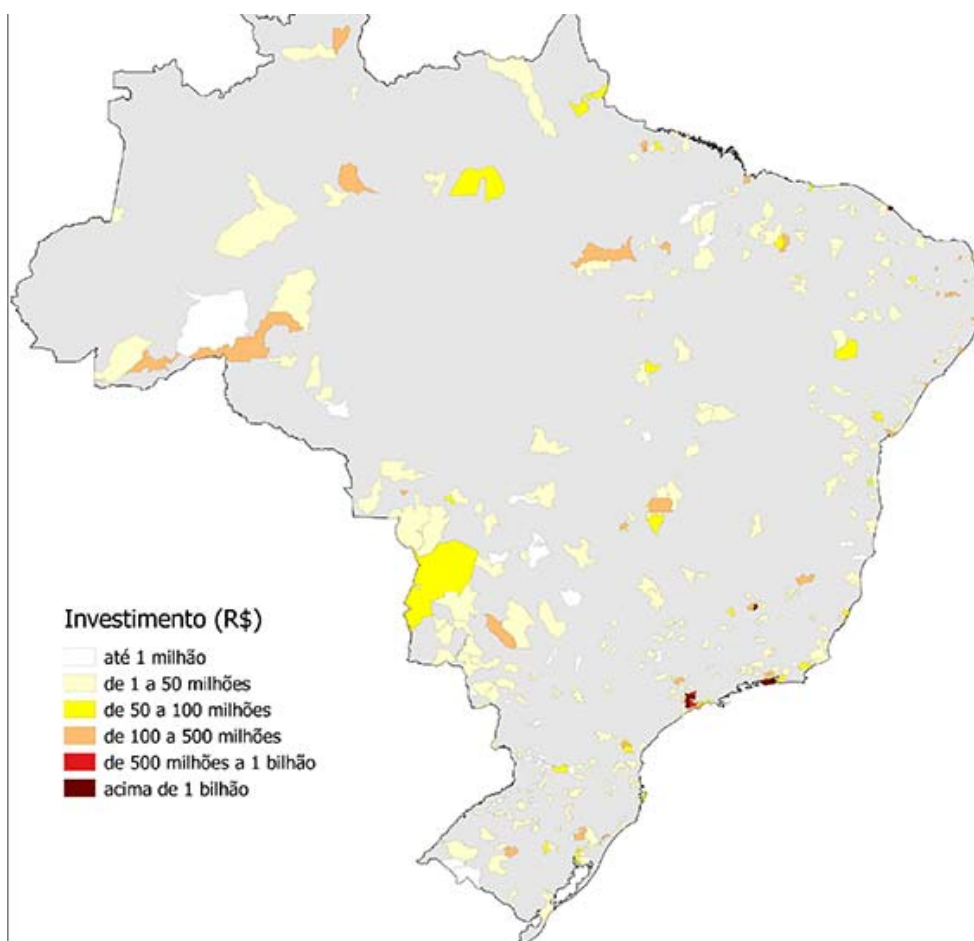
Fonte: Elaboração própria com dados PAC-UAP- MCidades/SNH.

Em relação à distribuição territorial dos investimentos, é possível perceber uma concentração de recursos nas regiões urbanas, sobretudo em nove municípios que, juntos, concentram cerca de 49% do total de recursos do PAC-UAP. Segundo Juliana Petrarolli (2015), esta distribuição tem uma outra dimensão “curiosa” quando comparada com os dados de concentração de assentamentos precários por município:

³⁴ Em 2013, foram contratados apenas dois projetos com produção habitacional, sendo que um deles a Urbanização - Billings e Guarapiranga (Fase 2), em São Paulo, representa quase a totalidade das UHs produzidas (1188) e cerca de dois terços do investimento.

Alguns municípios que possuem número elevado de assentamentos precários não chegaram a captar recursos do PAC para sua urbanização(...)Em compensação, mais de 200 municípios que contaram com recursos do PAC(...) não possuem estimativa de domicílios em assentamentos precários (PETRAROLLI, 2015, p. 31).

Figura 12. Territorialização dos investimentos do PAC para execução de obras de urbanização de favelas Fonte:PETRAROLLI2015



Feitas algumas ressalvas sobre a confiabilidade dos dados, isto parece indicar uma defasagem entre a necessidade de atendimento e a distribuição de recursos que complementa a análise do Quadro 2, onde se verifica a discrepância na relação entre a precariedade habitacional na sua relação com o investimento por habitante. Esta é uma questão recorrente no campo das políticas públicas, onde municípios com maiores recursos tendem a ter maior capacitação técnica/institucional e, portanto, obtêm mais recursos federais. Existem outras variáveis para explicar a distribuição de recursos relacionadas aos arranjos políticos nas alianças partidárias entre esferas federais, estaduais e municipais, bem como

capitais simbólicos historicamente estabelecidos que interferem nestes processos e que vão ser importantes para o caso do Rio de Janeiro. Mas, antes de aprofundar o caso carioca, procuraremos sintetizar aspectos comuns das avaliações do PAC-UAP.

Uma das consequências mais diretas deste aumento de recursos é a ampliação da escala de intervenções (DENALDI, 2016). Isso significou atuar em territórios de maior porte, com problemas mais complexos (geológicos, ambientais, sociais, logísticos) que, por limitação orçamentária, não foram atendidos integralmente (notas do autor em evento³⁵). Significou, também, a possibilidade de compor escopos de intervenção mais completos e articulados entre os vários componentes da urbanização (saneamento, infraestrutura, transportes, equipamentos, habitação, regularização fundiária). Esta possibilidade de composição de escopo, segundo uma “cesta” de itens financiáveis adaptados a cada território, consolidou a metodologia de “*urbanização integrada*”³⁶ defendida pela literatura, muito embora, na prática, tal articulação persista com desafio não totalmente superado (BUENO, 2000; DENALDI, 2016; BITTENCOURT, 2014; RODRIGUES, 2017).

Se por um lado, a consolidação do modelo de “*urbanização integrada*” aprofunda o *saber fazer* de urbanização de Favelas, por outro corre-se o risco de engessar um modelo padronizado já exportado e importado pelas instituições financeiras internacionais em programas de *slum recovery*, cristalizando metodologias de intervenção. Este fenômeno pode agravar a defasagem entre os escopos “pronto a vestir” e as realidades territoriais e sociais diversas. Identificam-se avanços na questão ambiental como preocupação de projeto, progredindo nas questões ecológicas (reflorestamento, recuperação de cursos de água, mananciais, bacias hidrográficas, preservação de ecossistemas) para além das ações básicas de saneamento e coleta de lixo. No entanto, permanecem as tensões entre as questões ambientais e o direito à permanência das populações, persistindo concepções ambientalistas que, dissociadas de suas dimensões sociais, fazem com que o

³⁵ Colóquio Diálogos sobre urbanização de favelas. Desafios para urbanizar, integrar e garantir moradia adequada - São Paulo 2017

³⁶ Outros autores tem denominações distintas BITTENCOURT denomina como intervenção estruturante no caso da URBEL em Belo Horizonte

acesso desigual à cidade seja visto tanto no arcabouço legislativo, como no corpo técnico do poder público.

Outra dimensão recorrente na revisão bibliográfica são as dificuldades na execução do programa tanto na fase de contratações, e aprovações de projeto, como no tempo de execução das obras:

Apenas 11% das operações contratadas foram finalizadas no país, sendo somente 7 operações contratadas no âmbito do PAC2. Além disso 2,4% das operações ainda não tinham sido iniciadas até setembro de 2015 e 16% das Operações haviam utilizado menos de 10% dos recursos contratados, sendo mais de um terço delas selecionadas entre 2007 e 2010 (PETRAROLLI, 2015, p. 39).

Petrarolli (2015) apresenta uma reflexão sobre os atrasos dos programas, discutindo sobre a natureza mais complexa que caracteriza as intervenções em Favela comparadas com obras mais “comuns” de construção civil. Outros aspectos de alguma maneira relacionados ao ponto anterior são a fraca qualificação de projetos e de execução da obra. Um dos motivos apontados é a persistência de um *deficit* de corpo técnico nos órgãos públicos capazes de lidar com volume e especificidades dos projetos. Identificam-se diagnósticos insuficientes, planilhas orçamentárias defasadas do projeto que, durante a obra, geraram problemas de medição, inclusive de paralisação da obra: “*é muito raro ver um projetista revisando planilha orçamentária*” (NAKAMURA, 2017). É recorrente encontrar críticas ao reduzido padrão projetual, seja arquitetônico, seja urbanístico ou mesmo de projetos complementares de infraestrutura para áreas de Favela ainda persistentes na prática profissional. (RODRIGUES, 2017; MAGALHÃES; VILLAROSA, 2012).

Outro ponto comum em muitas pesquisas são os conflitos relacionados com as remoções, tema especialmente focado no II URB Favelas em 2016, onde o debate em torno do tema esteve marcado pelos megaeventos e a instrumentalização das remoções em prol das forças do mercado imobiliários. O aumento da escala e maior atuação em áreas de risco parecem coincidir com um aumento do impacto nas redes sociais com elevados percentuais de remoções, por exemplo, na ordem dos 45% do assentamento de média no PAC-UAP no ABC

paulista³⁷ (REGINO, 2017). Para além do quantitativo de remoções são frequentes estudos de caso que apontam uma dimensão truculenta e autoritária nas formas de negociação e interlocução com a população. A falta de voz das populações teria originado processos de resistência das populações e a emergência de movimentos organizados, articulações comunitárias entre territórios e mobilização da sociedade civil, demandando maior participação inclusivamente com algumas experiências de diagnósticos e propostas de intervenção alternativas.

A entrada do PMCMV e o impacto no PAC-UAP é algo presente em várias pesquisas, mas pouco aprofundada nos trabalhos analisados, algo que tentaremos suprir nesta pesquisa. Esta síntese não esgota a diversidade de experiências do PAC-UAP em nível nacional, que, como veremos de seguida no caso do Rio de Janeiro, cada intervenção em cada território gera processos bastante distintos.

O Rio de Janeiro, a par com São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza, foi uma das quatro cidades que captaram, cada uma, mais de R\$ 1 bilhão de reais³⁸ (PETRAROLLI, 2015). Mas, para além do valor de investimento, o Rio de Janeiro vai assumir um papel fundamental na consolidação da “Urbanização de Assentamentos Precários” enquanto eixo central da própria “marca” PAC. Os depoimentos recolhidos nas entrevistas confirmam as três versões que Claudia Trindade (2012), mas também Danielle Rocha (2016), apontam para a escolha dos territórios e reforçam a narrativa da importância do Rio de Janeiro na aliança PT/PMDB no Governo Federal.

A primeira versão originada por integrantes do Governo do Estado relata um voo de helicóptero do Presidente Lula (PT) com o Governador Sergio Cabral (PMDB), no qual Lula teria referido que os territórios do Complexo do Alemão e Manguinhos deveriam ser contemplados com recursos do PAC-UAP. Uma segunda versão aponta para os já referidos projetos em desenvolvimento, no âmbito da Prefeitura ou do governo do Estado, que permitiram que o Rio de Janeiro pudesse receber uma parcela significativa dos novos recursos. Essa justificativa se enquadra dentro da estratégia do PAC, que privilegiou projetos em andamento que pudessem

³⁷ Nota: Em discussão no Colóquio, foi referido que esta média poderia estar “contaminada” por intervenções em que houve necessidade de remoção integral da Favela. No entanto, o desafio sobre o elevado número de remoções foi consensual.

³⁸ A região do ABC Paulista, no seu conjunto, também superou este valor com um volume de investimentos equivalente ao Rio de Janeiro.

receber a chancela PAC e que tivessem visibilidade midiática. Uma terceira versão coloca o protagonismo nas lideranças locais e na luta dos moradores na reivindicação de recursos para os territórios, apontando um seminário³⁹ em Dezembro de 2006 na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/FIOCRUZ) em Manguinhos, onde se define como objetivo adequar projetos existentes aos recursos previstos para 2007 em ações de saneamento ambiental. A versão da coordenadora do PAC, Ruth Jurberg, em entrevista a Danielle Rocha (2016), cita os indicadores socioeconômicos como caráter prioritário para a escolha de Alemão e Manguinhos. No entanto, refere também que, *“neste sentido se escolheu o [Complexo do] Alemão, que tinha uma trajetória de saída dos empresários, dos investimentos, por conta da violência, [Complexo de] Manguinhos, e a Rocinha tem um diferencial porque havia um plano diretor”* (ROCHA, 2016, p. 66).

Podemos considerar que as versões não se excluem, demonstrando uma confluência de fatores, a saber: vontade política por parte do Governo Federal e Estadual; oportunidade de execução com a existência de elementos técnicos e apoio das lideranças dos moradores; movimentos sociais e meio científico/acadêmico. A distribuição dos investimentos reforça as narrativas da relevância do Rio de Janeiro no PAC-UAP. O Quadro 3 pretende relacionar a distribuição dos investimentos e a produção habitacional por Estado com o *deficit* habitacional relativo. O quadro está por ordem decrescente de valor de investimento por habitante.

Ao fazer uma ponderação do volume de investimento com a população pelas unidades federativas, o Estado do Rio de Janeiro surge em 4º lugar no *ranking* de investimento por habitante, sendo que os primeiros lugares são ocupados por Acre e Rondônia e pelo Rio Grande do Sul.⁴⁰ Isto significa que o Rio de Janeiro, apesar de apresentar melhores indicadores de *deficit* habitacional em relação aos demais estados (25º em 27), tem um investimento por habitante muito superior (quase quatro vezes maior), por exemplo, ao Maranhão.

³⁹ *“Na esfera do Governo Municipal, a existência e os responsáveis pelo Programa de Desenvolvimento Urbano (PDU) para Manguinhos, no qual está inserido o projeto “Favela Bairro” e aproximá-lo as linhas de financiamento para 2007 de saneamento integrado do Ministério das Cidades”.* Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/materia/index.php?matid=2427>>. Acesso em 17 out. 2017.

⁴⁰ Por serem estados com menores populações.

Quadro 3. Relação de investimento por habitante e produção habitacional com precariedade habitacional

Unidade Federativa	Inv./hab.	População (IBGE2014)	Habitações Precárias/ Número de Habitantes*	UH previstas	Inv. 3º BE jun/2016 (em milhões de R\$)
Acre	1º R\$ 592,95	795145	6º	5173	R\$ 471,48
Rondônia	2º R\$ 286,27	1755015	8º	4328	R\$ 502,41
Rio Grande do Sul	3º R\$ 264,24	11228091	22º	11761	R\$ 2.966,91
Rio de Janeiro	4º R\$ 205,13	16497395	24º	13599	R\$ 3.384,19
Tocantins	5º R\$ 195,89	1502759	2º	6182	R\$ 294,38
Roraima	6º R\$ 186,88	500826	10º	726	R\$ 93,60
Mato Grosso do Sul	7º R\$ 182,34	2630098	17º	7037	R\$ 479,57
Sergipe	8º R\$ 169,95	2227294	14º	9568	R\$ 378,52
Bahia	9º R\$ 166,46	15150143	12º	11392	R\$ 2.521,90
São Paulo	10º R\$ 136,93	44169350	25º	48221	R\$ 6.048,28
Distrito Federal	11º R\$ 133,12	2867869	19º	3921	R\$ 381,77
Espírito Santo	12º R\$ 119,85	3894899	27º	4468	R\$ 466,80
Pará	13º R\$ 118,51	8101180	4º	11352	R\$ 960,09
Alagoas	14º R\$ 109,60	3327551	9º	4173	R\$ 364,70
Piauí	15º R\$ 102,95	3198185	6º	4027	R\$329,26
Pernambuco	16º R\$ 98,91	9297861	13º	11129	R\$ 919,66
Rio Grande do Norte	17º R\$ 95,28	3419550	20º	5127	R\$325,83
Ceará	18º R\$ 90,78	8867448	5º	9381	R\$805,03
<u>Minas Gerais</u>	19º R\$ 86,35	20777672	26º	17982	R\$1.794,09
Goiás	20º R\$ 83,19	6551322	24º	7949	R\$ 545,00
Paraná	21º R\$ 82,32	11112062	18º	11571	R\$ 914,78
Maranhão	22º R\$ 78,86	6861924	1º	7046	R\$ 541,13
Amazonas	23º R\$ 77,15	3893763	7º	4345	R\$ 300,41
Paraíba	24º R\$ 76,86	3950359	15º	1804	R\$ 303,61
Mato Grosso	25º R\$ 58,03	3236578	21º	2405	R\$ 187,81
Amapá	26º R\$ 42,86	756500	11º	503	R\$ 32,42
Santa Catarina	27º R\$ 30,17	6734568	16º	3955	R\$ 203,20

Fonte: Elaboração própria - Dados PAC-UAP- MCidades/SNH | Dados precariedade Habitacional (2013) CBIC/ Fundação João Pinheiro | Dados habitacionais IBGE *Nota: A classificação do Precariedade, foi calculada na relação entre número de habitações precárias e número de habitantes. Para maiores detalhes ver Nota Técnica da Fundação João Pinheiro

Cabe, ainda, comentar que 55% do investimento total no Estado do Rio de Janeiro foi contratualizado logo em 2007 (cerca de R\$ 1.8) e que, do total de investimentos no Estado do Rio de Janeiro (R\$ 3.38bi), 89% concentrou-se no município do Rio de Janeiro (R\$ 3.0bi). Apesar do Rio de Janeiro só ter tido a garantia de receber os grandes eventos, Copa do Mundo/2014 e Olimpíada/2016, no final de 2007 e final de 2009, não podemos ignorar o impulso que os eventos trouxeram na medida em que elevaram esta cidade à relevância midiática/política das transformações urbanísticas. No Capítulo 5, abordaremos a lógica midiática que influencia a construção do escopo dos projetos.

Os projetos em carteira permitiram que o primeiro repasse fosse feito em Novembro de 2007⁴¹ e as obras começariam um ano depois, em Novembro de 2008. Na cidade do Rio de Janeiro, são cinco os projetos selecionados: Cantagalo/Pavão/Pavãozinho, Complexo de Mangueiros, Complexo do Alemão, Rocinha e Colônia Juliano Moreira. Existe uma concentração de investimentos nestes cinco territórios que representam 59% do total do investimento no Estado do Rio de Janeiro e 66% do total de investimentos no Município do Rio de Janeiro. Dos cinco territórios, destacam-se Alemão, Mangueiros e Rocinha que, sozinhos, representam 60% dos investimentos feitos pelo PAC-UAP em urbanização de Favelas em todo o Estado do Rio de Janeiro.

Quadro 4. Distribuição dos recursos do PAC-UAP dos casos de estudo por agente promotor (Estado e Município)

Território	Entidade executora				Subtotal territórios	
	Estado	%	Município	%	Valor de Investimento	%
Alemão	R\$ 764.420.716,60	88%	R\$108.171.959,87	12%	R\$ 872.592.676,47	43%
Mangueiros	R\$ 574.861.064,90	81%	R\$ 136.396.352,48	19%	R\$ 711.109.364,83	35%
Cantagalo/Pavão-Pavãozinho	R\$ 39.426.705,92	53%	R\$ 35.539.335,16	47%	R\$ 74.966.041,08	4%
Rocinha	R\$ 276.086.248,50	100%	-	0%	R\$ 276.086.248,50	12%
Colônia	-	0%	R\$109.158.707,54	100%	R\$ 109.158.707,54	5%
Totais	R\$ 1.647.633.671,02	83%	R\$ 346.870.002,57	17%	R\$ 1.994.503.673,59	100%

Como se pode verificar no Quadro 4, na distribuição entre Estado e Município, enquanto entidades executoras (as que recebem os recursos do Governo Federal), o Governo do Estado foi o principal protagonista recebendo 83% dos recursos. Exceto a Colônia Juliano Moreira, onde o agente promotor foi a Prefeitura, em todos os outros foi o Governo do Estado a principal entidade executora do projeto e obra. Embora a gestão 2003-2006 já houvesse se interessado pelo assunto, o Governo do Estado não dispunha de uma estrutura técnica e institucional, nem de experiência acumulada no campo da urbanização de favelas, diferentemente do que ocorria com a Prefeitura do Rio.

⁴¹ O decreto nº 6.276 aprova o primeiro repasse de recursos para projetos de urbanização de assentamentos precários.

Estes dados reforçam os depoimentos recolhidos em campo que referem que a preferência pelo Governo do Estado em detrimento da Prefeitura (que, tecnicamente, faria mais sentido) relaciona-se com a correlação de forças políticas saídas das eleições de 2006, forjando uma aliança governativa entre PT e outros partidos, com especial relevância para o PMDB. Em 2007, as forças políticas à frente do município situavam-se no campo da oposição ao Governo Federal. Isto fez, por exemplo, que durante os anos de 2007 e 2008, o prefeito César Maia, apesar de executar recursos do PAC-UAP, não referisse o nome do programa nem comparecesse nos territórios durante tais apresentações à população. Somente após as eleições municipais de Outubro de 2008, com a eleição de Eduardo Paes (PMDB), que se altera a relação com a Prefeitura, passando esta a adotar um alinhamento político com os Governos Estadual e Federal.

2.5. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Com PAC-UAP em andamento, surge, então, em 2009, o PMCMV. Dada a extensa pesquisa já realizada sobre o programa, apenas se fará uma muito breve síntese das publicações já referidas, *“Minha Casa Minha Vida... e a cidade”*. Recomenda-se para informações mais detalhadas a leitura dos relatórios produzidos por cada uma das equipes da Rede Cidade e Moradia. Para entender o surgimento do PMCMV, é necessário referir o contexto da crise mundial do *subprime*:

O Minha Casa Minha Vida é, na origem, um programa econômico. Foi concebido pelos ministérios de “primeira linha” – Casa Civil e Fazenda – em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, e lançado como Medida Provisória (MP 459) em março de 2009, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos subprimes americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial.” *Minha Casa Minha Vida ...e a cidade?* (AMORE, 2015, p. 15)

O programa teve, até o momento, duas fases de execução: a Fase 1 (2009-2011) e a Fase 2 (2011-2014). A Fase 3 foi anunciada no meio do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, não cabendo aqui a sua análise (ibid). Para a Fase 1, foi estabelecida a meta redonda de um milhão de moradias em 2 anos, ou seja, uma média de 1369 unidades habitacionais por dia. A meta foi cumprida. Para a Fase 2, estabeleceu-se o objetivo de contratar mais 2 milhões de

moradias. Genericamente, o PMCMV atende às seguintes Faixas de Renda: Faixa 1, até 3 SM; Faixa 2, de 3 a 6 SM; Faixa 3, de 6 a 10 SM. Relembramos aqui que o foco desta pesquisa se centra na Faixa 1, uma vez que é a única subsidiada a 100%⁴².

O volume de recursos e produção não é comparável a nenhum outro programa habitacional brasileiro. O PMCMV “contratou em apenas cinco anos quase 80% das unidades que o BNH financiou nos seus 22 anos de existência” (ibid). Nas Fases 1 e 2, contratou 4,22 milhões de moradias (2,63 milhões entregues), representando um volume de investimento de R\$ 294,5 bilhões. Para se ter uma ideia da escala, o Plano Piloto de Brasília previa uma cidade para 500 mil habitantes, ao passo que o PMCMV construiu o equivalente a moradia para 20 (vinte) “Brasílias”, ou para a população inteira de Portugal (10 milhões de beneficiados). Em termos de investimento, equivale *grosso modo* a realização de sete Olimpíadas, ou 11 Copas do Mundo de Futebol⁴³.

Como já foi referido anteriormente, o PMCMV é composto por várias modalidades no que tange aos agentes operador, área urbana ou rural e segundo porte do município e nível de subsídios. A modalidade Empresarial e a modalidade Entidades são as que focamos nesta pesquisa.⁴⁴ A modalidade Empresarial conta com as empresas construtoras para a execução dos empreendimentos e corresponde a praticamente 98% do volume de contratações. Nesta forma, a empresa propõe localização, faixa de renda e projeto num pacote só; o município aprova e se responsabiliza pela infraestrutura básica e equipamentos comunitários; as instituições financeiras (CEF, BB) aprovam e contratam. Em outras palavras, a empresa constrói o empreendimento, sendo responsabilidade do município realizar o trabalho social e selecionar os moradores. Os moradores ficam obrigados a pagar 5% da renda familiar à instituição financeira durante 10 anos, período este em que não podem vender a moradia.

⁴² As categorias de faixas de renda vão evoluindo ao longo das fases do programa.

⁴³ Números apresentados pelo Ministro das Cidades no anúncio da Fase 3 do Programa em 30 mar. De 2016.

⁴⁴ O “PMCMV ainda inclui investimentos com recursos orçamentários e do FGTS para a produção e reformas de habitações rurais no chamado Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), contratados com entidades governamentais e sociais – sindicatos, associações, cooperativas.” - Não nos dedicaremos nesta pesquisa a estas modalidades (ibid.).

A modalidade Entidades é destinada à produção autogestionária através de entidades sem fins lucrativos. O modelo de contratação é bastante similar à modalidade Empresarial, no entanto, no lugar da empresa, os recursos são repassados a Entidades habilitadas pelo Ministério das Cidades. Estas são organizações populares, movimentos sociais, associações ou cooperativas que produzem o empreendimento de modo autogestionário e sem fins lucrativos. A seleção dos moradores e trabalho social fica também a cargo da Entidade, tendo os moradores o mesmo compromisso de pagamento de 5% da renda familiar durante 10 anos. A modalidade Entidades foi a resposta do Governo aos movimentos sociais perante um Programa formulado no sentido contrário às reivindicações destes setores. Como se pode ver na tabela a seguir, a quantidade de recursos executada por esta modalidade é reduzidíssima em comparação à modalidade Empresarial.

Tabela 5. Produção do PMCMV-Empresarial Nacional (cidades >50 mil habitantes FAR) por faixas de renda e valor contratado

Unidades Habitacionais Contratadas %			Valor Total Contratado (R\$) %		
MODALIDADE EMPRESARIAL					
Faixa 1	1.323.131	52%	R\$ 72.852.604.356,24	45%	
Faixa 2	786.796	31%	R\$ 55.539.280.237,99	34%	
Faixa 3	414.284	16%	R\$ 32.848.974.033,06	20%	
Total Empresarial	2.524.211	100%	R\$ 161.240.858.627,29	100%	
MODALIDADE ENTIDADES					
Faixa 1	65.825		R\$ 1.750.802.044,64		

Fonte: MinCidades, dados em 31 dez. 2016.

Nos próximos capítulos, aprofundarei a formulação do PMCMV, os atores, seus interesses e a estrutura social da produção. No momento, apresentarei apenas uma breve síntese das avaliações. Logo no ano de lançamento do programa, começam a surgir os primeiros textos críticos. Mariana Fix e Pedro Fiori Arantes assinam em Julho de 2009 uma das primeiras avaliações à formulação do “Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula”. Pontuam:

97% do subsídio é destinado às construtoras privadas e apenas 3% a entidades em fins lucrativos”; “o pacote não contempla produção estatal”;

“... a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir... sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco ...”; “os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada... são estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus proponentes (FIX; ARANTES, 2009, p. 2).

Tendo como pano de fundo a orientação para e pelo mercado, destacam-se ainda os seguintes questionamentos: defasagem entre o perfil do *deficit* habitacional com o volume de recursos proposto para cada faixa de renda; a mobilização da ideologia da casa própria; descaso com a qualidade de projeto e produção; desconsideração pela Política Nacional de Habitação. A maioria das críticas e previsões pessimistas foram se avolumando e confirmando ao longo da execução do programa, emergindo sobretudo da academia e da militância no campo da reforma urbana. Gerou-se, assim, nestes círculos, um grande consenso crítico em volta do programa, com exceções e disputas tanto no seio dos Movimentos Sociais como na esfera governativa. Os questionamentos fizeram com que, ao longo da segunda fase do Programa, o Ministério das Cidades procurasse interlocução com os setores críticos. São organizadas várias Oficinas Técnicas, Seminário e Workshops, e em Maio de 2012⁴⁵ foi lançado um edital para “*produção de pesquisas e estudos para o monitoramento, a avaliação e o aprimoramento do PMCMV*” (e PAC-UAP). É a partir daqui que surge o trabalho da Rede Cidade e Moradia que sintetizarei em seguida.

No plano urbanístico, é assinalada a periferização dos empreendimentos com duas tendências: a implantação dos conjuntos para além do tecido consolidado da cidade (sem infraestrutura, equipamentos, transportes, comércio, emprego) e a ocupação de vazios urbanos na periferia consolidada. Em ambos os casos, existe a falta de inserção urbana seja por isolamento da cidade, seja pela multiplicação do modelo de condomínio fechados por muros ou cercas. Este modelo agrava a tendência de fragmentação e monofuncionalidade das periferias, bem como acelera o processo de crescimento espraiado, inclusive em cidades de menor dimensão.

No plano arquitetônico, aponta-se uniformização dos projetos e o grande porte dos empreendimentos sem levar em conta o contexto onde se inserem. A padronização e falta de qualidade das moradias as tornam inadequadas à

⁴⁵ Em conjunto com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq - Edital MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012

diversidade tanto do meio físico onde se inserem (bioclimáticas, topografia, etc.) como de perfis dos moradores (composição familiar, culturais, etc.). A implantação desses blocos padronizados se faz através de um desenho extremamente repetitivo em que o espaço público é o que “sobrou”. Estes aspectos não são justificados por descaso ou falta de profissionalismo, mas resultado de um processo qualificado de gestão da produção como estratégia de reduzir custos e acelerar prazos. A produção da moradia aproxima-se da lógica do produto industrializado.

A produção em massa não atendeu às reais necessidades habitacionais. Apesar de, nas regiões metropolitanas, o maior *deficit* habitacional se localizar no município central, a produção habitacional concentrou-se nos municípios periféricos.⁴⁶ Isto implicou para os moradores deslocamentos distantes do local de origem, impactando tanto nas suas redes sociais como no emprego. Como agravante a estes deslocamentos, muitas vezes involuntários, o PMCMV foi utilizado para processos de remoções de Favelas e daquelas outras situadas em áreas de risco. Estas populações, já por si próprias vulneráveis, não só agravaram a sua condição de acesso ao trabalho, como passaram a arcar com custos de moradia. O resultado foi o endividamento das famílias com faltas no pagamento do condomínio, o que significou o abandono da manutenção e cortes de energia. Em alguns casos, moradores não suportaram os custos e venderam o imóvel no mercado informal de moradia. Deixarei para o Capítulo 4 comentários sobre as transformações da estrutura social da produção, a institucionalidade do programa, as relações de subordinação entre os diferentes agentes envolvidos no Programa. Em resumo:

O Programa se apresenta, enfim, como solução única e pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras para enfrentamento de complexo “problema habitacional”, baseado numa produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial (CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015, p. 420).

⁴⁶ Com exceção para o Rio de Janeiro, mas que, no entanto, é explicada uma vez que a mancha metropolitana do Rio de Janeiro não abange todo o município central. Os empreendimentos da Faixa 1 no Rio de Janeiro também privilegiaram a periferia no interior do capital.

2.5.1. E a modalidade Entidades?

A modalidade Entidades procura atender aos Movimentos Sociais que constituíam uma importante base de apoio eleitoral, mas sobretudo “ideológica” nos Governos de Lula que, até o surgimento do PMCMV, ancoravam grande parte da sua produção no Programa Crédito Solidário. A produção da modalidade Entidades é ínfima, representando 1,3% dos investimentos e menos de 1,2% das UHs do PMCMV (urbano) (CAMARGO, 2016). No entanto, este pequeno percentual no oceano do PMCMV representou uma “*expansão de formas associativas de produção habitacional*” (LAGO, 2012). O número de unidades produzidas é significativo para um modelo de produção que assenta na autogestão não comparável, portanto, a estrutura de produção empresarial. Mas, mais que o aspeto quantitativo, a modalidade adquire sobretudo um caráter simbólico, uma vez que está associada à crítica da mercantilização da cidade que a proposta autogestionária procura ser alternativa e por isso importa caracterizar a sua atuação. Seguindo a tendência dos outros modelos aqui citados, o Entidades privilegia a produção em grandes conjuntos habitacionais:

Dos 256 projetos contratados no Brasil, 173 tinham até 200 unidades – número próximo à média por projeto –, ou seja, 67% do total. Aqueles de maior porte – acima da média de contratação por projeto – conformavam um terço de projetos restantes, sendo 38 entre 201 e 300 unidades, 30 entre 301 e 500 unidades e 15 acima de 500 unidades (ARCHE/ F.BENTO RUBIÃO, 2016 pp.22).

A distribuição territorial também mostra elevada concentração, com três estados representando mais de metade da produção, com destaque para o Estado de São Paulo com 14.091UHs até Janeiro de 2015. Nestes casos, a concentração relaciona-se com o grau e organização⁴⁷ dos Movimentos e a sua articulação com gestores regionais das instituições financeiras (CEF) e poder público. Tal como no PMCMV Empresarial, a modalidade Entidades tende a localizar-se na periferia das grandes cidades; no entanto, o impacto da produção autogestionada não é o da fragmentação das periferias consolidadas, mas, segundo Luciana Lago (2012), a alteração da dinâmica da disputa pela cidade, pelos recursos públicos e equipamentos.

⁴⁷ A entidades têm de passar por um processo de habilitação junto ao Ministério das Cidades, atestando regularidade institucional e da qualificação técnica. (Portaria nº 747 do Ministério das Cidades).

A normativa do Entidades prevê basicamente dois regimes de contratação: um onde a gestão da obra é de responsabilidade da entidade com variações quanto à gestão da obra e tipo de mão de obra (autoconstrução, mutirão ou ajuda mútua e administração direta). A grande maioria dos conjuntos é realizada através desta modalidade, com claro destaque para a modalidade de Administração Direta 85%. Nesta modalidade, podem ser terceirizadas etapas ou determinado tipo de serviços; no entanto, a gestão permanece sob alçada do movimento. Um segundo modelo é o de “empreitada global”, onde basicamente existe a terceirização da construção do empreendimento a uma construtora.

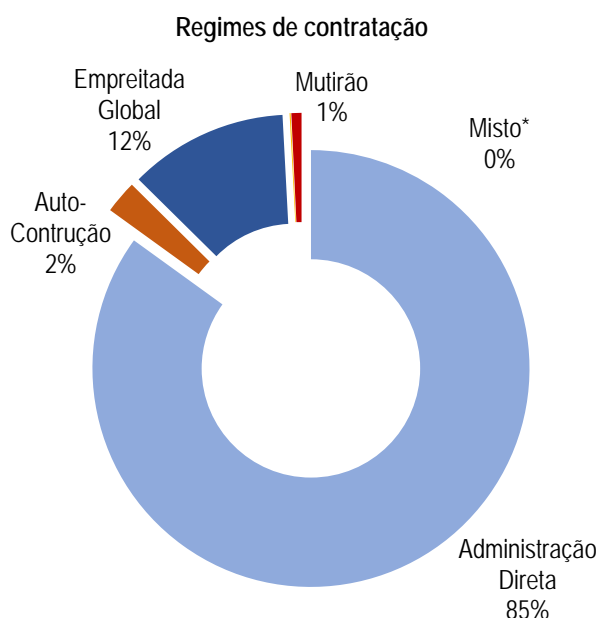


Gráfico 3. Regimes de contratação.

Ao ser formulada nos mesmos moldes que a modalidade Empresarial, vai gerar uma série de contradições e disputas no seio dos Movimentos Sociais. Ao entrarem no mesmo “jogo”, as diversas entidades e as empresas entram em concorrência pelo acesso à terra numa lógica contrária à sua gênese, estando os movimentos sociais, muitos deles, trabalhando com corretoras locais na pesquisa de terrenos. Outra contradição articulada com a lógica de mercado, distorcendo os objetivos da modalidade, foram as situações em que “entidades que se configuram “braços associativos” de empresas vinculadas ao setor imobiliário” (CAMARGO, 2016). Em algumas exceções, houve destinação de imóveis públicos que, mais uma

vez, dependem da articulação e nível de comprometimento do poder público com os movimentos. Outras exceções foram as que os movimentos ocuparam imóveis nas áreas centrais, conseguindo ações de grande visibilidade e simbolismo (ARCHE/ F. BENTO RUBIÃO, ANO; CAMARGO, 2016).

A modalidade Entidades é, assim, um fenômeno em si contraditório, ao mesmo tempo que distorce a produção autogestionária pela lógica de mercado replicando os resultados desta, mostra as potencialidades de organização das periferias e apontando caminhos alternativos à produção capitalista em ocupações nas áreas centrais. Paradoxalmente, foi um avanço na capacitação para produção em escala dos movimentos sociais, sendo que os casos mais bem-sucedidos normalmente são resultantes de excepcionalidades dificilmente replicáveis.

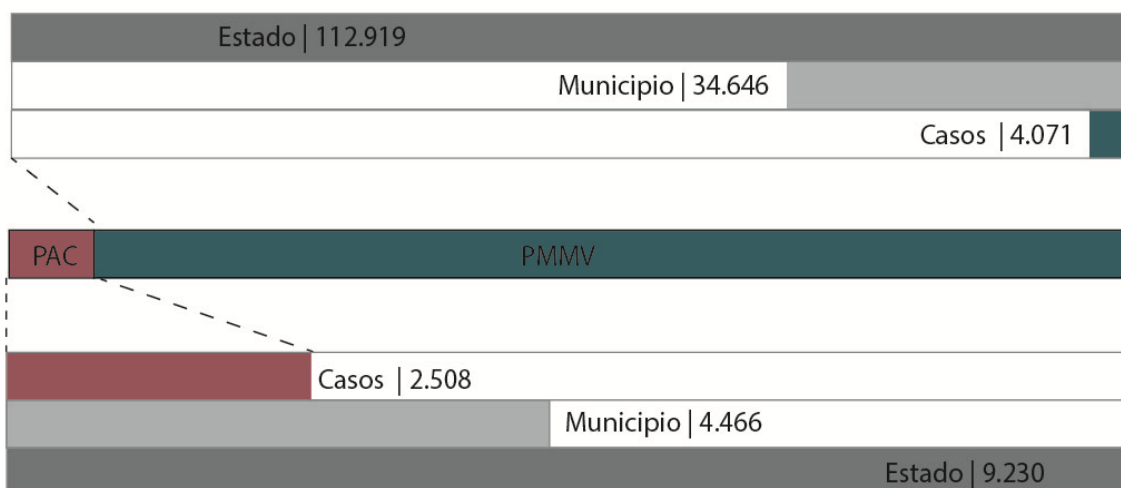
Quadro 5. Investimento e Unidades Contratadas por programa nos territórios e casos em estudo

	UHs Contratadas	Valor de Investimento
PMCMV		
Estado	112919	R\$ 7.404.327.433,01
Município	34646	R\$ 2.039.010.588,03
Casos de Estudo	4071	R\$ 247.589.746,27
PAC-UAP*		
Estado *	9230	R\$ 4.862.971.979,06
Município*	4466	R\$ 4.069.216.360,00
Casos de Estudo	2508	R\$ 2.006.071.247,99

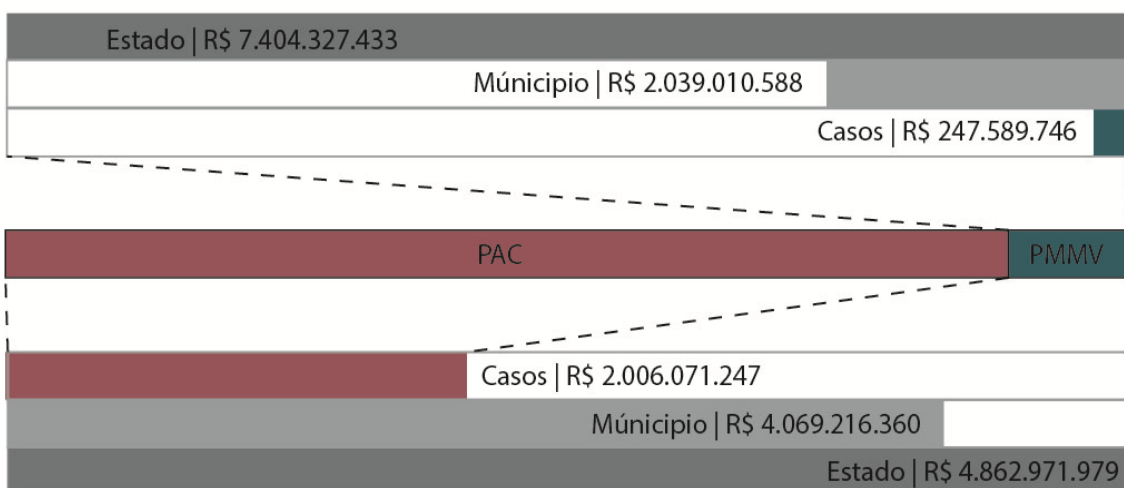
Foi considerado o contrato da Rocinha - PAC3, uma vez que este foi contratado, no entanto não o consideramos enquanto caso de estudo uma vez que não houve execução (0%). O valor de investimento previsto seria de R\$ 1.865.004.170 sem previsão de unidades habitacionais. Considerou-se o valor de investimento total (repasso federal e contrapartida local).

Figura 13. Síntese gráfica Unidades contratadas e valor de investimento

Unidades Contratadas



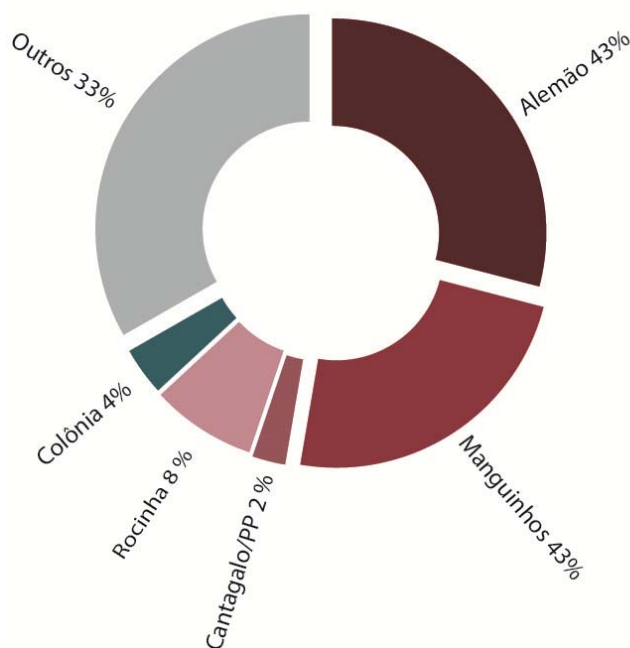
Valor de Investimento



2.6. Estudos de caso: Rio de Janeiro

Os cinco territórios em estudo representam cerca de 67% do investimento realizado pelo PAC-UAP no Estado do Rio de Janeiro. Destes cinco, destacam-se claramente Alemão e Mangueiros, concentrando 53% do investimento estadual. Em seguida, detalha-se a composição do investimento, os objetivos e escopo inicial dos projetos, identificando sempre que possível o grau de execução das intervenções. Faremos, ainda, uma síntese de avaliações do processo de obra e pós-ocupação bem documentadas em trabalhos acadêmicos, relatórios do poder públicos mas também vasto material audiovisual disponível *online*. Complementaremos as informações com os depoimentos recolhidos nas entrevistas em campo.

Gráfico 4. Percentual destinado a cada território.



A análise que se fará às intervenções do PAC-UAP incidem sobre 11 contratos selecionados entre 2007 e 2009. Excluímos das tabulações de dados o contrato referente ao PAC3 da Rocinha, uma vez que este se encontrava ainda em ações preparatórias sem nenhuma execução. Foi, ainda, necessário adicionar ao conjunto de dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Habitação dois contratos

do PAC Manguinhos, pois este foi realizado através da modalidade Saneamento Integrado sob tutela da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Quadro 6. Listagem dos contratos referentes aos casos de estudo do PAC-UAP.

Contrato	Ano Seleção	Nome da Intervenção	Programa	Modalidade	Fonte	Investimento previsto	UHs previstas	% Execução
021575350	2007	Rocinha - 1ª etapa	PPI-PAC	Urbanização	OGU	R\$ 121.436.791,17	0	76,63%
022264689	2007	Complexo do Alemão	PPI-PAC	Urbanização	OGU	R\$ 786.180.676,44	920	68,05%
022264806	2007	Rocinha - 2ª etapa	PPI-PAC	Urbanização	OGU	R\$ 155.813.358,73	144	44,1%
022364485	2007	Colônia Juliano Moreira	PPI-PAC	Urbanização	OGU	R\$ 109.158.707,54	230	87,79%
022364821	2007	Cantagalo - Pavão Pavãozinho	PPI-PAC	Urbanização	OGU	R\$ 39.428.705,92	120	100%
022365076	2007	Complexo do Alemão	PPI-PAC	Urbanização	OGU	R\$ 108.503.482,47	328	96,74%
029489622	2009	Complexo do Alemão	PRO-MORADIA	Urbanização	FIN	R\$ 77.396.377,38	539	57,69%
029490202	2009	Colônia Juliano Moreira	PRO-MORADIA	Urbanização	FIN	R\$ 62.528.756,84	123	50%
029491551	2009	Complexo de Manguinhos	PRO-MORADIA	Urbanização	FIN	R\$ 38.335.589,20	0	15,74%
030256737	2009	Complexo Pavão-Pavãozinho- 2ª fase	UAP	Urbanização	OGU	R\$ 35.701.614,41	104	33,48%
0223.649-35	2007	Saneamento Integrado e Urbanização no Rio de Janeiro Complexo de Manguinhos Setor A			s/d	R\$ 98.244.953,05	-	100%
0222.647-93	2007	Saneamento Integrado e Urbanização no Rio de Janeiro Complexo de Manguinhos Setor B			s/d	R\$ 574.865.064,88	1774	85%*
044791953	2014	Rocinha - 3ª Etapa	PPI-PAC	Urbanização - PPI	OGU	R\$ 1.865.004.170,51	0	0

Numa primeira análise dos dados brutos, é possível confirmar a dificuldade de execução dos contratos (média 63%, mediana 72,34%), como foi identificado na análise nacional. Apenas dois contratos estão concluídos e quatro apresentam valores iguais ou abaixo de 50% da execução. Sendo valores elevados, e sem pretender diminuir o impacto da não execução das obras, é preciso lembrar a especificidade destas intervenções. Num projeto de urbanização de Favelas, é bastante comum a falta de informações que embasem um projeto nos moldes clássicos. Topografia, sondagens, cadastro, na maior partes das vezes, não estão disponíveis e a sua elaboração, eventualmente, é um desafio de encadeamentos de fases. Se alguma destas etapas falha, toda a cadeia fica comprometida. Em muitos casos, diagnósticos insuficientes implicam em alterações de projeto e a revisões contratuais. Segundo depoimento recolhido, existe, no momento de elaboração desta pesquisa, itens glosados que geraram litigância entre os vários agentes

executores. Existem casos em que houve execução por parte da construtora à fiscalização ou órgãos de controle que não aceitaram a medição. Como exemplo, um testemunho do processo no Cantagalo:

o valor da CEF paga pelos apartamentos, ela não paga fundação, não considera mesoestrutura. Aquela fundação ali era caríssima, embora fosse rocha, tinha que chegar na rocha sã, tem uma rocha fraturada por cima, o solo do AR-2, tem 6 metros de lixo, tenho foto da fundação é lixo, camada de lixo assim, 6 metros, inimaginável, você vai fazendo... quando o projeto, quando as inspeções vão sendo feitas ao longo da obra, obviamente isso vai gerando novas planilhas de custo (ENTREVISTA N. 6).

As tensões acontecem não só entre poder público e contratante, mas entre os entes federativos, conforme testemunho:

até hoje o Governo Federal tá querendo que o Estado devolva 300 milhões de coisa glosada que não concordara"...“ qualquer valor excedente ao contrato inicial tivesse que ser arcado pelo Estado"...“ no começo, a relação era 70/30, 70 União/30 Estado, no final deve ter ficado 30/70. Repasse/Contrapartida (ENTREVISTA N. 4).

Discutiremos no Capítulo 4 as inadequações do procedimentalismo e etapismo no processo de projeto e fiscalização para os projetos de Urbanização de Favelas. É importante entender que a análise da distribuição dos investimentos que apresentaremos é feita com base em dados que ainda não estão consolidados. Segundo depoimentos de gestores públicos, os quadros de composição de investimentos foram sofrendo inúmeras revisões e alterações, sendo que, no momento da pesquisa, ainda existem conflitos burocráticos e processos jurídicos a decorrer. Para analisar como se subdividem os recursos em cada intervenção, ou seja, quanto foi gasto e onde, utilizamos os Quadros de Composição de Investimento⁴⁸ (QCI) fornecidos pelo Ministério das Cidades. A composição do investimento segue normativas estabelecidas pelo Ministério das Cidades e que limitam o percentual de alguns itens face ao total do investimento: Projetos (3%), Serviços Preliminares (4%), Recuperação Ambiental (5%), Equipamentos

⁴⁸ **Nota metodológica:** Os quadros de composição de investimento (QCI's) são um documento de controle utilizado pela Caixa Econômica, onde se detalha o valor de investimento por cada item de obra. No total, foram recebidos 10 QCI's para os cinco casos de estudo que correspondem a 10 contratos. Em cada território, existe mais que um contrato dependendo do agente promotor (Estado/Prefeitura) ou de Fases diferentes. Englobam intervenções do PAC 1 e PAC 2. Não se considerou o contrato da Fase 3 da Rocinha, uma vez que não houve qualquer execução.

Comunitários (20%). Existem, também, itens que o Governo Federal exige que sejam contrapartida do Estado ou Município, como indenizações e aluguel social. Consta ainda da normativa⁴⁹ um mínimo e máximo exigido para Habitação, a depender da modalidade, elaborado da seguinte forma:

- 3.23 Nos contratos de repasse assinados no âmbito da Ação 1: Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil habitantes, o valor das ações descritas nos subitens 3.5 a 3.8, deverá ser menor que 30% do valor de investimento.
- 3.24 Nos contratos de repasse assinados no âmbito da Ação 2: Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, as ações descritas nos subitens 3.5 a 3.8 deverão compor, no mínimo, 30% do valor do investimento.
- 4 É facultado à Secretaria Executiva **autorizar casos excepcionais** que envolvam alterações dos itens e respectivos parâmetros descritos neste capítulo, a partir de solicitação do Proponente/Agente Executor e análise técnica de viabilidade.

Os pontos 3.5 a 3.8 correspondem à produção ou aquisição de moradias e regularização fundiária. Veremos seguidamente nos casos de estudo que estes mínimos para habitação raramente foram cumpridos. O ponto 4 permite a entrada de itens “fora da lista”, alterando estes percentuais. Este processo gera, no entanto, debate dentro da esfera do poder público como já foi citado. Uma vez que cada contrato utiliza nomenclaturas distintas para itens semelhantes, o que dificultaria a comparação, foram agrupados os itens em cinco grandes conjuntos:

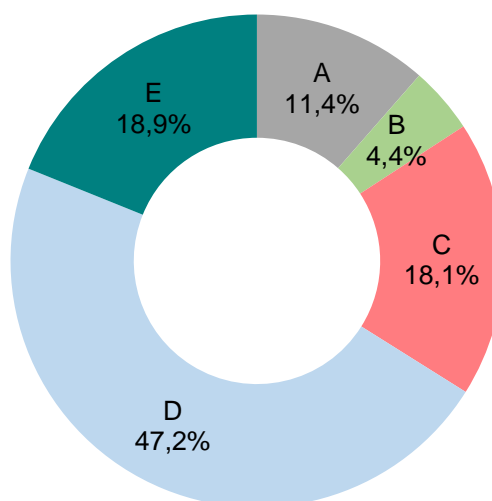
- A. **Serviços/Trabalho Social** Projetos, Serviços Preliminares, Trabalho Social, Gerenciamento, Canteiro
- B. **Equipamentos** Creches, Postos de Saúde, Bibliotecas, etc.)
- C. **Habitação:** produção e aquisição de moradias, indenizações, regularização fundiária, aluguel social
- D. **Urbanização:** Terraplanagens, Contenções, saneamento, abertura de vias.
- E. **Obras emblemáticas:** Teleférico, Elevação da linha Férrea, Passarela Niemeyer.

⁴⁹ Manual de instruções - Projetos Prioritários de Investimentos - PPI Intervenções em Favelas - 2007-2010

Quadro 7. Sistematização dos Quadros de Composição de Investimento. Valores por território.

	Alemão	%	Manguinhos	%	Rocinha	%	Colônia	%	Cantagalo/ PP	%	Totais	%
A	R\$106.672.795	12,2	R\$72.551.317	10,2	R\$25.653.808	10,8	R\$15.698.200	14,4	R\$6.018.484,28	8,0	R\$229.440.139	11,4
B	R\$26.187.676	3,3	R\$28.933.191	4,1	R\$27.024.678	11,3	R\$4.715.181	4,3	R\$749.046,61	1,0	R\$87.609.774	4,4
C	R\$126.436.835	14,5	R\$155.072.856	21,8	R\$31.187.323	13,1	R\$23.077.751	21,1	R\$27.784.829,06	37,1	R\$363.559.596,70	18,1
D	R\$381.940.310	43,8	R\$322.006.511	45,3	R\$139.376.649	58,5	R\$65.667.572	60,2	R\$40.415.680,93	53,9	R\$946.561.190	47,2
E	R\$31.355.058	26,5	R\$132.545.488	18,6	R\$15.000.000	6,3			*		R\$378.900.547	0,7
	R\$872.592.676	100	R\$711.109.364	100	R\$238.242.459	100	R\$109.158.706	100	R\$74.968.040	100	R\$2.006.071.247	100

Gráfico 5. Casos de estudo: composição de investimento



No grupo C, na habitação estão inseridos vários itens que não são diretamente produção de moradia, mas que estão relacionados ao tema, a saber: a regularização fundiária, processo jurídico-urbanístico de qualificar o objeto da posse ou da propriedade do terreno ou imóvel; a recuperação ou melhorias habitacionais. Aqui, estão também incluídas três itens relacionados aos processos de remoções e reassentamentos.

A questão da habitação é colocada assim no PAC-UAP de forma distinta de como foi visto no Programa Favela-Bairro. Lembramos que, no Favela-Bairro, a produção de moradias foi realizada de modo estrito necessário para abertura de

vias, desadensamento das comunidades, construção de equipamentos comunitários, não atendendo plenamente à questão da precariedade habitacional. A normativa do elaborada pelo PAC-UAP coloca a produção e melhorias habitacionais com maior importância dentro do escopo dos projetos. Ao analisar a normativa, entendemos a intenção de se incentivar a metodologia de “urbanização integrada” com uma composição de investimento que aumentava a importância do trabalho social, maior peso da habitação e a recuperação ambiental. O surgimento de obras emblemáticas não é proposto nas diretrizes projetuais do Ministério das Cidades. O termo “emblemático” é utilizado pelo Ministério do Planejamento para classificar várias intervenções do PAC, não só urbanização de Favelas. No Rio de Janeiro, são consideradas emblemáticas obras como as do Aeroporto do Galeão, do Arco Metropolitano, da COMPERJ ou da Usina Termonuclear - Angra III. No total, são 25 as intervenções emblemáticas, sendo nove delas referentes aos casos em estudo; apenas o Cantagalo não consta desta lista. Isto revela que, no Rio de Janeiro, a Urbanização de Favelas tem um peso que transcende a resposta às necessidades da população, transformando-se num símbolo da atuação do poder público enquanto política social, meio de fortalecimento das alianças partidárias e legitimadora do legado dos megaeventos.

Essa tendência é bastante perceptível na composição dos investimentos nos estudos de caso ilustrados no quadro anterior. Cerca de 19% do investimento corresponde a três grandes obras: Teleférico, Elevação da linha do Trem e Passarela Niemeyer. Neste percentual, não está incluído o Complexo Rubem Braga, nome dado ao elevador do Cantagalo bastante midiático como novo *point* turístico do Rio e que elevaria este percentual. É importante destacar que o efeito emblemático seria um elemento qualificador da intervenção, havendo literatura sobre o potencial de equipamentos de porte em regiões periféricas. No entanto, o que percebemos é que esta estratégia é feita à custa de desinvestimento em áreas prioritárias. O nível de recursos destinado às obras emblemáticas nos cinco estudos de caso supera todos os outros grupos de investimentos, com exceção da Urbanização, sendo inclusive mais alto que o investimento em habitação, que conta com 18% dos recursos.

Não foi possível obter dados nacionais de controle; no entanto, a região do ABC paulista, que conta com um volume de investimento na mesma ordem de

grandeza do Rio, os valores destinados à habitação são em torno de 40%, chegando a 60% em alguns casos (MORETTI et al., 2015). A falta de um balanço nacional do PAC-UAP dificulta uma análise comparativa, restando-nos apenas especular que a dimensão emblemática tenha sido uma característica específica das intervenções no Rio de Janeiro.

O impacto desta estratégia é mais profundo que a dimensão quantitativa. Como veremos nos estudos de caso, o escopo dos projetos e o partido urbanístico vão sendo desenhados e ancorados às obras midiáticas em detrimento das prioridades que emanam dos territórios. O defasagem entre as propostas de intervenção e o que as populações demandam, geram movimentos de resistência que têm como pano de fundo a percepção de que o PAC-UAP “não é para elas”.

2.6.1. O Complexo do Alemão

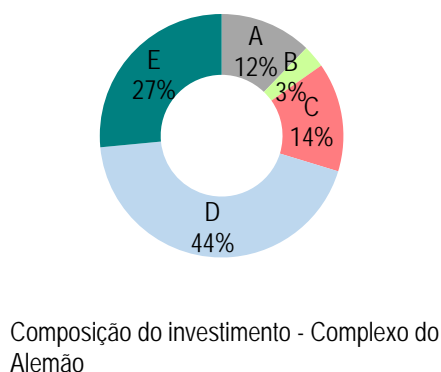
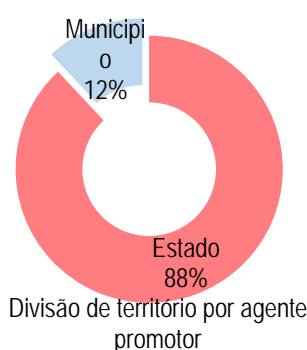
A intervenção no Complexo do Alemão foi a maior realizada pelo Governo do Estado, com 88% do investimento. Nesse sentido, a nossa análise será em relação à intervenção do Governo do Estado, resumindo apenas as principais ações da Prefeitura. A área de ação da Prefeitura centrou-se nas comunidades da Grota (Rua Joaquim de Queiroz), morro do Alemão e Nova Brasília. O escopo inicial das intervenções previa obras de urbanização (saneamento, pavimentação, iluminação, contenção de encostas e áreas de lazer) com destaque para o alargamento da Rua Joaquim de Queiroz, principal via de penetração e conexão. Previa, ainda, diversos equipamentos comunitários, duas creches, dois postos de saúde, dois centros comerciais e uma biblioteca. Cabe destacar que é dos poucos contratos do PAC1 executados quase na sua totalidade (96,74%). Após a eleição de Eduardo Paes, tal intervenção foi renomeada de Morar Carioca e, em 2011, inaugurada a Praça do Conhecimento, na Nova Brasília (PCRJ⁵⁰), que reúne alguns dos equipamentos previstos no escopo inicial num local só, agregando, além disso, um POUSO⁵¹. A Prefeitura executou, ainda, o centro comercial que contava com a abertura de uma agência da Caixa Econômica, uma creche municipal e uma clínica da família. As obras de urbanização foram concretizadas na sua maioria, com exceção daquelas da Rua Joaquim de Queiroz, que não haviam sido totalmente concluídas em 2014

⁵⁰ Mapa das ações da Prefeitura no PAC1. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/mapa_pac.htm>. Acesso em 10 de set. 2017.

⁵¹ Posto de Orientação Urbanística e Social é um equipamento da Secretaria Municipal de Urbanismo de apoio e fiscalização.

(PCRJ). Em 2016, ainda persistiam obras de complementação quando, no fim do mandato de Eduardo Paes, este ordenou paralisá-las⁵².

Gráfico 6. Composição do investimento - Complexo do Alemão

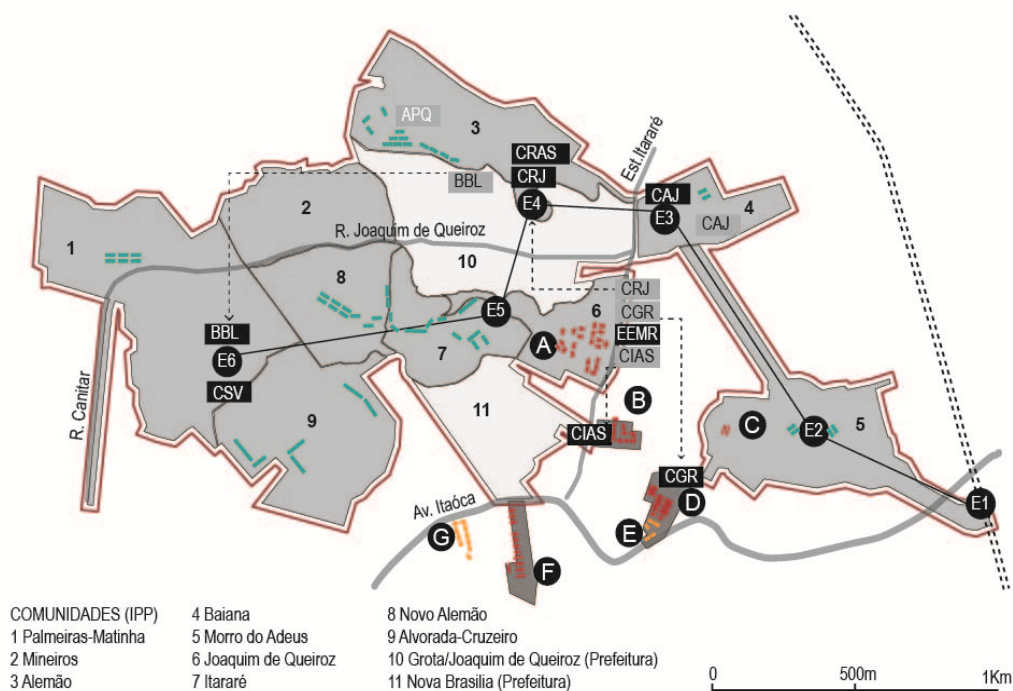


		Estado	%	Município	%	Total Investimento	%
A	Serviços / Trabalho Social	R\$ 96.311.490,88	13%	R\$ 10.361.304,31	10%	R\$106.672.795,19	12%
B	Equipamentos Comunitarios	R\$ 20.820.034,08	3%	R\$ 1.034.344,72	1%	R\$ 26.187.676,71	3%
C	Habitação	R\$114.906.457,67	15%	R\$ 11.530.377,98	11%	R\$126.436.835,65	14%
D	Obras de Urbanização	R\$301.027.675,55	39%	R\$ 80.912.634,95	78%	R\$381.940.310,50	44%
E	Teleférico	R\$231.355.058,42	30%	R\$ -	0%	R\$231.355.058,42	27%
		R\$764.420.716,60	100%	R\$103.838.661,96	100%	R\$872.592.676,47	100%

⁵² Ver Jornal **O Globo**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/obras-de-encostas-paradas-deixam-em-risco-mais-de-100-mil-moradores-de-favelas-20815792>>. Acesso em 17 out. 2017.

Figura 14. Intervenções do PAC-UAP no Complexo do Alemão

	Intervenções Projetadas	Executado	
INFRAESTRUTURA	Abastecimento de água 48.813m	OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANISTICA - abastecimentos de água - iluminação - recuperação ambiental - drenagem pluvial e contenção de encostas - terraplanagem - obras viárias	R\$215.621.000
	Esgotamento sanitário 33.223m		
	Drenagem Pluvial 21.748m		
	Iluminação Pública 1.650 postes		
	Contenções 19.059m3		
ACESSIBILIDADE	Vias carroçaveis 129.216m2	E1 Bonsucesso E2 Adeus E3 Baiana E4 Alemão E5 Itararé E6 Fazendinha	R\$253.182.000
	Vias pedestres 152.124m2		
EQUIPAMENTOS SOCIAIS	Teleférico 6 Estações, 2.95km		
	Centro de Apoio Jurídico CAJ	CAJ	
	Centro de Referência da Juventude CRJ	CRJ + CRAS Centro Referência Assistência Social	
	Centro Integrado de Serviços CSV	CSV	
	Biblioteca Pública BBL	BBL	
	Centro Integrado de Atenção à Saúde - CIAS	CIAS UPA. Inaugurado Junho 2010, na Estrada do Itararé	R\$14.060.000
	Centro de Geração de Trabalho e Renda CGR	CGR Inaugurado Maio 2010, localizado na Av. Itaóca 1174	R\$738.000
Escola de Ensino Médio de Referência EEMR	EEMR Esc. Tim Lopes. Inaugurada em Jun 2010 na Estrada do Itararé	R\$6.022.000	
ESPAÇOS PÚBLICOS	Áreas de Lazer Paisagismo 70.935m2	Integradas em (Obras de Infraestrutura Urbanística)	
	Serra da Misericórdia APQ	APQ Não executado	
HABITAÇÃO	Remoções 1.978 UH's	Demolições (não detalhado se apenas moradia)	R\$ 56.981.000
	Melhorias Habitacionais 5.600 UH's	Não executado	
	Indenizações e aquisição de moradias 860 UH's	Indenizações por benfeitorias	R\$ 22.887.000
		654 UH's através de compra assistida	R\$ 28.582.000
	Construção Unidades de Relocação 2.620 UH's	920 UH's PAC-UAP 300 UH's PMCMV (R\$31 Milhões)	R\$ 64.206.000
	CUSTO PREVISTO R\$495 Milhões	INVESTIMENTO EXECUTADO	R\$764 Milhões



Fonte: Elaboração própria a partir do Projeto Básico e Projetos Legais de Arquitetura e Urbanismo.

A intervenção do PAC-UAP do Governo do Estado tinha como objetivo “planejar e implementar de forma integrada as políticas públicas, executar obras de urbanização e desenvolver social e economicamente as áreas consideradas socialmente de risco”, descrevendo dez eixos de atuação: acessibilidade, mobilidade, habitação, saneamento, educação, cultura, esporte, lazer, geração de empregos e meio ambiente⁵³.

O Teleférico correspondeu a um terço do total do investimento. Além do custo desta parcela isolada, teríamos que associar recursos de infraestrutura urbanística, bem como de demolições e indenizações, à construção do teleférico, uma vez que parte da abertura de vias, e consequentes remoções de casas existentes, se relacionam com a necessidade de acesso aos pilares do teleférico. O “Teleférico” não constava no PDU, que propunha “uma rede estrutural de sistema viário”, um sistema de vias para pedestres e ciclovias, complementada por “um sistema de ônibus articulando as centralidades, conectando o Complexo também ao metrô” (Decreto nº 27471/2006). O Teleférico tem como referência a experiência colombiana de Bogotá e Medellín, sendo legitimado tanto pelos projetistas como pelos responsáveis políticos pelo caráter simbólico e “re-significador” do lugar (IPEA, 2010)

Pesquisas feitas no território mostram uma crítica à precariedade de execução de obras; entre elas, a infraestrutura e sistema viário inacabados, demolições incompletas que possibilitaram reocupações, falta de participação real da população no projeto com consequente defasagem entre as demandas da população e as intervenções, bem como uma desarticulação e caráter clientelista/eleitoreira da atuação do poder público. (SILVA, 2015; MESQUITA, 2014; OLIVEIRA, 2016). A opção por uma obra “emblemática” funcionou como um concentrador de recursos que maximizou a visibilidade da intervenção em detrimento das transformações sociourbanísticas que almejavam o programa. Em pesquisa realizada com moradores, 74% deles afirmaram que os recursos poderiam

⁵³ O resumo aqui descrito baseou-se em informações do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Ver notícia “Estado inaugura novas unidades habitacionais no complexo do Alemão”. Disponível em: <http://www.chs.ubc.ca/consortia/events/E-20080916/GovernoRJ-Complexo_do_Alemao.pdf>. Acesso em Julho de 2016. Ver, também, mapas do PDU e Projeto Básico, disponíveis em <http://www.jauregui.arq.br/favelas_alemao.html>.

ter sido usados noutras áreas, apontando educação, saneamento básico e saúde como principais carências (SANTOS, L., 2014).

O PAC-UAP não solucionou a situação de muitas famílias que permaneciam em aluguel social, seja devido às remoções em virtude das próprias obras do PAC, seja devido à situação de desabrigo resultante das chuvas de 2010. Vale sublinhar que parte das unidades habitacionais produzidas foram destinadas ao alojamento de moradores de Manguinhos. Em Outubro de 2010, o Governo do Estado aproveita, então, o PMCMV e compra dois empreendimentos que estavam a ser concluídos fora do âmbito do PAC na Estrada do Itararé.⁵⁴ Em Janeiro de 2014, 1.338 famílias do Alemão continuavam em situação de aluguel social, juntamente com outras 400 famílias que estariam sendo cadastradas no mesmo período.⁵⁵ O Governo do Estado recorre ao PMCMV para complementar a produção habitacional para alojar famílias do Alemão e de Manguinhos que recebiam aluguel social, contratando cinco empreendimentos à empresa Bairro Novo Empreendimento Imobiliário S/A, pertencente ao Grupo Odebrecht. Todos estes empreendimentos se localizam ao longo da Avenida Itaoca.

2.6.2. Manguinhos

O PAC-UAP em Manguinhos foi o único dos casos executados através da modalidade Saneamento Integrado sob alçada da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). Esta modalidade impunha o limite de 30% da composição dos investimentos para os itens relacionados com habitação.⁵⁶ A opção por esta modalidade parece decorrer da articulação ocorrida durante o evento em Dezembro de 2006, na ESSP/FIOCRUZ, com a presença do coordenador de projetos da SNSA, na qual se firmou um compromisso para adequação do trabalho do PDU (ver item 2.1) com vistas a inclui-lo nas linhas de financiamento da SNSA para 2017. Segundo Claudia Trindade (2012, p. 93), a opção por esta modalidade levou “a questionamentos de técnicos do Ministério das Cidades quanto ao elevado

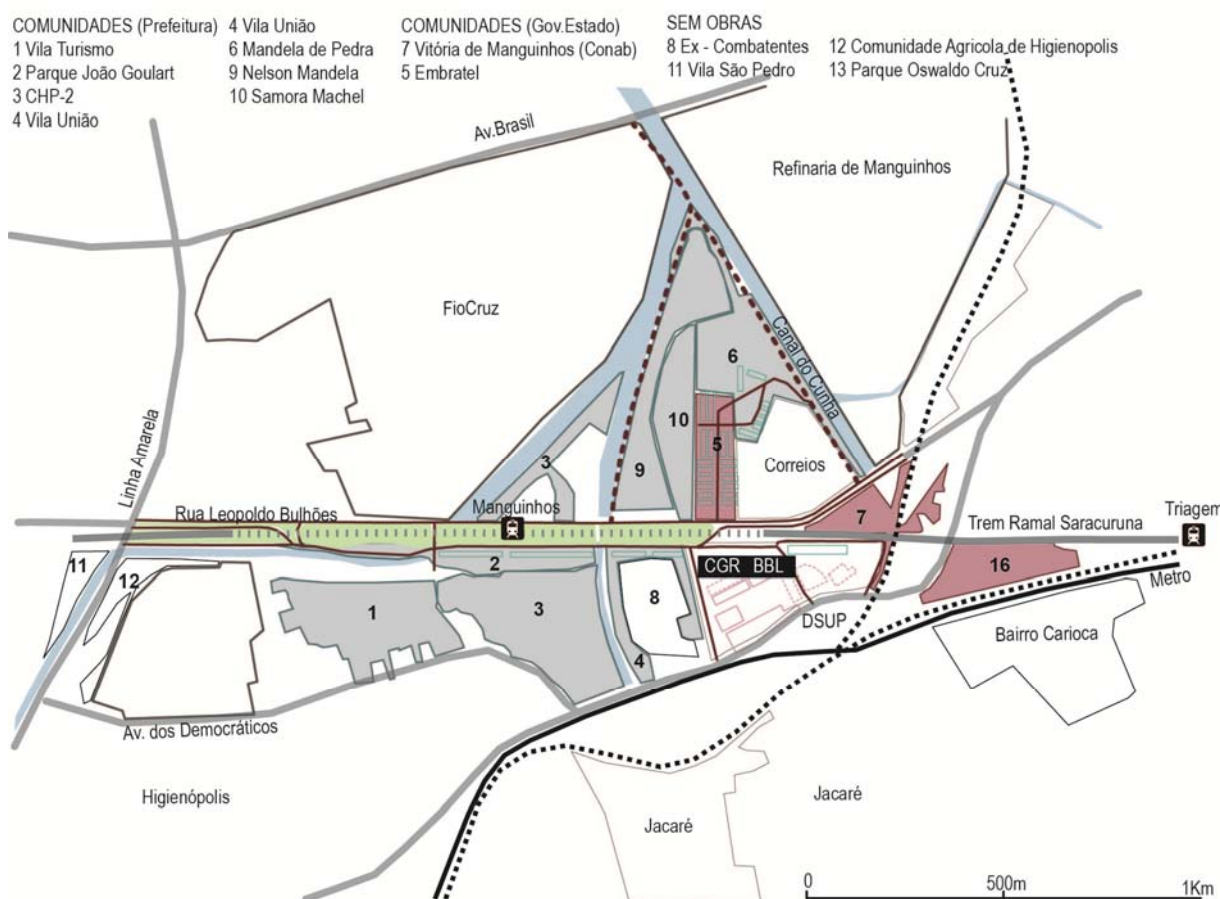
⁵⁴ Estes dois empreendimentos só serão analisados na componente de inserção urbana e implantação, uma vez que não foi possível ter acesso ao projeto legal dos mesmos.

⁵⁵ Segundo coordenadora do PAC-Social Ruth Jurberg. Ver: <<http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=1917385>>.

⁵⁶ Manual PAC-Favelas. Disponível em: <http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Manual_PAC_Favelas_2007_2010.pdf>.

gasto dos recursos para elevação da linha férrea quando o fundamental da descrição da rubrica está em saneamento integrado e não em logística de transportes”. Como veremos, a obra emblemática da elevação da linha férrea vai ser a marca da intervenção em Manguinhos (TRINDADE, 2012).

Figura 15. As comunidades de Manguinhos.



Tal como no Alemão, a maior parte dos recursos do PAC Manguinhos foi executada pelo Governo do Estado, apesar de a Prefeitura ser responsável por uma área maior. As comunidades “consolidadas” ficaram a cargo da Prefeitura, enquanto as comunidades de ocupação mais recente a ser removidas, pelo Governo do Estado. Em resposta ao pedido de informações (QCI), a SNSA afirmou que o primeiro contrato com a Prefeitura estaria encerrado com 100%, mas que os contratos com o Governo do Estado “encontram-se em andamento, atrasado com percentual de execução na casa de 85%”... “Existe indicativo de que poderá haver redução de metas para permitir o encerramento deste termo de compromisso ainda neste ano de 2017”.

Gráfico 7. Composição do investimento – PAC Manguinhos e Divisão Estado VS Município

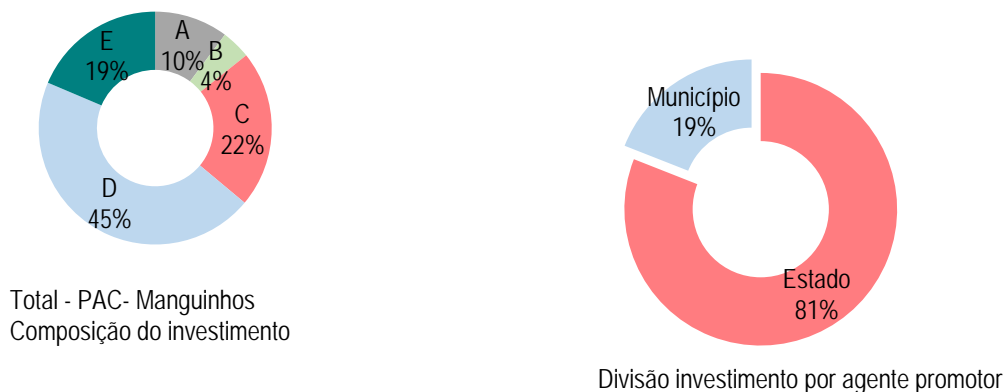
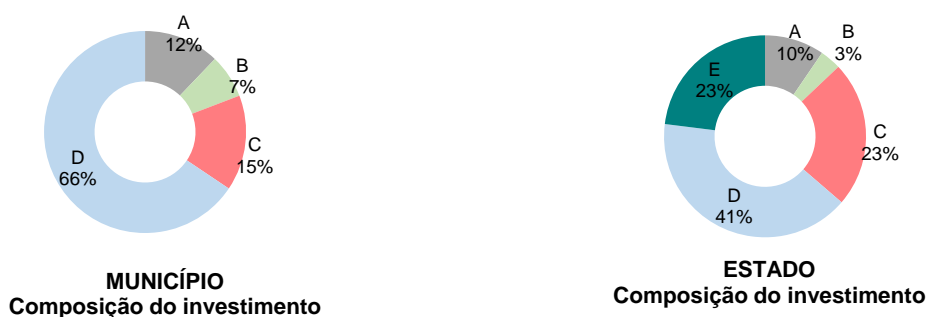


Gráfico 8. Composição do investimento por agente promotor



		Estado		Município		Total Investimento	
		R\$	%	R\$	%	R\$	%
A	Serviços / Trabalho Social	54.904.138,09	10%	16.404.598,35	12%	71.308.736,44	10%
B	Equipamentos Comunitários	19.499.604,60	3%	9.433.586,54	7%	28.933.191,14	4%
C	Habitação	134.394.042,96	23%	20.678.813,37	15%	155.072.856,33	22%
D	Obras de Urbanização	233.517.790,28	41%	88.488.721,05	66%	322.006.511,33	45%
E	Elevação da Linha Férrea	132.545.488,97	23%	-	0%	132.545.488,97	19%
		R\$ 574.861.064,90	81,0%	R\$ 135.005.719,31	19,0%	R\$ 709.866.784,21	100%

É curioso ver a desproporção de verba alocada à Prefeitura (19%), que, no entanto, tem mais de 80% de área populacional. Além do que, a verba destinada para elevação da linha do trem está na mesma ordem de grandeza que a verba para a urbanização das sete comunidades a cargo do Município. Desse modo, as

diferenças de escopo entre Estado e Prefeitura são notórias. O escopo inicial da intervenção a cargo da Prefeitura era composto da seguinte forma:

Equipamentos: 4 creches; 1 Posto do Programa Saúde da Família.

Urbanização: Pavimentação de ruas; saneamento; 5 Estações elevatórias de esgoto; Áreas de Lazer; Iluminação; Arborização; Urbanização da área abaixo da linha de transmissão.

Reassentamentos

O escopo inicial da intervenção a cargo do Governo do Estado era composto da seguinte forma:

Parque Linear / Metropolitano: Elevação da Via Férrea através de viaduto com 2km de extensão; Estação Intermodal; Área de lazer, comércio, serviços, habitação; Ciclovia com 5.150m de extensão; Anfiteatro; Comércio popular com quiosques para alimentação e *boxes* para comércio e serviços; Lazer Infanto-juvenil; Estacionamento.

Centro Cívico: Biblioteca; Centro de Referência da Juventude; Centro de geração de renda; Centro de Apoio Psiquiátrico (CAPS); Centro de Apoio Jurídico; Unidade de Pronto Atendimento (UPA); Escola de ensino médio.

Centros Habitacionais: 546 novas unidades habitacionais de 44 m², sala dois quartos, banheiro, cozinha e pátio com área para expansão; Indenização para 265 unidades; Aquisição de novas moradias para 1.060 unidades; Total de relocações – 1.871.

Ligações com Eixos: Ligação viária da Linha Amarela e Avenida Brasil.

Centro Esportivo: Campo *soçaite* com grama sintética; Quadra poliesportiva descoberta; Piscina 50 x 25m; Piscina 12,5 x 12,5m; Pistas de skate; Área verde; Edificações de apoio à área esportiva com vestiários.

Como percebemos, a intervenção por parte da Prefeitura centrava-se, sobretudo, na urbanização de pequenos equipamentos distribuídos pelas comunidades, enquanto o escopo do Estado era composto por grandes obras, equipamentos e novos conjuntos habitacionais. Detalharei um pouco acerca da construção deste escopo por parte do Governo do Estado.

No primeiro semestre de 2007, com o objetivo de pleitear os recursos federais do PAC, e com base no trabalho não concluído do PDU elaborado para a Prefeitura, o Governo do Estado desenvolve internamente através da EMOP um “*anteprojeto-básico*”. É com este documento, com definições “ *muito abaixo de projeto-básico*”, que o MinCidades e a Caixa aprovam o repasse para o Governo do Estado, o que contraria a recomendação de elaboração de projetos executivos do MinCidades para obras “de grande vulto”. As linhas mestras desse “*anteprojeto básico*” assentavam na leitura do território enquanto “cidade-partida”, nas palavras do responsável pelo projeto: “*O Projeto se propõe a integração socioespacial de um território cindido pelos muros da linha do trem, que parte o complexo de favelas ao meio*”⁵⁷. Na sua pesquisa, Claudia Trindade (2009), através de entrevista a um técnico da Prefeitura, revela que a ideia para a elevação da linha do trem surge ainda na fase final de diagnóstico do PDU:

O então arquiteto do programa...me chega com um desenho e vai abrindo o papel desenrolando assim, que acabou a mesa de reunião e ainda botou uma cadeira porque o papel era comprido. Então a ideia era o quê? “Depois que resolver todos os problemas básicos podemos elevar a linha férrea. E olha que beleza?” Foi um desenho dele. Todo bonito. Só desenho. Não tinha nenhum cálculo. Com anfiteatro embaixo da linha férrea, então as pessoas podiam passar de um lado para o outro porque a linha férrea tinha sido elevada. (...) Mas isso era algo para vinte anos depois, ou depois de resolver os problemas básicos (TRINDADE, 2012 p. 99-100).

O Governo do Estado prosseguiu com a ideia tendo como base o argumento de que a linha do trem dividia as comunidades, sendo por isso um foco de violência. É desta forma como foi elaborado o elemento que se tornaria ícone da intervenção: a elevação da linha férrea para que, sob o viaduto, fosse implantando um Parque Linear com cerca de 2km de extensão. No “*anteprojeto-básico*”, estavam também identificados os terrenos que margeavam a oeste a linha do trem, onde anteriormente funcionava o antigo quartel de suprimentos do exército (DSUP) para a instalação de um Centro Cívico, e do lado oposto os terrenos da Embratel, ocupados em 2005 (ENTREVISTA N. 7; TRINDADE, 2012).

No segundo semestre de 2007, e ainda sem os projetos elaborados, surgiram os primeiros anúncios públicos com recurso a uma simulação tridimensional em

⁵⁷ Disponível no website do autor do projeto: < http://www.jauregui.arq.br/broken_city.html>. Acesso em Março de 2017.

vídeo onde se apresentava de forma midiática e bastante genérica o partido urbanístico. Estas apresentações geraram polêmicas em audiências públicas e fóruns de negociação com críticas por parte de movimentos sociais, grupos de moradores, ONGs bem como do corpo técnico da FIOCRUZ.⁵⁸ Tendo como pano de fundo a falta de participação da população no processo, era feita uma análise crítica sobre a desarticulação de como estava sendo conduzido o projeto, tendo por base um diagnóstico insuficiente e desatualizado, faltando elaboração e detalhe dos projetos que originavam modificações constantes. Todas estas indefinições causaram grande insegurança na população, sobretudo em relação à questão da moradia com alterações nos números e critérios com que seriam feitas as remoções. O poder público justificava-se com a urgência e complexidade do processo, utilizando a expressão *“estamos trocando o pneu com o carro em movimento. É necessário paciência”* (TRINDADE, 2012).

Em resumo, as alterações ao escopo inicial foram as seguintes:

Centro Esportivo: a comunidade Vitória de Mangueiras (CONAB), que foi totalmente removida em 2012 com o propósito inicial de dar lugar ao Centro Esportivo *“com quadras de futebol e vôlei, quadras de múltiplo uso, parque infantil, quiosques e churrasqueiras, numa área de 21.600 metros, orçadas em R\$ 34 milhões.”*⁵⁹, informava a nota de imprensa da EMOP, de Outubro de 2012. No entanto, até a data do término desta pesquisa, o terreno encontra-se abandonado, tendo sido parcialmente utilizado para acomodar a rampa que conecta a linha férrea à cota do solo com o viaduto elevado. A população seria reassentada no empreendimento do PMCMV Bairro Carioca, que abordaremos adiante.

Centro Cívico – DSUP: Para além do Centro Esportivo, o Centro de Apoio Psiquiátrico também não se concretizou. O projeto para as instalações da UPA previstas para ocupar um dos galpões do DSUP é alterado para um modelo pré-

⁵⁸ Estas entidades iriam consolidar-se no Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Mangueiras (FMDES), atuando em representação da população daquele local no acompanhamento do PAC-UAP perante o Governo do Estado. *“Nos anos de 2007 e 2008 debates e negociações com a Prefeitura foram nulos.”...* *A execução com projetos que são modificados já em processo de obras fragilizam o controle de custos. O controle social dos gastos e execuções de projetos públicos fica comprometido pelo desconhecimento integral dos projetos de intervenção*” (TRINDADE, 2009).

⁵⁹ Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1289816>>. Acesso em 03 abr. 2012.

moldado de *container* e a sua localização passa a ser na Avenida Dom Hélder Câmara, apresentada como “*super UPA*” pelo Governo Estadual. Os restantes equipamentos que compõem o Centro Cívico do DSUP, como a Biblioteca, é tido como o caso de maior sucesso, ao passo que o Centro de Apoio Jurídico (CAJ) e o Centro de Geração de Renda (CGR) foram inaugurados, embora a sua utilização tenha sido adulterada ou subutilizada. Completam a lista do DSUP a Escola de Ensino Médio e da Educação de Jovens, Adultos e o Complexo Esportivo (quadra coberta e piscina olímpica) (TRINDADE, 2012).

Em relação ao sistema viário, estava prevista a conexão da Rua Leopoldo Bulhões com a Avenida Brasil através da construção de uma via à margem do Canal do Cunha. Para tal, foram removidas as populações que aí moravam precariamente em palafitas de madeira e que, tal como a população da CONAB, seria reassentada no Bairro Carioca (PMCMV). Dos desenhos apresentados no edital de licitação, esta conexão estava prevista por meio de uma ponte que passaria nos terrenos da FIOCRUZ, sendo algo que a instituição desconhecia no momento da licitação, o que revela a desarticulação e falta de consistência do “anteprojeto-básico”. O Governo do Estado realizou posteriormente um aditivo de R\$ 35.071.315,55 para “*elaboração de projeto executivo e execução de obras complementares. Via Canal (urbanização/ciclovía/quadra poliesportiva/bicicross/parque infantil)*”, que também incluía a área do DSUP, suprimindo desta maneira as insuficiências de projeto.

Com o desenvolvimento da obra, ainda se procurou a alternativa de passar a conexão pela Refinaria de Manguinhos, uma vez que o terreno chegou a ser estudado pelo Governo do Estado para a implantação de um conjunto habitacional no âmbito do PMCMV. No entanto, o custo de descontaminação do terreno inviabilizou ambas as soluções. O resultado atual é que, apesar das remoções das populações às margens do Canal, esses locais foram parcialmente urbanizados, contando com apenas uma ciclovía em terrenos de situação ociosa (TRINDADE, 2009; EMOP). Dois anos após o lançamento do Programa, e com as obras já em andamento, o escopo do PAC-Manguinhos é ampliado integrando as comunidades “Chupa-Cabra” e CCPL. Este aumento de escopo significou um aditivo ao contrato de R\$ 93.387.402,85 para projeto e obra adicionar mais 728 unidades habitacionais; no entanto, só foram executadas 688 unidades (ROCHA, 2016).

Em relação ao escopo da Prefeitura, as principais alterações foram a deslocalização das creches do interior das comunidades. Na Mandela de Pedra, a construção da creche passou para o terreno a cargo do Governo do Estado junto à Embratel. No Parque João Goulart e Vila União, estas foram deslocadas para o limite da favela do Jacarezinho. Na Vila Turismo, foi deslocada para os limites do CHP2, cuja construção se deu na Avenida dos Democráticos. Os argumentos utilizados foram os da segurança e manutenção dos equipamentos devido à violência no interior das comunidades. Os Posto de Saúde de Mandela de Pedra e da Vila Turismo não foram construídos, contudo. Claudia Trindade (2012) aponta, também, que os sistemas de saneamento apresentavam debilidades de funcionamento.

2.6.3. Colônia Juliano Moreira

O PAC-UAP da Colônia será dos estudos de caso aquele que mais se desvia do padrão de atuação em relação ao que foi possível identificar no Complexo do Alemão, Mangueiras e Rocinha. Quanto a estes últimos, é possível identificar as seguintes especificidades para a CJM: localizando-se na Zona Oeste (portanto, numa área de expansão urbana com baixa densidade), o território tinha grandes terrenos livres para construção. Foi o único em que não atuou o Governo do Estado; apenas a Prefeitura, com um arranjo inovador por meio da implantação de um Comitê Gestor que acompanhou o processo com a inclusão de mecanismos de representação do moradores. O contrato na modalidade UAP com a Prefeitura é, dentre os casos aqui estudados, o terceiro com maior nível de execução (87,79%). Em relação à distribuição de investimento nos territórios em estudo, é o que mais recursos concentra nos itens clássicos de urbanização, de 60%, com particular destaque para esgoto, pavimentação e drenagem que, juntos, representam 51,6% do total de investimento.

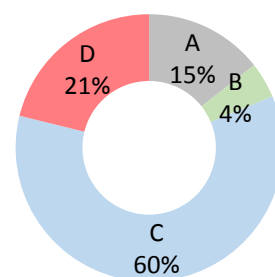
Genericamente, o escopo inicial do PAC-Colônia consistia nos seguintes pontos:

- Regularização fundiária, urbanização e saneamento dos assentamentos precários;
- Construção de moradias e infraestrutura de áreas para condomínios;

- Proteção e recuperação do patrimônio cultural (prédios históricos e aqueduto);
- Proteção ambiental do Parque Estadual da Pedra Branca através da consolidação da ocupação da Colônia enquanto área de amortecimento de impacto com implantação de marcos limítrofes;
- Consolidação de equipamento de saúde mental em parcela da área da antiga Colônia;
- Destinação de áreas de apoio a atividades e projetos da FIOCRUZ e a equipamentos públicos (PEREZ, 2014; MINISTÉRIO DAS CIDADES; PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO; FIOCRUZ, 2008).

Gráfico 9. Composição do investimento - Colônia
Juliano Moreira

		Total Investimento	%
A	Serviços / Trabalho Social	R\$ 15.698.200,72	14%
B	Equipamentos comunitários	R\$ 4.715.181,37	4%
C	Obras de Urbanização	R\$ 65.667.572,32	60%
D	Habitação	R\$ 23.077.751,88	21%
		R\$ 109.158.706,29	100%



Composição do Investimento

A especificidade da Colônia reside na sua característica histórica de grande equipamento federal que, até recentemente, nos anos 1980 e 1990, era afastado da mancha urbana densa e compacta, caracterizando-se por um modelo de assentamento urbano-rural-florestal de baixa densidade, na fronteira de área de reserva ambiental hoje denominada Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB). A urbanização foi sendo construída pelos funcionários e as suas famílias vinculadas ao equipamento de Saúde, que não obstante as debilidades, era uma presença do poder público como alguma capacidade de gestão e planejamento. Decorrente disto, o processo de planejamento com seus avanços e recuos desde os anos 1990 permitiu a existência de um diagnóstico consolidado do território e de eixos de ação

e estratégias a ser implementadas (PEREZ, 2014). De forma distinta aos outros casos, vistos como “bolsas de precariedade” inseridas na malha urbanas consolidadas, na Colônia Juliano Moreira o maior desafio foi a “chegada da cidade” àquele local ou, como tratado por Maria Ayara Perez (2014), a sua incorporação no tecido formal do Rio de Janeiro.

As propostas e o modelo de intervenção superam, assim, o que se entende por escopo “tradicional” da urbanização de Favelas, introduzindo eixos de preservação de patrimônio histórico e com a preocupação da preservação do modelo urbano/rural de baixa densidade característico do local. A proposta de uso e ocupação buscava incorporar princípios de ocupação sustentável e de implantação de um território saudável, transcendendo os modelos “emergenciais” de atendimento das necessidades básicas. O modelo de gestão traz grande avanço na articulação institucional. O Comitê Gestor era inicialmente⁶⁰ formado por instituições federais (Secretaria de Patrimônio da União, FIOCRUZ), instituições municipais (Secretarias Municipais de Saúde, Habitação e Urbanismo) e, ainda, um representante do Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social através da Fundação Bento Rubião. Perez (2014) cita um arquiteto envolvido no processo que ilustra os avanços e limitações do processo:

“O mais positivo do projeto [PAC-Colônia] é o fato de existir o Comitê Gestor, porém como autocrítica existente dentro do próprio comitê é a pouca representação de participação comunitária. A única pessoa que representa a comunidade é [...] através da Fundação Bento Rubião, que era membro do Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social. Em vários momentos se falou de fomentar a participação da comunidade dentro do Comitê, mas assustou neste sentido o aumento do protagonismo que ganharam as milícias dentro da Colônia, portanto, como poderia ser incentivada a participação comunitária, sem empoderar alguém sem legitimidade?” (Extrato de entrevista com o Arquiteto 1 apud PEREZ, 2014, p. 71).

As avaliações sobre a intervenção apontam para um momento positivo de construção inicial deste arranjo institucional que, no entanto, foi revelando ao longo

⁶⁰ “Posteriormente, foi definido que este Comitê Gestor devia estar composto por oito membros: quatro representantes da União (Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, ambas do Ministério das Cidades, e da FIOCRUZ, do Ministério da Saúde); três representantes do Município (Secretarias de Habitação, de Urbanismo e de Saúde); e um representante do Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).”

do processo tensões entre os atores e alterações nas estruturas de poder. O processo participativo começa a ser inviabilizado pela atuação de milícias no território da Colônia junto à produção de loteamentos informais e interferindo nas obras do PAC-UAP. Outro dos pontos de tensão foi a estratégia (de permanência ou reassentamento) para lidar com assentamentos de populações em áreas de preservação ambiental.⁶¹ Apesar destas dificuldades, os maiores impactos no território e no Projeto do PAC resultam da entrada do PMCMV, com as alterações políticas dentro da SMH, assim como a obra da TransOlimpica nas vésperas do megaeventos. Especificarei estes impactos no próximo capítulo.

2.7. SÍNTESE Os dois programas frente a frente

Em resumo, quando o PAC-UAP foi lançado, sob coordenação da Casa Civil e Ministério da Fazenda, era o principal programa do Governo que aliava o estímulo à economia através do setor da construção civil ao combate ao *deficit* habitacional. Ou seja, pela sua dimensão, tornou-se em 2007 o principal instrumento da Política Habitacional/Urbana do Governo. Apesar da existência de critérios objetivos que definiram metas de contratação por unidade federativa, há indícios de que, através da distribuição de recursos federais pelas entidades federativas, o programa parece ter sido usado como moeda de troca no fechamento das alianças de governo. No caso do Rio de Janeiro, ocorreu uma concentração dos recursos seja na sua distribuição territorial, seja em grandes obras emblemáticas, no que se pode afirmar que pesaram mais os critérios de visibilidade eleitoral e interesses do setor da construção civil⁶² do que as carências dos territórios ou demandas das populações. O escopo e distribuição dos PAC-UAP, ao terem como principal agente promotor o poder público local, fica dependente das estruturas de poder locais com processos distintos dependendo das relações de subordinação entre os agentes locais. Este

⁶¹ “técnicos da SMH pensavam que a urbanização do Setor 1[área ambiental] seria o começo de um processo de ocupação desordenada do Setor 1. Portanto, como iriam se produzir novas morarias no Setor 2, muitos técnicos pensavam que as famílias do Setor 1 poderiam ser reassentadas nas novas moradias do Setor 2]. O argumento contrário: ‘Aqui se construiu um território, o fato de que as pessoas morem em casa, em terrenos bastante grandes para não provocar adensamento. É um modelo que se deve dar para aquelas famílias que moram perto de Unidades Ambientais’ (PEREZ, 2014, p. 83).

⁶² Como detalharei posteriormente, para as empresas de construção é mais vantajoso um menor número de obras de grande porte concentradas no menor espaço geográfico do que maior número de obras espacialmente dispersas.

fenômeno é particularmente visível após licitação da obra em que as construtoras, por meio de esquemas clientelísticos, alteram orçamentos, escopos e projetos. Ao longo da execução do programa, observa-se uma desaceleração no volume de investimentos e, sobretudo após o lançamento do PMCMV, um quase desaparecimento da produção habitacional articulada com os processos de urbanização.

O PMCMV, lançado em 2009 como medida de combate à crise internacional, vai alocar um nível de recursos sem precedentes, implementando uma nova estratégia de combate ao *deficit* habitacional pela produção em massa de novas habitações. Já com as primeiras avaliações do PAC-UAP, mostrando dificuldades na execução na execução do programa e com o objetivo de cumprir metas de produção elevadas, o Governo desenha um modelo institucional orientado para e pelo mercado. O PMCMV retira das esferas estaduais e municipais o papel de agente promotor, como acontecia no PAC-UAP, passando o poder de definir a oferta (localização, faixa de renda e projeto) para as empresas de construção civil. Deste modo, o PMCMV desvincula a produção habitacional dos processos de planejamento e urbanização do poder público, passando estes a obedecer à lógica do mercado. Com esta transformação, podemos observar uma distribuição territorial dos dois programas que aponta para dinâmicas urbanas bem distintas. O PAC-UAP tende a atuar em “bolsas de precariedade” dentro da malha urbana. Mesmo tendo em conta os percentuais elevados de remoção elevado, é possível afirmar que isso tende a consolidar o tecido urbano, contribuindo tanto para o aprofundamento da legitimidade da permanência das populações como para elevar a responsabilidade do poder público no atendimento nos assentamentos precários. O PMCMV, ao privilegiar as regiões periféricas, induz, por um lado, fragmentação das periferias consolidadas através do modelo condominial, e, por outro, o espraiamento da cidade nas franjas não infraestruturadas.

Veremos como estas duas lógicas se materializam no espaço ao longo do tempo analisando a forma construída nos estudos de caso e os seus processos de produção.

3 FORMA

Apresentados os territórios, isto é, a interseção da forma natural com a forma socialmente produzida, e o contexto de obra em que a habitação se insere, partiremos agora para a análise da forma produzida, com enfoque nos núcleos habitacionais (terminologia utilizada no PAC-UAP) ou empreendimentos (terminologia utilizada no PMCMV). É relativamente consensual de que as formas arquitetônicas e urbanísticas têm consequências para o modo como se vive a cidade. Partiremos, assim, de alguns pressupostos da literatura em relação ao momento do consumo, ou seja, de algumas teses sobre como a forma induz certas maneiras de sociabilidade.

No entanto, importa ressaltar que não se defende o caráter determinístico da forma. Não existe uma lógica automática causa-consequência, uma vez que o modo de viver a cidade tem infinitas variáveis que vão para além do estudo da forma. Tampouco adotaremos abordagens em sentido contrário, que tendam para o individualismo metodológico, onde estão as escolhas individuais de cada um, resultando em formas coletivas de morar. Para ficar claro, exemplificarei a distinção do foco com um raciocínio entre momento de produção e de consumo na análise do impacto da forma arquitetônica ao modo de viver a cidade:

...veremos que a cidade é repleta de cadeias de implicações silenciosas com os mesmos contornos dos fenômenos coletivos examinados por Schelling. Por exemplo, quando **alguém escolhe morar** em um edifício murado, buscando conforto e segurança, não deseja necessariamente **gerar um padrão de áreas segregadas na cidade ou prejuízos à urbanidade de seus espaços públicos, mas é o que acaba implicando** (NETTO, 2016, p. 101-102).

O foco nesta formulação está no momento da “escolha” do morador. O que retiramos deste raciocínio são as formulações da segunda parte do parágrafo, onde um certo tipo de forma, no caso, um edifício murado, gera uma padrão de áreas segregadas na cidade. Se este raciocínio se aplica ao sistema urbano de mercado como um todo no do objeto em estudo, menor sentido faria procurar chegar à lógica da produção das formas através das escolhas individuais dos moradores, uma vez que salvo algumas exceções⁶³ estes pouca influência tiveram nas opções de projeto.

⁶³ Sobretudo na Colônia Juliano Moreira.

Resumidamente, procuraremos entender o porquê de certos tipos de forma terem sido produzidas, tendo por pressupostos os impactos que os mesmos tipos induzem.

Desde os anos 1960, a crítica ao urbanismo moderno tem utilizados os conceitos de urbanidade e vitalidade para tentar identificar, ainda que de modo empírico, quais as formas arquitetônicas e urbanas que condicionam ou induzem tais fenômenos nas cidades. Mais recentemente, várias pesquisas, das quais destaco o grupo de trabalho em torno de Vinicius M. Netto e Frederico de Holanda, procuraram avançar no estudo de como a forma impacta o modo de viver urbano, completando-a com análises empíricas e metodologias quantitativas. Destaco, também, o artigo de Renato Saboya, Vinicius M. Netto e Júlio Celso Vargas⁶⁴ que sintetizam:

O estudo empírico mostrou que os tipos compactos e contínuos estão mais associados à vitalidade urbana do que tipos isolados. Mais importante do que isso, mostrou que há fortes indícios de uma relação causal entre tipos e vitalidade urbana, com os primeiros exercendo influência sobre esta última. (SABOYA, NETTO, VARGAS 2015)

A partir desta premissa, a forma induz ou condiciona modos de viver a cidade, metodologia adotada para o estudo comparativo que procurou definir escalas de análise, ou seja, diferentes escalas da forma urbana, a partir da literatura recente sobre o tema. Destaco a avaliação ao PMCMV da Rede Cidade e Moradia já citada em que foram desenvolvidos critérios e escalas de análise, bem como a publicação do LabHab/FAU/USP “Produzir casas ou construir cidades? desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos”.

Deste modo, definem-se as escalas de análise instrumentais servindo para uma sistematização possível sem que, no entanto, sejam estanques. Como veremos, aspectos de uma escala condicionam e são condicionados por outras escalas:

- Inserção: Relação entre a habitação e a cidade no seu entorno de vizinhança, como por exemplo na escala de bairro. O foco está na articulação da habitação e os restantes aspectos da vida urbana, como transportes,

⁶⁴ *Fatores morfológicos da vitalidade urbana Uma investigação sobre o tipo arquitetônico e seus efeitos*

equipamentos e serviços públicos, tendo em vista aspectos como acessibilidade e presença de serviços urbanos;

- Implantação: Disposição das edificações residenciais tanto na sua relação com o tecido urbano imediato como na forma de organização da massa edificada com o espaço livre e as atividades de circulação e permanência.
- Edificação: Características da edificação no modo de agrupamento das unidades habitacionais e sistemas construtivos utilizados.

O levantamento de dados primários consistiu na recolha de informações sobre as intervenções, bibliografia, documentos do projeto (plantas), matérias jornalísticas, comunicados oficiais, vídeos promocionais de órgãos públicos, documentos jurídicos, etc. Foram também recolhidos depoimentos de profissionais envolvidos nos processos em entrevistas gravadas com roteiro semiaberto. Procurou-se recolher os projetos das intervenções nas suas várias fases, projetos básicos, projetos legais, croquis iniciais no sentido de resgatar-se um histórico do projeto, ações antecedentes no mesmo território que lhe deram origem ou outras intervenções que serviram de referência. Não foi possível acessar em mesmo nível de informação todas as intervenções, implicando um trabalho de restituição cartográfica para cobrir defasagens entre projetado e executado. Nestes casos, utilizou-se o Ortofotomapa de 2012, produzido pelo Instituto Pereira Passos - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.⁶⁵

O levantamento de toda esta informação foi sendo organizado no inventário que conta em anexo e que entendemos quase como um capítulo “destacável” para consulta ao longo da leitura do texto. Tendo em conta o volume de informação recolhida, optou-se por uma questão de clareza de sistematização não sobrecarregar o corpo do texto com desenhos técnicos e imagens, priorizando as análises comparativas por questão do reduzido formato. Recomenda-se, assim, que para um entendimento mais aprofundado das intervenções, seja essencial folhear o inventário das intervenções dividido por territórios e núcleos habitacionais.

⁶⁵ Publicamente disponível em <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br>>.

3.1 Inserção

Após a análise da localização dos territórios na escala municipal no primeiro capítulo, entraremos agora na escala local procurando entender não somente a forma como se insere a habitação no território sobretudo como a questão da moradia na sua relação com as intervenções. Ou seja, interessa-nos a sua inserção formal, mas também a sua inserção processual ao longo do histórico da intervenção. No caso da avaliação do PMCMV, foram trabalhados na “escala do empreendimento” aspectos como: “padrões de uso e ocupação do solo; oferta de serviços, comércio, equipamentos públicos e áreas de lazer; acesso ao transporte; barreiras físicas (topográficas ou construtivas); equipamentos e áreas comuns nos condomínios ou loteamentos” (SHIMBO, 2015, p. X). De um modo geral, estes são também os aspectos tratados na dimensão de análise; no entanto, uma vez que o objetivo desta pesquisa não seja realizar uma avaliação do resultado ou do desempenho da intervenção, mas sim uma análise do processo de produção habitacional, iremos centrar-nos na questão da moradia e a sua articulação com a intervenção.

A articulação de todos estes aspectos remete para a noção, hoje já consolidada na literatura, da necessidade de integração de todas estas dimensões. No entanto, a prática do projeto integrado para a Favela é relativamente recente. Antes dos anos 1980, os projetos eram de pequena escala, sem grande volume de recursos e as intervenções fragmentadas. A articulação entre moradia, saneamento, transportes, equipamentos e desenho urbano era, na maioria dos casos, inexistente (BUENO, 2000)⁶⁶. Apesar de metodologicamente ser amplamente defendida, a integração do projeto é ainda um desafio na prática muito difícil de alcançar, uma vez que envolve, por exemplo, áreas tão díspares em termos de coleta de lixo e cultura. Com o grau de complexificação burocrática do poder público e a crescente terceirização de serviços públicos (gás, águas e esgotos, comunicações, abastecimento elétrico, etc.), isto transforma este processo num pesadelo procedimental.⁶⁷

⁶⁶ Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização

⁶⁷ Relembro o início do processo do “Morar Carioca”, no Rio de Janeiro, em 2014, quando a SMH fez um esforço para colocar corpo técnicos de várias secretarias, empresas municipais e privadas em reuniões de articulação entre toda estas esferas, incluindo os escritórios de arquitetura e o IBASE,

A importância da inserção urbana, ou seja da proximidade urbana no entorno do seu local de moradia das restantes usos urbanos, cresce em áreas de população mais vulnerável em comparação a regiões de população de maior renda. Esta especificidade deve-se à relação entre o nível de renda e forma de construção das redes sociais de apoio. Isto foi demonstrado pela equipe coordenada por Vinicius M. Netto no artigo “Mobilidade, Oportunidades, Capital Social e Apropriação: Impactos de complexos habitacionais do PMCMV”, onde se refere:

Os principais fatores de construção de relações sociais e da rede pessoal se assentam na proximidade e mobilidade, em função da renda. A capacidade de movimento e de acesso social permite que os moradores se envolvam em um número maior de atividades, cada um desses locais constituindo pontos de encontro e, potencialmente, de novos vínculos. Moradores com redes menos locais e mais diversas tendem a ter rendas substancialmente mais altas. Os mais pobres têm dificuldades em lidar com os custos de criar e manter redes sociais presenciais à distância (NETTO et al , 2014, p. 10)⁶⁸.

3.1.1. Complexo do Alemão

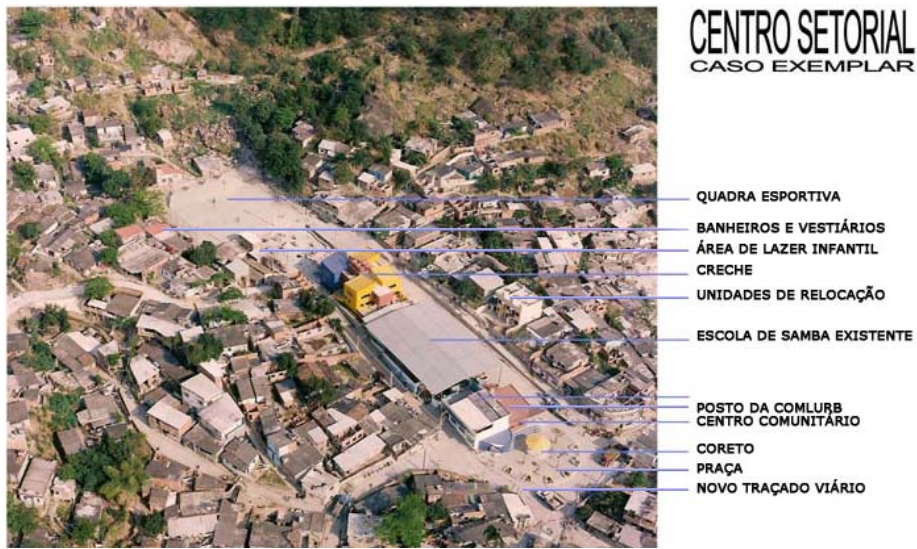
No caso do Complexo do Alemão, foi possível identificar o histórico de diferentes estratégias de inserção da habitação. O primeiro momento consta do PDU⁶⁹, que previa áreas de adensamento habitacional distribuídas no interior do território. Estas áreas deveriam estar articuladas com a implantação de equipamentos reforçando ou formando centralidades no território: “Art. 8.o Em cada uma das áreas populacionais e espaciais dos Setores Urbanos – SU, estão previstas áreas para instalação dos Centros Setoriais – CS, (...)”. Já o artigo 9, diz que “na periferia imediata destes Centros Setoriais – CS, serão associadas áreas de adensamento contendo diversas tipologias habitacionais novas, com a finalidade de permitir o reassentamento dos usuários deslocados pelas necessidades espaciais de locação dos Centros Setoriais e das áreas necessárias a passagem de vias componentes do novo sistema viário” (Decreto Nº 27470/06).

que na época estava a cargo do trabalho social. As reuniões contavam com mais de 40 pessoas e só o tempo da apresentação e sistematização das ações que cada instituição

⁶⁸ Mobilidade, Oportunidades, Capital Social e Apropriação: Impactos de complexos habitacionais do PMCMV. Equipe: Vinicius M. Netto (1), Roberto Paschoalino (2), Saulo Macedo (3), Mirella Furtado (4), Julia Cantarino (5), Maria Clara Moreira (6)

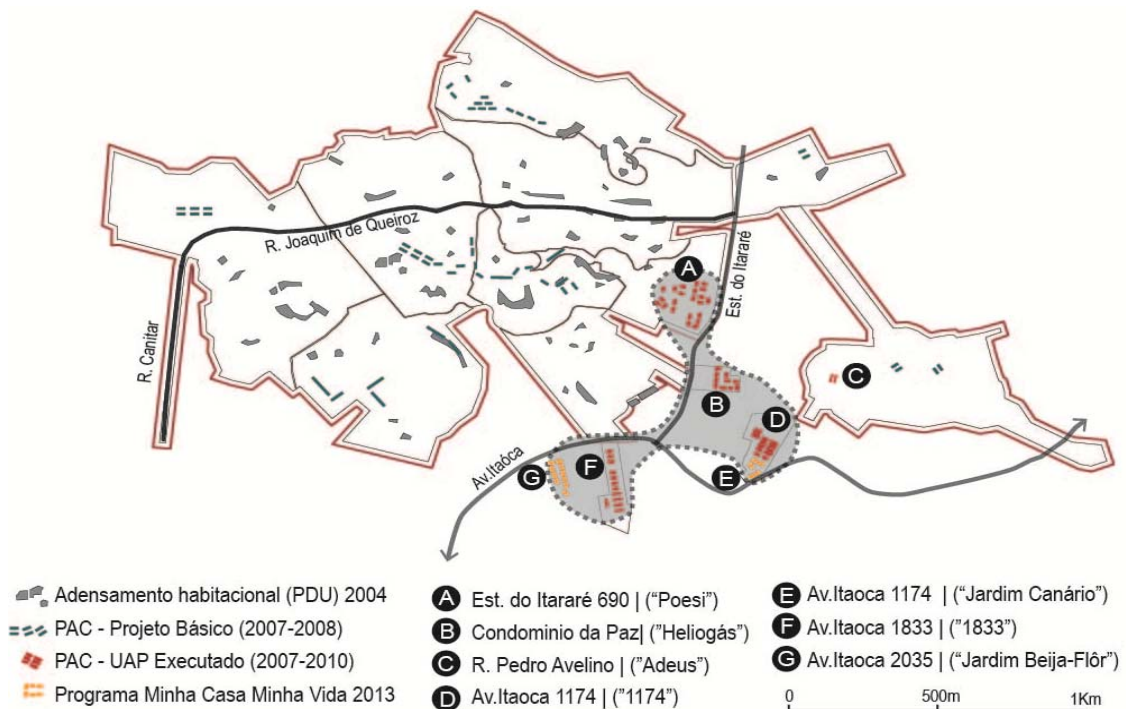
⁶⁹ Plano de Desenvolvimento Urbanístico já referido no Capítulo 2, elaborado pela Prefeitura, com resultado publicado em decreto em Dezembro de 2006. Decreto Nº 27470/06.

Figura 16. Centro setorial - caso exemplar previsto no PDU do Complexo do Alemão
 fonte:jauregui.arq.br



A Figura 17 pretende ilustrar a diferença da lógica de inserção proposta no PDU em 2006 e os empreendimentos que de fato foram executados, pelo PAC-UAP e posteriormente PMCMV.

Figura 17. Evolução da inserção dos empreendimentos:
 fonte elaboração própria do autor a partir de Projeto PDU Complexo do Alemão, Projeto Básico e Projetos executados.



Fonte: Elaboração própria a partir dos mapas do PDU e Projeto Básico e Projetos Legais de Arquitetura e Urbanismo

No terreno da Avenida Itaoca 1174 (“D” na Figura 17), funcionava um depósito da empresa de remoção de entulhos “Terra Prometida”, sendo o primeiro núcleo habitacional a iniciar a obra em Abril de 2008, seguido em Maio de 2008 pelo terreno da “1833” (“F”). Em Abril de 2009, inicia-se a construção dos dois blocos situados na Rua Pedro Avelino, “Adeus” (“C”), que se localizam dentro da AEIS, sendo o núcleo habitacional que melhor se insere no território. Em Junho de 2009, inicia-se a construção do conjunto habitacional da “POESI”, localizado na encosta leste do vale da Estrada do Itararé em terreno anteriormente ocupado pela “Fábrica de Lingerie Poesi”, cujos galpões foram implodidos em Dezembro de 2008. Embora se insira dentro da AEIS, veremos mais adiante como a implantação do empreendimento não se articula com a comunidade. Já após as chuvas de Abril de 2010, começa a ser construído o último núcleo habitacional do PAC-UAP, nos terrenos da antiga fábrica Hélio Gás, que se localiza próximo da Estrada do Itararé do lado oeste, fora da AEIS, ou seja, inserindo-se em área “formal”.

Em Outubro de 2010, para lidar com a população vítima das chuvas, o Governo do Estado aproveita, então, o PMCMV e compra dois empreendimentos, o “Residencial Acácias” e “Residencial Palmeiras” (582 apartamentos), que estavam para ser concluídos fora do âmbito do PAC na Estrada do Itararé nos antigos terrenos da fábrica Coca-Cola.⁷⁰ Em Janeiro de 2014, 1.338 famílias do Alemão continuavam em aluguel social, juntamente com outras 400 famílias que estariam sendo cadastradas no mesmo período.⁷¹

Após conclusão do PAC, o Governo do Estado recorre ao PMCMV para complementar a produção habitacional de modo a realojar famílias do Alemão e de Manguinhos que recebiam aluguel social, contratando a empresa Bairro Novo Empreendimento Imobiliário S/A - pertencente ao Grupo Odebrecht – para cinco empreendimentos. Todos estes empreendimentos se localizam ao longo da Avenida Itaoca. Até a data, apenas dois conjuntos tinham sido entregues: o condomínio “Jardim Canário” e o condomínio “Jardim Beija-Flor”, no lado oeste do terreno da “1174”, que funcionou como canteiro de obras e canteiro social, e onde também esteve prevista a construção de uma grande área de lazer. Esta intenção foi

⁷⁰ Estes dois empreendimentos só serão analisados na componente de inserção urbana e implantação uma vez que não foi possível ter acesso ao projeto legal dos mesmos.

⁷¹ Segundo coordenadora do PAC-Social Ruth Jurberg, disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=1917385>>.

abandonada e o terreno destinado ao condomínio “Jardim Canário” (“E”), inaugurado em 2014. O condomínio “Jardim Beija-Flor” foi construído nos terrenos da antiga fábrica Skol (“G”).

Os terrenos onde foram executados os núcleos habitacionais situam-se predominantemente na parte baixa do território ao longo dos eixos viários da Avenida Itaoca e da Estrada do Itararé em terrenos relativamente planos. Apenas dois terrenos têm topografia mais acentuada: o terreno da “Poesi” (“A”) e o terreno do “Adeus” (“C”). Esta área é caracterizada por dispor de terrenos de grandes dimensões, onde estavam instaladas antigas fábricas que o Governo do Estado desapropriou. Se no PDU, se propunha uma distribuição equitativa no interior da AEIS (Área de Espacial Interesse Social), no Projeto Básico é visível a tendência para aglomeração da produção habitacional, concentrando-se ou dispondo-se ao longo dos eixos.

Quando questionados sobre as diferentes opções, os envolvidos nos programas tendem a concordar que a solução de uma inserção dispersa seria mais adequada:

“A gente tentou fazer dois bloquinhos lá no Adeus, provocado também pela oportunidade que no Adeus tinha uma área vazia, as remoções abriram uma área ainda maior, mais vazia no entorno da estação. Teve uma proposta de se colocarem dois bloquinhos lá em cima, como lá em baixo (Rua Pedro Avelino), que depois foi freado.” (ENTREVISTA N. 1).

Os depoimentos apontam duas ordens de fatores: o gerenciamento da obra e a oferta de terrenos. No entanto, estes fatores aparecem normalmente como uma pressão por parte do consórcio com o respaldo político do Governo do Estado:

“(…) A otimização da obra, muito melhor num núcleo habitacional, e a oferta de terrenos era nessas áreas, dessa herança [usos industriais], desses terrenos. A POESI é emblemático, a fábrica de tecidos (...) há uma pressão, ou uma indicação que tem que ser assim. Foi também, de se ter que construir em aglomerados de se construir em núcleos, porque para a obra isso é notório a gente sabe, não para o projeto, para a obra é melhor, do que fazer dois bloquinhos lá no adeus. (...)Por uma questão logística, teve também questões políticas, então é assim, infelizmente o PDU, foi feito corretamente, mas as políticas públicas esbarram nos interesses dos políticos e econômico. Então infelizmente foi isso. (...)” (ENTREVISTA N. 1).

Na fase de Projeto Básico, os equipamentos sociais, embora mais concentrados do que o previsto no PDU, estavam ainda assim dispersos no território (ver Figura). Os depoimentos recolhidos relatam que, após licitação da obra, o projeto básico foi sendo alterado por solicitação do Consórcio quando os projetistas já não estavam contratualmente vinculados ao Governo do Estado, mas subordinados ao Consórcio:

“(...) a verificação desses custos começaram a inviabilizar todos esses projetos. Então um artifício levado ao governo do Estado pelo executor era levar esses equipamentos para dentro das estações, então você hoje olha o resultado final da intervenção do Alemão no território, nós temos o teleférico, é muito marcante, a abertura das vias, não só ao teleférico, mas aos pilares, e os equipamentos ficaram nem digo fragmentados, eles ficaram rarefeitos (...)” (ENTREVISTA N. 1).

A articulação da habitação com a obra emblemática, o teleférico, resulta assim praticamente nula.

3.1.3. Complexo de Manguinhos

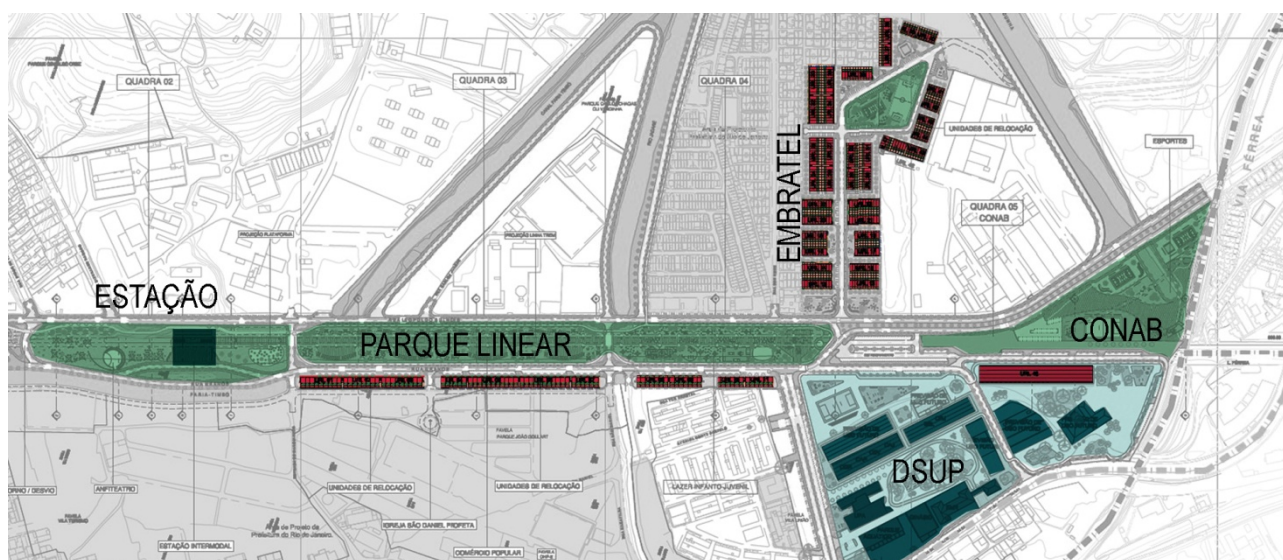
Recuperando o histórico das intervenções, podemos identificar no território de Manguinhos diferentes momentos no que toca às estratégias de inserção da moradia. Uma primeira fase inicial de projeto até o princípio da obra; um segundo processo de alterações e ampliação ao longo da obra; e, posteriormente, ou em paralelo, a entrada do PMCMV com a construção dos empreendimentos Bairro Carioca pela Prefeitura. Tal como vimos no capítulo anterior, o PAC-UAP de Manguinhos foi dividido entre Governo do Estado e Prefeitura, cabendo ao Governo do Estado as intervenções de grande porte tendo como principal obra emblemática a elevação da linha do trem para a construção de um grande parque verde linear. O primeiro momento focou-se, assim, na intervenção do Governo do Estado.

Ao contrário do Complexo do Alemão, caso no qual havia uma estratégia de implantação dispersa em Centros Setoriais, as unidades de relocação seriam agrupadas em núcleos. Esta falta de interação com tecido existente resulta da divisão territorial entre Estado e Município, onde as comunidades “consolidadas” ficaram sob responsabilidade da Prefeitura com um escopo de intervenção mais local e as comunidades de ocupação mais recente a ser removidas pelo Governo do Estado, que pretendia fazer um intervenção nessas áreas. Nos depoimentos

recolhidos, a identificação dos terrenos onde seriam implantados os conjuntos foi definida EMOP/Governo do Estado previamente à terceirização de projeto básico realizada pelo escritório de projetos já com a lógica de intervenções de grande escala. *“Nessa região terreno grande disponível havia muito poucos, para poder fazer um empreendimento de impacto”* (ENTREVISTADO N. 7).

Inicialmente, o projeto estruturou-se nas três grandes áreas identificadas para intervenção: o DSUP, a EMBRATEL, e o parque linear, onde seria instalada a nova estação de trem que se estendia até à CONAB. Como podemos ver na figura a seguir, nesta etapa, o DSUP era essencialmente uma área destinada a equipamentos com a exceção de uma faixa de moradias no reaproveitamento de um dos galpões do exército na fronteira com a CONAB. Estava, também, prevista uma faixa de moradia ao longo do Parque Linear na fronteira entre estes e as comunidades de Parque João Goulart e Vila União. No entanto, a maioria das unidades de relocação estavam agrupadas no terreno da EMBRATEL.

Figura 18. Elaboração do autor a partir da Planta de Projeto Básico datada de



Setembro de 2007

Fonte: Jauregui Arquitetos.

Podemos observar a tendência de separação de atividades por cada uma das áreas (Parque Linear para lazer e comércio, DSUP como polo de equipamentos, Embratel para moradia), remetendo a uma lógica de zoneamento funcionalista. Embora se note a intenção de dotar o núcleo da Embratel com espaço de lazer, o Parque Linear e o DSUP, com faixas de habitação, seria possível uma melhor integração entre estas atividades. Difícil de justificar, por exemplo, por que na área da CONAB (comunidade totalmente removida para o Bairro Carioca) foi projetado apenas o Centro Esportivo. Apesar destes questionamentos, esta fase inicial de projeto apresentava uma razoável articulação entre as diferentes atividades, sendo de notar, ainda a intenção de construir espaços comerciais e serviços (quiosques) ao longo do Parque Linear. Vale mostrar, também, a construção da nova estação de trem no Parque Linear, potencializando sua integração à cidade numa região que já contava com uma boa rede de transportes através do Metrô (Estação Triagem) e pontos de Ônibus, na Avenida Dom Hélder Câmara e Rua Leopoldo Bulhões.

O segundo momento ou processo se dá após o início das obras, onde verificou-se haver necessidade de revisões nos projetos: *“Havia muito mais limitação para construir dentro daquelas áreas do que a gente imaginava inicialmente, assim de drenagem de terreno, de qualidade do solo, uma série de coisas...”* (Entrevista n. 7). Dois anos após o lançamento do Programa, e com a obras em andamento, o escopo do Governo do Estado é ampliado, integrando as comunidades “Chupa-Cabra” e CCPL. A comunidade CCPL ocupava a antiga fábrica de Leite da Cooperativa Central de Produtores de Leite (CCPL), cuja estrutura bastante danificada colocava em risco a população, situação agravada com as chuvas de 2010 – sua inclusão se deveu à atuação da Vice-Presidente da Associação de Moradores junto ao poder público (ROCHA, 2016). Este aumento de escopo significou um aditivo do contrato, adicionando mais 728 unidades habitacionais não obstante apenas 688 unidades tenham sido executadas.

Figura 19. Inserção da CCPL no seu entorno



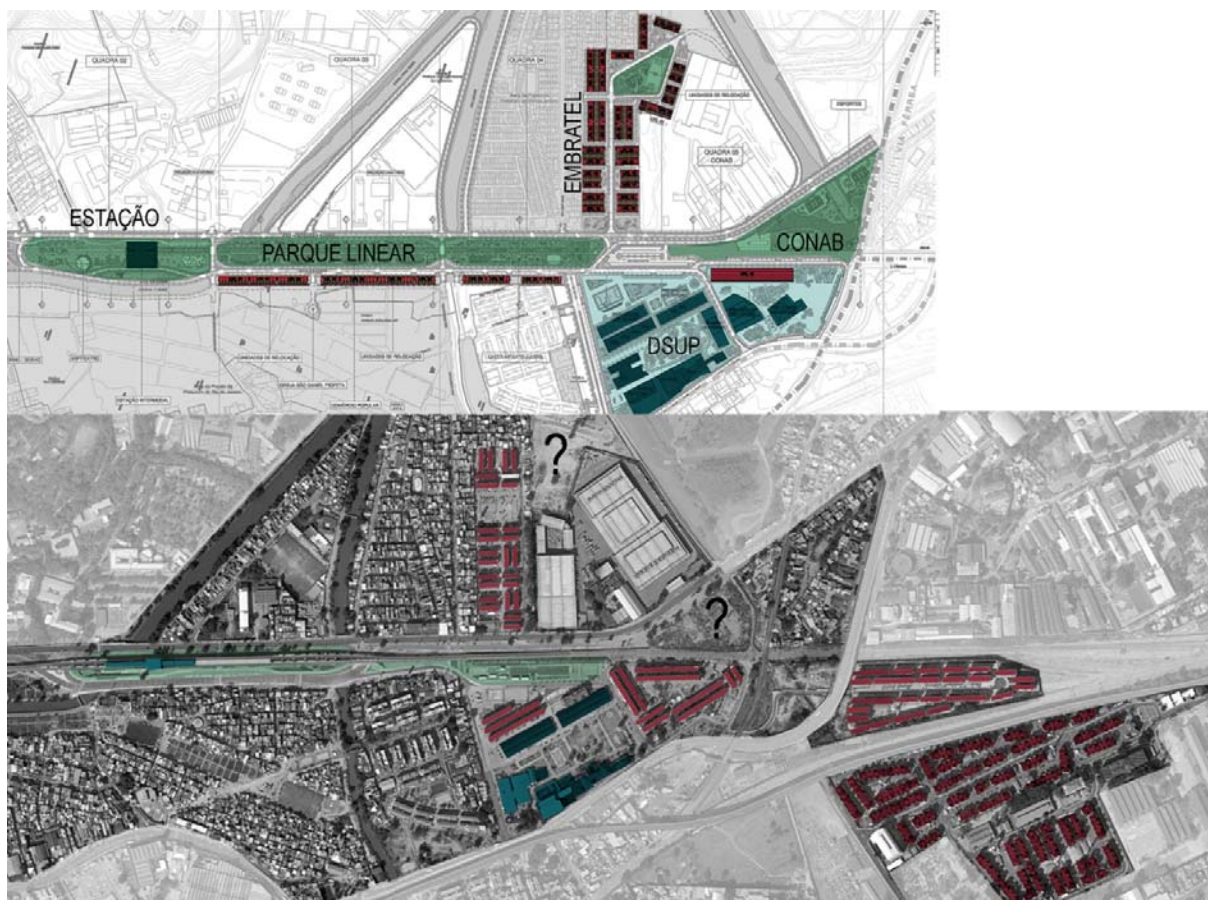
Elaboração própria a partir de ortofoto IPP/PCRJ / Google Earth e Imagem divulgação Governo do Estado.

O terreno da CCPL é um enclave entre infraestruturas de transporte, conectando-se através de uma passagem sob o viaduto da Rua Leopoldo Bulhões (Viaduto Benfica). Com a obra em andamento, a opção foi a de implantar, no mesmo terreno o núcleo habitacional sem, no entanto, equacionar a sua articulação urbanística com o restante da intervenção. Poderíamos especular que outras opções poderiam ter sido tomadas se a CCPL fizesse parte do escopo inicial, seja conectando o terreno com o entorno, seja utilizando a área para outro tipo de atividade e distribuindo a moradia pelo território.

As alterações em obra não se limitaram a um aumento da área de intervenção. As moradias implantadas ao longo do parque linear tiveram resistência por parte da população. Segundo Trindade (2012, p. 119): “*Lideranças comunitárias entenderam que a construção de edifícios serviria para esconder a favela que ficaria por trás deles e assim não enfeiriam o projeto geral do PAC. Esconder a favela seria uma das funções dessa construção.*” A implantação do conjunto da Embratel acabou por cingir-se ao antigo terreno da empresa, abandonando a intenção de remover a comunidade Mandela de Pedra no fundo desse lote. O insuficiente diagnóstico⁷² e todas estas alterações geraram um *deficit* entre unidades previstas e a real necessidade de relocações. Assim, a implantação do DSUP foi sendo alterada para permitir a construção de mais moradia.

⁷² Não foi realizado um censo domiciliar a tempo da formatação do maps de remoções, sendo este feito a partir de foto aérea o que impossibilita

Figura 20. Diferença entre Projeto Básico de 2007 e execução



Elaboração própria a partir de Planta de Implantação do Projeto Básico e Ortofotomapa IPP/PCRJ.

O terceiro momento surge a partir do PMCMV, em 2009, que, tal como no Complexo do Alemão, foi usado pelos projetos do PAC-UAP para lidar tanto com as populações removidas pelos projetos como as populações desabrigadas pelas chuvas de 2010 e que estavam em situação de aluguel social. Nesse ano de 2010, a prefeitura do Rio de Janeiro lança o Bairro Carioca no terreno de cerca de 120.000m² do antigo depósito/fábrica da empresa de energia elétrica Light. Se numa primeira fase é possível perceber uma integração urbanística em torno do eixo estruturador do parque linear, nesta, os novos núcleos não se articulam com o restante projeto. A justificativa que originou a elevação da linha férrea, ou seja, de separação entre as comunidades, foi replicada na separação entre o Bairro Carioca e CCPL. Os dois conjuntos estão a pouco mais de 20 metros de distância um do outro, embora não tenha sido prevista qualquer conexão.

Em resumo, a inserção das intervenções no tecido das comunidades existentes é quase nula. Por um lado, o Governo do Estado optou por uma

estratégia de concentração das intervenções em obras emblemáticas e equipamentos de grande porte (termo utilizado nos vídeos promocionais), utilizados para efeitos de propaganda eleitoral. Por outro lado, a Prefeitura, à qual competiam intervenções de âmbito mais local, saneamento, pavimentação e drenagem, iluminação pública, pequenos espaços de lazer e equipamentos de proximidade, não conseguiu a plena execução. As obras das redes de esgotos e drenagem se mostraram insuficientes, apresentando problemas de saturação com o retorno do esgoto e alagamentos. Os equipamentos de proximidade (creches e postos de saúde), que deveriam ter sido implantados no interior das localidades, ou não foram executados ou acabaram sendo deslocados para fora do perímetro das comunidades com o argumento da melhor “segurança” para o funcionamento (TRINDADE, 2012). O resultado foi que as intervenções de porte, equipamentos e espaços de alta qualidade são *“uma bolha isolada, do resto de Manguinhos, não havendo integração entre esse espaço e os demais da favela”* (BIANCO, 2011, p. X). Os depoimentos recolhidos confirmam as avaliações de Claudia Trindade (2012) acerca da falta de planejamento e articulação institucional:

é assim não houve estudos preliminares, não foi um processo normal, não houve estudo preliminar negocia com agentes, com que é responsável eles criticam a gente acerta, valida e a partir daí desenvolve, foi tudo muito atabalhado e o “parti pris” já tava errado entendeu (ENTREVISTA N. 7).

Tal como no Complexo do Alemão, esta falta de planejamento e de diagnóstico se deveu à pressão pela execução da obra para fins eleitorais, com o PAC Manguinhos e o Bairro Carioca sendo apresentados midiaticamente como “modelos de intervenção”. Manguinhos recebeu a visita do Papa em 2013, e ao longo da intervenção, foi palco de várias inaugurações, recebendo a presença dos mais altos representantes das esferas de governo: Presidência da República, Governador do Estado e Prefeito. Com essa pressão por inaugurações, não foi possível, por exemplo, efetuar o censo domiciliar que permitiria quantificar a necessidade de habitações. É possível observar na Figura 20 os polos de equipamentos e áreas verdes do PAC à esquerda e a concentração de habitação em grandes conjuntos à direita. Paradoxalmente, o grande “problema” que justifica o partido do PAC de optar pela elevação da linha do trem acaba sendo replicado com

a segregação através de muros/linha do trem entre o Bairro Carioca e a CCPL quanto ao restante da intervenção: “dificultam tanto a comunicação entre os lados leste e oeste das comunidades, quanto constitui uma faixa de risco no trânsito pela região, que o Plano deverá equacionar” (PDU Manguinhos, 2004 apud SOARES, D. 2010).

3.1.4. Colônia Juliano Moreira

Como vimos anteriormente, a intervenção da Colônia Juliano Moreira destaca-se dos restantes estudos de caso, entre outros fatores citados, pelo seu histórico de planejamento e algum controle público do território. Aqui, a intervenção passou por momentos diferentes que buscamos identificar na figura a seguir. A primeira fase, podemos considerar como aquela em que houve a consolidação dos vários momentos de planejamento, desde o primeiro Plano Diretor de 1987 até o Plano Diretor de 2009, corolário do processo de municipalização e, também, projeto-base para receber os recursos do PAC-UAP. Desta primeira fase, em apresentação de Novembro de 2008, constava a seguinte setorização:

[S1] área cedida para o Campos da Manta Atlântica da FIOCRUZ;

[S2] área de equipamentos de saúde cedida à Secretaria Municipal de Saúde;

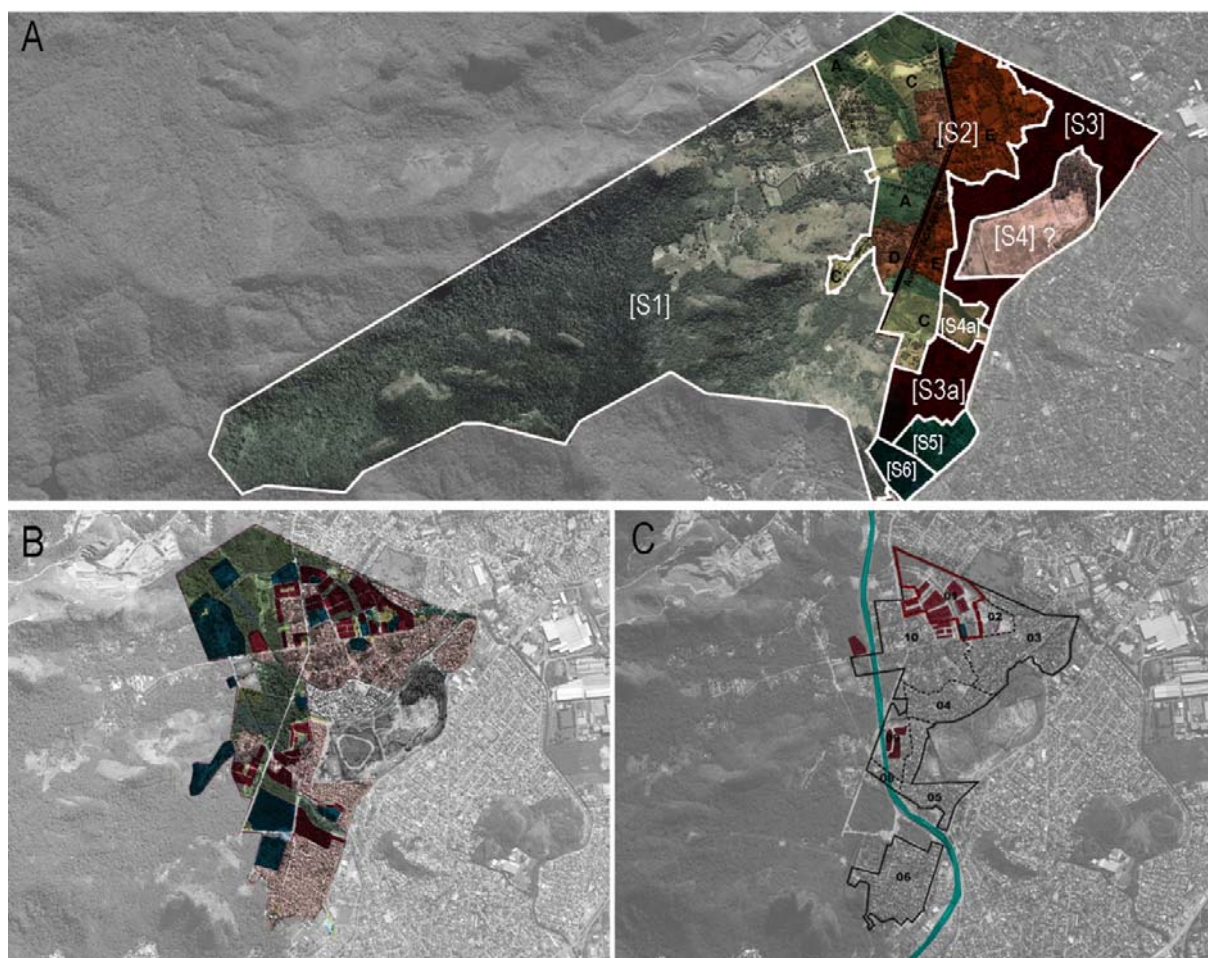
[S3, S3A e S3B] áreas de assentamentos informais cedidas à SMH para ações de urbanização

[S4 e 4A] áreas cedidas ao Exército que as vendeu ao setor imobiliário e, posteriormente, expropriadas pela Prefeitura, que as destinariam à produção habitacional.⁷³

[S5 e S6] Equipamentos de Saúde.

⁷³ A produção deveria ser realizada segundo um modelo misto de habitação de interesse social e mercado até a faixa de 10 salários-mínimos, devendo incluir usos comerciais e equipamentos. Este processo não foi linear e, segundo depoimento de técnico da prefeitura, ainda continua em incógnita qual será o destino desses terrenos (PEREZ, 2014).

Figura 21. Evolução da inserção da habitação nas vários momentos da intervenção



Elaboração própria do autor a partir de: setorização de 2003 - FIOCRUZ / Mapa de gradientes de ocupação PAC2008 / Planta de ocupação PAC (2009) / Restituição cartográfica a partir de IPP

Para além desta setorização, estavam definidas três densidades de ocupação com a intenção de fazer a transição entre a malha consolidada e as áreas florestais de preservação ambiental. Para o setor 2, propunha-se a construção de 1500 moradias via Programa de Arredamento Residencial - PAR⁷⁴, 318 moradias de reassentamento sem especificar modalidade, 70 moradias do Programa Crédito Solidário⁷⁵, bem como ações de urbanização (infraestrutura, drenagem, pavimentação e iluminação), construção de equipamentos públicos.

Para o setor 2, estava prevista a regularização fundiária de cerca de 4.000 famílias e ações de urbanização semelhantes ao Setor 3. Este primeiro zoneamento e estratégia de ocupação mostra uma inserção de construção da nova habitação adequadamente distribuída pelo território e articulada com o tecido e com as

⁷⁴ Na apresentação do PAC-UAP consta PAR ou similar.

⁷⁵ Na apresentação do PAC-UAP consta Programa Crédito Solidário ou similar.

densidades existentes, com a colocação de equipamentos públicos de proximidade. Apesar disso, não conseguimos obter informação sobre a integração de comércios ou serviços que pudesse ser geradores de postos de trabalho para a quantidade de famílias que a habitação pretendia alojar. Tampouco foi possível, nesta fase, identificar qual seria a estratégia de conexão via transporte público. Avaliamos, assim, que a habitação estava razoavelmente bem inserida na sua articulação com o entorno imediato, pecando, no entanto, por não responder à sua situação periférica.

Para além deste macrozoneamento, conseguimos obter o Plano de Ocupação (B) datado de Junho de 2009 e a sua revisão de 2013 (ver com maior detalhe em inventário anexo). Através de restituição cartográfica via ortofotomapa de 2015, do IPP, é possível notar algumas alterações dos projetos até à sua execução. O plano de ocupação de 2009 previa lotes urbanizados e vários núcleos habitacionais integrados pelo território; no entanto, só foram executados o Residencial Egas Moniz [N5], o Núcleo Ulysses Viana [N3], e a Vila dos Idosos [N4], através do PAC-UAP, o Grupo Esperança [N2], através do PMCMV-Entidades, e os vários condomínios do Residencial Juliano Moreira, através do PMCMV - Empresarial. Para entender estas alterações, importa identificar dois eventos importantes: as alterações na estrutura da Secretaria Municipal de Habitação e a chegada dos grandes eventos, em especial as Olimpíadas de 2016.

Em 2012, embora tenham ocorrido eleições municipais com a reeleição do prefeito Eduardo Paes, por outro, em Novembro de 2012, foi exonerado o Secretário Municipal de Habitação, Jorge Bittar, liderança histórica do PT. Isto implicou em algumas alterações internas no quadro técnico da SMH, bem como mudanças de estratégia com desinvestimento de produção de moradia através do PAC-UAP/Programa Morar Carioca⁷⁶ a favor do PMCMV. Em Janeiro de 2013, é publicado o Decreto n.36697, alterando a divisão feita pelo PAC, passando a AEIS a ser subdividida em 10 sub-áreas (Imagem C). Nas áreas 1 e 8, são destinados Gabaritos de até cinco pavimentos, e IAT de dois, enquanto nas restantes se mantiveram os de dois pavimentos:

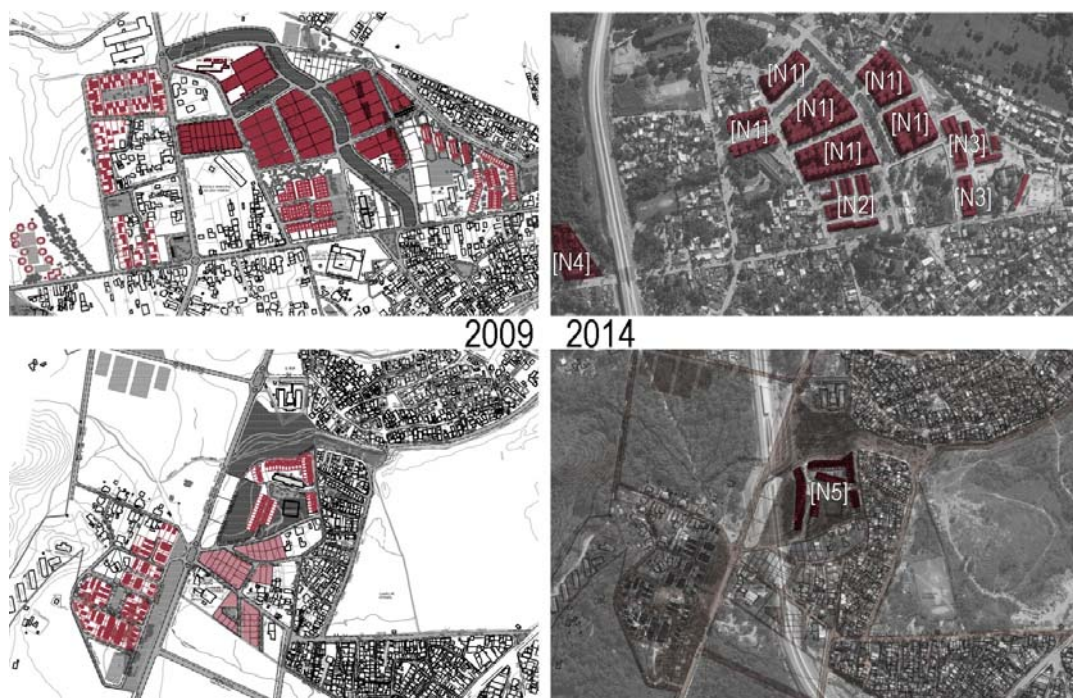
Depois... ai foi na mão grande, a prefeitura tirou daqui, que isso daqui foi uma vergonha” ...esse terreno foi de graça, infraestrutura de graça sem

⁷⁶ A prefeitura englobou as intervenções feitas com recursos do PAC-UAP na Colônia Juliano Moreira, do programa Morar Carioca.

nenhuma contrapartida ligada com esse projeto ...saiu uma sexta-feira o edital, para responder numa terça... é o típico do edital que você tinha que exigir uma contrapartida maior (Entrevista nº5).

A entrada do PMCMV altera a estrutura do loteamento previsto e, sobretudo, desvirtua o modelo de ocupação sustentável que procurava respeitar a característica urbano-rural de baixa densidade do território. De um modelo habitacional específico, inserido dentro de um assentamento de lotes de pequenas dimensões unifamiliares com pequenos quintais/hortas nos fundos, passa-se para um modelo condominial de apartamentos. Entre 2011 e 2012, com as definições das obras para as Olimpíadas de 2016, começam a ser realizados estudos para o traçado de uma Via Expressa que viria a ser denominada de TransOlimpica e que não estava prevista nos planos iniciais. Após negociações entre um traçado que implicaria um número considerável de remoções nos assentamentos, foi tomada a decisão, em 2013, por uma segunda opção que realocaria o itinerário para a área de preservação ambiental, não obstante evitasse as áreas habitacionais já consolidadas. Embora a TransOlimpica viesse a conectar o território com duas estações de BRT, ela impacta bastante as implantações, sobretudo no extremo sul do Setor 2, inviabilizando a produção de lotes urbanizados e os núcleos habitacionais que constavam do plano de ocupação.

Figura 22. Análise da evolução da intervenção entre o Plano de Ocupação 2009 e as intervenções após Decreto 36697/2013 e construção da TransOlimpica.



3.2. Implantação

A implantação que trataremos aqui corresponde na análise da forma à escala do empreendimento ou núcleo habitacional. Ou seja, analisaremos a forma como se organizam as relações do conjunto da massa edificada com os espaços livres na sua interação com o entorno imediato. É nesta escala que nos afastamos do campo do planejamento urbano para nos aproximarmos da arquitetura e desenho urbano. No entanto, cabe uma vez mais referir que o foco desta análise não estará no sentido plástico ou estilístico dos arranjos espaciais, mas na capacidade que a forma tem de induzir diversas formas de sociabilidade, ou, se quisermos, de urbanidade. Adota-se, por isso, a formulação de urbanidade enquanto relação socioespacial proposta por Frederico de Holanda (2012, p. 27):

Insiro o conceito de urbanidade numa discussão mais ampla sobre taxonomia sócio-arquitetônica, que implique compreender tipos de sociedade e tipos de arquitetura. Opto pela expressão, em vez de “sócio-espacial”, talvez mais comum na literatura, por ser mais abrangente: como veremos, a urbanidade pode estar relacionada aos elementos-meio da arquitetura – os cheios, os volumes – ou aos elementos- fim – os espaços, os vazios (Coutinho, 1970; Holanda, 2010). Portanto, as implicações podem ser sócio-volumétricas ou sócio-espaciais – em síntese, e sempre serão sócio-arquitetônicas.

Genericamente, iremos analisar duas dimensões de sociabilidade. Uma primeira envolvendo a relação entre os moradores na sua interação com a estrutura socioespacial de seu entorno. Para isso, procuraremos identificar os padrão de ocupação, dos tipos de quadra e sua interface com o exterior (fachada urbana), tentando avaliar a permeabilidade. Utilizaremos as conclusões de Saboya, Netto e Vargas (2015, p. X) no que se refere ao parâmetro de aferição:

tipos arquitetônicos caracterizados por edificações distanciadas da rua, com poucos acessos diretos a ela, grandes afastamentos laterais e frontais e alta ocorrência de fachadas com baixa permeabilidade visual ou mesmo totalmente cegas.”...” têm induzido a forma urbana e das edificações justamente na direção de tipos isolados que, supostamente, acarretariam em espaços desvitalizados e inseguros, por sua vez dando pouco suporte à interação social e à comunicação entre grupos sociais diversos.

A segunda dimensão relaciona-se com o desenho urbano, ou seja, com a forma dos espaços livres. Neste caso, procura-se entender os tipos de espaços de convivência entre os moradores, que tipos de interação induzem e se são adequados ou não ao perfil da população que pretendem atender.

Sempre que for possível, procuraremos através dos depoimentos com projetistas entender se no momento da concepção da forma, parâmetros socioarquitetônicos foram levados em conta na escolha das soluções. Nesse sentido, para além de procurar identificar um padrão da forma construída, o objetivo foi identificar também padrões de produção da forma, que valores e concepções balizaram o momento de projeto e quais os fatores determinantes para a solução executada.

3.2.1. Quadra

A definição de quadra (ou quarteirão), enquanto o contínuo edificado delimitado pelos espaços públicos, evoluiu ao longo do processo de urbanização. A quadra ou quarteirão está intrinsecamente ligada à estrutura fundiária, ou seja, processo de divisão do solo e o estudo revela-nos as relações de poder na produção social do espaço. A relação entre as estruturas de poder, a concentração fundiária e a tipologias de quadra foi estudada por Kostof (1991, p. 52), mostrando que “... o poder determina a forma das cidades e a forma mais básica de poder é a propriedade do solo urbano” A sua pesquisa revela que uma maior diversidade de proprietários e menor atuação de um poder centralizado tende a complexificar o desenho do tecido urbano, resultando em malhas orgânicas ou irregulares. Uma morfologia de quadra ou tecido urbano mais regular é, assim, resultado de uma concentração de solo urbano que possibilita o planejamento do tecido urbano por parte de uma estrutura de poder centralizado. Este critério é inclusivamente utilizado na arqueologia para identificar as estruturas de poder de civilizações antigas, isto é, para classificação dos momentos históricos em que emerge um qualquer tipo de Estado.⁷⁷

Para o nosso objeto de estudo, estas relações são importantes para entendermos a construção histórica da morfologia dos territórios dos casos

⁷⁷ Podendo este ser de várias formas. Desde o Império Romano às monarquias europeias até às civilizações pré-colombianas.

analisados, em particular a das Favelas. Convém fazer três ressalvas para associações que comumente são feitas a respeito desse tema, a saber:

- A. “...nenhuma cidade, por mais arbitrária que nos pareça sua forma, pode ser dita como ‘não planejada’”. (KOSTOF, 1991, p. 52), havendo sempre lógicas e ordens. Neste sentido, chamar de (in)formal (sem forma) a Favela revela uma colonização do pensamento urbanístico que importa questionar.
- B. A morfologia da quadra não é determinada nem determina o grau de precariedade ou renda, variáveis essas que dependem de inúmeros outros fatores. Importante esta segunda ressalva no sentido de questionar o pensamento urbanístico que defende a substituição de tecido urbano, por exemplo, da Favela para o conjunto habitacional como estratégia de combate à precariedade.
- C. Nem todas as Favelas têm um tecido irregular, nem todos os assentamentos precários são Favelas. Esta categorização não é linear.⁷⁸

Feitas as ressalvas, recorre-se à síntese de Mario Figueroa (2006) que, a partir do texto de Christian de Portzamparc, *A terceira era da cidade*, ilustra a evolução do pensamento urbanístico no que toca ao desenho da quadra. A sistematização tipológica de Mário Figueroa é um resumo dentro do pensamento urbanístico do planejamento ocidental, com foco em quadras de habitação coletiva. Dentro deste contexto da cidade planejada, o movimento moderno a partir dos anos 1930 imprimiu profundas alterações na forma da quadra, em particular na relação entre rua e massa edificada. A quadra “tipo” edifício-cidade rompe com o princípio ordenador da cidade tradicional em que massa edificada e rua formavam uma fronteira.

“A substituição da quadra pela unidade habitacional representa a crítica à ‘rue corridor’, ao parcelamento fundiário e às condições insalubres das habitações urbanas” (FIGUEROA, 2006, p. 7)⁷⁹. A escola moderna impregnou o pensamento urbanístico desta causa-consequência (irregularidade-precariedade), sucessor do

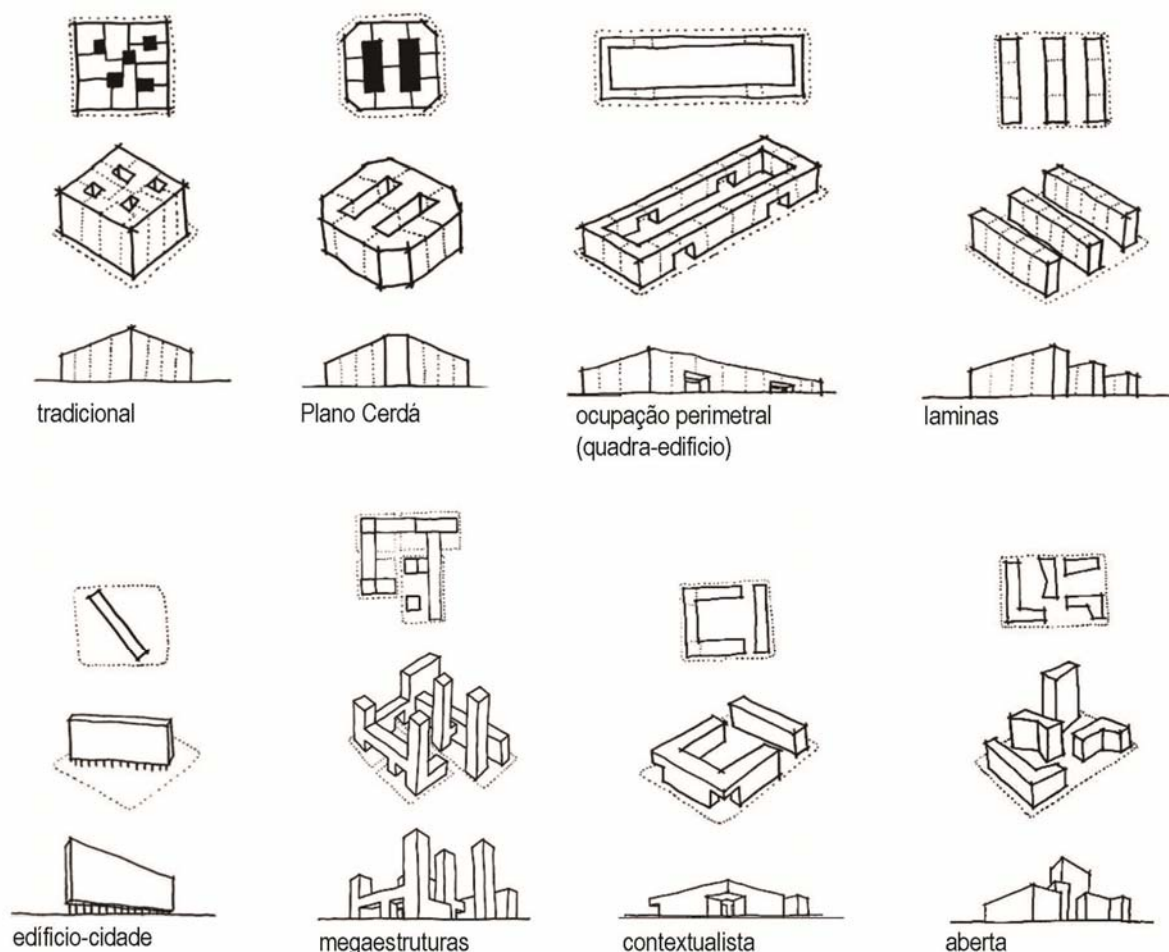
⁷⁸ Para maior detalhe sobre estudos morfológicos e a categorização sobre Favelas, assentamentos precários ver Del Rio (1990) e Farias (2009).

⁷⁹ Ver “Habitação coletiva e a evolução da quadra”.

Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.069/385>>.

pensamento higienista que legitimou as intervenções de Pereira Passos no Rio de Janeiro (princípio do século XX) que, por sua vez, se inspirou nas intervenções de Haussmann em Paris. A partir dos anos 1960, surgem as avaliações críticas e a recuperação do papel da rua e do espaço público enquanto elemento conformador do tecido urbano. Apesar de bastante redutor das possibilidades de desenho urbano, ainda é hegemônico nas escolas de urbanismo o ensino das quadras enquanto catálogo de referências para o desenho de habitação coletiva e a cidade.

Figura 23. Tipos de quadra na habitação coletiva - Mario Figueroa (2006)



Esta contextualização sobre quadra e tecido urbano serve-nos para analisar como os projetos habitacionais se implantam na malha existente. Nos territórios em questão, podemos identificar a coexistência de várias lógicas de concentração fundiária e estrutura morfológica. A primeira, e que aparece nos cinco estudos de caso, seria a da estrutura fundiária dispersa de traçado irregular “típica” da Favela,

podendo variar na densidade e topografia. A segunda seria a malha regular da cidade tradicional, variando a densidade e dimensão do lote. Na Colônia Juliano Moreira, identifica-se a coexistência das duas primeiras com a ausência de tecido urbano característico das áreas de expansão urbana. A ausência de malha também pode ser identificada no Morro do Adeus, no Complexo do Alemão, devido às características topográficas. Uma outra tipologia de quadras importante para o desenvolvimento dos projetos são as grandes quadras industriais, presentes no Complexo do Alemão e Manguinhos. Nas zonas historicamente industriais, formaram-se quadras de grandes dimensões, sejam de propriedade exclusiva, uma quadra ou um lote, sejam de uma grande quadra ao longo de um eixo de médias indústrias e/ou de serviços a estas associadas.

Figura 24. Síntese Gráfica de 12 das implantações dos casos de estudo



Quadro 8. Síntese descritiva das implantações

Programa	Núcleo/ Empreendimento	Território	Descrição Implantação/Tipo de Quadra
PAC-UAP	1174	Alemão	Abre quadra industrial existente/ Quadra aberta/tradicional
PAC-UAP	Poesi	Manguinhos	Substitui quadra industrial I existente/ Tipologia “híbrida” Quadra aberta/cercada Não forma quadra. Implantação em grelha mínima ocupação máxima
PMCMV/Ep	Bairro Carioca	Manguinhos	Substitui grande gleba industrial por tecido em malha regular Quadra regular cercada Implantação em <i>grelha mínima ocupação máxima</i>
PAC-UAP	Pedro Avelino	Alemão	Implanta-se em morro no limite da malha existente em eixo de acesso o topo / Quadra aberta
PAC-UAP	1833	Alemão	Substitui lote em quadra industrial existente/ Testada semiaberta Laterais e Fundos cercados Implantação “híbrida” lamina/bloco isolado em “cul-de-sac”
PAC-UAP	DSUP	Manguinhos	Substitui quadra industrial existente por tecido em malha regula implantado em quadra abertas
PAC-UAP	Embratel	Manguinhos	Abre quadra industrial existente / Laminas/quadra aberta
PAC-UAP	CCPL	Manguinhos	Substitui quadra industrial existente / Laterais e fundos murados. Implantação em laminas “cul-de-sac”
PAC-UAP	“Jujubão”	Rocinha	Substitui Vazio em malha irregular e densa Implantação em Quadra aberta com relação franca com o entorno
PMCMV/Ep	Jardim Colibri	Alemão	Substitui quadra industrial existente Implantação em <i>grelha mínima ocupação máxima em “cul-de-sac”</i>
PMCMV/Ep	Jardim Canário	Alemão	Substitui quadra industrial existente Implantação em <i>grelha mínima ocupação máxima em “cul-de-sac”</i>
PMCMV/Ep	Residencial Juliano Moreira	Colônia Juliano Moreira	Malha regular projetada em tecido rurano disperso Quadra regular fechada/ Implantação em blocos isolados via interna” cul-de-sac”
PAC-UAP	AR-1	Cantagalo	Ocupa Vazio em malha irregular e densa Implantação em lamina / Edifício cidade com relação franca com entorno
PMCMV/Et	Grupo Esperança	Colônia Juliano Moreira	Malha regular projetada em tecido urbano disperso Quadra tradicional de baixa densidade lotes murados

A partir da análise comparativa das implantações, é possível sistematizar padrões de implantação e identificar os fatores determinantes.

3.2.2.Fatores naturais pré-existent: Padrão de ocupação em áreas planas

Em relação aos elementos naturais pré-existent, como topografia, cursos de água e vegetação, assinalamos a dificuldade de compatibilizar as implantações tendo em conta estes fatores. Na sua grande maioria, os núcleos habitacionais tendem a implantar-se em terrenos planos, o que revela já uma padrão de implantação que não atende ao desafio. Não se conseguiu analisar profundamente a orientação solar das edificações. No entanto, confirma-se que os empreendimentos do PMCMV seguem o padrão já identificado: “*Os blocos são dispostos em qualquer orientação solar, o que representa a possibilidade de maximização dos problemas térmicos*” (ANDRADE, 2015, p. 34).

Na Rocinha, o Plano Diretor que precede o PAC previa a implantação da habitação em área de declive, porém núcleo executado pelo PAC-UAP - Fase 1 foi implantado na antiga garagem de ônibus, dos poucos terrenos planos disponíveis no território. No Alemão, tanto o PDU como o Projeto Básico previam uma implantação dispersa no território também de topografia acidentada, mas apenas um núcleo da Rua Pedro Avelino, no morro do Adeus, com dois blocos habitacionais, foi executado seguindo essa lógica. O núcleo habitacional implantado na Fábrica “POESI” é o caso onde fica mais evidente a dificuldade de enfrentar as encostas. Os edifícios agrupam-se em duas cotas: um primeiro grupo de 13 blocos praticamente à cota da Estrada do Itararé separado por uma via de acesso, e um segundo grupo na parte alta do terreno. Analisando a planta de implantação, torna-se evidente observar o reduzido aproveitamento do terreno devido à não adequação do projeto de arquitetura (“Bloco-H”)⁸⁰ à topografia, gerando platôs e contenções que se tornam espaços livres ociosos. Em Manguinhos, o território é plano e atravessado por dois cursos de água importantes; as implantações dos núcleos, contudo, não tomam partido do potencial requalificador destes elementos. Vale ressaltar, apesar disso, a notória preocupação na preservação de vegetação existente, utilizando esta como qualificadora do desenho urbano dos espaços de convivência, sobretudo no conjunto do PAC-UAP DSUP. A exceção no que tange a uma implantação que toma partido da topografia é o conjunto AR-1 e AR-2 do PAC-UAP Cantagalo/Pavão-Pavãozinho.

⁸⁰ Detalharemos o que é o Bloco H ainda neste capítulo.

“A ideia inicial, foi primeiro trabalhar com uma área inclinada, então... Uma das referências foi o pedregulho⁸¹, sem dúvida, o fato de você entrar pelo meio, e a ideia era que fosse um bloco só de oito pavimentos, que você entrava pelo meio, 4 para baixo e 4 para cima, isso no AR-1. ... a resposta foi que não era possível aprovar 7/8 pavimentos dentro de uma Favela.... Então tem um bloco de 4 pavimentos e outro bloco de 4, 4 pavimentos para baixo e 4 para cima só que deslocados ... por isso teve 2 blocos de 4 pavimento, ...mas a ideia era fazer uma lâmina única e assim realmente a inclinação do terreno é extremamente alta, então dava para aproveitar 3 para baixo 3 para cima para a prefeitura não deixou.” (ENTREVISTA N. 6)

Os depoimentos demonstram que as implantações em encosta se deparam essencialmente com as seguintes problemáticas: disponibilidade de terrenos; acesso ao local de obra; custo elevado por questão de soluções técnicas; e a falta de entendimento das especificidades de projeto em Favela por órgãos de aprovação. Com todas estas gargalos, o PAC-UAP ainda, assim, consegue ter maior margem de manobra para compatibilizar implantações com os elementos naturais do território, algo que não encontramos no PMCMV.

3.2.3. Morfologia urbana / estrutura fundiária: Padrões de ocupação em grande glebas

Uma outra dimensão de análise na relação entre os projetos e a cidade pré-existente é a forma como estes se implantam no tecido urbano existente. Como referimos, o tecido urbano é determinado em grande parte pela estrutura fundiária, ou seja, pelo grau de concentração da proprietários. Uma primeira tendência que observamos é preferência por lotes de grande dimensão. Para efeitos de escala, o lote mínimo nas várias legislações varia bastante, mas ronda uma ordem de grandeza entre os 70m² e os 125m²⁸² por família/proprietário. As porções de terreno dos estudos de caso são na ordem de grandeza dos 80.000m² da “Poesi” no Alemão, ou dos 155.000m² do Bairro Carioca. Estes grandes lotes eram, na sua maioria, industriais e de logística ociosos ou sub-rentabilizados, mas também a expansão de novos loteamentos em áreas não urbanizadas, como no caso da

⁸¹ “Pedregulho” é o nome pelo qual é conhecido o Conjunto Residencial Prefeito Mendes de Moraes, projeto de 1947 da autoria de Affonso Eduardo Reidy destinado a funcionários públicos, tornando-se referência da arquitetura moderna.

⁸² Moretti (1997 p. 96) aponta o exemplo das casas das vilas paulistanas de 70m². A Lei Federal 6766/69 apontava para um lote mínimo de 125m².

Colônia Juliano Moreira⁸³. Como já vimos no caso do Complexo do Alemão, o projeto previa a implantação de pequenos núcleos inseridos dentro da malha irregular, sendo que a mesma lógica estava também prevista no projeto da Colônia Juliano Moreira, bem como no concurso e no Plano Diretor da Rocinha. Esta questão foi levantada nas entrevistas:

“... Eu acho que é isso, é a oferta necessária para esses núcleos habitacionais, porque não fazia sentido e aí agente, tem que falar de projeto e obra. **A otimização da obra, muito melhor num núcleo habitacional, e a oferta de terrenos era nessas áreas, dessa herança, desses terrenos. A POESI é emblemático, a fábrica de tecidos.**

P: Como foi o processo de decisão da escolha dos terrenos?

L: Foi oferta de área, e de aquisição, esses terrenos foram negociados, e aquisição dos terrenos. Tanto que depois houve uns terrenos que foram também, no mesmo caminho para o MCMV.

Fonte- Entrevista nº6 (grifos do autor)

“...existia um bloco de habitação numa rua que não era carroçável... Isso foi amplamente discutido porque o custo para levar o material até ao local da obra seria tão alto que não valeria a pena, então foi uma das premissas depois colocadas pelo Governo foi **“olha, qualquer edifício de habitação que tivesse tem que ser em via carroçável”** (ENTREVISTA N. 6, grifos do autor).

Os depoimentos justificam a escolha de terrenos pelo Poder Público com a facilidade da execução da obra. Ao longo das entrevistas, foi possível perceber a naturalização por parte dos entrevistados de que a logística do canteiro de obra tende a prevalecer em detrimento de critérios urbanísticos. Tal como a dificuldade das implantações em lidar com os elementos naturais do território (topografia, cursos de água e vegetação), podemos perceber que a cristalização de uma metodologia por escolha de terrenos de grandes dimensões dificilmente se adequa à estrutura fundiária dos territórios.

É interessante notar, no entanto, que perante a realidade de grandes glebas, os dois programas mostram estratégias distintas de implantação. Através do quadro de análise e da matriz comparativa, é possível verificar que as implantações do PAC-UAP procuram abrir o lote ou quadra, criando logradouros públicos (ruas, praças, espaços de convivência) dos quais se acessa diretamente aos edifícios residenciais.

⁸³ O DSUP em Manguinhos servia com Depósito de Suprimentos do Exército, a CCPL era antiga Cooperativa de Leite, a Embratel. No Alemão a Fábrica da Skoll, Fabrica de Ligerie Poesi, Fábrica da Coca-Cola, na Rocinha Gragem de Onibus

A organização dos edifícios tem variações, mas podemos identificar os seguintes padrões: tipologia de quadra aberta com um espaço público principal (rua ou praça), do qual se acessa diretamente aos edifícios residenciais ou a circulação de pedestres públicas de acesso às entradas dos edifícios (1174, no Alemão; DSUP, Embratel e CCPL, em Manguinhos; “Jujubão”, na Rocinha.); tipologia de quadra tradicional regular com a ocupação perimetral dos edifício no lote, conformando uma fachada urbana de uma rua com espaços livres privados no miolo da quadra, tipologia identificada tanto na Colônia Juliano Moreira, como no Grupo Esperança (PMCMV-Entidades) e no Núcleo Ulysses Viana do PAC-UAP. No caso dos edifícios AR-1 e AR-2 do PAC-UAP no Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, embora a forma arquitetônica seja uma referência ao “Pedregulho”, remetendo à tipologia “edifício-cidade” modernista, dificilmente poderá se encaixar nesta tipologia uma vez que se insere numa malha totalmente irregular e tem uma relação direta com a rua. Poderia considerar-se uma tipologia híbrida entre a quadra “megaestrutura”, já que a sua cobertura serve de espaço público de circulação e convivência, e a quadra lamina. Em comum, tem a relação franca entre o espaço público e o acesso residencial, procurando uma articulação entre uns e outros. Nos casos em que existe a abertura de logradouros públicos que rompem com estrutura fundiária concentrada em grandes lotes impermeáveis à cidade, existem as implantações que contribuem para uma maior vitalidade urbana.

No caso do PMCMV-Empresarial, identificamos um padrão, que tem duas variações dependendo da dimensão da gleba ou lote disponível e a inserção deste no tecido urbano. Nos casos em que o lote tenha a dimensão para acomodar o limite máximo de unidades habitacionais permitido pelo programa (300/500), este se constitui como um empreendimento condomínio. A forma de acesso aos blocos residenciais faz-se pela testada (frente) do lote através de uma guarita por meio de via interna, onde são dispostas as vagas de estacionamento, e não pelo logradouro público. Os blocos são dispostos numa *grelha mínima* ao longo desta via nos limites dos afastamentos legais tanto entre edifícios como dos afastamentos laterais e fundos, sendo os acessos às edificações feitos através de calçada cumprindo a largura mínima (normalmente 1.5m). Os espaços livres resultantes entre a regularidade da *grelha mínima* e a irregularidade do polígono do lote destinam-se aos equipamentos de convivência mínimos exigidos pela normativa do programa.

Este padrão pode ser observado nos condomínios Jardim “Canário” e Jardim “Beija Flor”, e acontece quando o lote se insere numa malha; no caso, uma malha composta por grandes lotes industriais ao longo de uma via arterial. Deste modo, podemos observar a cristalização de um tipo que poderíamos chamar de “*grelha mínima-ocupação máxima*”.

Uma variação do padrão se dá nos casos de o terreno ter uma área em que a disposição da *grelha mínima* exceda o máximo de unidades permitido por empreendimento. Nestes casos, é feito o desmembramento/remembramento⁸⁴ da gleba de grandes dimensões em lotes com a área adequada para a implantação do padrão visto anteriormente. Só nos casos do terreno ter dimensões tais que exija um projeto de loteamento, ou seja, a abertura de novas ruas públicas. Estes foram os casos do Bairro Carioca, em Manguinhos, e a Residencial Colônia Juliano Moreira.

Estas duas variações correspondem grosso modo às categorias de empreendimentos contíguos (Bairro Carioca e Colônia Juliano Moreira) e agrupamentos de empreendimentos (caso do Complexo do Alemão) identificados na avaliação nacional do PMCMV (SHIMBO, 2015). Confirma-se que surge no PMCMV um padrão tipológico, tal como já demonstrado por (WHITAKER et al 2012) que refere que este padrão está bastante vinculado ao sistema produtivo e à escolha de um bloco-padrão tema que desenvolverei mais adiante, observando que “normalmente localizam-se fora da malha urbana e longe de comércios e serviços”. Nos casos em estudo, podemos perceber que esta tipologia é mais facilmente implantada em áreas de expansão ou grandes loteamentos, e tem mais dificuldades em se inserir em malhas existentes. Ainda, assim, quando encontra espaço dentro da malha existente, a monotonia da implantação é diluída pela diversidade do tecido do entorno. Como vimos anteriormente no caso do Bairro Carioca, o loteamento tomou partido de edificações existentes para a instalação de equipamentos públicos, originando uma grande quadra central a partir da qual se implantam os lotes na lógica “*grelha mínima-ocupação máxima*”.

⁸⁴ Procedimento que consiste em alterar o polígono da fração de solo, no caso de desmembramento a subdivisão em frações menores do caso do remembramento juntando frações.

Figura 25. Quadra tipo PMCMV (Bloco isolado sem elevador)



No Alemão, identificamos uma tipologia híbrida que resultou do processo de transição entre o PAC-UAP e o PMCMV, tratada com maior profundidade em artigo apresentado no II URB Favelas. Resumidamente, após a execução do primeiro núcleo habitacional, houve uma alteração imposta pela consórcio das construtoras para a utilização do bloco-padrão, que mais tarde serviria de base para o PMCMV. O depoimento recolhido mostra o impacto que a mudança de tipologia arquitetônica causou nas implantações:

“Colocaram o famoso “Hzinho” que é “zero” qualidade, em todos os aspetos, ambientais, um calor espantoso lá dentro, desse concreto pré-moldado, e também digamos o resultado urbanístico e arquitetônico lamentável, não dá para compor com esse “Hzinho” uma urbanização de qualidade” (ENTREVISTA N. 2).

Este híbrido entre uma quadra aberta de relação franca com a via pública e com a massa edificada, conformando um espaço público, e a “quadra mínima-ocupação máxima” do PMCMV, pode ser observado nos núcleos habitacionais 1833, POESI e “Hélio Gás”. O caso do núcleo 1833 ilustra a defasagem entre a intenção urbanística e a logística de execução de obra, além do limbo de conceituação de implantação quando se dá a transição entre uma lógica e outra.

Sim a 1833, também. Havia um imbróglgio, logo no início se considerava os dois terrenos, eu tenho a 1833 e 1793, que depois virou MCMV, que teve um tempo que só depois esse terreno a aquisição dele se viabilizou pelo governo do Estado, (...) ela ia ter uma implantação semelhante com a 1174, mas impulsionado pelo um terreno que era um rasgo no tecido urbano(...) No caso da 1833, é uma via interna, houve um artifício que é assim, isso é público, mas como é que você aprova algo público, assim. Foi discutido na época isso ser aprovado como condomínio, mas não ser realmente um condomínio. Isso é diferente de 1174, foi abertura de um rua pública realmente (ENTREVISTA N. 1).

Procurou-se nos depoimentos tentar identificar as lógicas de projeto. No caso do profissional envolvido no Bairro Carioca do PMCMV:

foi feito o estudo de loteamento para aquele terreno... posicionamento dos blocos padrões ai você tinha toda uma serie de parâmetros que você tinha que atingir, coeficiente de unidades por lote, coeficiente de unidades de um lote como um todo [entrevistado se refere à gleba total], proporção de vaga, então cada índice que eles colocam lá no material da licitação vai nos dando uma pontuação"... tinha a premissa de 2240 unidades" ... "existe uma limitação de 300 unidades por lote então partiu-se muito dessa limitação e ai meio que foi esse quebra-cabeça, então é assim, aqui chegamos às 300 próximo das 300, vamos para outro lote"... ai eles já tem uma matemática, sei lá 15% a 20% de área em via"... , e ai já projeta com isso em mente" (Entrevista nº8).

Percebemos uma clara diferença de abordagens entre os discursos dos envolvidos no PMCMV-Empresarial e nos discursos dos envolvidos no PAC-UAP:

Abrindo a rua, tratando com materiais duráveis...incluindo verde, para mim sempre nos projetos tem que ser requisito, equilibrar a massa verde e massa construída, como falava Lucio Costa e tudo o que se faça para introduzir esse verde, desde a escala micro, da varanda, até às vias de pedestres e a rua, tem que incluir a vegetação" ... " Buscando que os pavimentos térreos pudessem ter essa finalidade, comercial ou de serviços" (ENTREVISTA N. 2).

Ao longo destas entrevistas, foi notória a diferença entre os discursos do PAC-UAP e PMCMV. No PAC-UAP, temos consolidado um pensamento urbanístico reflexivo sobre modelos de cidade que remetem para um conhecimento acumulado, fazendo referências a escolas e arquitetos, resultando, por sua vez, num posicionamento "ideológico" sobre um saber-fazer de projeto. No PMCMV, as estratégias se apresentam mais como um "resolver-de-problemas", vinculado muito mais a um raciocínio de gestão da produção ou de logística. O projeto tende para um papel de resolver uma equação com variáveis que não se questionam. É como se tivéssemos de resolver um "quebra-cabeça". Assim, quando se procura aprofundar a questão da quadra fechada em condomínio,

a recomendação que a gente recebeu foi a de que a quadra não fosse aberta, no projeto legal não havia a indicação de uma cerca, mas ai foi pedido, não você precisa colocar uma cerca de 1.8m, mas a gente gostaria que o projeto fosse aberto para que as pessoas pudessem conviver, e a

resposta foi “não tem que ter porque volta aquele negócio porque quanto maior a quantidade de lotes abertos dá uma possibilidade de quetos maiores” (ENTREVISTA N. 7).

3.2.4 Fachada urbana

Figura 26. O que é vitalidade urbana?

E o que esses padrões podem nos dizer sobre a vitalidade? É bastante simples ilustrar o que é vitalidade. Renato Saboya (2017) utilizou duas imagens em que se pode observar uma rua com um grande fluxo de pedestres numa relação direta com os edifícios. Por outro lado, na imagem de baixo vemos uma via carroçável, ladeada por muros sem acesso à massa edificada. No sentido de comparar esta relação entre os dois programas, analisamos a forma como a massa edificada faz a interface com o logradouro público através de uma amostra de 14



casos nos cinco territórios em estudo.

Como se pode verificar na análise, as edificações do PAC-UAP tendem a ser implantadas ou ao longo de vias ou em praças públicas. No caso do Cantagalo [6], a própria cobertura do edifício é um espaço de convivência acessada através de ponte. Já os empreendimentos do PMCMV-mercado adotam uma padrão de interface cercado ou murado com calçadas estreitas.

No caso do grupo Esperança, realizado em autogestão via PMCMV-Entidades, a interface com a via pública foi planejada para não ser murada; no entanto, ao longo da obra, os moradores adotaram a solução de mureta. A solução de mureta a meia altura não impede o contato visual e, por isso, a interação social com a vizinhança é uma forma de delimitação da propriedade. Mesmo que pareça contraditória a forma que emana de um movimento social engajado na questão da Reforma Urbana, é preciso entender a especificidade urbana/rural do território em que este se implanta e onde a maioria do entorno é caracterizada por lotes unifamiliares delimitados.

Para além desta análise gráfica, recorreremos às conclusões de Renato Saboya (2017) sobre relação entre fatores morfológicos e vitalidade na qual utilizou o movimento de pedestres como principal descritor numa tentativa de mensurá-la quantitativamente. As conclusões confirmam o relativo consenso existente na correlação entre padrões de implantação e o grau de vitalidade, a saber:

- 1) trechos com maior continuidade das fachadas, isto, é maior proporção de bordas edificadas em relação aos vazios intersticiais, tendem a ter maior vitalidade,
- 2) em áreas de alta acessibilidade uma maior densidade de aberturas tende a estar associada a maiores taxas de movimento de pedestres,
- 3) em áreas de baixa acessibilidade o número de aberturas não influencia significativamente na quantidade de pedestres que por ali circulam.

Estas conclusões são significativas para podermos, com alguma segurança, afirmar que os padrões tipológicos do PAC-UAP induziram maior nível de vitalidade que o padrão de implantação do PMCMV uma vez que tipologias isoladas não estão associadas à vitalidade. (SABOYA,R. 2017).

De notar uma outra dimensão interessante para os casos de tipologia isoladas (PMCMV) no campo da arquitetura, especificamente na relação entre a permeabilidade do edifício em si (quantidade aberturas deste para rua) e o espaço livre no seu entorno. O que foi demonstrado é que, mesmo edifícios com uma relação muito franca, com bastantes portas e janelas dando para o espaço livre adjacente, não são por si só fator de indução de vitalidade. O principal fator de vitalidade é a conexão dos espaços livre quanto à malha urbana existente (continuidade). Ou seja, não é suficiente uma arquitetura “aberta” que pretenda uma maior sociabilidade se esta se encontrar isolada ou cercada. Apesar de parecer uma constatação óbvia, é ainda a hegemônico das escolas de arquitetura o foco no esforço projetual do objeto em detrimento do desenho do “vazio” que posteriormente se repercute na prática profissional. Nos casos do PMCMV, este descaso com o desenho urbano se agrava, pois, como já foi referido, a lógica da “quadra mínima-ocupação máxima” faz com que os espaços livres sejam apenas o “resto” da equação entre afastamentos mínimos exigidos por lei, a rigidez da grelha e a irregularidade do desenho. Tal como observamos em artigo sobre os espaços comuns, estes espaços residuais tendem, no melhor dos cenários, a ser ocupados/redesenhados informalmente ou deixados ao abandono, contribuindo para

uma lógica entrópica de falta de manutenção e depredação dos espaços.⁸⁵ Faz-se necessário aprofundar a questão do desenho urbano, portanto.

Figura 28. Espaços Livres no Conjunto Habitacional PMCMV em Queimados/RJ



fonte: Carvalho, Shuett e Patrício (2014)

3.2.5. Desenho urbano: espaços de sociabilidade?

Identificada a importância do desenho do espaço urbano, vale resgatar quais foram as lógicas que nortearam a concepção destes espaços. Uma breve revisão da literatura no campo do desenho urbano em áreas habitacionais e urbanização de favelas recomenda que, na concepção dos espaços livres, se observem critérios como sociabilidade, acessibilidade/permeabilidade, legibilidade e definição, variedade e flexibilidade de usos e atividades, identidade e propriedade, conforto e imagem (FIGUEIREDO, 2013; DEL RIO, 1990; PAOLI; PINA, 2008). Já foram tratados os aspectos de acessibilidade e permeabilidade e o impacto que estes têm na vitalidade dos ambientes urbanos. Na análise que fizemos dos projetos em conjunto com os depoimentos recolhidos, identificamos duas grandes lógicas de produção da forma dos espaços livres. Podemos perceber que estas não estão isoladas das lógicas das escalas e aspectos analisados anteriormente. Como tal, a primeira tende a estar mais presente no interior dos condomínios do PMCMV e a segunda nos núcleos habitacionais do PAC-UAP.

Quando questionados como tinham sido considerados os espaços livres nas questões de desenho, as respostas dos envolvidos nos empreendimentos PMCMV

⁸⁵ Ver Carvalho, Shuett e Patrício (2014).

normalmente apontam parâmetros legais para a sua definição, sendo necessário especificar “que tipo de uso, ou ambiente”?

R: “...o espaços livre é o afastamento da divisa segue uma regra de prefeitura, ela é 1/5 da altura”

P: Mas que usos é que se previu, havia algum pensamento urbanístico, que tipo de ambiente seria criado nesse tipo de espaços?

R: “Eu acho que **não teve muito esse pensamento de alguma coisa específica** não, agente entendia como, quanto maior esses espaços, maior a aeração entre os blocos e menor sensibilidade de uma coisa muito densa, **então quanto maior fosse dado esse espaço, melhor seria**, mas sabendo que na parte interna, o tratamento interno do lote, coisa que **não foi agente que fez**, a gente sabia que teria centro cívico, como eles chamavam, que é o centro de lazer, reservatório de água, as vias internas ou vias de acesso, as vagas, e a gente sabia que o restante seria gramado, e o que **a gente ficou sabendo logo depois que os próprios moradores tiraram a grama e botaram laje por cima, eles não tinham muito cuidado com a grama e achavam que a grama atrapalhava** e que a terra atrapalhava, mas não é que houve um pensamento detalhado do que seriam esses espaços entre blocos”

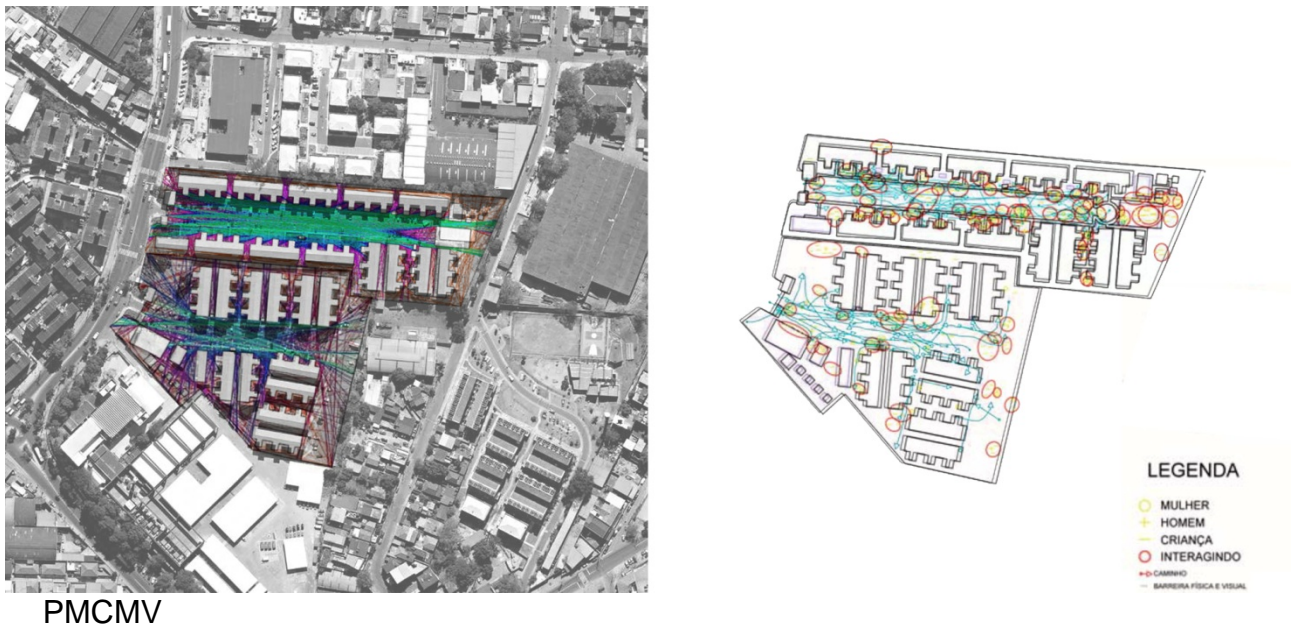
“inicialmente a gente acreditava que o **posicionamento do lazer dentro do lote ele devia ser central** para que todos os blocos pudessem ter acesso mais proporcional mas segundo o **histórico dos agrupamentos antigos dos primeiros MCMV você acabava formando guetos dentro desses lotes e ai quando tinha circulação de carro de polícia quando eram loteamentos abertos as pessoas podiam se esconder ai agente preferiu jogar esse lazer para a periferia do lote para uma coisa mais “vista” digamos assim**” (ENTREVISTA N. 7).

Apesar de no discurso ser notória a menor importância dada ao desenho dos espaços livres, podemos perceber uma defasagem entre o que é projetado (ou não projetado) e o valor que os moradores dão aos espaços livres, repassando para o morador o ônus da falta de adequação destes espaços. É valorizado o aspecto quantitativo do espaço como proporcional à sua qualidade, “*então quanto maior melhor*” em detrimento de aspectos qualitativos. A segunda citação remete para o poder público [SMH e SMH] a sugestão de que a localização dos espaços de convivência e espaços de lazer fossem mais próximos da frente do lote. Como vimos anteriormente, esta estratégia pode fazer sentido em promover a acessibilidade a este espaço; no entanto, o argumento utilizado é a questão da segurança. Para efeitos de sistematização, chamaremos esta lógica de “*burocrática inútil*”, uma vez que resulta, em grande medida, do cumprimento mínimo da

legislação urbanística, na qual o pouco valor que se atribui é quantitativo e não o valor de uso, isto é, a função social que desempenha. A concepção de que o espaço livre é homogêneo e, portanto, “quanto maior, melhor”, revela um desfasamento entre a concepção do espaço livre e o potencial de sociabilidade destes espaços. Em recente pesquisa em dois condomínios PMCMV no Complexo do Alemão, com lógicas semelhantes aos casos já descritos (“quadra mínima, ocupação máxima” e “burocrática inutilitária”), foi feito o levantamento do comportamento dos pedestres registrando os seus fluxos e interações (NETTO, V. M. et al. 2014).

Na figura abaixo, podemos observar as diferenças entre os miolos dos empreendimentos e os espaços resultantes dos afastamentos. Em ambos os condomínios, podemos observar que o fluxo dominante, quer de passagem, quer de permanência, concentra-se nas vias de acesso ao empreendimento, área de maior acessibilidade e conformada pelos edifícios. Os espaços entre os blocos residenciais e os espaços sobranceiros são pouco utilizados. Vale notar que as áreas destinadas aos espaços de lazer onde são instalados os equipamentos de convivência têm menor utilização que o espaço da via interna. Existem, no entanto, diferenças entre os dois condomínios, vistas na disposição dos blocos face à via interna. No Condomínio A, estes são dispostos paralelamente, ou seja, “os edifícios voltados para o centro do empreendimento conferem ampla visibilidade. As janelas na parte de trás dos edifícios também permitem visualização das bordas...”. Já no Condomínio B, os edifícios são dispostos na perpendicular à via, fazendo com que a relação com esta seja uma sucessão de empenas (paredes cegas): “as fachadas cegas estão voltadas para o centro do empreendimento e bordas, e as janelas voltam-se para a frente ou fundos de cada edifício, espaços estreitos e que não favorecem a permanência”. Os resultados obtidos mostram que no Condomínio A as interações de permanência (grupos de estáticos) são entre 41% a 64% menores que no Condomínio B (ibid.).

Figura 29. Elaboração a partir de Análise de acessibilidade, visibilidade e levantamento de pedestres em movimentos estáticos em dois empreendimentos do



Fonte: Vinicius M. Netto et al. (2014).

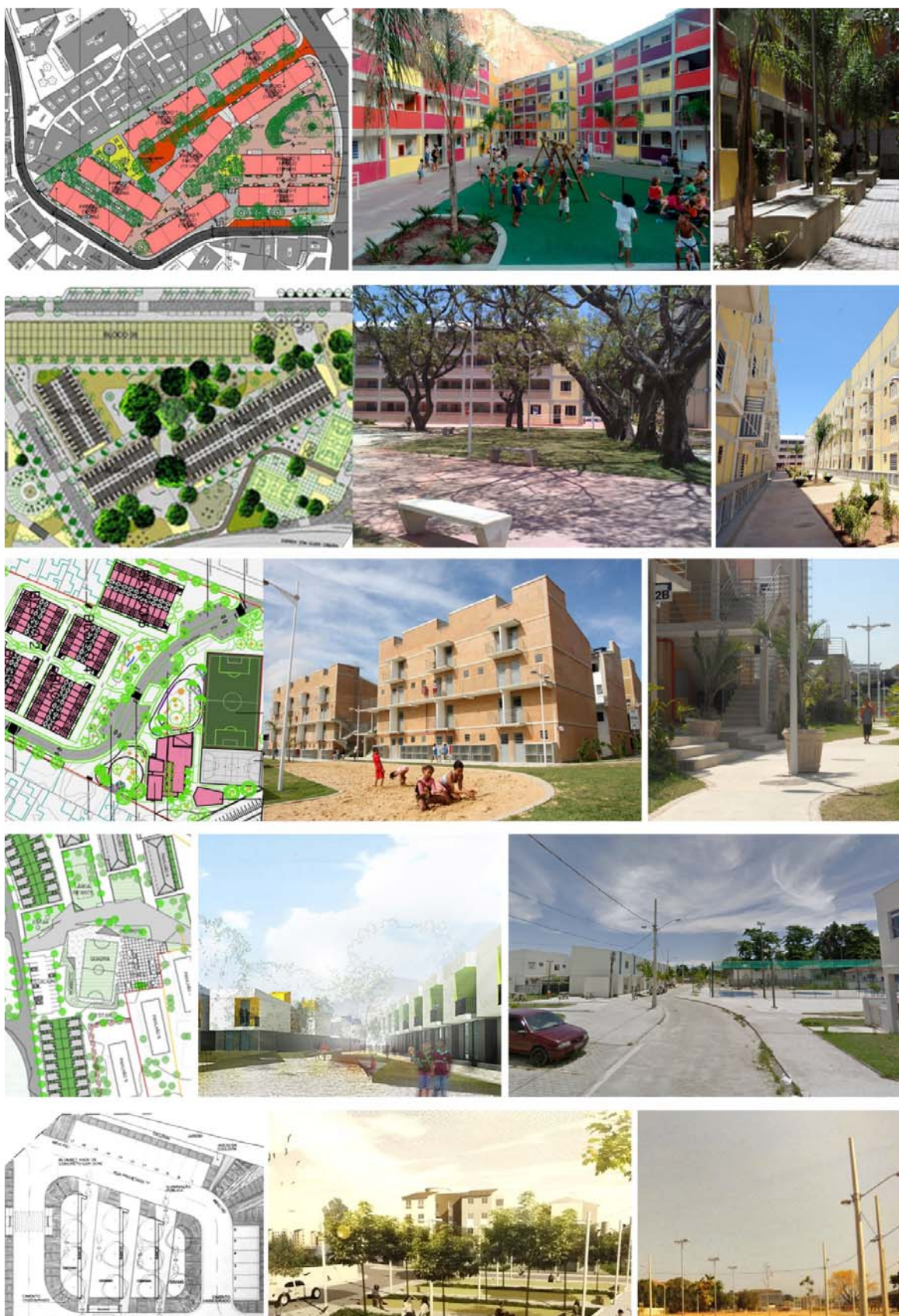
Para ilustrar a segunda lógica, selecionamos cinco casos: quatro do PAC-UAP (Rocinha), DSUP (Manguinhos), 1174 (Complexo do Alemão), Conjunto Ulysses Viana (Colônia Juliano Moreira) e uma do Bairro Carioca do PMCMV. A primeira dimensão em que a segunda lógica difere da primeira é uma maior diversidade de ambientes criados pelos espaços livres. Nos primeiros quatro casos, Rocinha, DSUP, 1174 e Conjunto Ulysses Viana, é fácil identificar espaços de maior amplitude e espaços menores de permanência para além dos espaços entre blocos do tipo corredor. Observa-se, assim, uma maior hierarquia de espaços que permitem diferentes graus de sociabilidade. Os espaços amplos conectados a uma via pública sugerem uma intenção de criar um espaço de sociabilidade de interação entre grupos locais dos núcleos habitacionais e grupos do entorno. Os espaços mais pequenos têm menor exposição às vias públicas e maior vínculo aos acessos e aberturas dos edifícios. Cabe notar que, mesmo os espaços entre blocos residenciais do tipo “corredor”, recebem tratamento paisagístico com a colocação de mobiliário urbano e vegetação ao contrário da lógica dominante no PMCMV, o que

induz uma complementariedade de atividades entre a circulação de acesso aos edifícios e a criação de pequenos grupos de permanência (crianças e idosos).

A colocação de mobiliário urbano (bancos, floreiras e brinquedos), o desenho do pavimento com superfícies distintas e a conformação pelo edificado induzem que na concepção do projeto tenha sido buscada a legibilidade dos espaços, contribuindo para uma maior clareza de definição e identificação daqueles espaços por parte dos moradores enquanto espaços de uso coletivo. Para além disso, este tipo de tratamento paisagístico, em especial a integração da vegetação/sombra, é um dos aspectos essenciais para o conforto no usufruto do clima do Rio de Janeiro. Apesar de notado este maior esforço de projeto para com os espaços livres, identificamos uma limitada articulação com outras atividades, a exemplo de comércio e serviços. Não se observou a criação pontos de venda (bancas de jornal, floristas e chaveiros etc). Outro aspecto importante é a diferença entre projetado e executado. Foram recolhidas várias imagens e plantas de fases de projeto em que os espaços livres apresentavam soluções mais completas, diversificadas e elaboradas do que a obra construída. Geralmente, a obra tende a padronizar soluções, resultando em pouca diversidade de tipos de pavimentação, monotonia de mobiliário urbano (bancos, mesas, brinquedos para crianças) e restrito leque de espécies de vegetação e soluções paisagísticas.

Vale ressaltar algumas exceções. No Bairro Carioca, apesar da lógica “burocrática inutilitária” prevalecer no interior dos condomínios, a quadra central de equipamentos tem um tratamento paisagístico mais elaborado. Tal situação verifica-se também na “Praça de Acesso” com a inclusão de bancos e vegetação. No entanto, é possível verificar também que toda a praça é rodeada de muros e cercas, desconectando-a da habitação. Esta lógica reflete um pensamento de separação de funções e atividades (condomínios-habitação, quadra central-serviços, praça de acesso-lazer) bem característica do zoneamento modernista. Nos núcleos habitacionais do PAC-UAP Complexo do Alemão, em que se observou a tipologia híbrida (transição entre PAC-UAP e PMCMV) de disposição dos blocos, os espaços livres tendem para a lógica “burocrática inutilitária” do PMCMV. Em resumo, nota-se um maior empenho nos projetos do PAC-UAP no desenho urbano enquanto elemento estruturador da implantação, aspecto que dificilmente pode ser encontrado nos condomínios do PMCMV.

Figura 30. Síntese gráfica comparando o desenho dos espaços livres

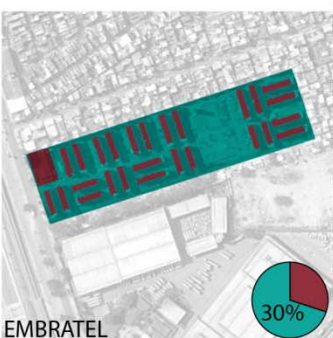
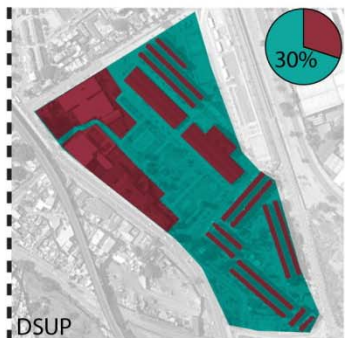
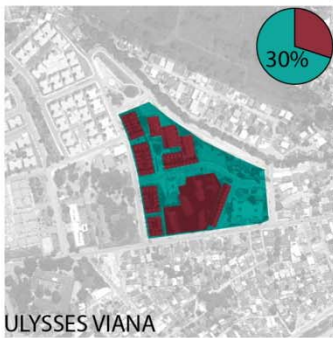
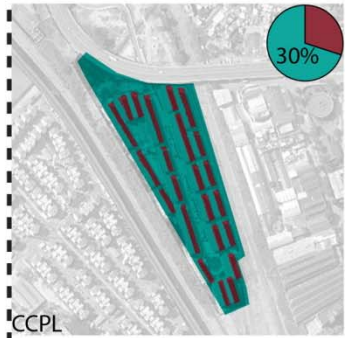
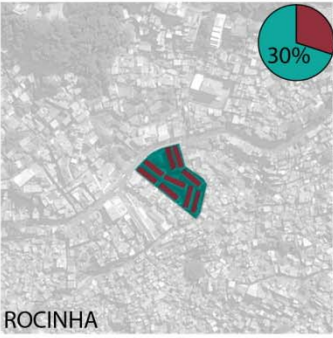
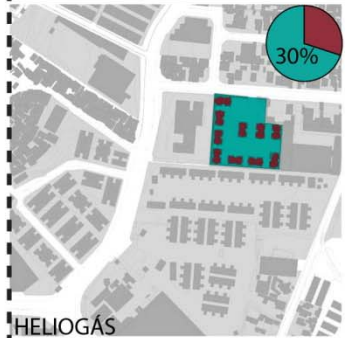
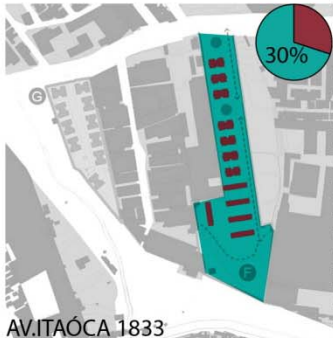
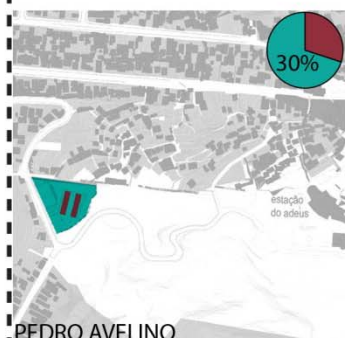
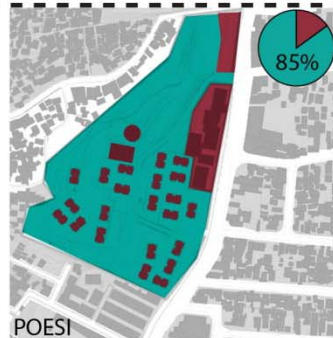
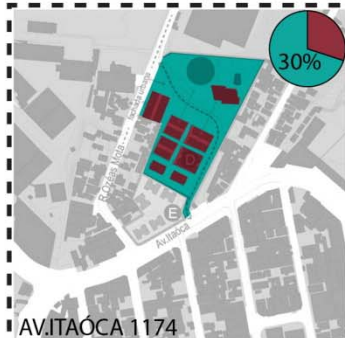


Importa realçar o aspecto das alterações à estrutura fundiária resultante das lógicas observadas à luz dos pressupostos da Teoria Crítica Urbana. Qual o papel assumido pelo Estado na disputa do solo urbano? Ao privilegiar a implantação em grandes lotes, ambos os programas impactam na estrutura fundiária desigualmente distribuída ao longo da urbanização da cidade, como vimos no Capítulo 1. Existe uma alteração da natureza de valor de uso do solo, na qual este deixa de ser meio de produção do capital industrial para passar a ser o meio de reprodução da força de trabalho. Nos grandes lotes industriais logísticos, a acumulação de capital convertido em terras resultou na concentração de grandes porções de solo para a reprodução do capital sob a produção industrial. Quando o solo deixa de ser rentável para um determinado setor (industrial/logístico), o Estado assume o papel de converter este estoque de capital acumulado em terra que já não é rentável para uma fração do capital tampouco para o meio de produção do capital das construtoras e empreiteiras. O Estado funciona, assim, como um mediador entre frações de capital, assegurando a remuneração do capital tanto no momento da desapropriação da terra como no momento da execução do contrato de obra.

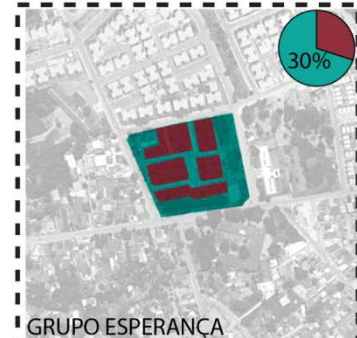
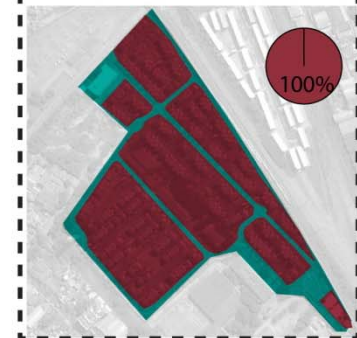
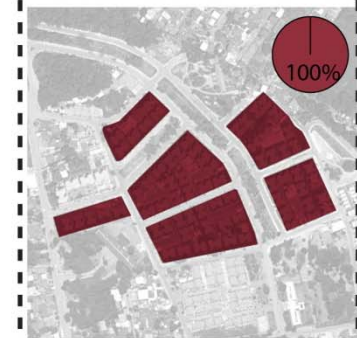
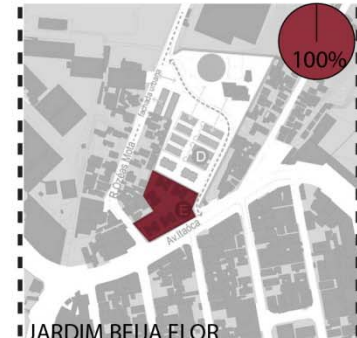
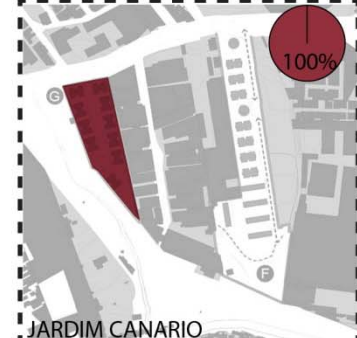
Como podemos ver na Figura 31, existem diferenças a assinalar na estrutura fundiária nas intervenções. No caso do PAC-UAP, os grandes lotes tendem a ser abertos e a romper com as quadras, resultando numa malha urbana mais permeável. Existe, assim, uma passagem de solo privado para espaço público, assumindo assim o Estado um papel de redistribuidor da propriedade. No caso do PMCMV, o solo antes privado também é redistribuído na forma de condomínio e não na forma de espaço público. No PMCMV, o percentual de espaço público é bastante inferior aos casos do PAC-UAP. Isto implica diferentes graus de responsabilização por parte do Estado para com o espaço livre. Se no PAC-UAP, o Estado tem o dever em alocar recursos para manutenção do espaço, no PMCMV a responsabilidade pela manutenção é repassada o morador. Nas classes de alta renda, o modelo de condominial representa status, as quais podem arcar com as despesas de um espaço livre com lazer de alto conforto (piscinas, manutenção vegetação e quadras poliesportivas). Para as classes populares, suportar a manutenção do condomínio tem-se mostrado difícil, acabando este por se degradar.

PÚBLICO PRIVADO

PAC-UAP



PMCMV - EMPRESARIAL



PMCMV - ENTIDADES

Este espaço livre privado induz interações sociais entre grupos internos aos condomínios em detrimento de interações com grupos exteriores a este. Na perspectiva dialética entre a morfologia urbana socialmente produzida e estruturas sociais espacialmente construídas, poderíamos especular que tipo de estruturas sociais serão produzidas pelos espaços condominiais. A construção social destes espaços condominiais ou “enclaves fortificados” foi estudada por Teresa Caldeira (2000) para as classes de alta renda, pontuando que “a extensão da separação social já alcançada tornam impossível o envolvimento de uma variedade de grupos sociais numa vida política em que objetivos e soluções comuns fossem negociados”. Se o modelo condominial das classes de alta renda estudado por Caldeira (2000) aprofundaria a distância entre classes sociais, podemos especular que este modelo, quando replicado nas classes de baixa renda, traz uma outra dimensão: a da fratura entre classes de baixa renda denominadas como “os pobres do condomínio” e “os pobres da Favela”.⁸⁶ Do ponto de vista político, não será difícil entender que esta fratura enfraquece a possibilidade de organização das classes desfavorecidas na disputa pela cidade.

3.3. Edificado: a arquitetura na conformação de urbanidade

A análise ao edificado que aqui será realizada, embora entre no campo da arquitetura, terá como foco o seu impacto na morfologia urbana, não sendo realizada uma análise plástica ou de estilo. No entanto, é importante referir que a falta de qualidade arquitetônica é tradicionalmente apontada como crítica aos projetos de habitação de interesse social, crítica esta identificada na revisão bibliográfica sobre a avaliação do PMCMV mercado. Nesta literatura, a falta de qualidade de projeto incide sobretudo na componente urbanística nos pontos que vimos anteriormente, de inserção e implantação. Quanto à arquitetura, é assinalada, sobretudo, a padronização das tipologias utilizadas.

Na publicação de produzir casas ou construir cidades, foram identificadas três tipologias arquitetônicas:

⁸⁶ Ver texto de Wellington Conceição (2016), “Condomínio, favela ou comunidade? Sobre um condomínio do PMCMV e suas possíveis identidades na dinâmica urbana carioca” – II UrbFavelas.

- 1) Empreendimentos horizontais de baixa densidade compostos por reque de casas geminadas ou casas isoladas em banda;
- 2) Empreendimentos verticais de blocos isolados do tipo “H”;
- 3) Empreendimentos verticais com elevador compostos por torres isoladas (sobretudo nas faixas 2 e 3 do programa situadas nos vazios urbanos de periferias consolidadas).

Figura 32. Tipologias arquitetônicas-implantação



No PMCMV Entidades, a publicação “Produção social da moradia no Brasil: panorama recente e trilhas para práticas autogestionárias” (2016) identificou a predominância das duas primeiras tipologias do PMCMV-Mercado na modalidade Entidades, representando a Casa Isolada 52% e Bloco Isolado em 18% da produção nos empreendimentos que se analisou.

Ao longo da pesquisa, foi ficando claro que grande parte da resolução urbanística, sobretudo a implantação, é determinada pelo projeto arquitetônico adotado e que este não era determinado pelas condições específicas do território. Nesse sentido, a nossa análise centra-se em duas dimensões em relação ao projeto arquitetônico, a saber: a tipologia de agrupamento das unidades habitacionais determinante para a implantação; as lógicas de padronização do projeto arquitetônico.

3.3.1. Tipologia unifamiliar: casas térreas e sobradas | isolados, geminados, renque

Figura 33. Tipologias unifamiliares identificadas nos casos de estudo

| Grupo Esperança | PMCMV Entidades |



Esta tipologia caracteriza-se essencialmente pelo caráter unifamiliar com algumas variações, correspondendo grosso modo ao arquétipo “vernacular” da casa no imaginário social. Não por acaso, faz parte da logomarca do PMCMV.

| Núcleo Ulysses Viana | PAC-UAP |



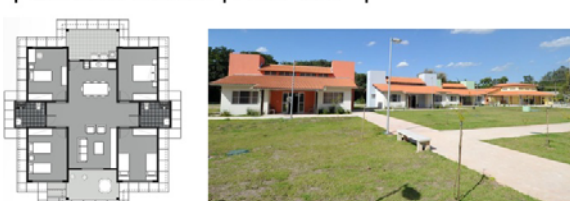
Nos cinco territórios estudados, a tipologia só foi utilizada na Colônia Juliano Moreira, respeitando o padrão tipológico e perfil urbano/rural do território. Interessante destacar a diversidade de soluções encontradas dentro da mesma tipologia em programas diferentes. No caso da produção autogestionada do PMCMV Entidades, a solução adotada foi a da casa geminada.

| Pavilhões Ulysses Viana | PAC-UAP |



Em depoimento recolhido da assistência técnica, justificou-se que a solução já vinha sendo adotada pelo movimento e que no processo de participação foram discutidas soluções diferentes, mas sempre dentro da mesma tipologia. O entrevistado, no entanto, teceu a seguinte consideração: “eu acho um projeto só razoável, não acho que é dos nossos melhores projetos, acho só ele razoável” (Entrevista n. 5).

| Vila dos Idosos | PAC-UAP |



| Pavilhão Egas Moniz | PAC-UAP |



| Núcleo Egas Moniz | PAC-UAP |



O entrevistado, no entanto, teceu a seguinte consideração: “eu acho um projeto só razoável, não acho que é dos nossos melhores projetos, acho só ele razoável” (Entrevista n. 5).

Cabe, ainda, destacar que o projeto legal não previa a mureta cercando o lote,

sendo essa uma decisão das famílias durante a construção.

As restantes tipologias destacam-se pela diferenciação dos projetos. O Núcleo Ulysses Viana adota a solução do sobrado, com a casa se desenvolvendo em dois pavimentos, áreas comuns no térreo e área privativas no segundo pavimento. Mesma solução é adotada no núcleo Egas Moniz. Cabe destacar também a reconversão de antigos pavilhões hospitalares para moradia, tanto no pavilhão Egas Moniz e como no Pavilhão Ulysses Viana. A população idosa foi ainda atendida com uma tipologia térrea específica, que, mesmo não sendo unifamiliar, optou-se por destacar aqui. São pavilhões de quatro quartos que se desenvolvem em torno de uma área de convivência comum.

3.3.2. Edifícios multifamiliares

Sobrado sobreposto: Complexo do Alemão

Esta tipologia tem como referência o projeto do Favela-Bairro no morro dos Macacos. Os fatores determinantes para a solução foram a adaptabilidade a terrenos de testadas de pouca dimensão, terrenos íngremes e de lotes pequenos em áreas de Favela. O apartamento desenvolve-se em dois pavimentos, separando a zona íntima (quartos) da zona comum (sala, cozinha e banheiros), numa largura de apenas 3,5m, o que permitiria um agrupamento de unidades escalonado acompanhando a topografia. Por ser uma tipologia duplex, a unidade dificilmente seria adaptada aos PNE (portadores de necessidades especiais).

No Alemão, foi agregado um espaço de entrada (Hall/espaço de trabalho) tomado como referência de uma casa visitada onde uma moradora dava aulas de reforço escolar em domicílio, resultando também num filtro entre o espaço de circulação comum e áreas de estar. Apesar da sua relação com o espaço público, é possível manter a privacidade dos espaços íntimos. Os apartamentos agrupam-se em banda geminados e em grupos espelhados, o que permite que, no térreo, coexistam espaços livres privados (pequeno quintal). O acesso aos apartamentos térreos é feito diretamente pelo espaço público e no terceiro pavimento através de uma passarela. A circulação é pública, mas pela sua conformação resulta num espaço semipúblico de convivência de moradores.

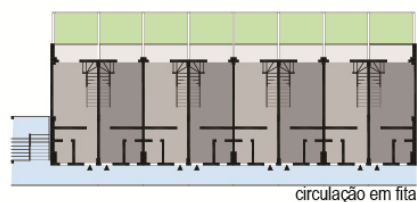
Figura 34. Análise à Tipologia Sobrado sobreposto utilizado no PAC-UAP Complexo do Alemão



FACHADA PRINCIPAL

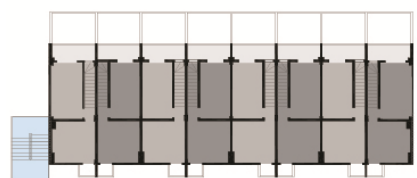


CORTE



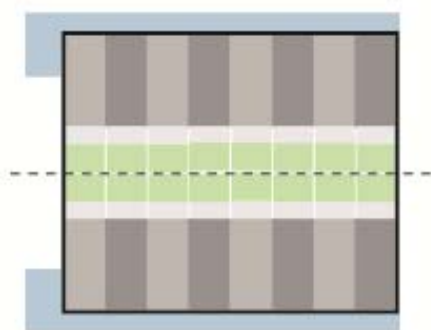
PISO TÉRREO / PISO 3

circulação em fita



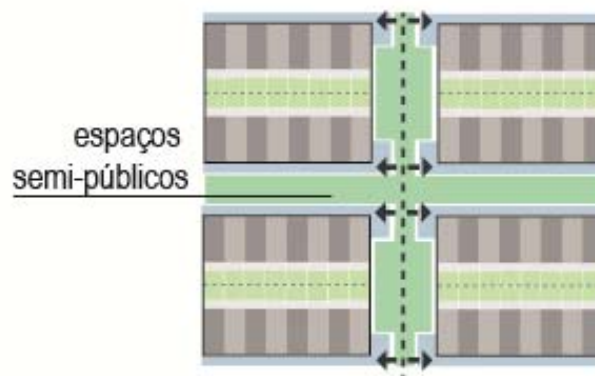
PISO 2 / PISO 4

apartamentos geminados



Em pares espelhados

MODO DE AGRUPAMENTO DOS EDIFÍCIOS



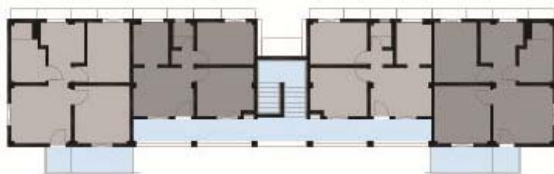
4 x (2 pares)

Fonte: Elaboração própria a partir de Projeto Legal (Atelier Metropolitano).

Figura 35. Análise da tipologia e modo de agrupamento das unidades habitacionais – Edifício “pré-moldado” em fita



FACHADA PRINCIPAL



PISO TÉRREO

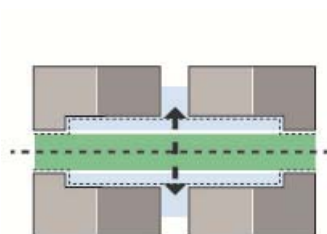


PISO TIPO
circulação comum externa em fita

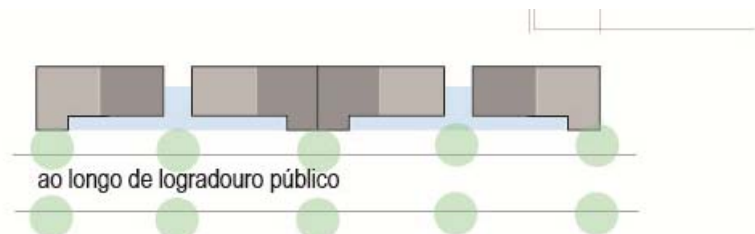
Esta tipologia foi desenvolvida para o PAC do Alemão e de Mangueiras e, também, para a Rocinha com o objetivo de responder à demanda da rapidez da execução através da pré-fabricação da estrutura. No Alemão, foi utilizada no núcleo da “1833” e no “Adeus”. Os apartamentos agrupam-se em fita, em quatro pavimentos, sendo a circulação comum realizada por corredor aberto ao exterior e núcleo de escadas centrais. A circulação comum para o exterior permite que, ao agrupar edifícios em espelho, se conforme um espaço semipúblico cuja

fuição em segurança seja garantida pelos acessos e visibilidade em relação ao corredor. Os baixos custos de manutenção foram também pensados, não existindo, por exemplo, iluminação comum, sendo os espaços exteriores iluminados por pontos de iluminação de cada apartamento. Os edifícios não se adequam a terrenos íngremes, necessitando da construção de platôs.

Os apartamentos desenvolvem-se num polígono bastante compacto sem circulação interna, o que não permite separar a zona íntima (quartos) da zona



Em pares espelhados
MODO DE AGRUPAMENTO DOS EDIFÍCIOS



Em fita (modo de agrupamento não utilizado no PAC-Complexo do Alemão)

comum (sala, cozinha e banheiros), havendo três variações: os apartamentos do meio menores, os das pontas maiores e apartamentos adaptados para PNE no térreo com redução da sala e cozinha para permitir aumento do banheiro.

Figura 36. Complexo do Alemão: Pedro Avelino e 1833



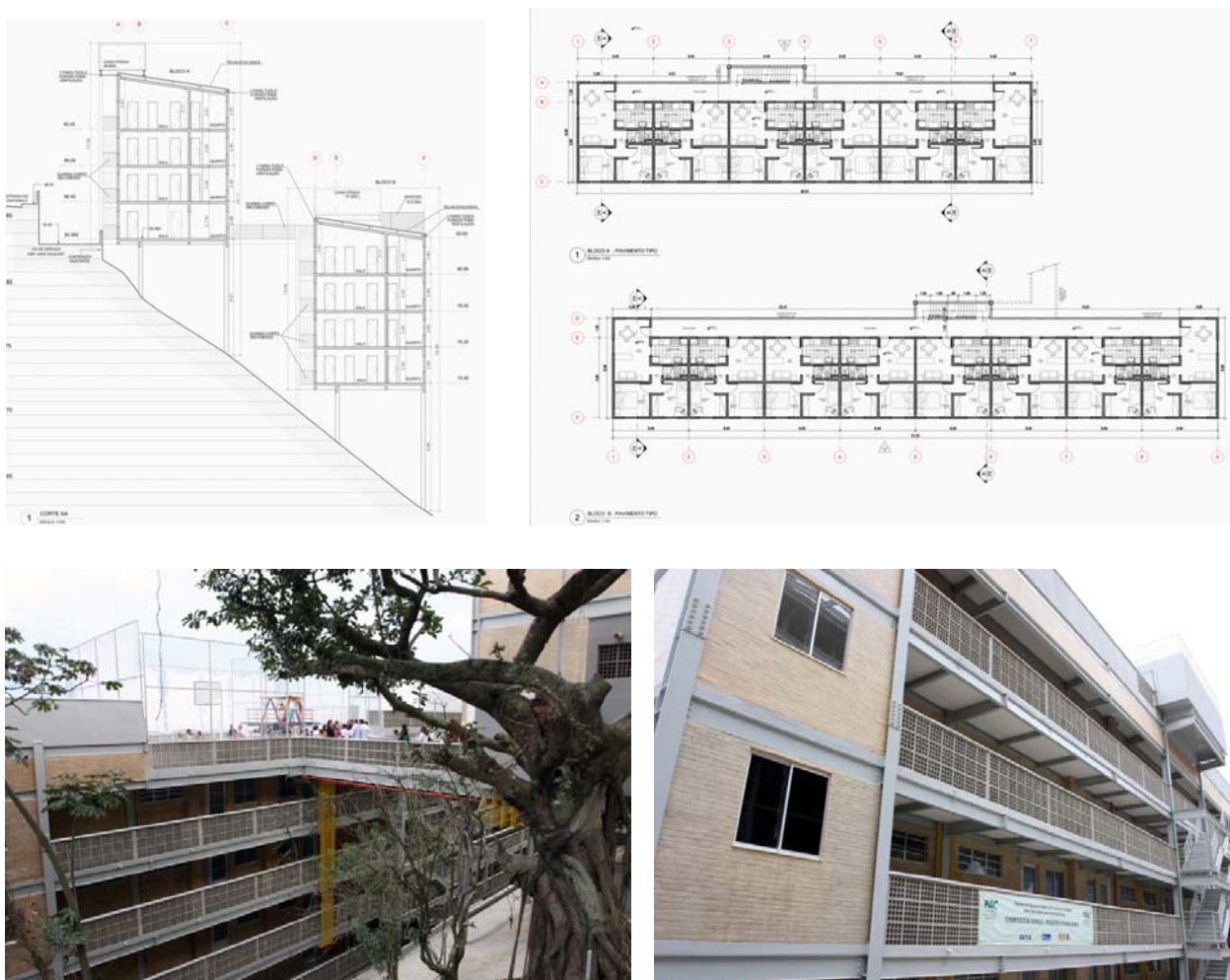
Figura 37. Mangueiros: Nova Embratel e DSUP



Figura 38. Rocinha



Figura 39. Solução em fita no Cantagalo



A solução em fita utilizada no Cantagalo é justificada pela equipe projetista da seguinte forma:

“eu tenho 40m² num apartamento, quanto menos eu gastar com circulação interna no apartamento melhor para o apartamento e aí eu joga a circulação para fora faço a circulação comum depois na fita eu tenho a ventilação cruzada que é um grande problema na HIS (...) então foi uma questão que foi vista, foi a ventilação cruzada a questão da circulação e de certa forma criar duas vistas de certa forma também, principalmente essa daqui que era a vista para o mar, privilegiar os quartos também para a vista para o mar, e trazer a parte mais social da casa para a circulação comum” (ENTREVISTA N. 6).

No entanto, a solução executada não foi a inicialmente projetada, conforme depoimento recolhido:

fui apresentar na SMU e a resposta foi que não era possível aprovar 7/8 pavimentos dentro de uma Favela (...) então tem um bloco (..)4 pavimentos para baixo e 4 para cima só que deslocados e agente ainda ponderou o seguinte, mas eu vou ter uma grande estrutura (...) ai agente falou” só que eu não posso habitar essa mesoestrutura?” ai falou” não porque assim aparentemente vai parecer só 4 pavimentos” então não posso aprovar 8 pavimentos. Foi essa a negociação, por isso teve 2 blocos de 4 pavimentos, depois o AR-2 dois blocos em cima, mas a ideia era fazer uma lamina única e assim realmente a inclinação do terreno é extremamente alta, então dava para aproveitar 3 para baixo 3 para cima para a prefeitura não deixou” (idem).

Bloco Isolado | O Bloco H ou “Hzinho”

O Bloco “H” começa a ser utilizado no conjunto da “1833”, na “POESI” e, posteriormente, no “Helio Gás”, ainda no âmbito do PAC. Esta tipologia foi o resultado do abandono dos projetos iniciais e da terceirização pelo consórcio da empresa Bairro Novo, do grupo Odebrecht. A importação desta tipologia introduz também outro sistema construtivo⁸⁷, experimentado por essa empresa no PAC do Alemão e, depois, replicado no PMCMV, que permite reduzir o nível da manufatura com a industrialização dos insumos (BARAVELLI, 2014).

O Bloco “H” recupera uma configuração típica e bastante reproduzida no período do BNH com uma escada central, que distribui para quatro apartamentos por piso. O apartamento é um polígono compacto, minimizando a circulação interna. Os cômodos de permanência (salas e quartos) têm exposição para a fachada principal. Ao contrário de alguns projetos, que recorrem à tipologia “H”⁸⁸ em que as áreas molhadas (cozinha, área de serviço, e banheiros), estes recorrem a um prisma interno para ventilação, realizada pela fachada lateral. A falta de ventilação cruzada, combinada com a escada fechada e o sistema construtivo de paredes de concreto, resulta numa péssima qualidade térmica das habitações. O que poderia aparentar ser um detalhe de arquitetura é, de fato, determinante para a resolução urbanística dos blocos, uma vez que, ocupando todas as fachadas do edifício com aberturas, este deixa de ser modulável, ou seja, não é possível o agrupamento de vários edifícios. Outro fator determinante para a implantação dos conjuntos é que, tal como na tipologia anterior (“pré-moldado” em fita), a arquitetura não consegue implantar-se em terrenos íngremes. Estes dois fatores dificultam o desenho das implantações no território.

⁸⁷ Sistema industrializado de paredes de concreto armado “in loco” (“forma túnel”).

⁸⁸ Ver projeto IAPC Del Castilho em BONDUKI, N.; KOURY(2014)

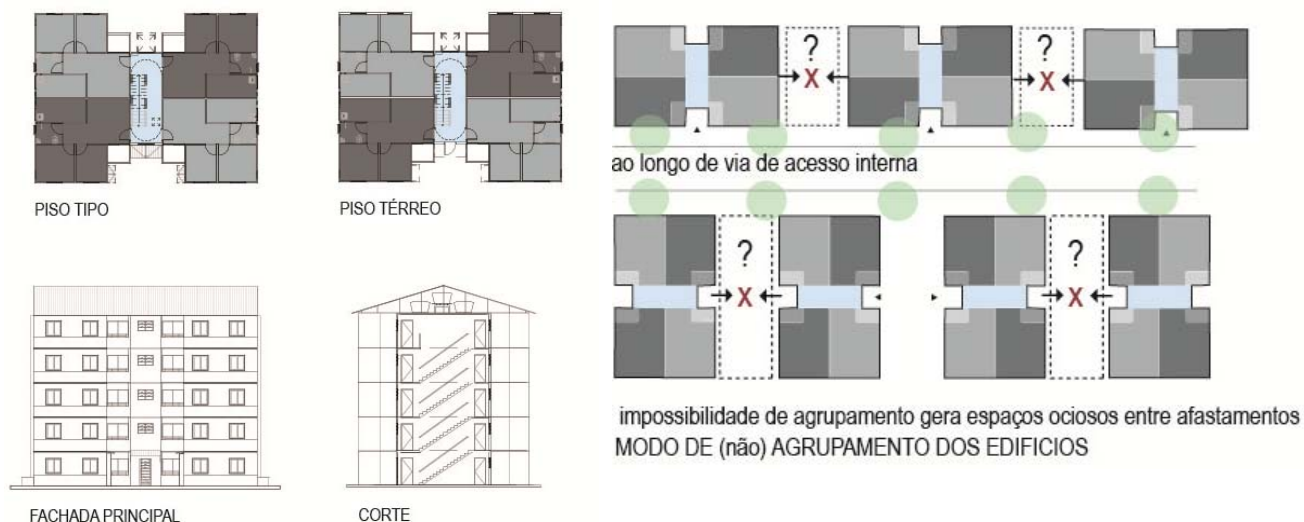


Figura 40. Análise do edifício Bloco “H” e modo de (não) agrupamento das unidades habitacionais - Bloco PAC

Era uma tipologia que já chegou para a gente pronta, chegou para a gente de uma outra empresa que o consórcio contratou, a Bairro Novo que é lógico que era uma empresa que estava querendo entrar, montada criada para o MCMV e o impulso do Alemão seria ótimo (ENTREVISTA N. 1).

Houve, no entanto, adequações da tipologia “H” na transição do PAC para o PMCMV, sobretudo para a segunda fase do programa. A mais visível será a adição de mais um pavimento que só foi possível pela flexibilização da regulamentação, viabilizando edifícios de cinco pavimentos sem elevador.⁸⁹ Outra alteração significativa foi a alteração normativa que obrigou todas as unidades possibilitarem a adaptação à circulação de PNE. Para isso, a largura do banheiro aumentou, impactando na área total do apartamento e do bloco. Houve alterações na forma do telhado com a retirada da platibanda, optando-se por uma solução mais precária, bem como modificações no esquema de cores e texturas exteriores.

⁸⁹ É apenas obrigatório deixar um espaço para previsão de instalação.

Figura 41. Um primeiro “H” (2009 - 2010) - Avenida Itaoca 1174 / Avenida Itaoca 1833 - Foto do autor



Figura 42. Bloco “H” – PMCMV Divulgação SEOBRAS



Figura 43. SINTESE Tipologia VS Programa.
ENTIDADES



3.3.3. Padronização

A questão da padronização é uma questão recorrente no campo da HIS, apresentando-se comumente como um conjunto de dilemas, universalidade versus diversidade, quantidade versus qualidade. No entanto, no campo da arquitetura, vários exemplos de padronização de projetos são consensualmente tidos como casos de sucesso.⁹⁰ Importa, por isso, referir que não se pretende contribuir para a noção de que a utilização de sistemas que padronizem a construção seja sinônima de baixa qualidade arquitetônica.

Na revisão bibliográfica, identificamos várias dimensões em que se utiliza a padronização como forma de avaliação crítica. No PMCMV, a padronização do projeto arquitetônico é, na sua maioria, utilizada como argumento para a inadequação a realidades distintas. “De modo geral, técnicas construtivas, arranjos espaciais e programas das unidades, desempenho e conforto ambientais e padrão de implantação não correspondem às diversidades urbanas, bioclimáticas, sociais, culturais, tecnológicas das regiões, municípios ou dos bairros” (RUFINO, 2015, p. 62). Ao longo da pesquisa, procurou-se identificar que dimensões da padronização de projetos eram mais relevantes para o defasagem entre projeto e demanda. Agrupou-se em três dimensões que, apesar de conectadas, possuem caracteres distintos: monofuncionalidade, uniformização tipológica, sistema de produção/tecnologia de projeto.

3.3.4. Monofuncionalidade

A monofuncionalidade diz respeito à exclusividade habitacional das edificações projetadas. Hoje é relativamente consensual que a habitação deverá estar integrada espacialmente com as outras funções urbanas, tais como comércio, serviços, trabalho, lazer, etc. Uma das críticas ao PMCMV é que a dificuldade de acesso a comércio e serviços levou os moradores a adaptarem as unidades habitacionais a novas funções, fazendo com que, muitas das vezes, o morador tenha de prescindir de um quarto ou da sala, ou, em alguns casos, a demolir paredes estruturais, pondo em risco a segurança de todo o edifício.

⁹⁰ Casos de Lelé em arquitetura hospitalar e na construção de escolas, CIEPS no Governo Brizola, etc.

A monofuncionalidade verificou-se na maioria dos estudos de caso. As exceções que confirmam a regra são identificadas no PAC-UAP. Como vimos na tipologia “sobrado sobreposto complexo do Alemão”, cujo projetista referiu que procurou ultrapassar as normativas através de um *hall* de entrada que poderia ser transformado em pequeno espaço de trabalho, ou comércio quando localizado no térreo. Um responsável da EMOP, em entrevista de 2008, comentou sobre essa unidade da seguinte forma:

Um dos quartos tem uma porta que dá para a frente da casa, para que os moradores da Rua Uranos, possam aproveitar o cômodo para abrir seu negócio, sua vendinha, seu bar. Ela poderá construir um outro cômodo de até 18 metros quadrados, nos fundos, na área do pátio.
(Matéria do G1.GloboRJ de 30/04/2008)⁹¹

Estas soluções acabaram por ser abandonadas quando se adota a tipologia pré-fabricada em fita. Poderíamos, também, considerar os quintais ou espaços livres dentro do lotes nas tipologias unifamiliares da Colônia Juliano Moreira como uma ampliação da função de morar, uma vez que, no contexto urbano/rural, o trabalho da terra serve tanto para agricultura de subsistência como para venda dos produtos. Os espaços podem ainda ser ocupados por outros tipos de trabalho ou serviços.

Nos depoimentos recolhidos, esta questão foi referida pelos projetistas, os quais justificaram a não inclusão de outros tipos de usos no programa das edificações com a normativas ou legislação. A questão aparentemente simples de que “pode ou não pode haver outros usos” é bastante mais complexa, uma vez que as normativas dos programas não são suficientes, remetendo a legislações nas esferas municipais. No caso do PAC-UAP, o documento do MinCidades refere:

A unidade habitacional destinar-se-á a uso residencial, admitindo-se a utilização, para fins laborais, de parte da unidade, nos casos permitidos pelas posturas municipais (Manual PAC).

No caso do PMCMV, as várias normativas PMCMV⁹² admitem a produção de unidades vinculadas a uso comercial:

⁹¹ Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL449369-5606,00-GOVERNO+MOSTRA+TIPOS+DE+CASA+DO+PAC+EM+MANGUINHOS.html> acesso 10/09/2017

⁹² DECRETO Nº 7.499, DE 16 DE JUNHO DE 2011. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 14, DE 10 DE JULHO DE 2013.

8.3.6 Nos empreendimentos habitacionais em edificações multifamiliares será admitida a produção de unidades destinadas à atividade comercial a eles vinculada, devendo o resultado de sua exploração ser destinado integralmente ao custeio do condomínio, desde que vinculados ao empreendimento e dentro dos valores máximos da operação.

8.3.6.1 O uso comercial será em prol do condomínio, inalienável e vedada a concessão não onerosa.

No entanto, nos documentos da Caixa que recomendam as normas condominiais no PMCMV⁹³, é bem patente a restrição de atividades que os moradores devem atender:

ARTIGO 7º - Os imóveis do condomínio destinam-se exclusivamente à residência familiar, não podendo ser utilizado para fins comerciais.

2) instalar em qualquer dependência do Condomínio ou suas unidades autônomas, qualquer atividade comercial, cultural ou recreativa, incluindo, entre outras: hospedarias, repúblicas, oficinas, de qualquer natureza, clubes carnavalescos, agremiações ou partidos políticos, cursos ou escolas, entidades ou agremiações estudantis, laboratórios de análises químicas, enfermarias, ateliers de corte e costura, salões de beleza, cabeleireiros, manicures, instituições destinadas à prática de cultos religiosos, assim como sublocações de forma geral e qualquer outra destinação que não a residencial; d) executar serviços de lavagem e qualquer conserto de carros, mecânica ou lanternagem, nos locais destinados à guarda dos mesmos, salvo pequenos reparos necessários a desenguiçar veículos próprios; e) usar, ceder ou alugar as unidades residenciais.

Esta ambiguidade e fragmentação da legislação parece induzir uma atitude conservadora por parte dos agentes de produção. Ou seja, no caminho tortuoso das aprovações, e na dúvida se é aprovado ou não aprovado, acaba-se removendo outros usos. Em entrevista, e questionado sobre a utilização de elevadores, o arquiteto Demetre Anastassakis aponta também que para o papel do agente financiador:

A lei prevê que os condomínios tenham comércio e que o comércio possa bancar custeio de equipamentos eletromecânicos. Essa regra assusta a Caixa porque não há burocracia que controle (Estadão, 29 jun. 2015).⁹⁴

⁹³ “Convenção de Condomínio - Empreendimento Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV” e Regimento Interno - Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

⁹⁴ Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/estadao-rio/arquiteto-defende-minha-casa-minha-vida-mais-maleavel/>>. Acesso em 17 out. 2017.

Uniformização tipológica / Sala-dois quartos

A uniformização refere-se não só à adoção de um padrão único de tipologia (sala-dois quartos), mas também ao engessamento do projeto com poucas variações de *layout* das unidades habitacionais e à falta de flexibilidade do projeto para admitir alterações. Nos projetos do PMCMV em estudo, esta uniformização foi confirmada nas duas modalidades Mercado e Entidades, não havendo nenhuma solução diferente do padrão “dois quartos”. As poucas diferenças no *layout* dos apartamentos do PMCMV Mercado são as áreas maiores após a alteração da legislação, que obrigou a todas as unidades a possibilidade de que fossem adaptadas à circulação de PNE e à inclusão ou não de varandas. No caso do PAC-UAP, identificamos parcialmente esta uniformização. A tipologia dois quartos-sala, cozinha e banheiro é praticamente hegemônica com duas exceções: a Vila dos Idosos, na Colônia Juliano Moreira, com quatro quartos e uma área de utilização comum, e os apartamentos PNE do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho. Neste último caso, a variação não pode ser considerada positiva uma vez que se tratou da supressão de um dos quartos para poder acomodar as necessidades especiais e, assim, impossibilitar a utilização do apartamento por um agregado familiar, alegando algo que um morador PNE na maioria dos casos necessita.

No PAC-UAP, verifica-se, sobretudo, uma maior diversidade de *layouts*, destacando-se as tipologias duplex no Alemão e Colônia Juliano Moreira e a reforma dos Pavilhões também na Colônia. Cabe lembrar que nos casos da Rocinha, Alemão e Manguinhos, nas fases prévias de projetos, estavam previstas uma maior diversidade de tipologias, inclusive prevista em Manguinhos, também. Em 2008, entrevista com o responsável pela EMOP salientava:

Manguinhos terá três tipos de moradia: linear, duplex (como a construção do PAC do Alemão) e duplex sobre linear. Todas seguirão o mesmo padrão e podem ser ampliadas em mais 18 metros quadrados, aproveitando a área do pátio, que é de 27 metros quadrados. Mas todas as obras extras terão de seguir as orientações do projeto original (Matéria do G1.GloboRJ de 30/04/2008).⁹⁵

⁹⁵ Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL449369-5606,00-GOVERNO+MOSTRA+TIPOS+DE+CASA+DO+PAC+EM+MANGUINHOS.html>>. Acesso em 17 out. 2017.

Na Rocinha e Alemão, o Plano Diretor e o Projeto Básico também propunham uma maior variedade de soluções. Porém, tal como em Manguinhos, acabou sendo adotada a mesma tipologia (pré-fabricado em fita). Quando questionados sobre a uniformização tipológica, podemos identificar um posicionamento de conformismo perante as dificuldades dos projetistas. Destacamos dois depoimentos:

Ent.: O dois quartos é clássico, já vem da nossa experiência de intervenção de favelas, a unidade básica, vou até falar de Favela Bairro, não existe nada até. Era se trabalhar com um unidade X de metros quadrados **mas sempre com 2 quartos**.

Pes.: Nunca se cogitou fazer diferente?

Ent.: Cogitar sim, mas seria difícil, essas negociações, sempre foram difíceis de incluir unidades maiores. **Porque há uma necessidade de padronização também e não uma individualização do indivíduo**. É lógico que quando você tira uma família você sabe se ela tem 10 pessoas e a outra família tem 4, uma família de 4 pessoas se enquadra melhor numa casa de 2 quartos, a de 10 não. Mas há uma dificuldade de individualizar o projeto. Quando a gente se fala desse tipo de projetos (ENTREVISTA N. 1).

Ent: **Ah isso é uma tipologia que sempre é colocada pelo, não sei onde é que tem esse estudo que os apartamentos de 2 quartos são os que tem mais demanda**, eu nunca vi esses estudos, eu acho que até devem existir (..)mas a gente chegou a discutir a possibilidade de com a mesma área fazer apartamentos conjugados 1 quarto e 3 quartos e aí sempre a resposta tanto na prefeitura no Favela-Bairro quanto do Estado (...) mas a **CEF reclama, o Estado reclama e o município reclama porque diz que quando você tem ofertas diferenciadas começa a ter problemas na distribuição dos apartamentos**.

P: Esse foi o argumento?

S: Esse foi o argumento que foi falado, **mas o argumento oficial é que tem mais demanda para dois quartos**, isso foi uma discussão que nós tivemos inclusive no protótipo que nós fizemos para o MCMV com o MinCidades, (...) e aí a gente estava discutindo porque só pode tipologia de dois quartos e aí parece que agora (...) a equipe começou a viabilizar você fazer 3 quartos desde que fosse um edifício só de 3 quartos para não ter mistura de tipologia no mesmo edifício, vai entender o porquê! Mas é uma discussão antiga de quem trabalha com HIS (ENTREVISTA N. 6).

Tal como vimos na monofuncionalidade, na uniformização dos projetos parece haver um engessamento do processo projetual com a cristalização de soluções por parte dos projetistas. Nos depoimentos recolhidos podemos afirmar que é um processo consciente e com certo posicionamento crítico, muito embora

não seja suficiente para a alteração de paradigma. O argumento utilizado responsabiliza os órgãos públicos pelas dificuldades de aprovação e conservadorismo na interpretação das normas. De fato, as entidades públicas têm um papel na padronização de projetos. Como exemplo, no PMCMV a Caixa Econômica já disponibiliza “projetos padrão”, enquanto a portaria 325 já sugeria uma planta padrão do tipo “H”.

Como parte da avaliação da Rede Cidade Moradia ao PMCMV já citada, a equipe do CiHabE/PROURB/FAU/UFRJ realizou um *workshop* no sentido de colocar projetistas na função de propositores de alternativas. A equipe fez um relato bastante negativo dos resultados, apontando para “uma banalização do mal”:

O resultado do workshop confirma a fragilidade e distanciamento do ensino de arquitetura e urbanismo com questões que consideram hábitos e relações socioculturais no que diz respeito a capacidade de propor outras alternativas de projeto. A preocupação meramente estética da forma urbana, desconsiderando a escala do homem e as apropriações do espaço pelas pessoas, aponta para uma metodologia de projeto urbano ainda impositivo e inflexível (ANDRADE; DEMARTINI; CRUZ, 2014, p. 59).

Sendo válida a crítica à própria falta de crítica no campo da arquitetura, ela se complementa na formulação de David Harvey (2004, p. 311): “O arquiteto se afigura assim uma roda na engrenagem da urbanização capitalista, tão construído por esse processo quanto é construtor dele”. Conforme identificamos ao longo do capítulo, a padronização dos projetos vai muito para além do momento do projeto em si, vinculando-se ao sistema de produção.

Sistema de produção / tecnologia de gestão de projeto

O sistema de produção e a dimensão em relação à padronização dos projetos acaba por ser determinante para grande parte da análise formal que se empreendeu neste capítulo. O sistema de produção envolve não só a componente construtiva, mas todo o modelo de produção, com destaque para os processos de gestão de projetos. Duas pesquisas dão um avanço importante na compreensão das transformações ocorridas na produção habitacional: José Baravelli (2014), em “Trabalho e Tecnologia no programa MCMV”, e Lucia Shimbo (2012), em “Habitação Social de Mercado”. Ambos apontam para várias inovações no PMCMV, sobretudo em nível da tecnologia organizacional, que tenderiam a superar o tradicional caráter

manufatureiro do setor da construção civil (baixo desenvolvimento tecnológico e utilização extensiva de mão de obra não qualificada) (CARDOSO; LAGO, 2013).

Em termos construtivos, nos empreendimentos do PMCMV em estudo, foi utilizada a tecnologia “forma de parede e laje”⁹⁶, um sistema que permite a redução em até 87% do tempo de execução face ao tradicional sistema de estrutura de pilar e viga com fechamento de alvenaria. No entanto, esse sistema se assenta num molde que não permite alterações, uma vez definido o projeto e exigindo um investimento inicial na confecção do molde. A rentabilidade deste sistema se dá apenas a partir de um grande número de repetições (± 1400 UHs).⁹⁷ Neste sentido, o objetivo do projeto, numa construtora que adota um sistema deste tipo, é que este seja replicável o maior número de vezes, independentemente do local ou legislação. O Bloco isolado compacto é, assim, o que confere maior adaptabilidade dentro destes parâmetros. Esta solução inviabiliza, no entanto, quaisquer tipos de alterações, como agrupamento de edifícios para uma melhor conformação urbanística. Ou seja, uma vez que a máquina de produção esteja “montada”, não há maneira de alterar o produto.

É interessante entender, com a transição do PAC-UAP para o PMCMV significou também a alteração destes processos de produção. A tipologia 1174 do Complexo do Alemão, a primeira a ser produzida pelo PAC-UAP no Rio de Janeiro, adotava o sistema construtivo tradicional de pilar e viga moldados in loco e o fechamento era feito em tijolo ecológico, no caso, produzidos através de um projeto social por presidiários. Os depoimentos relatam que a pressão por prazos levou à contratação de muita mão de obra para que fosse possível inaugurar:

Até ao momento que teve uma pressão, mas tem que sair, e isso aqui virou serra pelada, isso aqui virou uma loucura que tinha não sei quantos mil homens ao mesmo tempo aqui, eu nunca vi uma obra tão pequena com tanta gente, foi uma loucura, porque não era uma obra gigantesca, eu só via gente de azul que era o uniforme do Governo do Estado (ENTREVISTA N. 1).

⁹⁶ O sistema consiste num conjunto de formas reutilizáveis, formando um molde do edifício, posteriormente preenchido com concreto. Após a cura, as formas são retiradas e toda a estrutura e fechamento formam um monólito de concreto pronto para acabamento. Este sistema permite ganhos de produtividade, pois dispensa a mão de obra dos carpinteiros que tradicionalmente faziam as formas de madeira para a estrutura, e dos pedreiros que assentavam tijolos.

⁹⁷ No projeto que referi na introdução o diretor da construtora com que estávamos a estudar a viabilidade da alteração do projeto referiu que o investimento em novas formas só se justificava a partir das 1400 unidades habitacionais.

O Complexo do Alemão foi uma espécie de espelho das transformações. A partir do caso da 1174, houve uma pressão para alteração da tipologia, introduzindo-se, nessa altura “do campeonato”, a pré-fabricação da estrutura. A adoção da estrutura pré-fabricada iria produzir a tipologia habitacional em fita adotada na Rocinha, Alemão e Manguinhos. O segundo momento de sofisticação tecnológica com a adoção do sistema “*forma de parede e laje*” acontece ainda antes do PMCMV ser anunciado. A empresa líder do consórcio terceiriza a produção habitacional a uma empresa subsidiária que ela própria teria criado para produção de habitação de baixa renda, já antecipando uma demanda futura. Na Avenida Itaoca, do lado do canteiro de obra e nos fundos da 1174, produzem-se, então, dois edifícios protótipos, recorrendo a sistema construtivo:

Ent.: Na POESI tudo começou. Foi realizado na POESI é em função do processo de desenvolvimento dos projetos e obra dos outros núcleos habitacionais, a gente fala de 1174, depois revisões de custo, e começar a se enquadrar com outra política que estava começando ser desenvolvida, já estava entrando MCMV que tinha que ter X metros quadrados, foi desenvolvido a unidade pré-moldada...

Pes.: A unidade pré-moldada foi desenvolvida para o Alemão? e para Manguinhos?

Ent.: Para o Alemão e para Manguinhos...

Pes.: Ao mesmo tempo...

Ent.: Ao mesmo tempo, ela guardam semelhanças, na verdade é a mesma unidade com algumas alterações em função da implantação, que a gente está num terreno estreito, aqui eu tenho um terreno mais generoso, mas diferente de Manguinhos que era um terreno todo plano, aqui eu tenho diversas curvas de nível...

Pes.: Ai na POESI essa implantação foi assim porque se quis usar o bloco “H”?

Ent.: é, se quis usar, pelo o Governo do Estado e o Consórcio. Era uma tipologia que já chegou para a gente pronta, chegou para a gente de uma outra empresa que o consórcio contratou, (..) que é lógico que era uma empresa que estava querendo entrar, montada criada para o MCMV e o impulso do Alemão seria ótimo. A implantação ai foi em função dessa unidade que nos foi dada para usar, a gente fez só a implantação (ENTREVISTA N. 1).

3.4. SÍNTESE

Uma primeira relação que se retira da análise espacial dos casos de estudo é que a ampliação de recursos e conseqüentemente o aumento do escopo dos projetos para além das necessidades básicas tradicionalmente atendidas (saneamento, pavimentação, infraestrutura, equipamentos básicos) impactou nas configurações espaciais "tradicionalmente" de projetos de urbanização de Favelas.

Os escopos iniciais dos projetos passam a incluir recuperação de patrimônio histórico, ações de reflorestamento e recuperação ambiental, equipamentos públicos de porte e obras emblemáticas (Teleférico, Elevação da Linha do Trem, Passarela Niemeyer, Elevador Panorâmico⁹⁸). O fenômeno emblemático/mediático é uma das especificidades da atuação do PAC-UAP no Rio de Janeiro surgindo num contexto de grande visibilidade dos megaeventos (Copa, visita do papa e Olimpíada) e vai impactar de diferentes maneiras as intervenções. Este fenômeno é particularmente visível nas primeiras escalas de análise, inserção e implantação.

Nas análises à inserção urbana foram observadas diferenças significativas entre a fase inicial dos projetos e a execução em obra no PAC-UAP. Se inicialmente a habitação procura se adequar à especificidade de cada território ao longo da obra as soluções se padronizam em conjuntos habitacionais desarticulando-se da concepção urbanística inicial. A obra mediática acaba por canalizar mais recursos e recebendo prioridade face às restantes ações urbanísticas. A confluência de interesses de tipo clientelista entre a construtoras e o poder público local que quer por questões de gestão de canteiro, aumento da produtividade acabam por privilegiar a concentração da obra, em grandes equipamentos e conjuntos habitacionais..

Nas implantações ambos os programas privilegiarem lotes de grandes dimensões, no entanto o PAC-UAP tende a ter uma maior diversidade de soluções, maior articulação com o entorno com a abertura de espaços livres públicos com maior, compondo fachada urbana com interface entre espaço público e edificado. Nos casos do PMCMV presentes nos territórios confirma-se a padronização de implantações em que fatores determinantes são legais/ construtivos em detrimento

⁹⁸ O Elevador Panorâmico do Cantagalo-Pavão/Pavãozinho apesar de não ter sido realizado com recursos do PAC-UAP, o projeto deveria contemplar a articulação com esta intervenção.

das qualidades socioespaciais dos empreendimentos, resultando numa "grelha mínima de ocupação máxima" de blocos isolados em "cul-de-sac", murados ou cercados.

Tal como nas outras escalas de análise, observa-se na análise ao edificado uma maior diversidade tipológica no PAC-UAP em relação o PMCMV. É nesta escala que se identifica que é a inovação tecnológica e organizacional da produção implementada pelas empresas no PMCMV que mais determina a forma construída quer à escala do edificado mas também na implantações.

Em síntese podemos afirmar que existem grandes diferenças morfológicas entre a produção habitacional do PAC-UAP e do PMCMV-mercado. Apesar das distorções aos projetos iniciais no PAC-UAP ocorridas durante a obra, demonstrou-se que a produção habitacional enquadrada dentro de um programa de urbanização de favelas consegue atender melhor não só às questões de moradia, mas numa dimensão mais ampla de urbanidade. Todas as configurações do PMCMV identificadas nos casos de estudo, confirmam as avaliações da literatura recente. A lógica de mercado resultou numa padronização de projetos que resulta numa defasagem com o contexto onde se implanta "apenas" atendendo em massa ao mínimo necessário na questão de moradia.

Procuremos entender então as diferenças nas lógicas de produção fundamentais para as diferenças morfológicas aqui identificadas.

4 LÓGICAS: estruturas sociais, relações e interesses

Após ter sido analisada a forma urbana produzida, este capítulo abordará as lógicas da sua produção. Recordamos que a pesquisa assenta conceitualmente na dialética entre a morfologia urbana socialmente produzida e as estruturas sociais espacialmente construídas. Ao colocar as estruturas sociais como elemento central na lógica da produção do espaço, aproximamo-nos de Bourdieu (2000) quando analisa o mercado residencial francês. As estruturas analíticas utilizadas são claramente referenciadas em Bourdieu (2000), por exemplo, na obra “A disposição dos agentes e estrutura do campo de produção”. Adotaremos aqui a noção de campo da produção utilizada pelo autor como sinônimo de espaço social; no nosso caso, trataremos do campo da produção de habitação, no qual se procura entender a disposição social dos agentes e a estrutura das relações de força. A posição social dos agentes não é necessariamente um “ranking” quantitativo, embora se recorra a este tipo de dados.

O objetivo do capítulo é caracterizar e comparar a estrutura do campo da produção em cada um dos Programas em estudo, identificando os agentes da produção, as “regras” pelas quais interagem, e a relação de forças entre eles. Estes agentes não se constituem no momento da formulação, produção ou materialização dos Programas. O PT e as suas ideologias, o setor da construção civil, os movimentos sociais, as associações de moradores, a comunidade acadêmica, o aparelho burocrático, todos carregam consigo a história da sua construção social. Ou seja, na busca por uma lógica da forma (morfologia) seria importante para identificar a construção histórica destes agentes na medida em que a forma e as opções por soluções de projeto estão impregnadas por noções subjetivas, disposições socialmente construídas, perspectivas, ideologias, desejos, gostos, entre outros.

Não sendo o objetivo deste texto fazer grandes discussões teóricas sobre as categorias das instituições, subdividiu-se o campo da produção habitacional partindo das categorias clássicas das ciências sociais: Estado, Mercado e Sociedade. Tivemos em conta a literatura que já tratou do tema no PMCMV. Resumidamente, Denise Nascimento (2014), que subdivide a operação do PMCMV em cinco grandes

agentes: 1) Ministério das Cidades; 2) Poder Público Local; 3) Instituições Financeiras (CAIXA); 4) Construtoras e incorporadoras; 5) Beneficiários. O IPEA lançou, também, uma pesquisa sobre o processo de formulação do PMCMV, identificando as relações de interesse entre os agentes e suas posições no momento do PAC-UAP.

Em relação ao PAC-UAP, não se conseguiu encontrar pesquisa cujo foco fosse a estrutura social da produção; no entanto, a maior parte da pesquisa apresenta a descrição dos arranjos institucionais e atores envolvidos. Juliana Petrarolli (ANO), a partir do balanço do PAC-UAP, elenca os seguintes atores: 1) Casa Civil e Secretaria de Relações Institucionais Presidência da República: coordenadores centrais do PAC; 2) Ministério das Cidades (MCidades): gestor das operações em favelas; 3) Caixa Econômica Federal (CAIXA) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): agentes operadores e financeiros; 4) Administração Pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: proponentes e agentes promotores; 5) Famílias atendidas: beneficiários finais.

É óbvio dizer que os agentes envolvidos no processo de produção vão além dos apresentados, embora iremos focar naqueles que mais determinam a forma construída. Nesse sentido, acrescentaram-se os projetistas nas suas várias formas de organização enquanto categoria entre a sociedade e mercado e que, em teoria, deteria o papel principal na composição formal do espaço. Sentimos necessidade, também, de acrescentar ONGs, Resistências, entre outras instituições “informais”, uma vez que foram identificados nos estudos de caso ações coletivas que moldaram ou impediram intervenções. Existem outros atores que não nos deteremos aprofundadamente, mas que referimos como importantes. Os órgãos de controle e o arcabouço jurídico-burocrático que se consolidaram ao longo da construção do Estado e do Planejamento Urbano e que, apesar de aparentarem ser agentes neutros, foram construídos ao longo do tempo atravessados por interesses e ideologias. Entre estes, os fornecedores de Materiais são exemplo, além de outros elementos e sujeitos da cadeia construtiva que, ao oferecerem soluções e preços, condicionam, limitam ou induzem determinadas opções de projeto. A mídia é outra referência, tendo grande papel na construção dos desejos, gostos e valores, desde a ideologia da casa própria ao acabamento ou não de fachadas. E, finalmente, as

famílias atendidas, que, como já explicamos aqui, não são o foco da dissertação pela falta de participação direta na definição dos projetos. Sistematiza-se, assim, a estrutura dos agentes no seguinte quadro:

Quadro 9. Agentes da produção nas categorias Estado, Mercado e Sociedade

Estado	Mercado	Sociedade
Casa Civil / Governo	Construtoras/Incorporadoras	Movimentos Sociais
Ministério das Cidades	Conselho das Cidades	
Instituições Financeiras (CAIXA, BB, BNDES)	Escritórios de Projetos / Projetistas /Arquitetos	
Poder Público Local (Estados e Municípios)		ONGs / Resistências
Órgãos de controle	Mídia	
Arcabouço Jurídico-Burocrático	Fornecedores / Materiais	Famílias atendidas

Uma das ferramentas para conseguir estabelecer a posição dos agentes no campo foi o conjunto de entrevistas realizadas. No roteiro preparado, as perguntas introdutórias eram propositadamente abrangentes e genéricas: O que a levou a atuar em Urbanização de Favelas e HIS? Qual o seu percurso? Dos empreendimentos que esteve envolvido/a nos programas PAC e MCMV, quais considera melhor e pior sucedidos? Que outros projetos dentro dos programas considera bons e maus exemplos? Quais os principais desafios dos Projetos de Urbanização de Favelas e HIS? E, para o futuro, como vê o panorama desta área?

Esta primeira fase da entrevista tinha dois objetivos. Primeiro, ganhar a confiança do entrevistado/a, construindo uma zona de conforto onde este é empoderado para dar a sua opinião e falando de si próprio. Segundo, tentar posicionar o agente no campo em estudo, procurando estabelecer o seu posicionamento face ao tema para além das intervenções das que tinha participado. No final do capítulo, tentarei justificar o protagonismo dos agentes em cada um programas e estabelecer os arranjos e as relações de subordinação.

Procurarei identificar os diferentes níveis e instituições estatais presentes nos vários Programas. Com algumas nuances, as instituições públicas presentes nos diferentes programas são as mesmas no PAC-UAP e no PMCMV, nas duas modalidades Empresarial e Entidades. Começarei por tentar sintetizar a construção do PT e, sobretudo, o a dimensão que nos interessa para o tema, ou seja, a sua ideologia habitacional.

4.1. Estado

4.1.1. PT no Governo Federal

A chegada do PT ao poder em 2002 é uma ruptura no Brasil historicamente governado pelas elites. A história do PT e de Luiz Inácio da Silva, o “Lula”, se confundem. Existe extensa literatura sobre a ascensão do PT ao poder, mas dificilmente seria possível sintetizar aqui um processo tão complexo. Transcreve-se trechos de conversa informal de Lula gravada em vídeo e publicamente acessível. Na voz de Lula:

*“Mas porque é que eu cheguei onde cheguei, **porque eu tenho por detrás de mim um movimento. Eu tenho por detrás de mim uma grande parte dos estudantes, do PT, a CUT... (...) a base da igreja católica. (...) Sabe qual foi o mal por exemplo o Walesa. (...) Porque era todo o movimento da democracia cristã e de todo o Ocidente para derrubar o regime lá. Então a minha categoria (...) tinha muito mais operário que a do Walesa, mas ele era bajulado no mundo inteiro...estava lutando contra o comunismo e ele chegou ao poder não pela organização, ele chegou ao poder porque a Igreja muito conservadora que o colocou lá... e deu no que deu porque não fez porra nenhuma! ele não tinha partido! não tinha nada! Só que o Walesa era fruto de uma Igreja católica conservadora e eu era fruto da teologia da libertação, dos sindicalistas. É uma história totalmente diferente. (...)***

*(...) obviamente que eu não tou negando o que foram os partidos de esquerda no começo do século, logo no pós-guerra, (...) **Nenhum partido político, nunca elegeu a quantidade, de camponês, de nego de fábrica como o PT elegeu. (...)** Ainda é no interior que tem uma base do PT muito fiel à sua origem, porque tem uma parcela da nossa base ligada à comunidade de base da Igreja.*

-Eu me lembro Lula, que em 94 nós fomos a um acampamento do MST e a gente saiu de lá correndo não lembra? Porque era uma acampamento guerrilheiro. (...) Foto do Che Guevara, os caras todos de boina...de barba...Ai o Lula falou: “Vam'bora que isso aqui não tá legal” A imprensa toda lá.

*(...) A tese era assim **não havia espaço para esquerda chegar ao poder via eleitoral (...)** Em 98 (...) não tinha que ficar preocupado em disputar eleição. **Tinha é que pensar em organizar a sociedade. Dali a vinte ou trinta anos a gente ia ter 30% da sociedade já socialista e aí sim a gente poderia disputar o poder e ganhar. Mas eu não vou viver mais trinta anos. E eu quero chegar ao poder logo.** O que é que eu faço com o Olívio Dutra que vai ser candidato a Governador? Eu peço para ele não ser candidato e ficar organizando...? Ou eu quero que ele ganhe as eleições, que vereadores do PT se elejam, que prefeitos... e a gente vai mudando a relação do Estado com a sociedade e vai construindo isso... (...) Olha a grande frase do Duda⁹⁹ numa reunião do PT. “Se vocês estão tão certos,*

⁹⁹ Referindo-se ao publicitário Jose Eduardo de Medonça, responsável pela campanha do PT em 2002.

porque é que vocês não ganharam ainda? Aí o Duda pegou uma pesquisa que mostrava o seguinte: 67% do povo tinha medo da minha imagem de grevista, 70% do povo era contra a reforma agrária violenta apesar de ser favorável à reforma agrária.”

A par do PT nos anos 70 e 80, começam a emergir novos sujeitos coletivos da disputa desigual pela terra e habitação. Em movimentos de fragmentação e concentração, vão orbitando e disputando espaços em volta do PT e do PMDB¹⁰⁰ com distintos graus de compromisso e vínculo aos partidos. Irei detalhar mais à frente estes movimentos e ações coletivas que, atualmente, se reúnem no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU)¹⁰¹, mas que genericamente são formados por setores sindicais, lutas populares urbanas, setores progressistas da igreja, associações de moradores (Favelas, mas não somente), setores intelectuais, ONGs e o meio acadêmico. O conjunto complexo e diverso destas ações coletivas vai consolidando progressivamente um espectro de concepções em torno do direito à cidade, da função social da propriedade, gestão democrática, participação e controle social. Estas concepções têm materialização prática em processos de diagnósticos e cadastramentos no sentido do direito à permanência e melhorias de assentamentos, mas também ocupações e mutirões em prol da produção autogestionária. A constituição de 1988 incorpora alguns destes ideais através de emenda popular, sendo a primeira grande conquista no seio do Estado por parte do FNRU (FERREIRA, 2014).

Com o processo de democratização, o PT consegue chegar ao poder local, onde se ensaiam experiências de articulação entre estes movimentos e o Estado, além de um mecanismo de controle social na gestão urbana. Destacamos os casos de Porto Alegre, na gestão de Olívio Dutra (1989), e Belo Horizonte, com o orçamento participativo, experiência que se espalhou internacionalmente. Em particular, destacamos a gestão de Erundina, em 1989, em São Paulo.

O governo de Luiza Erundina (1989-1992), inspirado pelas experiências uruguaias, ampliou as organizações autogestionárias através do programa FUNACOM, que viria dar origem ao Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Fundo

¹⁰⁰ Partido Movimento Democrático Brasileiro. Maior partido da oposição à ditadura.

¹⁰¹ Para maiores detalhes sobre o trajeto do Fórum Nacional da Reforma Urbana, recomenda-se os vários trabalhos de Orlando Alves dos Santos Junior: *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrópoles/OXFAM, 2009

Nacional de Moradia Popular, entregue em 1991 no Congresso com mais de um milhão de assinaturas. O projeto centrava-se na diversidade de programas habitacionais para população de baixa renda promovidos por entidades sem fins lucrativos (movimentos, associações e cooperativas). Estes programas deveriam ter fundos específicos controlados socialmente via Conselhos, que fiscalizariam os recursos.

Muito focadas na questão habitacional, gradualmente estas concepções vão tentar se articular com questões urbanas mais abrangentes, tais como saneamento, mobilidade e modelos alternativos de planejamento. No entanto, a questão central permaneceria sendo acesso à habitação. A partir dos anos 1990, surgem duas frentes com estratégias distintas na luta pela reforma urbana, que acompanham grosso modo as disputas de estratégia no PT. Uma ala privilegiava a via institucionalista legalista e outra que defendia as ações diretas e autogestão. No meio acadêmico, desde 1997 se discutiam estratégias para que o mercado conseguisse atender à população de baixa renda. Um exemplo é o *workshop* realizado na FAU/USP denominado “*Habitação: como ampliar o mercado?*”¹⁰², onde foram convidados pela academia empresários, promotores imobiliários, parlamentares, Governo e movimentos sociais.

É neste contexto que, em 2000, alinhado com a estratégia de poder do PT, vai surgir o Projeto Moradia, base do programa de Lula para as eleições de 2002. Embora as interpretações sobre o significado desta trajetória ainda estejam atualmente em disputa desde o final dos anos 1990, este e o Projeto Moradia são apontados como o primeiro momento de aproximação da ideologia habitacional do PT ao mercado. O Projeto Moradia já parte da articulação da questão habitacional concebida enquanto política econômica de alavancar crescimento e gerar emprego através do Mercado:

o Programa Moradia é um cálculo de fundos então o cara chave no Programa Moradia não é a Raquel Rolnik, a Erminia Maricato não é o Nabil, é um cara chamado André que trabalhava no Conselho Gestor do FGTS que entendia como abrir a chave do cofre para dar um banho de dinheiro no mercado imobiliário e tentar atacar o deficit habitacional”(...)”Nesse momento são chamados também consultores chilenos que vão trazer o modelo do Chile de oferta privada e subsidio à demanda que o Banco Mundial implantou no Chile e depois implantou no México e depois vocês vão ver que foi o que chegou ao Brasil (ARANTES, 2011, palestra).

¹⁰² Ver <<http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/eventos/1997/ev971.html>>.

O Projeto era baseado em três grandes eixos: 1) gestão e controle social; 2) projeto financeiro; 3) a questão urbano-fundiária. Nele, estavam previstos muitos dos instrumentos que viriam a ser implantados no Governo: o MinCidades, o Sistema Nacional de Habitação e o Conselho das Cidades (FERREIRA, 2014; ARANTES, 2011; SHIMBO, 2012).

Com o PT eleito, este percurso vai traduzir-se na Política Nacional de Habitação (PNH), em 2003, que propunha os seguintes objetivos: 1) universalização do acesso à moradia digna; 2) promoção da urbanização, regularização e inserção de assentamentos precários na cidade; 3) fortalecimento do papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; 4) priorização da questão habitacional, mobilizando os entes e recursos com vistas à sustentabilidade da própria política; 5) democratização do acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; 6) ampliação da produtividade e melhoria da qualidade da produção habitacional; e 7) incentivo à geração de emprego e renda, dinamizando a economia (ROMAGNOLI, 2012).

A PNH desenha o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que se subdividia em dois Sistemas: O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Nacional (SNHIS), criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Nacional (FNHIS), contando ainda com recursos do FGTS entre outros fundos; e o Sistema Nacional de Mercado, que não detalharei aqui. O SNHIS atenderia a população de baixa renda, procurando incorporar a gestão democrática e controle social num modelo descentralizado com Conselhos, Fundos e Plano nos entes Estadual e Municipal.

A construção da PNH envolveu um alto grau de participação e interlocução com a sociedade civil com destaque para o papel do Conselho das Cidades, que realizou conferências a todos e em todos os níveis de Governo. No entanto, este processo só veio a ser efetivado em 2005, quando é finalmente aprovado o projeto de lei. Um ano depois, em 2006, foi instalado o FNHIS, que começaria a liberar recursos para modalidade de construção de moradias, urbanização de assentamento precários e assistência técnica, bem como apoiando a elaboração de um Plano de Habitacional, o PlanHab. É no marco desta construção ampliada da PNH que vai ser formulado o PlanHab, traçando as metas, prazos e objetivos de execução da PNH.

Entre 2006 e 2009, o PlanHab vai sendo atropelado pela mudança de estratégia de política econômica, tendo, assim, que acomodar os dois programas aqui em estudo – o PAC-UAP e o PMCMV. Procuraremos detalhar quem foram os agentes deste processo em seguida.

4.1.2. Casa Civil: a construção de um protagonismo

Ambos os Programas em estudo foram formulados no mais alto nível do Governo Federal diretamente entre a Presidência de Lula da Silva e a Casa Civil de Dilma Rousseff. No PAC, foi criado o Conselho Gestor do PAC (CGPAC), que fazia a coordenação política do programa, uma vez que o PAC, enquanto programa de investimentos, era transversal a vários ministérios. O CGPAC era composto pelos Ministérios do Planejamento e Ministério da Fazenda, com coordenação direta da Casa Civil. Posteriormente, nos Governos de Dilma Rousseff, a coordenação do CGPAC passa para o Ministério do Planejamento. Na preparação do PMCMV, Dilma Rousseff se reúne com empresários da Cyrela, Rossi, MRV, WTorre, Rodobens, onde se falou da meta de 1 milhão de casas para população de baixa renda e estruturação do fundo garantidor¹⁰³. O PMCMV seria, então, concebido entre a Casa Civil e o Ministério da Fazenda, com apoio técnico do Ministério das Cidades. Foi instituído o Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida – CAPMCMV, com a finalidade de acompanhar e avaliar as atividades do Programa, integrado por um representante titular e um suplente dos seguintes órgãos: Casa Civil (coordenador); Ministério da Fazenda; e Ministério das Cidades. Essa estrutura administrativa mostra que, de fato, o Ministério das Cidades não era o órgão “de comando” do Programa e que o mesmo estava diretamente subordinado à Casa Civil (AMORES, 2015; GUERRA; MACÁRIO; LOUREIRO, 2013):

Em alguns casos, como no PNPB e no Programa Minha Casa Minha Vida, observa-se a emergência de órgãos centrais, como a Casa Civil, exercendo o esforço de coordenação hierárquica no interior do governo federal, desempenhando um papel de “superministério” (PEDROTTI, 2012; LOUREIRO, 2012).

¹⁰³ Fundo Garantidor é um instrumento financeiro lastreado por recursos da União e permite a eliminação dos seguros no custo do financiamento. Este garante o pagamento das prestações, em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades.

O protagonismo de Dilma ficou bem patente quando, em 2008, no lançamento das obras no Complexo do Alemão, quando Lula a apelidou de “*mãe do PAC*”. Dilma estaria na maioria das inaugurações do PAC-UAP no Rio de Janeiro e frequentemente nas entregas de apartamentos do PMCMV. Este protagonismo real, mas também politicamente construído em torno de Dilma, tem duas dimensões importantes. A primeira é a subordinação das políticas habitacionais/urbanas à agenda de desenvolvimento econômico e articulação política. A segunda revela a importância de ambos os Programas na construção política da sucessão de Lula na presidência nas eleições de 2010, o que imprime um calendário de metas ambiciosas que, em parte, explicam a modelação dos Programas.

Segundo relatos de técnicos do governo, esse acompanhamento tinha ênfase no cumprimento das metas, buscando identificar possíveis pontos de bloqueio às contratações e “cobrando” dos responsáveis a resolução rápida dos problemas. Isso implicou em uma pressão sobre a Caixa (órgão responsável pela operacionalização), que se traduziu, em cadeia sobre as Superintendências Regionais. Essa busca de agilidade parece ter sido bem sucedida já que, em dezembro de 2010, praticamente um ano e meio após o lançamento do Programa, as metas de contratação haviam sido atingidas, sendo suspensas, à vista disso, as contratações até o lançamento da segunda fase do Programa (CARDOSO; LAGO, L. 2015, p. 61).

4.1.3. O Ministério das Cidades (MinCidades): protagonista ou figurante?

A criação de um Ministério das Cidades constava no programa eleitoral no PT, em 2002, respondendo às reivindicações do Movimento pela Reforma Urbana. Com a vitória de Lula, a criação do MinCidades foi reunida em quatro secretarias (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos) lideradas pelo Ministro Olívio Dutra¹⁰⁴, quem procurava reverter a forma errática, desarticulada e de pouco peso político com o qual os Governos Federais anteriores haviam tratado as questões urbanas (BONDUKI, 2009).

Apesar de tanto o PAC-UAP como o PMCMV não terem sido formulados no MinCidades, coube-lhe a sua gestão técnica. Era da competência do MinCidades a coordenação geral dos programas essencialmente das seguintes formas: estabelecimento das normas de aplicação dos recursos, fazendo a articulação

¹⁰⁴ Olívio Dutra de origem sindical, fundador do PT e muito próximo de Lula, tinha sido prefeito de Porto Alegre onde implementa um política urbana onde se originaram por exemplo as experiencias do orçamento participativo.

institucional entre os vários agentes e acompanhando e avaliando a execução dos Programas (SNH -MinCidades-2007)¹⁰⁵.

O seu corpo técnico contou com a participação ou colaboração de muitos perfis do meio acadêmico engajados na luta pela Reforma Urbana, e que haviam formulado o Projeto Moradia, documento base para a formulação da política habitacional dos Governos Lula. Em julho de 2005, em meio ao “caso mensalão”, houve negociações de natureza político-partidária para consolidar a base de apoio do governo no Congresso. O Ministro Olívio Dutra é substituído, então, por Márcio Fortes, visto com um “técnico de segunda linha” mais próximo do empresariado¹⁰⁶:

Com a saída do ministro Dutra, vários assessores técnicos também deixaram o ministério, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas aí em desenvolvimento, em particular, o PlanHab, dando prioridade a políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil. (GUERRA; MACÁRIO; LOUREIRO, 2013, p.17).

Os Programas habitacionais tiveram sentidos contraditórios na relevância política do MinCidades. Por um lado, as políticas habitacionais passam a estar na primeira linha das prioridades políticas. No PAC-UAP:

Quando se monta a governança do PAC, com a Ministra Dilma e a Miram Belchior na SAM, ali nós nos transformamos efetivamente em prioridade de governo. A política e os programas habitacionais passam a fazer parte do primeiro escalão de governo. A gente que não era nada, não sabia se era infra-estrutura ou se era política social, um ministério meio híbrido, porque envolve mobilidade, tem saneamento, tem habitação (idem).

Por outro lado, sobretudo com o PMCMV, o MinCidades perde influencia na formulação da política habitacional:

Representou, politicamente, o deslocamento das prioridades antes acordadas à política habitacional pelo MinCidades e a imposição de novas prioridades para a área, determinadas tanto pela necessidade de uma resposta rápida à crise econômica e o papel de destaque assumido pela Casa Civil na gestão das políticas prioritárias do governo, quanto pela pressão do empresariado. (Idem).

¹⁰⁵ Guia Básico dos Programas Habitacionais - SNH-MinCidades (2007).

¹⁰⁶ Márcio Forte foi secretário-geral e vice-presidente executivo da Associação de Comércio Exterior, foi pesquisador da Funcex (Fundação centro de Estudos do Comércio Exterior) e participou de várias atividades ligadas ao comércio exterior como representante de entidades como a Confederação Nacional da Indústria, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Federação de Comércio do Estado de São Paulo. Ver mais em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u70648.shtml>>.

4.1.3. O Conselho das Cidades: participação e controle social, institucionalização da disputa de classes ou “democracia de chinelo”

Em 2003, a par com o MinCidades, o Conselho Nacional das Cidades foi criado no marco das reivindicações do Movimento pela Reforma Urbana. A criação deste conselho foi uma marca dos Governos Lula como forma de realizar a interlocução entre os vários agentes de um determinado campo de atuação. Para além disto, teve forte apoio do Ministro Olívio Dutra, distinguindo-se de outros conselhos pela maioria dos representantes não estar vinculada a órgãos federativos. Tiveram assento no Conselho representantes dos movimentos populares, ONGs, universidades, empresários, bem como representantes do Estado em várias esferas de Governo distribuídos conforme quadro abaixo (AMORE, 2015; GUERRA; MACÁRIO; LOUREIRO, 2013).

Quadro 10. Composição do Conselho Nacional das Cidades

Número de cadeiras	Setor/entidade/órgão representado
16	Poder Executivo federal
9	Poder Executivo estadual
12	Poder público municipal (Executivo e Legislativo)
23	Entidades dos movimentos populares
8	Entidades empresariais
8	Entidades de trabalhadores
6	Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa
4	ONGs

Fonte: IPEA (2012).

O conselho tem por objetivo propor diretrizes e acompanhar o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano. Entre 2003 e 2010, realizaram-se as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais das Cidades com ampla mobilização, onde foram estabelecidos os eixos principais que iriam subsidiar o PlanHab. A avaliação feita pelos conselheiros diverge segundo setores. A pesquisa feita pelo IPEA¹⁰⁷ sobre a avaliação que os conselheiros fazem da atuação do Conselho mostra resultados

¹⁰⁷ Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros - O Conselho Nacional das Cidades na Visão de seus Conselheiros - Relatório de Pesquisa IPEA (2012).

contraditórios. O Poder Público tende a avaliar mais positivamente a atuação dos conselhos do que os segmentos da sociedade civil, embora a pesquisa não discrimine os dados por segmento, não nos permitindo uma comparação de grau de satisfação entre movimentos sociais e empresariado. Os conselheiros consideram como principais desafios o pouco tempo de antecedência para debate e baixa prioridade política por parte do MinCidades. Para além disso, 65% dos conselheiros avaliam que o Conselho tem pouca ou nenhuma influência no Congresso Nacional.

Edney Dias (2012) cita um representante¹⁰⁸ do empresariado que desqualifica o Conselho como “democracia da sandália havaiana”, descrevendo-o como *“um fórum em que os movimentos são ouvidos, mas apenas ouvidos. As decisões são tomadas em outros níveis.”* Apesar disso, considera ser um espaço privilegiado para articulações e formação de alianças. Outro depoimento recolhido pelo mesmo pesquisador diz que

Os encontros são muito ruins em termos resolutivos, mas do ponto de vista de aproximação são ótimos. O governo Lula, ao criar esses fóruns, criou a possibilidade de diálogo dos empresários com o movimento social (Entrevista a José Carlos Martins realizada por DIAS, 2012).

O Conselho das Cidades mostrou-se, portanto um instrumento inovador, procurando ampliar a participação da sociedade civil e fortalecendo a democracia e seu controle social. No entanto, com as alterações do MinCidades, o Conselho perde peso enquanto arena decisória e capacidade de ver as suas demandas efetivadas. A partilha de poder decisório depende ainda da abertura dos detentores de cargos públicos em incorporar na ação governativa os mecanismos de participação popular.

¹⁰⁸ Melvyn Fox, presidente da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat), entre 2005 e 2011.

4.1.4. Instituições Financeiras: A Caixa Econômica Federal (CAIXA)

Após a extinção do BNH, a CAIXA assumiu-se com o agente operador dos programas de habitação de interesse social, herdando tanto o corpo técnico como fundos de apoio à promoção habitacional e desenvolvimento urbano (BUENO, 2002). Tanto no PAC como no PMCMV, manteve o papel de gestor operacional. As suas atribuições passavam por ser a instituição depositária dos recursos e implementando os procedimentos segundo as normas definidas pelo MinCidades e pelos Conselhos Gestores. Cabia-lhe, no fundo, a execução dos Programas, celebrando os contratos, analisando os documentos, avaliando a execução físico-financeira dos projetos; tinha, portanto, um papel-chave. Era a CAIXA que liberava os recursos no PAC-UAP para os Estados e Municípios; no PMCMV-Empresarial diretamente para as construtoras; e no PMCMV-Entidades para os movimentos, cooperativas em regime de autogestão (SNH -MinCidades-2007) (artigos 9º e 16ª da Lei nº 11.977). A sua estrutura organizacional baseava-se através das GIDUR regionais, sendo o seu corpo técnico principalmente vinculado à engenharia financeira. Os depoimentos recolhidos se posicionam quanto ao zelo que o corpo técnico da GIDUR do Rio de Janeiro detinha em relação às alterações e aditivos aos contratos do PAC-UAP que as construtoras iam tentando realizar com o objetivo de aumentar a sua remuneração.

acho que depois com o tempo, a Caixa Econômica, todo o mundo odiava a Caixa Econômica, eu era assim, durante um período eu fui a principal interlocutora, com a Caixa Econômica, a Caixa Econômica foi quem seguiu a coisa, porque se não, aí tinha sido uma cachoeira de dinheiro, então quando todo o mundo reclamava da Caixa, que a Caixa era chata, que a Caixa exigia isto e aquilo, eu adorava porque eu, como servidora pública, eu nem assinava as coisas, mas era a Caixa que botava um freio nisso (Entrevista nº4).

Este depoimento relata o papel importante da Caixa no acompanhamento das medições e aprovações de projetos. Este depoimento confirma que a CAIXA influenciava de fato o desenho do programa, tal como refere o estudo do IPEA: “tem papel decisivo na gestão operacional do PMCMV, na medida em que é responsável pela concessão do financiamento tanto ao usuário quanto às construtoras e incorporadoras e pela aprovação do projeto do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro” (GUERRA; MACÁRIO; LOUREIRO, 2013 p.23). No entanto,

cabe ressaltar que este controle da CAIXA incidia sobretudo nas questões técnicas de engenharia, controle jurídico e administrativo dos contratos. O corpo técnico da CAIXA não focava as suas análises nos aspectos da qualidade do projeto, apenas se este atendesse aos requisitos mínimos:

Não, eles não criticavam os conceitos adotados nas linhas, o negócio deles não era esse.”(...) O papel deles era o de fiscalizar as contas da obra. E a certeza de que, o orçamento apresentado conferia com os projetos, e que o que estava executado conferia com o orçamento. Uma coisa financeira mesmo não uma coisa de projeto (Entrevista nº4).

Nesse sentido, lembra que a pauta dos movimentos de moradia e das prefeituras progressistas sugeria que fossem criadas Agências Públicas para a realização da operacionalização dos recursos de repasse do Governo Federal. Todavia, essa função foi assumida pela CAIXA, que tinha a capilaridade necessária para tanto. REGINO, T. (2017)

Por outro lado, a CAIXA tem um papel importante na padronização de projetos e, dessa maneira, na forma construída, uma vez que, através de cartilhas e bancos de projetos, estabeleceu modelos-padrão de arquitetura. Estes modelos foram posteriormente reproduzidos no território nacional sem ter em conta o lugar da sua implantação uma vez que tinham a garantia de que eram “pré-aprovados” fosse pelas Gerências Regionais da CAIXA, fosse pelos órgãos de aprovação das prefeituras. Contraditoriamente, a CAIXA lançou em conjunto com o IAB uma série de concursos de arquitetura com intenção de elevar o patamar de qualidade do seu banco de projetos.

4.1.5. O Poder Local: Estados e Municípios

A constituição de 88 alterou a organização federativa do Estado Brasileiro, imprimindo um caráter municipalista no ordenamento jurídico brasileiro e pretendendo fazer uma ruptura com o Estado centralizado da ditadura (TAVARES, 1997). Genericamente, o municipalismo era defendido pelo movimento da reforma urbana que, como já vimos, foi a base ideológica para a criação do MinCidades. Em entrevista ao IPEA, um membro do corpo técnico do MinCidades se posiciona: *“Além de tudo, somos extremamente municipalistas, o ministro Olívio era totalmente comprometido com isso.”* (GUERRA; MACÁRIO; LOUREIRO, 2013 p.18). Em traços gerais, o municipalismo entende que um Estado centralizado não dá conta dos

problemas complexos e extensos pela esfera nacional, afirmando que as decisões políticas devem se aproximar do nível local onde a sociedade está mais próxima do poder público. Esta posição é importante para entendermos as diferenças nos diferentes programas do papel do poder local. Detalharei com pormenores as etapas da produção no PAC-UAP, em que este atribui a responsabilidade das intervenções, ou seja, de agente promotor, ao poder local.

Na etapa de contratação do PAC-UAP, Estados e Municípios devem apresentar um Termo de Compromisso e Plano de Trabalho, demonstrando o seu alinhamento com a política nacional de desenvolvimento urbano. Devem elaborar uma proposta de intervenção que responda às necessidades sociais e de infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal e que se enquadra dentro das normativas do PAC-UAP. Esta proposta é analisada por várias instâncias do MinCidades, “subindo”, depois, ao CGPAC para aprovação. A partir deste ponto seguem-se procedimentos de aprovações pela CEF acompanhadas pelo MinCidades até ambos aprovarem o início da obra e o repasse dos recursos federais para o agente promotor (TRINDADE, 2012).

É nesta fase de contratação onde teoricamente deveria haver projetos prontos e aprovados em nível de projeto básico com objetivo de subsidiar um orçamento. Isto significa que depende da capacidade institucional e de recursos de cada Estado ou Município ter uma carteira de projetos, como foi o caso do Rio de Janeiro. Como aponta Petrarolli (2015), este foi um dos problemas identificados na execução do PAC-UAP:

o principal problema da fase de seleção decorreu da ausência de projetos prontos e aprovados no momento de disponibilização dos recursos do PAC. (...) mesmo nos casos em que havia projeto, quase sempre foi necessário adequar o projeto ao montante de recurso disponível para execução das obras. PETRAROLLI, J. (2015 p.89)

A realização de projetos desta dimensão demanda uma estrutura que, na maior parte das vezes, os Estados e as Prefeituras não possuem, tendo a necessidade de terceirizar, muito embora seja nesta etapa onde dão as primeiras interferências das construtoras nos projetos. Logo, é nesta primeira fase

demorada¹⁰⁹ quando o PMCMV vai se distinguir do PAC-UAP ao entregar as responsabilidades por projetos e aprovações diretamente nas mãos das empresas.

Após as aprovações, os Estados e Municípios são responsáveis pela contratação dos serviços para a execução da obra, ou seja, a contratação de projetistas, trabalho social e construtoras. Estas contratações podem ser feitas de diversas formas, seja em grandes contratos “guarda-chuva”, seja licitando cada serviço. Ao longo da execução, é da responsabilidade do agente promotor a fiscalização da obra, recebendo e analisando as medições dos serviços executados e encaminhando-os posteriormente à CAIXA. Após aprovar as medições em conjunto com o gestor do MinCidades, a CAIXA repassa os recursos aos Estados e Municípios. A cadeia burocrática é complexa, sendo que a descrição procedimental só ficaria completa realmente se acrescentássemos a esta lista os órgãos de controle (Tribunais de Contas), outros órgãos de licenciamento (corpo de bombeiros, patrimônio, ambiental), bem como aprovações internas dentro das várias secretarias municipais e estaduais. Estes procedimentos, sobretudo a fiscalização da obra, demandam um corpo técnico especializado:

Devido ao boom gerado pelo programa, multiplicaram-se os projetos no município, porém o quadro de funcionários acaba não conseguindo cumprir, em andamento normal, a gestão do contrato + fiscalização da obra + demanda operacional. Isto acaba influenciando nos atrasos. [...] faltam arquitetos, engenheiros, administrativos, assistentes sociais, etc., que consigam desempenhar essas tarefas (PETRAROLLI, 2015 apud MORETTI et al., 2015 p.99).

O MinCidades, ao longo da execução do PAC-UAP, identificou estas dificuldades, embora houvesse entendimentos diferentes dentro do próprio ministério sobre como superá-las. Havia posições de que seria necessário um forte investimento em capacitação institucional nos Estados e Prefeituras e, em sentido contrário, quem defendesse que esses recursos podiam ser investidos diretamente nos contratos, uma vez que seria possível os Estados e Município terceirizarem esse trabalho à iniciativa privada.

Em 2009, o MinCidades, muito embora com sua corrente municipalista reduzida, contava já com dois anos de execução do PAC-UAP quando é chamado

¹⁰⁹ Esta fase pode demorar até dois anos. Nos casos em estudo, o tempo entre contratação e início de obra foi cerca de um ano.

pela Casa Civil para apresentar a modelação do PMCMV. Vale recordar que a Casa Civil havia articulado com o empresariado a meta da produção de 1 milhão de casas e que o horizonte eleitoral para a sucessão de Lula estava a menos de dois anos de distância temporal. É dentro deste cenário que se muda de “rota” e se orienta o PMCMV para o mercado, configurando uma espécie de “atalho institucional”. Conforme depoimento de um entrevistado do MinCidades:

Opção em criar um programa que não passasse pela rota do FNHIS foi consciente, em função do diagnóstico de que as prefeituras não tinham condições de implementar o programa. Dada a experiência anterior com o PAC (voltado a urbanização de favelas), onde se via a dificuldade das prefeituras executarem os recursos, optou-se por um modelo de contratação direta das empresas (GUERRA; MACÁRIO; LOUREIRO, 2013 p.19).

É assim que o PMCMV desenha a sua estrutura visando uma maior agilidade, sendo o processo de contratação feito diretamente entre a CAIXA e as empresas. Os Estados e Municípios ficariam reduzidos ao papel de aprovadores dos empreendimentos e fortemente influenciados em flexibilizar as normas urbanísticas, bem como de organizar e selecionar os moradores distribuindo-os pelos empreendimentos. Para além disso, aos Estados e Municípios competiria a disponibilização de terrenos, a construção da infraestrutura e a construção de equipamentos públicos para atender aos novos empreendimentos: “Na prática, os municípios deveriam agir de forma a liberar entraves e facilitar a atuação do setor privado (CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015 p.74).

O Poder Local foi, assim, um instrumento de aproximação à diversidade social e territorial e inclusão da participação social no ideário dos movimentos pela reforma urbana. Contudo, esta participação pode “significar tanto processos de socialização das decisões e do poder como processos de cooptação, assistencialismo e clientelismo” (SECCHIN,C.;CALIMAN,N.2008 p14). Como vimos no Capítulo 1, os fenômenos clientelistas têm longa história na relação entre o poder local, habitação popular e favelas e os interesses das elites econômicas. Embora tenhamos de fazer a ressalva de que no momento da pesquisa as disputas pelo poder no Brasil se aproveitavam midiaticamente destes fenômenos, não seria possível ignorar os esquemas à margem da legalidade na caracterização da estrutura social dos Programas. Considera-se pertinente identificar os momentos em que ocorrem os esquemas uma vez que caracterizam as relações de subordinação entre os agentes

no campo da produção habitacional. Pela sensibilidade do tema, centra-se a análise aos casos em estudo baseando-me, sobretudo, nos depoimentos recolhidos e informações de órgãos públicos.¹¹⁰ Quando analisamos a forma construída, foram vários os depoimentos recolhidos em campo que revelam a subordinação do poder público local às construtoras que, por seu interesse, alteram escopos, localizações e partidos urbanísticos e tipologias habitacionais. Um profissional vinculado ao Governo do Estado envolvido nos processo do PAC-UAP referiu:

O Governo do Estado não tinha esse interesse, hoje em dia está na cara, que não tinha interesse em atrapalhar a vida das “Odebrechts”, por eles, eles iam...(ENTREVISTA N. 4).

Como detalhado anteriormente, a primeira fase numa intervenção do PAC-UAP foi de apresentação de propostas pelo poder local ao Governo Federal. Foi neste momento que, logo em Maio de 2007, pouco mais de dois meses após os anúncio do PAC no congresso, o Secretário Estadual do Governo do Estado se reúne com representante de uma das construtoras para informar que seriam licitadas obras de urbanização de Favelas no Alemão, Manguinhos e Rocinha. A partir desta reunião, a construtora deveria procurar a presidência da EMOP¹¹¹, que por sua vez indicaria as empresas no sentido de montar um grupo de trabalho com os seguintes objetivos:

Estudar os lotes e auxiliar na elaboração do Projeto Básico, bem como modificar o Edital de Licitação. O objetivo era que (i) todos os requisitos técnicos necessários à obtenção de recursos do PAC pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro fossem atendidos e que (ii) as exigências técnicas do edital fossem capazes de limitar a participação de outras empresas não participantes do conluio na licitação (CADE, 2016).

É na montagem do escopo de obra e elaboração do projeto básico como são definidas ações que impactam bastante os partidos urbanísticos e, portanto, a forma construída como vimos no Capítulo 2. É neste momento quando são inclusas as

¹¹⁰ O Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE estabeleceu acordo de leniência com a construtora Andrade e Gutierrez, em que esta detalha os esquemas fraudulentos nos contratos do PAC-UAP, do Alemão, Manguinhos e Rocinha, envolvendo o Governo do Estado e as 10 construtoras. O Histórico de conduta está disponível em <<http://www.cade.gov.br/noticias/cade-celebra-acordo-de-leniencia-em-investigacao-de-cartel-na-licitacao-para-urbanizacao-de-favelas-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em 15 set. 2017.

¹¹¹ Empresa de Obras Públicas do Estado - braço executivo da Secretaria Estadual de Obras.

obras emblemáticas em articulação pelo grupo de trabalho composto pelas construtoras e Governo do Estado assessorados pelos projetistas.

As empresas incluíram, no Projeto Básico de cada um dos lotes, determinadas obras e soluções de engenharia que somente elas teriam expertise e qualificação técnica (atestação) para realizar e conseqüentemente, para se habilitar no certame. Tais obras era no Complexo do Alemão o teleférico; na comunidade da Rocinha, o plano inclinado; e, em Mangueiras, a elevação da linha férrea (ponte em balanço sucessivo estaiado) (idem).

Estes esquemas às margens da legalidade distorcem, assim, a relação entre contratante (Poder público local) e contratado (empresas), invertendo a relação de subordinação. No caso do PAC-UAP, a responsabilidade de compor o escopo das intervenções por parte do poder público em resposta às necessidades das populações é substituída e sobreposta pelos interesses das construtoras. Se no PAC-UAP, a subordinação do projeto e da forma é subordinado, na verdade, ao mercado através de esquemas fraudulentos no PMCMV, por sua vez esta subordinação também deve ser vista como institucionalizada pela modelação do próprio programa uma vez que são as empresas que definem localização, as tipologias do empreendimento, as tecnologias construtivas, a qualidade dos materiais, etc. Para além desta institucionalização da subordinação no PMCMV, este não foi imune aos fenômenos clientelistas entre poderes locais e construtoras. Citamos trecho de entrevista:

Entrevistado: (...)” ai foi na mão grande, a prefeitura tirou daqui, que isso daqui foi uma vergonha [apontando para os mapas onde estão os empreendimentos MCMV da Direcional], conto tudo isso para você, foi um escândalo, eu tinha, não sei se eu tenho o edital de licitação, esse terreno foi de graça, infraestrutura de graça sem nenhuma contrapartida ligada com esse projeto.

Pesquisador: Foi a Direcional?

Entrevistado: foi a Direcional, e foi obviamente direcionado, eu li, fiquei revoltado, saiu uma sexta-feira o edital, para responder numa terça, a única coisa que tinha sido assim completamente abstrata e sem objetividade, “serão priorizados projetos com alguma qualidade” uma coisa assim, é o típico do edital que você tinha que exigir uma contrapartida maior, ou se metros quadrados ou de qualidade de projeto você tem esse terreno aqui, foi de graça com infraestrutura na porta, você sabe, mas vamos em frente...” (ENTREVISTA N. 5).

No PMCMV, para além do poder local esvaziar a sua capacidade de planeamento, este é colocado ao serviço do mercado cobrindo os custos de aquisição/disponibilização de terrenos e com obras de urbanização de forma a garantir a rentabilidade das empresas. Estes tipos de situação foram identificados nos casos da Colônia Juliano Moreira, no caso do Complexo do Alemão e no caso do Bairro Carioca. Tanto no PAC-UAP como no PMCMV, outro problema identificado na atuação das prefeituras relaciona-se com remoções e reassentamentos, que impactam bastante na deslocalização das populações dos seus locais de origem para as regiões periféricas (ENTREVISTA N. 5; CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015). Estes processos também são atravessados por fenômenos clientelistas e eleitoreiros; no entanto, não elucubrarei muito sobre estes temas uma vez que não impactam diretamente na forma construída.

Por último, e numa perspectiva mais abrangente em relação ao Poder Local, faz-se necessário notar a dimensão do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) na sua articulação com a governabilidade dos Governos Lula. O PMDB é o maior partido brasileiro com especial destaque para a sua capilaridade nos Estados e Prefeituras. É o partido que elege mais prefeitos e governadores, além de ser a maior bancada do Congresso. Compôs, juntamente com uma série de partidos-satélite, a base de apoio aos Governos Lula e Dilma, tendo ocupado a vice-presidência até romper com o PT e liderar o processo de *impeachment*. No Rio de Janeiro, os Programas em estudo são executados pela eleição de Sérgio Cabral para Governador (2006), sucedido por Luiz Fernando Pezão (2014), e Eduardo Paes para Prefeito (2008) – todos do PMDB e apoiados pelo setor do empresariado. Cabe referir que tanto Pezão, assim como Dilma, na esfera Federal, tiveram a sua imagem politicamente construída em torno de grandes obras, em particular o PAC-Favelas, sendo ambos protagonistas em quase todas as inaugurações do PAC-UAP. A execução dos Programas no Rio de Janeiro desenvolve-se e fortalece-se no marco da aliança Governo Federal, Estadual e Municipal entre PMDB e PT, aliança esta essencial para a estabilidade dos Governos Lula e Dilma.

4.1.6. Arcabouço jurídico/burocrático

Um último ponto que não se desenvolverá exaustivamente é sobre a construção histórica dentro do seio do Estado de corpo jurídico-burocrático, que constitui um fator determinante na forma construída. A legislação urbanística que determina os parâmetros de aprovação dos projetos pelas prefeituras é um labirinto formado por camadas de decretos e revogações. Como parte do esforço de avaliação do PMCMV, a equipe do Rio de Janeiro da Rede Cidade e Moradia elaborou uma síntese¹¹² sobre tal estrutura jurídica no Rio de Janeiro:

A estrutura encontrada no município do Rio de Janeiro é confusa e fragmentada"...Ou seja, existem legislações antigas e defasadas que cobrem o território municipal e outras leis e/ou decretos que as modificam em parte, sem revogar seu conteúdo com um todo, criando uma "colcha de retalhos" complicada de compreender, aplicar e fiscalizar.

Essa teia legislativa é funcional ao mercado de duas formas: a primeira através do poder de influência que detêm perante os eleitos, conseguindo aprovar legislação de modo a servir aos seus próprios interesses; em segundo lugar, o setor da construção e imobiliário, ao deter o maior volume de capital, consegue montar estruturas jurídicas capazes de navegar nesse próprio "mar jurídico", conferindo-lhe uma vantagem na produção do espaço urbano face ao cidadão comum. Estes dois aspectos do arcabouço jurídico conferem uma desigualdade na produção espacial. Ou seja, no limite, é mais fácil para o mercado aprovar um condomínio de luxo em área de preservação ambiental do que aprovar um "puxadinho" no fundo de lote.

Uma outra dimensão é o defasagem entre o campo teórico do planejamento urbano, arquitetura e urbanismo e o arcabouço normativo. Embora dentro destes campos existam concepções em disputa, a consolidação de alguns consensos no campo urbanístico tendem a não ser traduzidos no campo jurídico. Este fenômeno revela a pouca influência que o corpo profissional e acadêmico dispõem junto aos órgãos públicos: Saboya et all(2014)

¹¹² Ver <<http://habitacaoecidade-obs.tempsite.ws/wp-content/uploads/2015/06/RELAT%C3%93RIO-FINAL-anexos.pdf>>.

4.2. Mercado: pequeno empreiteiro, grande construtora e o *real estate business*

A cadeia de produção da construção é tida como das mais extensas, envolvendo indiretamente vários setores, materiais, transportes, logística, serviços, imobiliário, etc. Não ignorando esta complexidade, poderíamos resumir que as instituições do setor privado que executam as obras dos Programas são as que comumente se designam por construtoras ou empreiteiras. No entanto, esta simplificação não é suficiente para se entender as diferenças entre estes agentes que se identificaram na pesquisa.

Resumidamente, no sentido mais tradicional, a produção capitalista da moradia é constituída pelos seguintes agentes: os proprietários dos terrenos, o empreiteiro, as instituições de crédito e o incorporador. Se os três primeiros são comumente conhecidos, o dono do terreno, aquele que constrói e o que empresta dinheiro, a figura da incorporação é a menos óbvia, mas importante de referir uma vez que nos irá ajudar a diferenciar os perfis das empresas que atuaram nos programas. A incorporação foi uma sofisticação na organização dos agentes na tentativa de superar os impasses, ou seja, os conflitos de interesses, entre as diferentes frações de capital. A incorporação imobiliária está relacionada à gestão do capital em circulação e à sua aplicação na produção e mercantilização do produto construído. O incorporador é aquele que analisa o mercado e que, a partir daí, escolhe o terreno, contrata o projeto, contrata uma construtora e o crédito para posterior comercialização do seu produto. Tal como refere Luiz Cesar Ribeiro (1982), ele assume/condensa, assim, várias funções, transformando-se num *proprietário fundiário-capitalista comercial*.

Na sua atuação, o setor da construção foi se sofisticando em empresas híbridas, agrupando as diferentes funções. Num movimento típico do funcionamento do mercado, a estrutura empresarial concentrou-se e deu origem a aglomerados empresariais que, muitas vezes, extravasam o setor da construção. Entre 2002 e 2006, diminuiu em 11% o número de empresas e aumentou em 5,4% o número de pessoal ocupado. As 10 maiores empresas de construção civil representam mais de metade do valor total das construções (SHIMBO, 2012).

Mesmo com este nível de aglomeração, a literatura que analisa o setor estabelece a diferença entre empresas com maior vínculo ao setor da construção

pesada, no sentido mais comum, as empreiteiras de grandes obras de infraestrutura (rodovias, portos, saneamento, etc.), e aquelas com maior vínculo ao setor das edificações/imobiliário. Esta diferenciação tem rebatimentos tanto nas estruturas de organização interna, como na forma como se relacionam com os outros agentes no campo – sobretudo o Estado, que tem as suas especificidades.

Procuremos, então, identificar que tipo de empresas atuou nos territórios em cada programa. Destacadas no quadro, estão as primeiras seis colocadas nos *rankings* das maiores construtoras do Brasil de 2006 a 2012¹¹³, estando ainda presentes duas outras empresas das 20 primeiras posições. As grandes empresas de construção pesada atuaram, sobretudo, no PAC-UAP, identificando-se apenas o caso da Bairro Novo Empreendimentos, no PMCMV do Alemão. Esta empresa foi uma subsidiária da OR Imobiliária, do grupo Odebrecht SA, criada em 2007 para atuar no segmento de baixa renda.

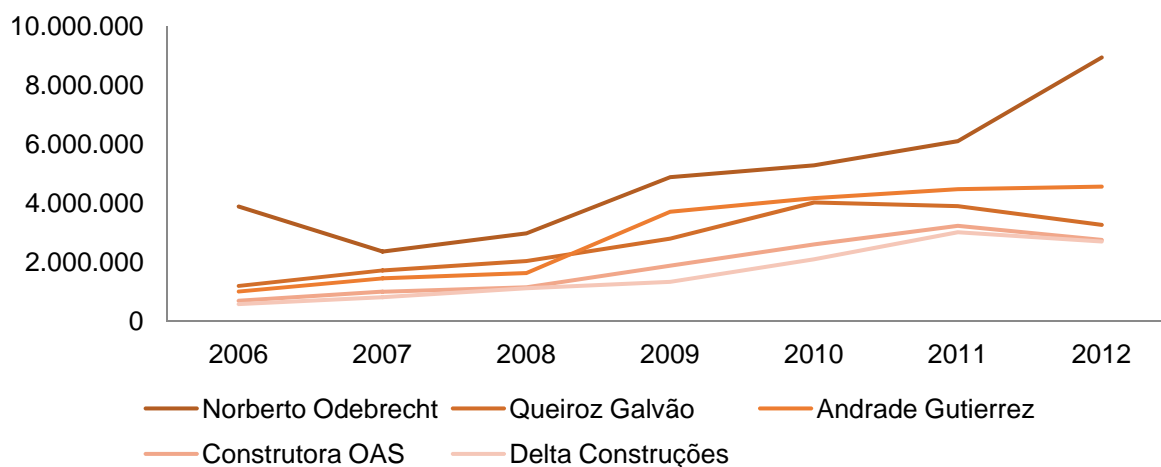
Quadro 11. Consórcios e empresas executores da obra (subsidiária Odebrecht Realizações Imobiliárias/ Grupo Odebrecht S.A.)

Território	Programa/Empreendimento	Consórcio	Empresas
Complexo do Alemão	PAC-UAP	Rio Melhor	Odebrecht Engenharia e Construção (líder) OAS Delta Construções
	PMCMV	-	Bairro Novo Empreendimentos *
Manguinhos	PAC-UAP	Manguinhos	Andrade Gutierrez (líder) EIT
	PMCMV (Bairro Carioca)	-	Camter Direcional Engenharia
Rocinha	PAC-UAP	Novos Tempos	Queiroz Galvão (líder) Carioca Engenharia Caenge
Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	PAC-UAP	-	OAS
Colônia Juliano Moreira	PAC-UAP	-	Conjunto de médias empresas de construção
	PMCMV	-	Direcional Engenharia

Destacamos o crescimento do faturamento destas cinco empresas no período 2006-2012, onde se pode verificar uma aceleração da tendência de crescimento a partir de 2008, ano em que as obras do PAC começaram.

¹¹³ CBIC.

Gráfico 10. Faturamento das 5 grandes contrutoras-empreiteiras (2006-2012)



Nas empresas identificadas nos territórios, já se consegue perceber que o perfil entre aquelas do PAC-UAP e do PMCMV-Empresarial diferem. Como só duas empresas atuaram no PMCMV nos estudos de caso: a Direcional Engenharia (Bairro Carioca e Residência Juliano Moreira) e para o Complexo do Alemão, elaboramos um ranking nacional das 10 empresas mais contratadas exclusivamente na Faixa 1 do PMCMV-Empresarial.

Tabela 6. Ranking empresas maior volume de contratação PMCMV-Empresarial Faixa 1

	Empresa	Nº empreendimentos	UHs Contratadas	Valor Contratado (em milhões de R\$)
1	Direcional eng. + direcional engenharia s/a + bela cruz empre	29	72.385	R\$4.349,59
2	Emccamp	55	35.518	R\$2.341,48
3	Sertenge servic	62	31.745	R\$1.799,55
4	Cury construtor (Grupo Cyrella)	47	19.552	R\$1.351,11
5	Gráfico engenha	35	19.516	R\$1.052,62
6	Const emcasa	27	17.074	R\$1.027,97
7	Novolar	30	12.640	R\$ 879,23
8	Hf Engenharia	22	14.888	R\$ 825,89
9	Jose Celso Gontijo Engenharia s/a*	2	9.936	R\$ 795,97
10	Bairro novo+bairro novo emp	36	12.280	R\$ 751,28

Fonte: SNH/MinCidades.

Notas: 1 – Foram agrupadas empresas que constavam nos dados brutos recebidos com nomenclaturas diferentes, mas CNJP semelhantes e também subsidiárias ou empresas controladas majoritariamente.

2 – Foram excluídos também todos os campos de dados que não estavam totalmente preenchidos.

* A empresa com atuação no DF/Brasília, apenas com um empreendimento “Itapoã Parque”, consegue figurar nas dez primeiras posições. Apesar desta empresa sair do padrão onde o número de empreendimentos contratados geralmente são proporcionais às UHs contratadas e valores contratados, optou-se por não retirá-la do ranking.

Verifica-se que, das grandes empresas de construção identificadas, apenas o Grupo Odebrecht S/A criou uma subsidiária para atuar no segmento Faixa 1, a empresa Bairro-Novo. Tanto nos territórios em estudo como em nível nacional existe uma diferenciação entre empresas que atuam na produção habitacional no PAC-UAP e no PMCMV-Empresarial. No PAC-UAP, o perfil das empresas é de grupos empresariais com gênese em *construtoras-empreiteiras* de ascensão histórica no tempo da ditadura, especificamente no setor de construção de macroinfraestrutura (pontes, vias, etc.) e que, a partir dos anos 1990, se internacionalizaram e alargaram os setores de atividade graças à política de privatizações.¹¹⁴ Das cinco empresas identificadas, todas possuem atuação internacional e subsidiárias em outros ramos, formando grandes aglomerados empresariais, incluindo empresas dedicadas ao ramo imobiliário (Odebrecht Realizações Imobiliárias, OAS Empreendimentos, Queiroz Galvão Desenvolvimento Imobiliário)¹¹⁵ (CAMPOS, 2012).

No PMCMV (Faixa 1), as empresas são, sobretudo, *construtoras-imobiliárias* com maior vínculo à atuação no mercado imobiliário ou subsidiárias criadas para este setor. Geralmente, não têm atuação internacional e apesar de as de maior dimensão atuarem em nível nacional, é possível observar distribuições regionais, também. Do mesmo modo, existem instituições de representação distintas, como as *construtoras-empreiteiras*, através da ASBRACO (Associação Brasileira de Construtores), bem como os diferentes SINDUSCON e as *construtoras-imobiliárias*, através da ADEMI (Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário).

Em teoria estes dois perfis empresariais, pelo seu vínculo com diferentes “setores”, têm estruturas organizacionais, corpo técnico e modelos de atuação específicos. A diferença está na forma de remuneração do capital (lucro): as *construtoras-imobiliárias* são remuneradas numa relação direta com o “mercado” através do lucro imobiliário (venda do imóvel), ao passo que as *construtoras-empreiteiras* operam em regime de contrato onde o seu lucro está diretamente relacionado com a produção da obra e as condições contratuais acordadas com o

¹¹⁴ Para uma caracterização da história destas grandes empreiteiras, ver a tese de doutorado de Pedro Campos (2012).

¹¹⁵ Sem pretender vincular a pesquisa aos processos judiciais em curso, é inevitável assinalar que a maior parte destas empresas já assumiram junto ao CADE a prática de ilegalidades nas contratações das obras dos objetos desta pesquisa.

contratante.¹¹⁶ Desta forma, as *construtoras-imobiliárias* contam na sua organização com gerências ou departamentos de análise de mercado, vendas, marketing e atendimento ao cliente. No caso das *construtoras-empreiteiras*, que tradicionalmente atuam para o setor público, não havendo a relação direta com o “cliente-final”, a componente comercial geralmente organiza-se em departamentos de licitações, orçamentos, projetos. (BNDES, 2010; CARDOSO; VIVANÇOS, 1999; ALBUQUERQUE, 2010).

É necessário fazer algumas considerações sobre a lógica de “mercado” do PMCMV da Faixa 1, pois existem algumas especificidades em relação às lógicas das Faixas 2 e 3. Lucia Shimbo (2012) analisa aprofundadamente essa atuação nas Faixas 2 e 3 do PMCMV, mostrando que “o principal objetivo da empresa” é “construir com qualidade e margem”, atendendo a dois públicos distintos: “o cliente” e o “investidor”. Se nas Faixas 2 e 3, a compra do apartamento depende do “interesse” de um cliente, o mesmo não acontece no faixa 1 e na PAC-UAP. Nos casos dos Programas em estudo, a figura do cliente desliga-se do morador, uma vez que não existe a “escolha” do cliente pelo produto “moradia”. Nestas modalidades, o morador transforma-se em “beneficiário” (usando os termos da CEF), passando a ser o Estado o cliente de tal produto. Uma destas consequências é a resignificação do valor de uso da moradia – ou seja, ao retirarmos a escolha do morador, o valor de uso da mercadoria desloca-se da sua função de habitar aproximando-se de outras funções, tais como o cumprimento de metas de governo, o meio de remuneração do capital, etc. Em resumo, paradoxalmente, no modelo adotado a falta de participação do morador enquanto “cliente” contribui para a mercantilização da habitação de interesse social.

Outra distorção à lógica tradicional do mercado imobiliário é a superação do impasse da padronização que Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (1982) identificava na produção imobiliária. Quem produz a moradia não necessita mais diferenciar o seu produto para atrair o morador, apenas garantir que o cliente, na figura do Estado, “compre/aprove” o produto. As empresas que atuam tanto no PAC como no PMCMV não necessitam, portanto, garantir uma “qualidade” ao “beneficiário”, mas sim garantir os parâmetros mínimos de aprovação exigidos pelo seu único cliente, o

¹¹⁶ No mercado imobiliário, as construtoras ligadas ao setor das edificações também podem atuar subcontratadas por incorporadoras.

Estado. Essa demanda garantida pelo Estado tem impactos diferentes nos projetos que dependem dos diferentes parâmetros normativos de cada Programa que vimos anteriormente, mas sobretudo do grau de compromisso de agente do Estado com a qualidade de projeto e obra. No caso do PMCMV Faixa 1, essa demanda garantida significa que a etapa de estudo de viabilidade do empreendimento seja simplificada uma vez que não exige estudo das características de vizinhança, renda e perfil médio da população da região com objetivo de adequar a oferta ao mercado. Ou seja, a viabilidade de um empreendimento afasta-se dos fatores espaciais de mercado (localização, vizinhança, etc.). Os fatores de viabilidade passam a incidir, sobretudo, na capacidade de produção, característica do terreno, do solo, da legislação e da facilidade de implantação de canteiro de obras, etc. Com isto, o fator “risco” fica mais contido na esfera da empresa do que no mercado imobiliário “tradicional”.

A lógica do PAC-UAP se diferencia do PMCMV na composição do preço da mercadoria e, conseqüentemente, na forma de geração do lucro. Se no caso do PMCMV o preço é determinado pela normativa do MinCidades, no PAC-UAP é algo formalmente que não está nas mãos das *construtoras-empreiteiras*. No entanto, como vimos ao analisar o Poder Local, é através de esquemas às margens da legalidade como eles controlam a formação de preços já analisada. Segundo a OCDE, a formação de cartéis gera sobrepreços estimados em torno dos 10% a 20%.

Esta diferença na formação de preço, fixa no caso do PMCMV e variável no caso do PAC-UAP, indica que existem duas formas distintas nas quais as empresas aumentarão os seus lucros. Tradicionalmente, no setor da construção imobiliária, existem dois tipos de lucro: o lucro produtivo, relacionado à atividade produtiva capaz de ser ampliado através de aumento da produtividade (gestão de canteiro, técnicas mais eficientes, redução de mão de obras, etc.); e o lucro imobiliário relacionado com o valor do imóvel (FILHO; COSTA; ROCHA, 2010). Como já mostramos, nos Programas não existe lucro imobiliário. Sendo assim, restam duas alternativas para as empresas aumentarem seus lucros: ou maximizam a produtividade e minimizam os custos, ou conseguem aumento de preço. Como no PMCMV o preço é fixo, a única forma possível de gerar lucro é reduzir os custos. Isto tem grande impacto na qualidade e tipo do produto final, conforme comentário de um empresário do setor.

A margem no Minha Casa, Minha Vida é pequena. Não é como na iniciativa privada, onde a empresa incorpora e vende a um preço que o mercado aceita pagar. Quem faz as avaliações é a Caixa Econômica Federal, e ela define o preço. Então, é preciso ganhar no volume (Álvaro Pereira da Silva em entrevista ao website Cimento Itambé)¹¹⁷.

Assim, temos que a lógica de geração do lucro impacta diretamente na forma construída. No PMCMV, o lucro só pode ser gerado se houver volume, padronização, transferência de custos com urbanização e infraestrutura para o Poder Local, etc. No PAC-UAP, o lucro pode ser gerado de duas formas: através de aumento de produtividade (agrupando as unidades em conjuntos habitacionais, evitando atuar em áreas em declive, ou em serviços como melhorias habitacionais, etc.); ou aumentando a sua remuneração através da formação de cartel, sobrefaturando através de aditivos e incluindo grandes obras emblemáticas no escopo das intervenções.

Esta última forma de gerar lucro vai depender da relação de controle ou subordinação com o poder público. Desse modo, as empresas investem no financiamento de campanhas eleitorais. As doações para campanhas são, assim, investimentos efetuados pelas entidades privadas, que esperam retorno do seu investimento após a eleição. Os eleitos têm, ao longo do seu mandato, uma dívida a pagar para com os seus investidores. O aumento da remuneração das empresas no PAC-UAP abre espaço para soluções de projeto com melhor qualidade ou diferenciadas, como vimos na análise dos projetos; no entanto, isto vai depender de negociações, do grau de articulação e das relações de força entre as empresas e os detentores de cargos públicos.

Este setor acaba, assim, por ter uma confluência com o Estado que importa analisar. Ao analisarmos a evolução do ranking das maiores construtoras, notamos a entrada e ascensão das *construtoras-imobiliárias* especializadas nos estratos de baixa renda a partir de 2009, ano do lançamento do PMCMV Empresarial. Vale destacar a empresa Direcional Engenharia, que em 2009 ocupava o 42º lugar subindo em 2015 para a 8ª posição. O PMCMV fez com que as *construtoras-imobiliária* ganhassem maior dimensão (e, portanto, poder de influência) no setor da

¹¹⁷ Ver em: <<http://www.cimentoitambe.com.br/construtoras-trocam-lucro-por-pontualidade-do-mcmv/>>. Acesso em 31 jan. 2017.

construção cuja liderança é ocupada historicamente pelas *construtoras-empiteiras*.(CBIC)

Uma das características comuns às empresas é o nível de receitas que advém do Estado. Em 2006, o percentual médio do peso de contratos públicos no faturamento das cinco *construtoras-empiteiras* era de 78%, sendo o valor mais baixo de 51% e o mais alto de 100%. Na *construtora-incorporadora* Direcional Engenharia, só a Faixa 1 totalizou aproximadamente R\$ 2 bilhões, representando 80% das vendas em 2012 e 2013 (CBIC). Essa dependência e especialização confirma a tese de Lucia Shimbo (2012) acerca da confluência entre Estado e as empresas construtoras, onde desenvolve-se o conceito híbrido de produção de moradia orientado pelo setor privado por meio do setor público – ou seja, uma produção estatal capitalista (JARAMILLO, 1982).

Para além desta interdependência na produção de moradia Estado/Setor da Construção, Shimbo (2012) alarga essa confluência ao capital financeiro. Este é um dos aspectos que tem sido bastante relevantes nas pesquisas sobre a política habitacional, que é o da “financeirização”. Tanto Lucia Shimbo (2012) como Luciana Royer (2014) apontam as transformações no setor da construção civil/imobiliário no sentido de uma reestruturação e ampliação de escala de atuação através da abertura do capital em bolsa e da sofisticação financeira no crédito à habitação. Cabe, no entanto, ressaltar, que a pesquisa de Royer (2014) foca a sua pesquisa no SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) e SFH (Sistema de Habitação) destinados a financiar a habitação para o mercado imobiliário, não tratando-se de moradia para a baixa renda.

A pesquisa de Shimbo (2012) centra-se, sobretudo, na análise da produção das Faixas 2 e 3, onde existe um híbrido entre subsídio e mercado destinados a faixas de renda acima de três salários-mínimos. Reconhecendo o mérito das suas pesquisas, convém sublinhar aqui algumas especificidades das empresas que identificamos nos Programas em estudo face às conclusões destas autoras. Recordar-se que, ao contrário das faixas de renda acima dos três salários-mínimos, o objeto da nossa pesquisa é a habitação de interesse social “pura”, ou seja, aquela em que o morador não consegue aceder ao mercado, sendo quase integralmente subsidiada pelo Estado.

Quadro 12. Análise às estruturas societárias das construtoras

Empresa	Capital em Bolsa	Estrutura societária
Odebrecht SA	Não	100% detida por familiares do fundador
Queiroz Galvão	Não	Detida a 100% pela holding Galvão Participações criada em 2009 - Empresa Nacional de Participações S.A. (Enpar), pela Moval Participações Ltda. e pela Freccia Engenharia Ltda.
Andrade Gutierrez	Não	Dividido em três partes iguais pelas famílias Andrade e Gutierrez e cada família tem uma empresa ligada ao grupo
OAS	Não	Sócio Majoritários - 80% Sócio minoritário 10% Pequenos sócios individuais 10%
Delta Construções	Não	(em recuperação judicial) sociedade anônima de capital fechado
Direcional Engenharia	Sim	Abre capital Nov. 2009; no entanto, a estrutura societária ainda preserva como capital controlador a Família Gontijo tanto com ações próprias como através da intermediária "Filadelphia Participações"
Emccamp	Não	Estrutura familiar
Sertenge servic	Não	3 Sócios - <u>Francisco Jose de Sousa Fonseca Filho</u> , <u>Antonio Carlos Gedeon Gagliano</u> <u>Demetrius Augustus Nascimento do Prado</u>
Cury construtor (Grupo Cyrella)	Sim	Grupo Cyrella- Fundador Elie Horn e presidente do grupo até 2014, ainda detém cerca de 30% do Capital controlador. Abre capital em bolsa em Setembro de 2005. Em 2014 passa o comando do grupo para os filhos. 61,57% em "Free Float".
Grafico engenha	Não	s/d
Const em casa		s/d
Novolar (Patrimar)	Não	s/d
OR / Bairro Novo	Não	s/d

De uma amostra composta pelas cinco empresas com atuação no PAC-UAP nos territórios, as duas empresas do PMCMV-empresarial e mais seis empresas contratadas na Faixa 1, observa-se que a maior parte continua sendo controlada por uma estrutura societária familiar. Isto não significa que, em algumas das suas subsidiárias, não exista a abertura de capital:

O controle de base familiar é uma característica da formação do capital monopolista dos grupos econômicos constituídos no Brasil. Embora isso não impeça a abertura de capital, esta é feita de modo a preservar sempre o controle acionário dos ativos mais rentáveis pelas famílias controladoras (apublica.org citando João Roberto (UNIRIO / Instituto Mais Democracia)¹¹⁸.

Como exemplo, temos a empresa Bairro Novo Empreendimentos, controlada pela Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR), por sua vez subordinada à holding

¹¹⁸ Disponível em <http://apublica.org/2014/06/as-quatro-irmas/> acesso em 22/02/2017

Odebrecht SA. Em maio de 2010, a empresa Gávea Investimentos, cuja principal área de negócios é a de participações financeiras e fundos *hedge*, adquiriu 15% do capital da OR, que, no entanto, continuou a ser controlada majoritariamente pela holding da família Odebrecht. O vice-presidente e filho de um dos fundadores da Emccamp, empresa com maior volume no Rio de Janeiro e colocada na segunda posição em nível nacional da Faixa 1, referia que “a filosofia do mercado financeiro não era a nossa”¹¹⁹, alegando, em outras palavras, que o capital financeiro exige margens e rapidez de remuneração do investimento que o setor do Faixa 1 não oferece.

Como vimos no Projeto Moradia, a entrada do mercado para o atendimento à população de baixa renda constituía um enorme desafio em 2000. A análise empreendida aqui parece demonstrar que a habitação de interesse social só pode ser rentável com um custo social altíssimo e, mesmo assim, não atende às margens de lucro que o capital financeiro exige. Dito de outro modo, podemos afirmar com alguma segurança que qualquer programa habitacional para a baixíssima renda (Faixa 1), e que procure se orientar através da lógica de mercado, terá um grau de insucesso ou de impacto socioespacial altíssimo. Não se trata de aperfeiçoar mecanismos ou parâmetros; trata-se, portanto, do funcionamento do próprio sistema capitalista.

4.3. Entidades: movimentos, associações, reforma urbana e autogestão sociais

A emergência dos movimentos sociais até os anos 1980 vincula-se aos processos de resistência ao autoritarismo da ditadura e à luta por políticas sociais contra a desigualdade de acesso à habitação. Inicialmente, as comunidades eclesiais de base da Igreja Católica e movimentos sindicais foram o berço de

¹¹⁹ Defendendo a decisão de permanecer com estrutura familiar, acrescentou ainda que “Em 2012, quando cinco das maiores empresas de capital aberto do setor registraram, juntas, um prejuízo de quase R\$ 3 bilhões, a Emccamp lucrou R\$ 43,8 milhões. Em 2013, os ganhos somaram R\$ 65 milhões, segundo balanço publicado pela empresa.” As declarações foram concedidas ao portal Infomoney, disponível em <<http://www.infomoney.com.br/imoveis/noticia/3535985/construtoras-desconhecidas-ganham-mercado-com-minha-casa>>.

muitas destas ações coletivas. Ao longo do processo de abertura democrática, vão surgindo novos movimentos a partir de processos de fragmentação e agrupamentos, com grande diversidade de concepções, identidades territoriais e estratégias de ação. Estes movimentos são comumente denominados como populares pelo seu caráter político já que, com as devidas especificidades, se diferenciam de outro tipo de ações coletivas pela sua identidade popular em oposição às classes abastadas.

Um dos desafios históricos em relação à atuação dos movimentos relaciona-se com a sua própria natureza enquanto ação coletiva enfrentadora da ordem social e política vigente e que, portanto, seria teoricamente incompatível com uma via institucional para conquistar os seus objetivos. No entanto, como vimos no relato no ponto anterior, em meio às experiências práticas, surgem tensões entre uma via institucional ou reformista, ou, melhor dizendo, tensões das quais seja preciso "aceitar as regras do jogo" da democracia liberal num sistema capitalista ou recusá-las, rejeitando, deste modo, a via institucional e defendendo um projeto transformador. Estas tensões e desafios vão sendo ressignificados ao longo do tempo, mas permanecem atuais como se vê na colocação de vários autores: a disputa pela "Utopia versus contradição", "Utopia versus mercado", "Avanços versus Cavalo de Troia" (SANTOS, 1999; SANTOS, 2008; FERREIRA, 2014; LAGO et al., 2012).

Atualmente, existem quatro grandes movimentos organizados com expressão nacional. A UNMP, o MNLM, a CMP e a CONAM. No PCMV Entidades, estes representavam cerca de 60% das contratações e 57% do valor de investimento até 2013, com destaque para a UNMP, apresentando 21% de unidades contratadas e 29% do valor de financiamento.

Tabela 7. Total de Empreendimentos contratados do PMCMV-Entidades vinculados aos Movimentos de Moradia e Reforma Urbana – dezembro 2009 a novembro de 2013

Movimentos	Projetos contrat.	%	UH contratadas	%	Valor do Financiamento	%
UNMP	48	21%	8667	27%	245.787.949,30	29%
MNLM	14	6%	2284	7%	50.254.564,32	6%
CONAM	17	7%	4498	14%	48.164.136,95	6%
CMP	14	6%	3073	9%	78.934.841,39	9%
rede FNUR	5	2%	1057	3%	60.679.774,72	7%
Total	98	43%	19579	60%	483.821.266,68	57%
Outros	129	57%	13068	40%	368.241.994,70	43%
Total	227	100%	32647	100%	852.063.261,38	100%

Fonte: Ferreira (2014).

Procuraremos fazer uma síntese do trajeto e filiações dessas entidades, baseando-nos no histórico apresentado na tese de Regina Ferreira (2014). Deste modo, através de depoimentos públicos, procuraremos entender o seu posicionamento face aos Programas.

Central Movimentos Populares (CMP)

Apesar de só ter sido oficialmente criada em 1993, a CMP é o resultado de um processo de aproximação entre o movimento sindical e as lutas populares urbanas do final da década de 1970 que daria origem à Articulação Nacional dos Movimentos Populares (ANAMPOS), em 1980. No entanto, os movimentos sindicais abandonam a ANAMPOS para dar origem às duas Centrais Sindicais: a CGT (1982), vinculada ao PMDB, e à CUT, vinculada ao PT. Após 10 anos de debates, a ANAMPOS finalmente é fundada e articulada por Frei Beto, com origem nas comunidade eclesiais e assessor da Pastoral Operária, conseguindo articulação com Lula, quem participaria futuramente da fundação da CMP. A Central agrupa um conjunto de movimentos sociais de pautas distintas (movimentos de mulheres, LGBT, saúde, comunitários, culturais, ecológicos, de negros, de moradia, de rádios comunitárias, de indígenas), sendo historicamente alinhada ao PT, ao sindicalismo da CUT e ao movimento rural MST. A grande pauta da CMP, atualmente, é a participação popular na política pública em todas as suas dimensões, marcando presença nos inúmeros Conselhos criados nos Governos Lula. A questão da moradia é tratada através dos seus filiados: o Movimento de Lutas nos Bairros e Favelas (MLB), a Frente de Lutas pela Moradia e o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), e, a de maior dimensão, a União Nacional por Moradia Popular.

União Nacional por Moradia Popular (UNMP)

A UNMP iniciou sua articulação em meados dos anos 1980 vinculada à Pastoral da Moradia da Igreja e a partir das ocupações na região de São Paulo. Com a gestão de Luiza Erundina, em 1989, ampliou bastante a sua atuação através da inspiração do modelo uruguaio de produção autogestionada. Segundo Ferreira (2014 apud PAZ, 1996, p. 56), "*Em 1990, a União de Movimentos de Moradia de São Paulo e do Interior (UMM-SP) reunia mais de 60 grupos e associações de moradores, num universo estimado de mais de 20.000 famílias*". E acrescenta que "*a União está hoje*

organizada nacionalmente em 19 estados, se propondo a articular os diferentes movimentos de moradia: movimentos de sem casa e inquilinos, favelados, encortiçados, mutuários, associações de construção e de moradores e ocupações, respeitando-se suas formas de luta e autonomia”. Esta foi a entidade responsável pelo único caso do PMCMV-Entidades nos territórios de estudo. Permanece com um vínculo bastante forte ao processo autogestionário, valorizando a produção através de mutirão. Avança ainda em temas como a propriedade coletiva, integração de políticas urbanas e cidadania no espaço urbano.

Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN)

O MNLN foi criado em julho de 1990 durante o I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, sendo tradição na organização de ocupações de terra. A sua estratégia de ação privilegia a ocupação de vazios urbanos e imóveis nas áreas centrais. No entanto, o modelo do PMCMV Entidades foca na produção social de moradias que dificilmente se adapta, por exemplo, à reformas de imóveis (Ver processo da ocupação Manuel Congo). O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) tem uma história de luta focada na reforma urbana, na participação popular e no cumprimento da função social da propriedade. A atuação do MNLN na produção habitacional é relativamente recente e tem gerado conflitos internos, pois este movimento tem elaborado duras críticas aos programas autogestionários e, até mesmo, uma própria autocrítica quanto à sua participação no PMCMV-Entidades.

Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)

A CONAM é fundada em 1982 e vinculada aos movimentos populares próximos ao PMDB e à CGT (Central Sindical alternativa à CUT associada ao PT). O seu objetivo era agrupar as organizações dispersas de associações de moradores, sociedades amigas de bairro e comissões pro-melhoramentos. A sua natureza faz com que não exista uma bandeira única, seguindo uma lógica de pleitear recursos junto ao Governo Federal para que repassem aos Estados e Municípios e distribuir pelos seus afiliados. Embora sem uma pauta unificada, reivindica o acesso à moradia, aos transportes, à saúde, ao meio ambiente, entre outras agendas não diretamente vinculadas ao urbano como à igualdade de gênero, trabalho e gestão democrática. Atualmente conta com 550 entidades municipais e 22 federações estaduais. A sua atuação no PMCMV-Entidades é feita através das suas associadas, privilegiando as

modalidades de administração direta ou empreitada global que normalmente não possuem equipes técnicas, fazendo-se necessário contratar equipes para tal.

Regina Ferreira (2014,p.174) resume, assim, a atuação destes quatro movimentos:

Percebe-se, assim, diferentes concepções de autogestão entre os movimentos e mesmo no interior do próprio movimento. A autogestão como gestão coletiva do projeto e da construção é um consenso. Já a autogestão enquanto um projeto de transformação social, de novas práticas emancipatórias geradoras de cidadania e transformação social emerge com maior força nas falas da CMP e da UNMP. O MNLM, ao analisar os programas em curso na última década, é peremptório ao afirmar que não favorecem a autogestão, chegando a ferir a autonomia dos movimentos.

4.3.1. Interações do mercado com ENTIDADES: concorrência pela terra, cooperativas e pequenos empreiteiros, e "peixes maiores"

Tal como mostramos no Capítulo 2, a modalidade Entidades do PMCMV não escapa à lógica do mercado. Esta lógica atravessa o processo autogestionário em vários momentos, começando normalmente pela compra de terreno, seja diretamente pelo movimento social, seja através de corretora ou parceria com assessoria técnica. Centremo-nos, agora, ao momento da produção. A normativa do Entidades prevê basicamente dois modelos para a autogestão: um onde a gestão da obra é realizada pela entidade com variações (autoconstrução, mutirão ou ajuda mútua, e administração direta) na forma de compra de materiais e mão de obra (mutirão/contratação), Nesta modalidade, surgem cooperativas de construção nas quais as próprias gestoras que formam uma parceria para fornecer mão de obra. Esta pode ser complementada com mão de obra restrita aos trabalhos nos fins de semana, com o apoio da assistência técnica. Em qualquer destes casos, existe a interação com o mercado de fornecimento de materiais.

Um segundo modelo é o de "empreitada global", onde basicamente existe a terceirização da construção do empreendimento a uma construtora. Em alguns casos, existem arranjos mais complexos nos quais se inclui mão de obra dos movimentos subcontratada pela própria construtora contratada pelos Movimentos. Nesta parceria, os movimentos tendem a privilegiar construtoras de porte menor com atuação regional pelo maior controle do projeto, sistemas construtivos e obra. Por

sua vez, as construtoras de menor parte encaram esta modalidade como uma “porta de entrada” ao mercado (ARCHE/F. BENTO RUBIÃO; CAMARGO, 2016).

No entanto, o aumento de escala e a capacidade de organização de alguns Movimentos surgem em alguns casos de entrada de "peixes maiores", conforme relata Camila Camargo no Conjunto Habitacional João Candido, em Taboão da Serra, no qual a Empresa contratada faz parte de um aglomerado empresarial com ramos no agronegócio. Existem, ainda, casos mais perversos nos quais se observou entidades do tipo “fachada”, “barrigas de aluguel” ou “braços associativos” de empresas que as utilizavam como forma de evitar algumas regras de qualificação para receber financiamento do Programa (*idem*).

Evaniza Rodrigues (2013, p201), liderança histórica dos movimentos sociais, resume, assim, a relação entre mercado e a produção autogestionária:

Aos movimentos (...) restou compreender que a luta pelo solo urbano deslocou-se do campo formalmente institucional para a arena dos negócios internacionais (...) Apesar de ter acesso a mecanismos de financiamento para a aquisição de terrenos no mercado, sob um cenário em que as forças de cada agente são extremamente desiguais, restam para as entidades as áreas que sobram no mercado. (...) Trata-se de mecanismos de mercado regulando um programa social, demonstrando sua total incoerência.

O trabalho de Rizek, Amore e Camargo (2014, p. 543) e o da equipe de pesquisa em São Paulo, tanto na Peabiru como na USP, também dão conta de alguns paradoxos, tensões e distorções: despolitização da práticas das entidades; oportunismos de entidades "externas" que transformaram a modalidade num "nicho de mercado"; práticas concorrenciais na dificuldade no acesso à terra; reprodução de formas urbanas segregadoras e de baixa qualidade. Em síntese:

...acontece onde é possível, isto é, nas piores localizações... acaba por reforçar, quando não agrava severamente, as linhas de segregação socioespacial. Casa de pobre para pobre, lugar de pobre para pobre. Mesmo quando foi possível perceber uma melhora importante na qualidade de projeto e de execução... as formas de segregação determinadas pelas regras do mercado de terras se mostraram soberanas para não dizer incontornáveis.

4.3.2. Resistências, ONGs e fóruns de participação

Um assunto pouco tratado na literatura recente é o surgimento de novos sujeitos, arranjos e ações coletivas na urbanização de Favelas. Nos casos em estudo, já foram apontados ao longo do texto algumas destas situações. Procurarei sistematizar alguns destes agentes.

Instituto Raízes em Movimento (IRM) - ONG - Complexo do Alemão¹²⁰

O IRM participou do PAC-UAP no Complexo do Alemão tanto institucionalmente como através de suas lideranças. A sua atuação é múltipla, atuando enquanto contratados para realização de trabalho social, com as suas lideranças assumindo o papel de gestores dentro da estrutura do PAC-UAP, assim como fazendo a interlocução com a população numa posição de militância crítica face às intervenções. Com o desenvolvimento do PAC, o IRM se articulará com outras ONGs e Associações de Moradores, bem como com o Laboratório Territorial de Manguinhos da FioCruz (LTM/FioCruz) para a produção de pesquisa e ações coletivas no sentido de fazer uma avaliação da atuação do PAC-UAP, no Complexo do Alemão, Rocinha e Manguinhos.

Em entrevista realizada com Alan Brum Pinheiro, secretário executivo da IRM, na revista e-metropolis (n. 20, Março 2015), caracteriza a atuação do movimento expressando posicionamento face às intervenções e à atuação do poder público nas Favelas. As perguntas incidem sobre a questão das políticas públicas específicas para Favelas, que reproduzem e aprofundam a segregação territorial:

Raízes em Movimento é uma Instituição que surgiu a partir de um grupo de jovens, alguns universitários, que participavam de um projeto de educação (...).Esses jovens se organizaram em torno de um movimento de pré-vestibular comunitário, em torno dos anos de 1999 e 2000."(...)um trabalho focado na área de direitos humanos e desenvolvimento local, tendo como prioridade atuar com a juventude."

o projeto de urbanismo, de urbanização, traduz-se, efetivamente, no jogo dos interesses do processo da "Cidade Espetáculo" que está em construção. No Complexo do Alemão, isso se deu muito mais pelos interesses das empreiteiras e de quem estava executando as obras. Muito mais do que um processo ou um projeto de política pública que tenha sido discutido, debatido e construído com a comunidade para que possa efetivamente mudar a vida das pessoas (idem).

¹²⁰ Disponível em: <<http://www.raizesemmovimento.org.br>>.

No Complexo do Alemão, especificamente, havia um histórico muito rico de urbanização que precisava ser respeitado. E não foi. Em relação à participação no processo, ela se deu muitas vezes, no que eu vejo, sistematicamente como o “duplo monólogo”, em que os encontros são realizados, as listas de presença são preenchidas, as fotos são tiradas, os lanches são ofertados. Mas pouco das ideias debatidas e das sugestões colocadas são assimiladas nos planos urbanísticos (idem).

Entendo que as favelas têm características, têm particularidades, que precisam ser respeitadas quando se vai pensar em qualquer processo de desenvolvimento de políticas públicas nessas localidades. Mas **isso tem que ser feito como é feito em qualquer lugar na cidade**. Se você vai pensar uma intervenção em Copacabana, você tem que pensar nas particularidades, nas características de Copacabana. **Não pode é ser feito, como é, atualmente, no sentido do próprio Poder Público reafirmar uma “guetização” das políticas públicas.**

Laboratório Territorial de Manguinhos - Fundação Oswaldo Cruz (LTM/FioCruz)¹²¹

O LTM é composto por pesquisadores e trabalhadores da FioCruz que se identificam como moradores do bairro. No seu website, o LTM/FioCruz justifica a sua ação num duplo sentido: primeiro, invocando o educador Paulo Freire para explicar o afastamento entre as políticas públicas e os sujeitos locais; segundo, a falta de organização coletiva nesses territórios. Os seus objetivos são:

uma promoção da saúde que integre ciência e cidadania, invista na formação de sujeitos coletivos e redes sociais, resgate a memória coletiva das comunidades, sistematize conhecimentos sobre o lugar e acompanhe, de forma crítica e propositiva, políticas públicas relevantes para a população de Manguinhos, construindo assim um modelo solidário de conhecer e interagir nos territórios em que vivemos.

O LTM/FioCruz foi o principal articulador do Fórum Social de Manguinhos envolvendo as Associações de Moradores, instituições das Igrejas (Católica e Evangélica), associações ambientais, diversas ONGs de direitos humanos, educação, artísticas e mídias comunitárias. É uma rede de atuação local com posicionamentos territoriais ligados à gestão democrática das políticas públicas em oposição às intervenções do PAC-UAP. No entanto, em Fevereiro de 2009 lançaram

¹²¹ Disponível em: < <http://www.conhecendomanguinhos.fiocruz.br/>>.

o dossiê “Manifesto de Avaliação-Propositiva 11 Meses do PAC-Manguinhos - Pelo Respeito ao Princípio da Gestão Democrática do Estatuto da Cidade” diretamente dirigido ao Presidente Lula. Para além de denúncias sobre a intervenção, parece importante destacar os seguintes pontos:

- a) Não temos sido considerados/respeitados na forma da Lei, do princípio da Gestão Democrática;
- b) Mediação de agentes privados (...) interessados na (‘redução de custos’), **sem legitimação social, pelo Consórcio de empreiteiras;**
- c) Milhares de famílias, ao longo da história recente (**industrial-neoliberal-capitalista**) da cidade, têm sido vítimas do agravamento das situações de alto risco socioambiental (...) historicamente construídas por um **sistema socioeconômico expropriatório;**
- d) **Manipulação dos movimentos de comunidades de favelas** para a reiteração, no Estado do Rio de Janeiro, do **‘modelo colombiano’ de urbanização de favelas** (...) que gerou, na Colômbia, um dos mais vergonhosos genocídios da história da humanidade, em um contexto ditatorial, d’estado d’exceção.

Como podemos perceber, apesar de a ação coletiva emergir da atuação local, o texto aponta questões mais abrangentes relacionadas à estrutura do sistema econômico, criticando a aplicação de modelos de atuação nas Favelas a partir da importação de modelos globalizados.

Rocinha - Fóruns | Plano Diretor | Resistências

O Fórum Técnico de Urbanização da Rocinha, de 2004, e o Plano Diretor, já foram tratados no Capítulo 2 enquanto gênese do PAC-UAP. Este processo social se articulou aos anteriores já descritos quando da apresentação do PAC3, que propunha a instalação do Teleférico naquele local. Baseado na experiência do Alemão e Manguinhos, o IRM, o LTM/FioCruz e as entidades locais da Rocinha se mobilizaram num movimento de resistência, reivindicando a priorização de saneamento básico em oposição ao “elefante branco” tal como foi qualificado o Teleférico.

Contaram com o apoio do arquiteto Luiz Carlos Toledo, bem como do meio acadêmico engajado nas questões urbanas. Este movimento de resistência, aliado à crise do Estado do Rio de Janeiro, conseguiram barrar o projeto, entretanto.

As ações coletivas no âmbito da sociedade civil em urbanização de Favelas não se esgotam minimamente nos exemplos aqui apresentados. Não se detalha

aqui, da mesma maneira, outros sujeitos importantíssimos nestes territórios, que são os poderes paralelos armados através do Tráfico ou das Milícias¹²². O caso das igrejas evangélicas com imensa capilaridade nos territórios e nas populações de baixa renda também é um exemplo.



Figura 44. Imagem contestando o Teleférico da Rocinha.

Abro aqui um grande parênteses para falar na primeira pessoa com o objetivo de relatar a experiência de um projeto que coordenei no Complexo do Alemão. Nele, foram identificadas uma série de sujeitos que permanecem invisíveis tanto nas pesquisas acadêmicas, quanto na atuação do poder público. São pequenas cooperativas, grupos, microempresas e ONGs, e mesmo universidades, mais ou menos formalizados, que trabalham diretamente e diariamente com a produção social do espaço. São responsáveis pela urbanização das Favelas construindo puxadinhos, casas, obras no espaço público, consertos nos sistemas de saneamento, produzindo áreas de lazer, capacitando mão de obra, prestando apoio jurídico às famílias para a regularização da sua situação fundiária e, curiosamente, manutenção predial nos condomínios do PMCMV.

Destaco a VERDEJAR, em ações ambientais, com propostas alternativas na área do saneamento; o INSTITUTO MUSIVA, com mosaicos no espaço público; a

¹²² No caso das milícias já retrado por Maria Ayara Perez (2014), com enfoque na Colônia Juliano Moreira.

EDUCAP, ONG na área de educação; a Cooperativa Unidos do Alemão¹²³, com quem pretendíamos desenvolver as melhorias habitacionais autogestionadas; as mídias comunitárias Rádio Mulher; o projeto MÃO NA MASSA, capacitando mulheres para atuação na construção civil; a UNISUAM¹²⁴, universidade particular localizada no bairro de Bonsucesso que conta com vários projetos de extensão no Complexo do Alemão. Vale destacar, também, o curso de Arquitetura e Urbanismo dessa universidade, que, embora orientado para o mercado, tem projetos de extensão dos quais destaco a pesquisa de telhados verdes populares com ervas medicinais que propõe reduzir a temperatura das casas em até cinco vezes.

Resumindo, existe uma multiplicidade de atores e sujeitos que influenciam a produção dos dois programas em estudo. No entanto, percebem-se claras diferenças entre o PAC-UAP e PMCMV. Se no PMCMV existem movimentos de articulação nacional que disputam recursos e os espaços institucionais, no PAC-UAP, estes têm a sua atuação mais fragmentada e localizada. Isto não significa, contudo, que em ambos não existam concepções em relação às questões urbanas que vão para além do cotidiano do seu território, bem como a necessidade de articulação e ampliação da escala de atuação. Se no caso dos movimentos sociais esta construção já possui uma trajetória, no caso destes sujeitos que agora (re)emergem na Favela, essa trajetória ainda está começando a se construir a partir da desconstrução da relação clientelista que nem sempre é superada.

Novas redes (alianças, articulações e diálogos) vão surgindo e buscam desconstruir as lideranças que hoje se dizem lideranças, mas que já estão caducas por causa do tempo político. O cenário hoje tem a favela se articulando não só pela favela, mas a partir dela com outros atores da cidade e da sociedade como um todo. Apenas quando essas articulações atravessarem as diversas dimensões territoriais da favela, da cidade, do estado, do país e do mundo, é que a gente vai conseguir criar alguma plataforma de superação da situação atual (e-metropolis nº20, mar. 2015).

¹²³ E que conta com uma série de trabalhadores da construção civil, fazendo manutenção predial nos condomínios do PMCMV. As suas lideranças disputam chapa nas Associações de Moradores.

¹²⁴ Foi na UNISUAM onde procuramos estagiários de arquitetura, de preferência moradores do Complexo do Alemão, para montar a equipe de projeto.

Em ambos os casos, é comum a tensão entre a institucionalização ou resistência, *reformismo ou transformação*. Por outro lado, estas se dão em esferas diferentes. Nos casos do PAC-UAP, a cooptação ou manipulação é feita na *barganha* da obra, contratando lideranças ou distribuindo *migalhas* de recursos públicos em ações clientelistas. São os próprios sujeitos que identificam estas subordinações espacialmente construídas no territórios da Favela, como refere Alan Brum, do IRM:

Eu acho que a cartografia política ainda respeita uma lógica política partidária perversa na favela. Ainda que não seja um problema exclusivo desses territórios, eu acho que ele tem seu auge lá na favela, seguindo uma lógica política eleitoral que está estabelecida no país (e-metropolis nº20, mar. 2015).

Utilizando o conceito de Bourdieu (1980) sobre capital social e as formas de acesso à habitação de Abramo (2009), podemos afirmar que os movimentos sociais presentes no PMCMV, ainda assim, têm um maior poder de influência no momento de formulação dos programas, ao passo que os sujeitos presentes no PAC têm maior influência no momento da execução. Isto pode ser explicado pela já longa trajetória de luta que acompanhou o percurso de ascensão do PT ao poder, permitindo-lhe a acumulação de capital social. Com a chegada do PT ao poder, os movimentos sociais, pela primeira vez, conseguiram ter acesso aos agentes decisórios, seja através da institucionalidade participativa, conselhos gestores ou conselhos consultivos (Conselho das Cidades), seja através do aparelhamento em instituições Estatais, entrada de militantes/lideranças dos movimentos sociais ou de elementos da academia que partilhavam os mesmo objetivos de luta na CAIXA, MinCidades, etc. No entanto, ao entrarem nas "regras do jogo", pouco poder de manobra têm de alterar a forma urbana construída uma vez que esta se encaixa numa maneira de produção de habitação "engessada" para o mercado.

Os sujeitos presentes nos estudos de casos do PAC-UAP têm maior poder de influência na forma construída, como vimos nos casos da Rocinha, por exemplo. Primeiro, com a proposta de projeto participativo ter sido a base do PAC-UAP e, num segundo momento, com a resistência ao Teleférico no PAC3. Convém, no entanto, referir que o processo da Rocinha é mobilizado primeiramente pela classe média/alta de São Conrado. Poderíamos tentar interpretar que este fenômeno

somente é possível dada a maior proximidade territorial desta classe com a intervenção.

Terminando, e para concluir, parece existir uma relação entre a atuação nacional e um maior vínculo dos partidos na influência do momento de formulação da política pública e a territorialidade e atuação local na influencia sobre a execução e portanto a forma construída. No entanto, ambos os processos não se sobrepõem à relação de forças presentes na estrutura social com a lógica de mercado.

4.6. Arquitetos (projetistas)

Na maneira clássica de entender a cadeia de produção da construção, o arquiteto é aquele que controla, através do projeto, a forma da construção. Nesse sentido, aprofundamos os papéis e a sua posição na estrutura social de produção. Sergio Ferro e Paulo Bicca (1984), recorrendo ao conceito marxista de divisão social do trabalho, identificam no Renascimento e em Brunelleschi o momento histórico em que a técnica de projeto arquitetônico emerge e se separa da produção do objeto material em si. Com a intenção de se valorizar em relação ao trabalho manual, esta separação do trabalho manual e intelectual reivindica para si o controle e dominação da produção, dos artesãos e de toda a cadeia de produção. Esta noção de separação entre projeto e construção ainda hoje é dominante entre arquitetos. Em 2013, o Instituto dos Arquitetos do Brasil¹²⁵ citava Gregotti (1967), com a seguinte afirmação: “Projeto em arquitetura é o modo através do qual intentamos transformar em ato a satisfação de um desejo. Existe implícito um **sentido de distância entre o desejo e a sua satisfação**: a operação projetual **se separa da atividade propriamente construtivo-produtiva**”.

Nesta concepção o arquiteto reivindica para si a autonomia autoral do projeto, distanciando-se não só da construção (após o projeto) em si, mas de toda a complexa cadeia de fatores prévios ao projeto. Esta reivindicação corporativa de autonomização do projeto cria a ilusão de que a forma emana da individualidade do arquiteto, independentemente de um mundo concreto exterior, descolado da sociedade, despolitizada. Sem um antes nem depois, apenas o autor e a sua obra, o debate dentro do meio arquitetônico tende à estetização e a um exarcebamento do formalismo no seu sentido artístico, recentrando a arquitetura mais em torno do seu

¹²⁵ IAB - Anotações sobre o PROJETO em Arquitetura Contribuição para a sua regulação profissional, 2013

autor do que da sua obra. Mesmo no movimento moderno, a questão autoral está bastante presente, como se pode constar no trecho de Lúcio Costa em (COSTA, M 2000)¹²⁶:

Não cabe indagar, com intenções discriminatórias, '**para quem o artista trabalha**', porque a serviço de uma causa ou de alguém, por ideal ou interesse, ele trabalha sempre apenas, no fundo – quando verdadeiramente artista –, para si mesmo, pois se alimenta da própria criação, muito embora anseie pelo estímulo de repercussão e do aplauso como pelo ar que respira.

Esta ideia de autonomia consolidou a ilusão do arquiteto enquanto profissional liberal não subordinado a nenhum patrão. Ainda bem presente no panorama profissional, a ideia do arquiteto-artista remete para os ateliers de pintura e escultura, onde o mestre ocupa o topo da hierarquia do lugar que seus discípulos ambicionam chegar um dia. Denominarei estas práticas profissionais de *escritórios-atelier*. Este tipo de estrutura de produção de projeto, na qual existe a ilusão de insubordinação, é claramente contraditória com a realidade atual. Na análise que faz ao trabalho do arquiteto na cadeia de produção, Lucia Shimbo (2012) identifica transformações a partir da década de 1990 na forma de contratação dos projetos da empresa que analisou. Se até os anos 2000 a empresa contratava diretamente arquitetos autônomos, ao longo dessa década, com o crescimento da empresa, esta passou a exigir uma estrutura empresarial de projetos em escala industrial. Ou seja, um maior número de arquitetos centralizados num grande *escritório-empresa* de arquitetura a quem a empresa subcontrata os serviços. Dependendo do volume da demanda, o *escritório-empresa* subcontrata escritórios menores (SHIMBO, 2012).

O Censo de 2012 realizado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) mostrava que apenas 20% dos arquitetos tinham empresa, 38% eram assalariados e 34% forneciam serviços como autônomos. Desta parcela de autônomos, não fica claro quantos fazem parte da grande rotatividade que o próprio censo identifica em empresas de arquitetura como contratantes dos seus serviços dependendo do volume de projetos. Baseado na experiência enquanto profissional, poderia especular que grande parte destes autônomos estão na verdade subordinados a uma hierarquia, visto que não dispõem dos meios de produção (computadores,

¹²⁶ Costa, L - Com a palavra, Lucio Costa, Rio de Janeiro, Aeroplano.

software, plotters, servidores) e são dependentes de um salário, embora irregular. Ou seja, trata-se de uma falsa autonomia em que formalmente existe um contrato de prestação de serviços.

Assiste-se, assim, a uma contradição entre a reivindicação corporativa de autonomia do trabalho do arquiteto enquanto profissional liberal e uma tendência de proletarização da arquitetura com a subordinação do projetista a uma cadeia de produção. É possível, ainda, entender a proletarização da profissão recorrendo mais uma vez à divisão social do trabalho. O ato de projetar, após se separar da obra, vem acompanhando a divisão social do trabalho no sistema de produção capitalista. O ato de projetar foi compartimentado em etapas e especialidades. A crescente especialização se dá por área profissional onde existem os chamados projetos complementares, projetos de estruturas, projetos hidráulicos, projeto de elétrica, projeto de ar-condicionado, projeto de acessibilidades, etc. Mas, também a especialização dentro da arquitetura onde arquitetos se especializam em projetos hospitalares, projeto urbano, projeto residencial, projetos de interiores, projeto paisagístico, etc. Hoje, o mercado da arquitetura estrutura por especialidades. Temos, também, a divisão por fases de projeto. O Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU, 2013) refere na tabela de honorários a seguinte pontuação: “O projeto é indivisível. O processo projetual organiza-se em etapas – estudos iniciais, anteprojeto, projeto – mas elas não são autônomas. Elas fazem parte de um todo, articulado, através da intenção que permeia todo o processo”. No entanto vai especificar cada etapa:

1) Etapas Preliminares; 2) Levantamento; 3) Programa de Necessidades; 4) Estudo de Viabilidade; 5) Estudo Preliminar; 6) Anteprojeto 7) Projeto Legal com sub etapa do Anteprojeto 8) Projeto básico 9) Projeto para execução e, ainda, 10) Coordenação e compatibilização de projetos

Teríamos ainda que adicionar as etapas complementares de projeto de assistência à obra e pós-obra. Apesar do CAU afirmar a indivisibilidade do projeto, na prática, pelo mercado, vai em sentido oposto. A alteração da escala do arquiteto autônomo para *escritório-empresa* fez com que as diferentes fases de projeto se autonomizassem na cadeia de produção. Se no modelo do arquiteto autônomo/profissional liberal, o mesmo arquiteto elabora o projeto em todas as suas fases com a empresarialização dos serviços de projeto, as empresas da construção,

por sua vez, passam a contratar as fases de projeto independentemente. Seja internamente na própria construtora/incorporadora, seja nos escritórios-empresa terceirizados de equipes de arquitetos que se especializam nas diferentes fases de projeto.

Como já foi pontuado no histórico dos casos em estudo, os projetistas vão estar subordinados nas diferentes fases de projetos. No caso dos programas aqui abordados, e tratando-se de habitação de interesse social "pública", em teoria, o arquiteto seria contratado pelo Estado para desenvolver todo o projeto. Tradicionalmente, tratando-se de encomenda pública, o arquiteto se subordina ao Estado, podendo ser funcionário do Estado enquanto servidor público ou terceirizado. Em alguns contextos políticos mais defensores de um maior controle estatal, eles foram propícios ao desenvolvimento de organismos ou estruturas públicas que executassem internamente os projetos. No Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Habitação possui um gabinete de projetos, mas que no entanto não atende à demanda. Segundo técnico da SMH,

os projetos realizados internamente eram aqueles de menor complexidade ou mais urgentes, que não podiam esperar a realização de um concurso ou licitação. Mas haviam casos que os projetos eram desenvolvidos fora da SMH, por solicitação do Prefeito ou do Secretário a **empreiteiras, que depois eram remuneradas quando da licitação da obra** (Depoimento recolhido via e-mail).

Atualmente, nos grandes projetos a contratação externa é a forma mais comum de subordinação do arquiteto face ao Estado, tendo se consolidado vários procedimentos normativos para a contratualização de um projeto por um órgão público. Sem entrar em grandes detalhes sobre as disputas corporativas e/ou jurídicas, podemos dizer que genericamente o Estado tem as seguintes formas de contratar um projeto: por ajuste direto (ver os limites); por edital, podendo ser este através de menor preço; proposta técnica; ou ainda por concurso de concepção.

Nos casos em estudo, as fases de projeto e a subordinação do projetista vão ser distintas entre os programas, como se procurou sintetizar no quadro a seguir. No PAC-UAP, a trajetória de subordinação segue a via *tradicional* de contratação de projetos públicos. Nas fases iniciais, o escopo é formado dentro da esfera dos órgãos públicos. As fases de Projeto Básico e Estudo de Viabilidade têm mais ou

menos o mesmo objetivo: gerar um orçamento ou custo de obra. Aqui reside uma das primeiras diferenças entre PAC-UAP e PMCMV, uma vez que, em tese, em projetos públicos não existe necessidade de rentabilidade da intervenção porque não existe a fase de Estudo de Viabilidade. No entanto, através dos esquemas às margens da legalidade, as construtoras, através da influência política, interferem nestas fases de forma a garantirem a rentabilidade da intervenção. Isto pode ser feito tecnicamente de inúmeras formas, desde maneiras mais refinadas de alteração da composição de itens de obra nas planilhas orçamentárias ou, mesmo, alterando o escopo das intervenções, como vimos nos casos de Manguinhos, Rocinha e Alemão.

No PMCMV, as fases de escopo e diagnóstico são substituídos pelas pesquisas de mercado e Estudo de Viabilidade. Esta etapa de projeto, onde se define a localização, tipo de empreendimento e a quantidade de unidades a ser construídas, conta com uma equipe multidisciplinar interna à construtora (ver caso em Shimbo, 2012). Nesta fase, o projetista é terceirizado para realizar desenhos de implantação cujo objetivo é avaliar quantas unidades habitacionais cabem no polígono do lote, respeitando a legislação vigente. Em depoimento recolhido em entrevista com projetista, esta etapa é normalmente feita *"no risco"*, ou seja, o escritório só será remunerado se o projeto for viável e passar à Fase de Projeto Legal. A dedução lógica é que o projetista irá desenhar a implantação necessária à viabilidade em detrimento das suas concepções de arquitetônicas/urbanísticas. O projetista justifica esta subordinação pela parceria a médio prazo que estabelece com a construtora, que por sua vez lhe garante um volume constante de projetos.

Nas fases mais vinculadas à obra, existem diferenças significativas. Nos projetos de urbanização de Favelas, onde as indefinições e alterações são frequentes, o contrato estabelecido entre o Estado e a construtora inclui a execução do Projeto Executivo e acompanhamento da obra. Foi nesta fase onde muitas alterações foram sendo feitas nos casos em estudo. O projetista aqui é diretamente contratado pela construtora. Já no PMCMV, não existe propriamente a fase de projeto executivo, uma vez que se procura obter uma padronização da execução da obra. O projeto transforma-se numa série de procedimentos para execução em todos os empreendimentos. Como podemos ver no Quadro 13, o PMCMV acaba por institucionalizar a subordinação dos projetistas às empresas de construção que acontecia por esquemas à margem da legalidade. Esta subordinação é, no entanto,

em maior grau, uma vez que é a própria remuneração deste que fica dependente da viabilidade financeira da forma que desenha.

Quadro 13. Relações de subordinação dos projetistas em relação aos outros agentes no campo

Fases de Projeto	PAC		PMCMV	Entidades			
	Formal	Informal					
Escopo Inicial	Poder Público	órgãos do poder local	Construtoras influenciam escopo e projeto básico de forma a viabilizar	Empresas de Construção	Empresas de Construção	Normalmente processos no interior dos movimentos sociais avaliando demanda e oportunidades de terrenos	
Diagnóstico		órgãos do poder local ou contratado.					X
Estudo de Viabilidade		X					Normalmente feito internamente por equipes internas das construtoras ou em alguns casos "no risco" por escritórios terceirizados
Projeto Básico		Contratação externa de escritório por edital ou ajuste direto.					X
Projeto Legal		Escritórios contratados por construtora dentro pacote da obra.					Após estudo de Viabilidade é realizada a implantação com os parâmetros necessários ao Projeto Legal.
Projeto Executivo Acompanhamento da obra	Como projetos são padronizados o executivo é feito para toda a cadeia de produção.						
	Empresas de Construção			Movimentos sociais	Empresas de Construção	Nos casos de autogestão normalmente é feita pela Acessória Técnica. Nos casos de empreitada global o projeto faz parte do "pacote da obra", a construtora poder terceirizar fases de projeto podendo haver arranjos/parcerias com escritórios de acessória técnica.	

Fonte: Elaboração própria do autor.

Nos territórios em estudo, identificam-se as diferentes empresas responsáveis pela execução dos projetos. Através de entrevistas, análise do histórico/portfólio e documentação das empresas, faz-se aqui uma breve caracterização do perfil destes agentes em relação à sua dimensão¹²⁷, áreas de atuação e, sempre que possível,

¹²⁷Em relação à sua dimensão adota-se o critério do IBGE/SEBRAE para Comércio e Serviços. Quanto ao número de Empregados: Micro: até 9 empregados; Pequena: de 10 a 49 empregados; Média: de 50 a 99 empregados; Grande: mais de 100 empregados. Quanto à Receita Bruta Anual-Microempreendedor Individual - EI - Lei 123/06 - Até R\$ 60.000,00 - Microempresa - ME - Lei 123/06 - Até R\$ 360.000,00 - Empresa de Pequeno Porte - EPP - Lei 123/06 - De R\$ 360.000,01 até R\$ 3.600.000,00

estrutura de organização¹²⁸. Os escritórios em ambos os programas apresentação a sua atuação com argumentos distintos.

Quadro 14. Quadro comparativo dos perfis de escritórios de arquitetura.

PAC-UAP	PMCMV
<p><i>" especializada no desenvolvimento de projetos de urbanização e execução de ações de trabalho social e regularização fundiária correlatos. (...) vem se notabilizando em suas áreas de atuação, pela magnitude dos projetos em que tem se envolvido, como as intervenções físicas e sociais em complexos de favelas na cidade do Rio de Janeiro"</i></p>	<p><i>"O foco da atuação (...)está em ultrapassar a lacuna muitas vezes existente entre a arquitetura e o mercado imobiliário, agregando qualidade e simultaneamente <u>elaborando projetos que atendam às expectativas quanto às vendas, funcionalidade e ocupação.</u>"</i></p>
<p><i>"fundado em 1994(...) vem participando, desde sua fundação, de Projetos Urbanísticos, Paisagísticos, de Saneamento e de Habitação de Interesse Social, empreendidos por diversos municípios do Brasil" "Sua atuação tem se destacado nos Programas Morar Carioca, Favela Bairro e Porto do Rio, da cidade do Rio de Janeiro, no PROGRAMA ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC nas Favelas"</i></p>	<p><i>"é uma empresa de arquitetura sólida e inovadora que atende às metas do cliente e, simultaneamente, amplia os conhecimentos sobre o homem e o espaço da cidade. Em seus projetos objetiva-se a valorização do processo, as decisões rápidas e eficientes e o cumprimento de prazos na busca da qualidade e do sucesso dos empreendimentos."</i></p>

No caso do PAC-UAP, as empresas de arquitetura eram de pequeno ou médio porte onde os sócios-diretores eram arquitetos ou engenheiros com atuação anterior em Urbanização de Favelas. Vale referir que dos cinco territórios do PAC-UAP em estudo, três foram contratados pelo mesmo escritório, o que mostra uma concentração da encomenda do Estado do Rio de Janeiro num número reduzido de escritórios. Na opinião do gerente de Obras, pode ser que, "por terem maior conhecimento da área e projetos já desenvolvidos", estes escritórios conseguiram apresentar um preço menor nas licitações abertas pela EMOP" (ROCHA, 2016). Identificou-se que as empresas com atuação em Urbanização de Favelas procuram especializar-se, agregando ao setor de projetos de arquitetura e urbanismo o setor de regularização fundiária e trabalho social. Em todos os casos do PAC-UAP estudados, os arquitetos referiram experiências anteriores de trabalho em Urbanização de Favelas ou Habitação de Interesse Social, em particular no Programa Favela Bairro. No PMCMV, os escritórios de arquitetura identificados nos

¹²⁸ Relembro aqui a minha relação profissional, primeiro, na sede da empresa MPU e, depois, do escritório Atelier Metropolitano.

estudos de caso têm atuação especialmente no mercado imobiliário. Um dos escritórios, por exemplo, tem atuação nacional com outros no Rio de Janeiro e São Paulo e projetos nas principais capitais brasileiras. Apresentam-se normalmente orientados para a eficiência do mercado, cumprindo metas e prazos e tendo em vista o atendimento do sucesso, viabilidade e rentabilidade dos empreendimentos.

Quadro 15. Quadro-resumo dos escritórios de projeto

Território	Programa/ Empreendimento	Escritórios de Arquitetura	Perfil
Alemão	PAC-UAP	MPU	Empresa Média (80 trabalhadores), atuação regional. Urbanização de Favelas; Regularização Fundiária Trabalho Social
	PMCMV - Empresarial	Atelier Metropolitano	Micro-empresa, fundada por ex-sócio da MPU
Manguinhos	PAC-UAP	MPU	Empresa Média (80 trabalhadores), atuação regional. Urbanização de Favelas Regularização Fundiária Trabalho Social
	PMCMV (Bairro Carioca)	STA	Empresa Grande com atuação nacional no ramo imobiliário
Rocinha	PAC-UAP	MPU	Empresa Média (80 trabalhadores), atuação regional. Urbanização de Favelas Regularização Fundiária Trabalho Social
Cantagalo	PAC-UAP	Arquitraço	Micro-empresa com atuação especializada em urbanização de Favelas
Colônia	PAC-UAP	Fábrica + Campo AUD+ BES Arquitetura	Média empresa com histórico em urbanização de Favelas em parceria/terceirização de escritórios de pequena dimensão
	PMCMV - Empresarial	Citê	Ramo imobiliário. Fundado por ex-arquitetos da STA
	PMCMV - Entidades	Fundação Bento Rubião	ONG sem fins lucrativos com histórico em acessória técnica com origem Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro

Cabe referir que nas relações contratuais existe uma dimensão desigual entre escritórios de arquitetura e empresas da construção. Numa obra comum de menor dimensão, o contrato de uma casa é comum às três partes envolvidas – cliente, arquiteto e construtor –, havendo um certo equilíbrio entre o capital social das partes. No entanto, nos Programas em questão a relação abstrata de igualdade contratual entre uma grande construtora e a empresa de arquitetura não existe dada a disparidade entre capitais sociais.

Como vimos, a ilusão hegemônica do arquiteto profissional liberal no senso comum, e ainda enraizada no meio profissional, dificilmente tem rebatimento quando colocada na estrutura social. A empresarialização dos escritórios de arquitetura não é recente, o escritório-empresa, presente nos estudos de caso, tem 40 anos de atuação no ramo imobiliário. No entanto, tal como analisamos nas empresas de construção, não tinham atuação na habitação para a população de baixa renda. A mobilização do setor imobiliário que trabalhava para as classes mais abastadas trouxe para a estrutura de produção da habitação popular projetistas que carregam consigo concepções de projeto e de cidade vinculada a este estrato social. Parte destas concepções se traduziram em um tipo de forma a exemplo dos condomínios fechados.

4.7. Síntese: Estado Incorporador, estrutura do campo, arranjos institucionais e "protagonismos"

O Estado cumpre nos programas o elemento centralizador das disputas entre os agentes, promotor das cadeias de produção, regulador e organizador da demanda, ou na formulação de Lucia Shimbo (2012), trata-se de um Estado Incorporador:

Quando o Estado (nas suas variantes municipais, estaduais e federais) é o principal agente de determinado tipo de produção, na maioria das vezes, voltada para uma demanda que não é solvável, ele cumpre o papel de incorporador, pois promove e articula as ações necessárias à produção habitacional (SHIMBO, 2012, p. 50).

O Estado, nas várias esferas de governo, vai articulando os interesses dos agentes no campo de produção habitacional. Ao levar em consideração a institucionalidade e a estrutura burocrática nas suas várias escalas, o procedimentalismo, a correlação de forças políticas, ideologias e interesses dentro do Poder Público, podemos perceber que existem disputas dentro das arenas decisórias, mas que acabam, seja por formas mais institucionais, seja por esquemas à margem da legalidade, servindo aos interesses do mercado.

Institucionalmente a grande diferença entre PAC-UAP e PMCMV é o atalho que a formulação do PMCMV faz sobre o Poder Local. Como vimos, esta opção não se deveu apenas a uma articulação com o setor empresarial, mas uma opção feita

pelo próprio MinCidades, levando em consideração a execução do PAC-UAP as metas políticas e econômicas definidas pela Presidência e Casa Civil. O MinCidades, diminuído do seu caráter municipalista, relega para segundo plano o poder local, montando um arranjo institucional com claro protagonismo pelas construtoras e válido para o país inteiro.

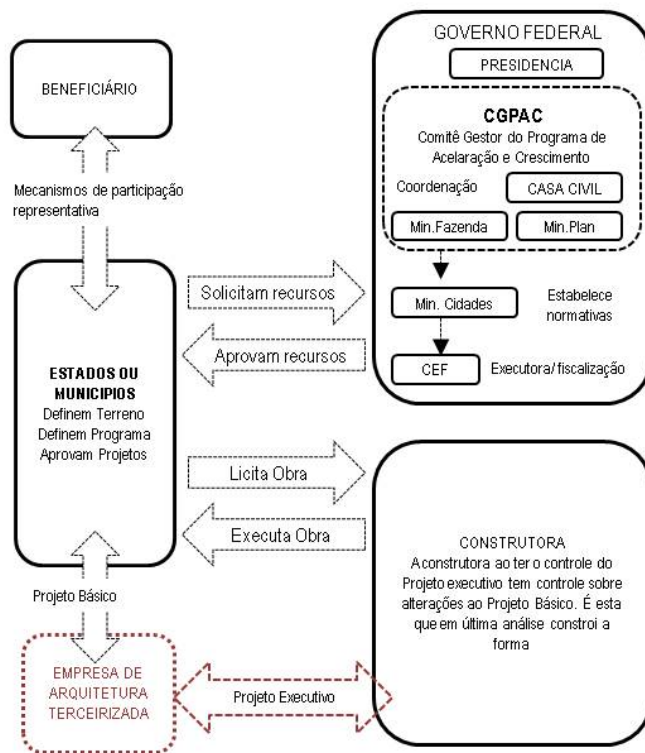
O PAC-UAP, enquanto grande guarda-chuva em intervenções do tipo "urbanização de assentamentos precários", cabe numa multiplicidade de ações e arranjos institucionais. Foi possível, por exemplo, o arranjo institucional da Colônia Juliano Moreira, onde movimentos sociais, poder local e entidades federais formassem um Comitê Gestor Local. Isto demonstra já uma maior adaptabilidade do PAC-UAP às realidades locais em comparação com o PMCMV, permitindo que cada Estado ou Município construa o escopo da intervenção em função dos problemas diagnosticados ou dos programas que estavam a ser executados.

Esta nova formulação acaba por mobilizar uma estrutura social da produção bastante distinta. No caso do Rio de Janeiro, o PAC-UAP, havia um protagonismo do poder local articulado de forma clientelista com o setor da construção pesada historicamente ligado ao poder. Este é composto majoritariamente por grandes aglomerados de capital nacional fechado e de estrutura familiar. Os projetistas mobilizados são, sobretudo, escritórios com atuação de longa data em urbanização de Favelas. Já o PMCMV mobiliza especialmente agentes do ramo imobiliário com tradição na produção habitacional de alta renda. A entrada no mercado de baixa renda vai permitir tanto que pequenas/médias construtoras ganhem dimensão nacional como a abertura ao capital financeiro, embora isso seja mais visível nas faixas 2 e 3.

Figura 45. Institucionalidade: estruturas sociais e relações de subordinação

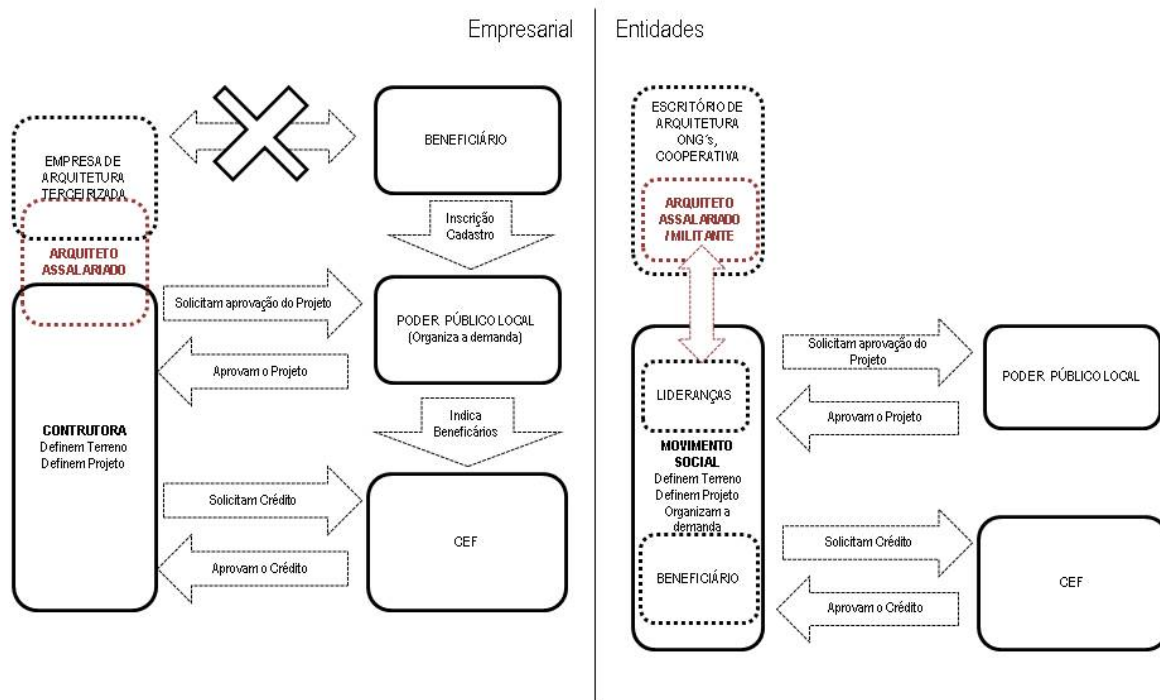
| INSTITUCIONALIDADE | ESTRUTURAS SOCIAIS E RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO

Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários



| INSTITUCIONALIDADE | ESTRUTURAS SOCIAIS E RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO

Programa Minha Casa Minha Vida



Embora seja necessária maior pesquisa sobre a estrutura empresarial em nível nacional, nos dois programas podemos identificar algumas tendências. Percebemos que a Faixa 1, embora num primeiro momento tenha atraído empresas de capital aberto, e grandes construtoras do setor da construção pesada, identificamos uma tendência de especialização de empresas nesta faixa de renda, geralmente empresas de capital fechado. Os rankings da CBIC mostram que foi a partir do PMCMV o momento no qual as empresas que participaram do programa aumentam seu peso. Se articularmos este maior peso às inovações tecnológicas/organizacionais que Baravelli e Shimbo (2012) identificaram, citadas no Capítulo 2, podemos perceber uma reestruturação no setor da construção.

Para finalizar, A agenda contra-hegemônica na produção de cidade foi perdendo capacidade de influência na formulação dos programas. Como vimos, com a saída de Olívio Dutra, tanto o Conselho das Cidades como o MinCidades, perderam espaço na arena decisória. O seu papel passou a ser de assessorar e operacionalizar tecnicamente as políticas formuladas em outras esferas. A modalidade Entidades do PMCMV, que pretendia dar protagonismo aos movimentos sociais, acabou por ser uma resposta tímida e, ao mesmo tempo perversa. Tímida porque o nível de recursos é bastante diminuto e perversa pois obrigou os movimentos a se posicionarem face a uma série de contradições. Por um lado, aceitar ou não as regras do jogo do mercado. Por outro, aceitar ou não as regras da institucionalização e lidar com a possível cooptação e burocratização das suas lideranças e afastamento das bases.

Quadro 16. Síntese estrutura social do campo da produção habitacional nos Programas em estudo.

	Estado Federal	Poder Local (Estados e Municípios)	Setor Privado	Terceiro Setor?	Moradores	Arquitetos
PAC-UAP	MinCidades CAIXA	Gerem contrato	Grandes grupos empresariais de dimensão internacional com gênese em construtoras de macro-infraestrutura	ONGs - trabalho Social Associação de Moradores	Moradores do território remanejamento	Escritórios com perfil "tradicional" de ateliê. Experiência anterior em HIS
	MinCidades CAIXA	Estados e Municípios	Construtoras e Incorporadoras, dimensão nacional vínculo imobiliário que se especializaram no segmento Faixa 1	ONGs - trabalho Social	Cadastrados Reassentamentos Remanejamentos	Assalariados subordinados à construtora-imobiliária Escritórios de perfil empresarial especializados em imobiliário média/alta renda
PMVM- Entidades	MinCidades CAIXA	Estados e Municípios	Pequenas construtoras locais	Cooperativas "ONGs oportunistas" que atuam em nome de uma empresa	Militantes de base	ONGs Acessórias Técnicas Arquitetos Militantes/ Cooperativas

5. POLÍTICA: A MORFOLOGIA POLÍTICA “LULISTA” – CONTRIBUIÇÕES

Cabe, agora, articular as análises das pesquisas buscando uma interpretação do que seria uma morfologia política "lulista" na busca de responder à pergunta/hipótese: Numa década de governos progressistas no Brasil, que mecanismos permitiram a implementação de políticas urbanas neoliberais cuja materialização resultou em formas que acentuam as desigualdades no acesso à cidade?

A primeira dimensão que ficou demonstrada é a relevância dos programas em estudo no impacto das cidades brasileiras, visto que os investimentos aplicados pelo Estado brasileiro no PAC-UAP e PMCMV não têm precedentes históricos nas políticas urbanas. Poderíamos incluir nesta comparação histórica as reformas de Pereira Passos no Rio de Janeiro, o Plano de Metas de Vargas, a atuação do Banco Nacional de Habitação e, mais recentemente, os megaeventos das Olimpíadas e Copa do Mundo. Nunca (mesmo sendo uma palavra forte) o Estado Brasileiro nunca mobilizou tantos recursos e estruturou uma política de escala nacional, no curto prazo de tempo, que mobilizasse tantos setores da economia.

O tamanho da sua escala e a ruptura que faz com o passado histórico da atuação do Estado leva-nos a afirmar que o impacto supera a sua dimensão espacial, permitindo-nos por agora apenas questionar se os Programas nos Governos Lula teriam impactado na própria estrutura do Estado. Sem aprofundar, cabe esclarecer que se entende o Estado no sentido dado por Poulantzas (1981). O Estado é a condensação material historicamente construída de uma **relação** de forças entre classe sociais, seus conflitos de interesses e, no caso do tema em estudo, nas suas disputas pela terra, acesso à habitação e cidade, e produção do espaço urbano.

No Capítulo 1, procuraremos demonstrar que, quando Lula chega ao poder, não toma de assalto um "*castelo vazio*". A construção histórica do Estado Brasileiro foi dominada pelas elites econômicas. Como identificamos, a resposta por parte do Estado Brasileiro à desigualdade histórica no acesso à cidade e à habitação tem sido no mínimo ambígua, sendo que a atuação dominante perante as carências habitacionais oscilou entre a repressão e opressão, a ausência de atuação ("*laissez-*

faire" liberal) e insuficiência de políticas sociais habitacionais capazes de dar resposta às carências da população. Lula encontra nesse "castelo" um acumulado de práticas de atuação do Estado tanto nas Favelas como habitação popular. Os territórios foram tradicionalmente espaços para fenômenos como clientelismo e o populismo, que atravessavam qualquer política pública. Cabe sublinhar que o clientelismo, sendo essencialmente a troca de benefícios econômicos por favores políticos, é um fenômeno que se dá sobretudo entre as elites:

é essencialmente uma relação entre poderosos e os ricos e não principalmente uma relação entre os ricos e os pobres. Muito antes de que os pobres pudessem votar e, portanto, negociar o preço do voto, já o Estado tinha com os ricos, isto é, os senhores de terras e escravos, uma relação de troca de favores (MARTINS, 1994 p29).

Já o populismo é definido por Weffort (2003) como a forma adquirida pela democracia de massas quando estas ganham o poder de voto. As classes dominantes como forma de permanecer no poder, buscam apoios nos estratos populares mesmo que isso contrarie frações hegemônicas, como no caso das disputas entre capital industrial e capital agrário (DOMINGOS, 2008 apud WEFFORT, 2003).

O "castelo" que Lula toma de assalto não está isolado. Apesar das análises aqui empreendidas terem um enfoque na estrutura social da produção, nos dois programas podemos identificar, na sua formulação, dimensões que remetem aos processos de globalização neoliberal. Globalização e neoliberalismo têm sido utilizados de forma genérica para caracterizar o desenvolvimento do capitalismo a partir da década de 1970. Não se pretende aprofundar análises teóricas; convém, no entanto, esclarecer brevemente o que se entende destas dimensões uma vez que estas concepções estão impressas na pergunta de partida para esta pesquisa. Adotamos as concepções de Neil Brenner, Jamie Peck e Nik Theodore (2012) no texto "Após a neoliberalização?", destacando os seguintes trechos:

processos de reestruturação regulatória no capitalismo pós-década de 1970 e pós-2008"(...)"**ampliação tendencial da competição baseada no mercado e de processos de comodificação em direção a domínios previamente isolados de vida político-econômica.**"(...) como uma dentre várias tendências de mudança regulatória que foram desencadeadas no sistema capitalista global desde a década de 1970: **prioriza respostas**

baseadas no mercado, orientadas para o mercado ou disciplinadas pelo mercado para problemas regulatórios; esforça-se para intensificar a **comodificação em todos os domínios da vida social**; e, frequentemente, mobiliza instrumentos financeiros especulativos para **abrir novas arenas para a realização capitalista de lucros**.

(BRENNER,N;PECK,J ; THEODORE,N 2012, p. 16-18)

Apenas recortando os trechos grifados na citação, e tendo por base na pesquisa realizada, pode-se afirmar que tanto o PMCMV como o PAC-UAP foram "*processos de comodificação*" em domínios da vida social (Favelas e Habitação de Interesse Social), "*priorizando respostas baseadas no mercado, orientadas para o mercado ou disciplinadas pelo mercado*" (relações de subordinação), tendo em vista "*abrir novas arenas para a realização capitalista de lucros*" (uma vez que historicamente, o setor imobiliário não atendia população baixa renda ou Favela).

Nas análises empreendidas quanto à formulação e execução dos Programas, encontramos rebatimentos mais específicos das dimensões que Brenner, Peck e Theodore (2012, p. 24) adotam para caracterizar os processos de neoliberalização: "distinguímos três dimensões dos processos de neoliberalização – experimentação regulatória; transferência interjurisdicional de políticas; e formação de regimes de normas transnacionais". Vejamos algumas destas dimensões.

Experimentação Regulatória

Segundo os autores, equivale a "projetos específicos de locais, territórios e escalas, elaborados para impor, intensificar ou reproduzir modalidades de governança disciplinadas pelo mercado". Embora não tenhamos aprofundado, a experimentação regulatória poder ser identificada no Projeto Moradia quando começam a ser estudados mecanismos de engenharia financeira de captura de recursos do FGTS e, mais tarde, com a criação do Fundo Garantidor. No entanto a dimensão da experimentação regulatória fica mais evidente no caso do "atalho institucional" na modelação do PMCMV.

Como vimos no Capítulo 4, a formulação do PMCMV resulta numa espécie de "atalho institucional" tomado por cima dos Estados e Municípios. As construtoras vinculam diretamente os seus contratos ao agente financeiro (CAIXA), e não mais ao poder público local. Este atalho em parte legitimou-se com a avaliação dos

resultados do PAC-UAP em que se apontavam dificuldades na execução dos projetos à falta de capacidade institucional dos Estados e Municípios. Este funcionamento é tipicamente neoliberal, isto é, de reduzir as estruturas do Estado para depois legitimar que este não é capaz de dar resposta. Ao analisarmos as relações entre os escritórios de projeto, o Estado e Mercado, entendemos que o PMCMV, no fundo, veio a regular institucionalmente a subordinação do projeto às empresas no PAC-UAP. Neste, especificamente no Rio de Janeiro, tal subordinação era realizada por meio de esquemas às margens da legalidade, ainda nas fases iniciais de projeto. Em São Paulo, por exemplo, Magaly Pulhez (2014) identificou "*arranjos gerenciais*" onde eram terceirizadas grande parte das tarefas das Secretarias e Companhias de Habitação (Gestão, Administração, Concepção e Operação) nos programas habitacionais a empresas gerenciadoras através de grandes contratos "*guarda-chuva*". Assim, enquanto no PAC-UAP havia situação dúbias e arranjos locais que dependiam das estruturas de produção entre Poder Local e Empresas, no PMCMV isto era regulado na esfera Federal.

Transferência interjurisdicional de políticas

Segundo os autores, equivale a

mecanismos institucionais e redes de compartilhamento de conhecimentos através dos quais protótipos de políticas neoliberais circulam por locais, territórios e escalas, geralmente transnacionalmente, para serem reempregados em outro local. (BRENNER,N;PECK,J ; THEODORE,N 2012, p. 24)

Podemos identificar três grandes "protótipos" de modelos de atuação que se enquadram na descrição acima: a trajetória de consolidação de um modelo de urbanização de Favelas (*slum recovey*); a contaminação pelo modelo de "*arquitetura do espetáculo*", no caso do Rio de Janeiro, decorrente dos preceitos do planejamento estratégico; e a adoção do modelo Chileno/Mexicano de provisão de habitação de baixa renda pelo Mercado. Estes modelos circulam por organismos de financiamento tais como Banco Mundial, o FMI, o BID, a UNHABITAT, etc., constituindo *redes de compartilhamento de conhecimentos* que, através de eventos, publicações e consultorias, vão consolidando roteiros de atuação que deverão ser seguidos para determinada situação. Vejamos cada um destes casos.

No caso do PMCMV, identificamos a referenciação do Programa Moradia ao modelo chileno e que seria a base do Programa de Governo do PT:

O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana, que já vinham sendo consideradas pelo empresariado da construção civil como os modelos mais adequados para dinamizar a produção habitacional (CARDOSO, A.L.; JAENISH, S.; ARAGÃO, T. 2017, p. 29).

Como foi exposto no Capítulo 2, o Favela-Bairro financiado pelo BID nos anos 1990 vai ser exportado primeiramente em nível nacional e depois internacionalmente. De acordo com Cardoso (2007), o “sucesso” da experiência brasileira vem transformando os programas locais em vitrines e em exemplos para outros países, tanto na América Latina como na África, com o apoio *das instituições multilaterais*. Como já referimos, se a consolidação de um modelo tem dimensões positivas, mas a sua cristalização corre o risco de *desterritorializar* as intervenções, aplicando um modelo "pronto-a-vestir" em contextos socioeconômicos distintos. Neste caso, o Brasil e o Rio de Janeiro são exportadores de referências, elevando a urbanização de favelas a patamares que superam a dimensão material, adquirindo caráter simbólico e artístico também. Em 2010, o Museum of Modern Art (MoMA) inaugurava a exposição "Small Scale, Big Change: New Architectures of Social Engagement", onde foi apresentado o projeto do PAC-UAP de Mangueiras.

Esta exposição, chancelada pela elite artística internacional, indicava uma série de práticas arquitetônicas vinculadas a programas sociais, consolidando um processo de ruptura com o modelo hegemônico da *"arquitetura do espetáculo"*. Este modelo assentava em grandes obras icônicas, principalmente quando inaugurado o Museu Guggenheim Bilbao de 1997, questionado no marco da crise financeira de 2008. Este modelo hegemônico tem sido tratado em literatura recente como sinônimo da materialização formal na arquitetura do processo de neoliberalização. Destaco duas publicações sobre o tema: A "Arquitetura na era digital-financeira: desenho, canteiro e renda da forma", onde Pedro Fiori Arantes (ANO) analisa como as cidades globais concorrem entre si através de um modelo de Planejamento Estratégico, apostando em mecanismos midiáticos para se diferenciarem e recorrendo aos efeitos icônicos da arquitetura com o objetivo de atrair o capital financeiro, valorizando-se na sociedade de consumo:

"Planejamento Estratégico é apoiado na execução de grandes projetos, de valor icônico, com potencial de revitalização urbana e promoção da imagem da cidade."(...) "Do ponto de vista da acumulação capitalista suas obras são exceções e não a regra na produção social do espaço. Exceções em diversos sentidos. Embora respondam por menos de 0,1% da produção arquitetônica mundial, ocupam a quase totalidade das revistas especializadas, das exposições e prêmios, além de se tornarem parâmetros para o sucesso profissional (ARANTES, 2010).

Curioso entender como o próprio Favela Bairro foi apropriado pelas primeiras experiências de planejamento estratégico no Brasil. No entanto, nesse momento, o efeito icônico foi mobilizado, sobretudo, por outro programa nas áreas formais, o Rio Cidade. Quando se formula o PAC-UAP, existe a confluência de fatores que vai contaminar as intervenções por essa concepção icônica. Entre eles, o aumento do volume de recursos, a visibilidade por parte dos agentes políticos, e a remuneração de capital por parte das construtoras. Esses interesses dos agentes vão acionar tanto o modelo dos megaeventos¹²⁹ como aludir ao modelo colombiano de Urbanização de Favelas¹³⁰. Como analisado no Capítulo 3, os principais impactos destas concepções foram o não atendimento às intervenções que as populações consideravam necessárias (saneamento, pavimentação e equipamentos) e a distribuição desigual dos equipamentos nos territórios. Vimos, também, na Colônia Juliano Moreira que o planejamento que avançava com algum controle social foi alterado pelos megaeventos.

Para o campo da arquitetura, é paradoxal o movimento onde um certo tipo de práticas que chancela uma crítica ao modelo da *arquitetura neoliberal* acaba por ser contaminada pela concepção que pretendia criticar originalmente. Em "The architecture of neoliberalismo", Douglas Spencer (2016) identifica no discurso de Patrick Shumacher¹³¹ o expoente da arquitetura neoliberal onde se propõe uma abordagem radicalmente *bootom-up* da concepção da forma através da metodologia paramétrica livre dos preceitos do planejamento. Em palestra no Festival de

¹²⁹ Olimpíadas e Copa do Mundo

¹³⁰ Resumo e referencia do modelo de Medellin

¹³¹ Patrick Shumacher é sócio-diretor do escritório de Zaha Hadid (falecida em 2016) cujo percurso e obra foi internacionalmente premiado com destaque para o Prêmio Pritzker. texto de 2013 "*Urbanismo de Livre Mercado - A arquitetura para além do Planejamento*"

Arquitetura de Berlim¹³², Patrick Shumacher enumerava oito pontos esclarecedores acerca das suas preposições, a saber:

- 1) Regulemos o escopo do planejamento: não mais agendas de engenharia social;
- 2) Abolição de todas as regras de uso do solo;
- 3) Acabar com as improdutivas formas de protecionismo;
- 4) Abolição de todos os parâmetros mínimos de habitação;
- 5) Abolição de todas as formas de habitação social;
- 6) Abolição de todos os subsídios governamentais;
- 7) Abolição de todas as formas de regulação do mercado de rendas;
- 8) Privatização de todas as ruas, praças, espaços públicos e parques e, se possível, bairros inteiros.

Neste modelo conceitual, essas concepções seriam elaboradas através da arquitetura paramétrica. Esse tipo de arquitetura se baseia em modelos computacionais que geram formas através de algoritmos matemáticos em detrimento da concepção humana. Esse tipo também aciona noções de estruturas naturais, procurando reproduzir estruturas biológicas supostamente mais legítimas do que aquelas produzidas pela ação humana. Quando analisamos as implantações do PMCMV, no Capítulo 3, identificamos a *grelha-minima* estabelecendo claramente um padrão parametrizável. Os algoritmos necessários para desenhar uma implantação do PMCMV são relativamente simples. O terreno é plano, a distância entre blocos determinada pela legislação, e o polígono geométrico da implantação, ou como colocou o projetista, resolve o *quebra-cabeças*. Ao mecanizar o processo de geração da forma, desvinculamos a forma da sua construção social. Encontramos, assim, no PMCMV, a noção neoliberal da tentativa de despolitizar a geração da forma, e no limite, a passagem da construção social do sentido estético para esta ser o resultado natural de algoritmos que traduzem a lógica de mercado.

É na análise destes processos que podemos afirmar que ambos os Programas PAC-UAP e PMCMV acionam dimensões que Brenner, Peck e Theodore (2012) caracterizam como parte de um processo “neoliberalizante”. No entanto, é preciso ficar bem claro que tal acepção não está associada a uma possível adoção pelo PT de uma política neoliberal. No mesmo texto, os autores procuram deixar claro que os processos neoliberalizantes podem se dar em conjunturas “locais específicas” moldadas por agendas intervencionistas do Estado, como o Keynesianismo e o nacional-desenvolvimentista”, dando como exemplo “Chile pós-nacionalização de Pinochet, a Grã-Bretanha pós-resgate do FMI e os EUA em processo de desindustrialização de Reagan”. É nesse sentido que se faz necessário

¹³² Ver mais em: <<https://www.dezeen.com/2016/11/18/patrik-schumacher-social-housing-public-space-scraped-london-world-architecture-festival-2016/>>.

aprofundar os mecanismos políticos para a sua implementação num período de Governos com uma construção ideológica oposta a estes preceitos.

5.1 A política habitacional “lulista”

O termo "lulismo"¹³³ vem sendo utilizado na ciência política como hipótese para caracterizar as políticas dos governos do Presidente Lula, sobretudo a partir da sua reeleição em 2006. No entanto, André Singer (2017), cientista político e importante militante do PT, remete a sua "invenção" do termo para o momento em que o PT assume o governo, abandonando a sua posição crítica radical ao capitalismo tendo em vista a possibilidade de "tomar o poder" e, assim, conseguir governar em alianças com setores anteriormente hostis a uma agenda progressista:

Tendo em vista **o histórico radical do Partido dos Trabalhadores**, talvez **o aspecto mais marcante da experiência de governo iniciada em 2003** tenha sido a opção em favor de um modelo de utilização intensiva das “margens disponíveis” para melhorar as condições de vida dos brasileiros de baixa renda, porém **sem confrontar o capital**. “...” Em lugar da proposta de uma ruptura, que havia caracterizado a construção petista desde a fundação, **foi desenhado um acordo, por meio do qual as linhas macroeconômicas neoliberais seriam respeitadas para que certas políticas sociais, sobretudo aquelas voltadas aos mais pobres, pudessem ser transformadas em realidade** (SINGER; ÁRABE, 2017, "Balanço de uma experiência histórica" in Caderno de Contribuições para o 6º Congresso Nacional do PT, 2017).

Embora a gênese do "Lulismo" seja apontada como uma guinada ideológica logo no primeiro mandato, a consolidação do que seria a política "Lulista", e o modo de colocá-la em prática, só se firmaria no segundo mandato de Lula. Francisco Oliveira, André Singer, Ruy Braga, entre outros, sugerem uma nova configuração ideológica a partir de 2006, que mistura elementos de esquerda e de direita em nome de uma manutenção da estabilidade e da ação distributiva do Estado. Parte da alteração é interpretada com a transformação da base eleitoral de apoio que, em relação à primeira eleição, se concentra num maior apoio a Lula das faixas de

¹³³ O "Lulismo" é caracterizado na trilogia de publicações do CNDIQC - "A Era da indeterminação" OLIVEIRA, Francisco, , Hegemonia às avessas. Para um resumo do termo recomenda-se o artigo de Singer André "Raízes sociais e ideológicas do lulismo" in Novos Estudos 85 novembro 2009

baixíssima renda (menos de dois salários-mínimos) em relação aos eleitores da chamada classe C: "o Brasil eleitoral se dividiu entre ricos e pobres".

Para se manter no "castelo", Lula vai negociando entre a "corte" e as "tropas". Conforme descrevemos, a substituição de Olívio Dutra por Márcio Fortes, do PP, numa tentativa de manter a estabilidade governativa com partidos da base aliada do PT em meio a uma crise política, foi considerada um retrocesso tanto pela ala esquerda do PT, como pelas entidades e personalidade em prol reforma urbana de destacar Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Nabil Bounduki (ROLNIK, 2010; MARICATO, 2014; BONDUKI, 2009). A esta constante negociação, Ruy Braga atribui ao "Lulismo" um modo de regulação das lutas classistas fruto da coalizão de interesses da burocracia sindical e das lideranças dos movimentos sociais em relação ao capital financeiro.

No campo da política habitacional, podemos identificar a internalização da disputa pelos recursos públicos à habitação no seio da institucionalidade criada pelo Estado. Esta internalização da disputa e de sua transformação em consensos de interesses contraditórios, serão permanentes no modo de atuação do "Lulismo". A criação de arenas como o Conselho das Cidades é um símbolo do modo de regulação lulista, mas, como mostramos, os processos de decisão continuariam a ser tomados em reuniões paralelas que dependiam da articulação dos agentes com poder público. Ou seja, não existe uma transformação efetiva das "regras" do jogo. O que existe é a entrada de novos agentes, neste caso, de setores vinculados à agenda pela Reforma Urbana num jogo com as regras estabelecidas. A chegada ao poder do PT permitiu aos movimentos sociais ter acesso a reuniões diretas com a Presidência ou acessar cargos na institucionalidade do Estado. Esta convivência na institucionalidade do Estado criou plataformas de convergência entre setores anteriormente impensáveis.

Os Conselhos das Cidades induzem a convivência. Esse tipo de ambiente foi capaz de criar o projeto de Moradia Digna, em um cenário de confluência de interesses." Os Conselhos ajudaram a aproximar os empresários dos movimentos de moradia, e a CBIC propôs uma ação com os movimentos, tendo em vista a convergência de interesses por mais recursos (Avaliação de Inês Magalhães em entrevista).

A confluência de interesses entre os setores da construção civil, os movimentos sociais e governo ficou bem evidente na campanha moradia digna

lançada em 2007. A campanha integrou praticamente todos os agentes do campo da produção habitacional:

Entidades de trabalhadores, empresariais e de outros segmentos, representantes do poder público, parlamentares, políticos das Frentes Parlamentares de Habitação e pela Reforma Urbana, Fórum Nacional de Reforma Urbana e todos os movimentos sociais e populares em favor da moradia estão unidos pela Campanha Nacional pela Moradia Digna - Uma Prioridade Social¹³⁴.

Toda esta construção levou-nos a formular a seguinte hipótese. A política habitacional e de urbanização de Favelas teve um papel central na ascensão do PT ao poder, e, posteriormente, foi instrumental na construção de alianças e/ou convergência de interesses entre os agentes sociais. Os Programas contemplam a grande maioria dos agentes no campo da produção. No entanto, cada um dos Programas e modalidades têm como agentes protagonistas de diferentes setores da base social e financeira de apoio dos Governos PT e seus aliados políticos. O MCMV "Mercado" promove os interesses não só do setor imobiliário, mas também do mercado financeiro via acionistas. O MCMV Entidades procura atender aos movimentos sociais de moradia, mas aos transformá-los em agentes promotores, enfraquece o seu papel enquanto sujeito social contra-hegemônico. O PAC-UAP, repassando fundos para Estados e Municípios, garantiu a estabilidade governativa através da aliança com o PMDB articulado com os interesses com o setor da construção pesada¹³⁵.

Poderíamos afirmar, assim, que a disposição dos agentes na estrutura social da produção foi determinante para a relativa longevidade do "Lulismo". Falta entender como os interesses do mercado se sobrepuseram. A análise de Pierre Bourdieu (2000) colabora com essa compreensão:

A estrutura de distribuição do capital e a estrutura da distribuição dos custos, ela própria ligada principalmente ao tamanho e ao grau de integração vertical, determinam a estrutura do campo, isto é, as relações de força entre as firmas: o domínio de uma parte importante do capital (da

¹³⁴ Lista de entidades disponíveis em <<http://www.moradiadigna.org.br/moradiadigna/v1/index2.asp?p=12>>.

¹³⁵ Em artigo do site JusBrasil citando Folha News- "Divisão de verbas do PAC privilegia capitais do PT" <http://justilex.jusbrasil.com.br/noticias/13200/divisao-de-verbas-do-pac-privilegia-capitais-do-pt> (Complementar com análises da distribuição de recursos e mapa eleitoral ao longo do período em estudo)

energia global) confere com efeito um poder sobre o campo, logo sobre as empresas menos dotadas (relativamente) de capital, ela comanda igualmente o direito de entrada no campo e a distribuição das hipóteses de lucro." ... "o dominante é aquele que ocupa na estrutura uma posição tal que a estrutura age a seu favor". (BOUDIEU, P. 2005 p25-26)

Embora a análise de Bourdieu seja entre empresas que operam no mercado, podemos rebater tal análise para uma estrutura de produção internalizada no seio do Estado. O capital historicamente acumulado pelo mercado e pelas elites econômicas capturou a concentração em si dos meios de produção de moradia. As terras, as máquinas, a estrutura organizacional, e até mesmo o arcabouço jurídico-burocrático. Ou seja, no esquema de análise de Bourdieu, eles ocupavam a posição dominante, comandando o direito de entrada na estrutura.

Se inicialmente o capital político adquirido pelo Movimento da Reforma Urbana e pelo PT tivesse conseguido colocar em prática avanços, garantindo um lugar na estrutura social da produção de moradia, não conseguiu ou não quis alterá-lo. Até 2006, haveria um equilíbrio na disputa entre o capital político e o capital produtivo acumulado historicamente. A partir das eleições de 2006, fragilizadas politicamente com o deslocamento da base de apoio para faixas de baixíssima renda com menor capital político/ideológico, as forças de mercado passaram a desempenhar o papel dominante. Segundo a dedução de Bourdieu, as relações de forças do mercado passaram a utilizar, assim, a estrutura a seu favor.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Terminaremos o texto sintetizando algumas considerações com o objetivo de contribuir para uma agenda de pesquisa e atuação nas políticas públicas. A primeira é uma constatação da evidência inicial, de que a política impacta a forma. A concepção da forma urbana não começa no ato de projeto. Do ponto de vista teórico, entendemos como positiva uma maior aproximação dos estudos em torno da morfologia urbana à abordagem da teoria crítica. Assim como o reconhecimento da necessidade de nas análises do tipo sintaxe espacial, que tendem a naturalizar o processo de urbanização, incluir os processos de disputa e construção social do espaço.

Uma segunda evidência está relacionada às políticas públicas. O aumento da escala de intervenção altera a estrutura social da produção. Ou seja, não é possível, com base em experiências municipais, modelar um programa federal. A ampliação de escala de intervenção com o aporte de volumes de investimento mobiliza novos agentes e altera as relações de força no interior da estrutura social de produção. Apontamos dois efeitos no aumento da escala que permanecem como desafios ao campo de estudos: como aumentar a escala sem *desterritorializar* as intervenções? Como aumentar a escala sem perder o controle público para o mercado?

Por último, as tensões e contradições clássicas entre reformismo ou revolução da social-democracia e socialismo são ressignificadas, mas continuam como pano de fundo. Democracia representativa ou democracia direta, cidadania ou mercado, permanecem como desafio não superado. A falta de participação e controle social identificada em ambos os programas, com exceções pontuais, é uma das explicações da distancia entre obra e as reais necessidades das populações. Tal como formulado por Boaventura de Sousa Santos (2002), no desafio colocado à esquerda de "democratizar a revolução e revolucionar a democracia", por enquanto só a revolução se democratizou.

Apesar da análise empreendida tender para uma perspectiva de "derrota" das concepções que o Movimento pela Reforma Urbana postulava, as experiências analisadas confirmam validade de algumas das suas concepções. Outras conclusões permitem-nos, ainda, a possibilidade de uma atualização das

preposições. A "derrota" das concepções do Movimento pela reforma urbana não significa que as populações nos territórios estudados tenham sentido uma piora nas suas condições de vida. Como exemplo, durante o período 2003-2010, Alemão e Rocinha experimentaram melhorias nas condições gerais de suas favelas, em especial, nas questões de infraestrutura bem como na diminuição da desigualdade dentro do território (CARVALHO, 2016). Ou seja, apesar de ser um quase truismo é importante que conste que as políticas sociais implementadas por Lula, que vão para além do PAC-UAP, diminuíram a desigualdade e melhoraram os índices de precariedade habitacional.

Identificou-se que habitação quando produzida em programas de urbanização de assentamentos precários obtém resultados mais adequados ao território e às respectivas populações do que a habitação produzida em programas exclusivamente de produção de moradia. Apesar de não ser nenhuma novidade, políticas públicas habitacionais devem ser, antes de tudo, políticas urbanas. Percebemos, no entanto, a dificuldade de articular Habitação de Interesse Social e Urbanização de Favelas. Ainda se assiste a uma separação tanto acadêmica como de políticas públicas entre os dois campos com rebatimentos nos dois Programas (PMCMV-HIS / PAC-UAP - Urbanização de Favelas). Foi identificada a sua construção histórica desde os períodos remocionistas até a construção de grandes conjuntos, e mesmo nas metodologias do Favela-Bairro. A pesquisa e prática de como atender à Favela utilizando estes territórios na produção de moradia digna necessita ainda de maior esforço de investigação.

Ficou confirmada que a habitação de interesse social e a urbanização de Favelas só poderão ser atendidos através da atuação do Estado. A iniciativa privada não tem rentabilidade para atender a população de baixíssima renda. A produção autogestionada não detém a escala tampouco dispõe da atuação na Urbanização de Favelas para atender ao problema.

Nas esfera do Estado, ficou confirmado que nos casos onde havia estruturas estatais com maior capacidade institucional e capital político, haveria, ao mesmo tempo, uma menor subordinação aos interesses do mercado. O financiamento das campanhas e esquemas à margem da lei continuam a ser os mecanismo de captura

do poder político pelo mercado, embora também se assista à institucionalização deste processo.

Nos casos onde havia estruturas do Estado e instrumentos de planejamento consolidados e atuantes, as intervenções têm melhor articulação urbanística. O controle social e a gestão democrática das intervenções contribuem para soluções mais adequadas. Os sujeitos sociais que atuam fora da institucionalidade do Estado, e mais próximos do território, têm maior capacidade de influência na forma construída. Por sua vez, os sujeitos sociais que atuam com maior vínculo às instituições tem maior capacidade de influência na formulação de políticas.

Existe um hiato entre os movimentos sociais de luta pela moradia, a urbanização de favelas e os novos sujeitos sociais que emergem destes territórios. Caso esta defasagem consiga ser superada, o potencial de influência nas políticas públicas poderia aliar uma capacidade de influência da forma construída e o poder de influência na formulação de políticas.

Os principais problemas nos Programas em estudo resultam de momentos diferentes. Podemos afirmar que no PAC-UAP, a principal crítica não é na modelação do programa, ou seja, a sua formatação permite, como vimos, resultados diversos e positivos. É durante a execução do programa que uma série de estruturas herdadas da construção histórica distorcem os seus objetivos, sobretudo na subordinação do poder local às lógicas clientelistas de mercado. Já no PMCMV, é a própria formulação do programa que institucionaliza a subordinação do poder público à lógica do (não) planejamento.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009 - (Coleção Habitare, v. 10).

ABREU, M. Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. **Revista do Rio de Janeiro**, Niterói, v. 1, n. 2, 1986.

ABREU, M. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iplanrio, 1997.

ABREU, M. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. **Espaço & Debates**, 37, 1994.

ALEXANDER, C. **A pattern language**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2013 [1977].

AMORE, Caio Santos; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO; Maria Beatriz Cruz, Minha Casa... E a Cidade?: Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros, Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2015.

ANDRADE, L. Para além da Unidade Habitacional: pela moradia e pela cidade no contexto da construção da [minha] casa e da [minha] vida. **Relatório final**. UFRJ – PROURB – CiHabE, 2015.

ANDRADE, L.; DEMARTINI, J.; CRUZ, R. A banalidade do mal na arquitetura: desafios de projetos do Programa Minha Casa Minha Vida. **e-metropolis**, n. 17, jun. 2014.

ARANTES2011 - Palestra no PRÁTICAS DE MORAR: Ciclo Intenacional de Debates - ONG Cidade

BARAVELLI, J. **Trabalho e Tecnologia no PMCMV** - Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) FAU/USP 2010

BIANCO, Mila Henriques Lo - O PAC-Manguinhos: política urbana, usos e representações da cidade - Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação - CPDOC/FGV 2011

BICCA, P. Arquiteto a Mascara e a Face - Projeto 1984

BONDUKI, N (2009) Do Projeto moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. Teoria em Debate. Edição 82, p. 8-14, 01 mai. 2009

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4ª edição. São Paulo: Estação Liberdade, 2004 [1994].

BONDUKI, N.; KOURY(2014), A. P. **Pioneiros da habitação social**. São Paulo: v.2: "Inventário da produção pública no Brasil entre 1930 e 1964". Editora Unesp;. Edições Sesc, 2014a

BOURDIEU, P 2000 **As Estruturas Sociais da Economia** - Edição Instituto Piaget Lisboa 2001

_____ (1980). O Capital Social – Notas Provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (org.). Escritos de educação. Petrópolis: Vozes, 1998

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização? **Cad. Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39, jan./jun. 2012.

BRENNER, N. What is critical urban theory? **CITY, VOL. 13, NOS. 2–3, JUNE–pp.199 -207 SEPTEMBER 2009 Routledge**

BRUM, M. Cidade Alta: História, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em História). ICHF/UFF, Niterói, 2011.

BUENO, L. **Projeto e favela**: metodologia para projetos de urbanização. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). FAU/USP, São Paulo, 2000.

BURGUIÈRE, E. et al 2016 **Produção social da moradia no Brasil: Panorama recente e trilhas para práticas autogestionárias ARCHE / FBR Letra Capital** editora 2016

BURGOS, M. B. "Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro". In: ALVITO, M.; ZALUAR, A. (orgs). **Um século de favela**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, pp. 25-61.

CADE2016 - Conselho Administrativo de Defesa Econômica Processo - 08700.007776/2016-41 Histórico de Conduta

CALDEIRA, T. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, Editora 34/Edusp, 2000

CARDOSO, A. L. (2007) Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos MetrÓpole**, 17, pp. 219-240, 1º sem., 2007.

CARDOSO, A. L. **A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro in Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare).

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira da urbanização de favelas. **Cadernos MetrÓpole (PUCSP)**, v. 17, p. 219-240, 2007.

CARDOSO, A. L. R. *O Programa Favela Bairro – uma avaliação*. SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT – HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. *Anais...* São Paulo, 2002.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. **Avaliação do programa minha casa minha vida na região metropolitana do rio de janeiro**: impactos urbanos e sociais. Relatório final. INCT Observatório das MetrÓpoles/IPPUR/UFRJ, 2015.

CARDOSO, A. L.; JAENISH, S; ARAGÃO, T, 2017 **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise** INCT/Observatório das MetrÓpoles - Letra Capital 2017 Rio de Janeiro

CARDOSO, A.; MELLO, I.; JAENISCH, S. “A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições”. In: AMORE, C.; SHIMBO, L.;

CAVALCANTI, Mariana A espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da ‘PACificação’ **DILEMAS**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol.6 - nº2 - 2013 - PP.191-228

CARDOSO, E. D. A invenção da Zona Sul: Origens e difusão do topônimo Zona Sul na geografia carioca. **GEOgraphia**, 11 (22), 2009.

CARDOSO, M. **Como morre um projeto de policiamento comunitário: O caso do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho**. 2010. Tese (Doutorado em Antropologia Social), PPGAS, Universidade de Brasília, 2010.

CARVALHO, C. **"Cidades" dentro da Cidade? A Estrutura Socioespacial de Favelas Cariocas no Período Lula (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). 2016. IPPUR, UFRJ, 2016.

CARVALHO, C.; PATRICIO, N.; SCHUETT, N. **A importância das áreas de uso comum em projetos de habitação social: o caso programa Minha Casa Minha Vida**. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v. 3, n. 2, 2014.

CARVALHO, J. M. **Os bestializados**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CONCEIÇÃO, W. 2016, **Condomínio, favela ou comunidade? Sobre um condomínio do PMCMV e suas possíveis identidades na dinâmica urbana carioca** – IIUrbFavelas Rio de Janeiro 2016

COSTA, Maria Elisa. (Org.). Com a palavra, Lucio Costa. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000

CUNHA, J. B. "Deus me livre! Vou rezar muito e pedir para não cair nesse Cantagalo": negociações e conflitos em jogo no processo de implementação de políticas públicas em uma favela da cidade do Rio de Janeiro. **Revista Mosaico**, v. 5, n. 8, 2014.

DE PAOLI, D.; PINA, S. A. M. G. Desenho Urbano nas áreas habitacionais: uma metodologia de análise conceitual. Uma metodologia de análise dos conceitos de desenho urbano em propostas de projeto e intervenção no ambiente construído. In: NUTAU, 7., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2008. p. 1-18.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). 2003. FAU/USP, São Paulo, 2003.

DIAS, E. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida Negócios, votos e as reformas da habitação**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). 2012. Departamento de Ciência Política, USP, São Paulo, 2012.

FARIAS, J. S. **A forma da inFORMAlidade: uma análise da morfologia urbana da Rocinha**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). 2009. PROURB, UFRJ, 2009.

FERREIRA, R. **AUTOGESTÃO e HABITAÇÃO**: entre a utopia e o mercado. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

FIGUEIREDO, C. C. et al. Análise da evolução urbana da cidade do rio de janeiro A partir de mapas históricos. **Revista Brasileira de Cartografia**, N. 65/3: 511-527, 2013.

FIGUEROA, M. 2006 **Habitação coletiva e a evolução da quadra** - Texto apresentado no Seminário Hipótesis de Paisaje 05 - Cordoba 2005 publicado no site vitruvius disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.069/385>

FIX, M. ;ARANTES, P 2009 Pacote Habitacional de Lula é a privatização da política urbana www.correiodacidadania.com.br Disponível em <<http://www.correiodacidadania.com.br/politica/3560-29-07-2009-pacote-habitacional-de-lula-e-a-privatizacao-da-politica-urbana>> acesso em 21/11/2017

GADELHA, R. M. A. F. A Lei de Terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. **Revista História**, São Paulo. 120, p. 153-162, jan./jul. 1989.

HARVEY, David. Espaços de Esperança. São Paulo: Edições Loyola, 2004. Cap. 12 – O Arquiteto Rebelde em Ação p. 305-334

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1986, pp. 301- 316.

INZAGA, F.; PEREIRA, M. A MOBILIDADE URBANA NA URBANIZAÇÃO DAS FAVELAS NO RIO DE JANEIRO. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 4, mai. 2014

INZAGA;PEREIRA2014 **A Mobilidade na Urbanização das Favelas no Rio de Janeiro** Cadernos do Desenvolvimento Fluminense nº4 Rio de Janeiro 2014

IPEA (2012). **O Conselho Nacional das Cidades na Visão de seus Conselheiros**. Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. 2012.

SILVA 2012 Carta a Zuenir Ventura in: O Novo Carioca / Jailson de Souza silva, Jorge Luiz Barbosa e Marcus Vinicius Faustini - Rio de Janeiro: Morula Editorial , 2012

LAGO, L. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2012.

LAGO, L. C.; RIBEIRO, L. C. Q. A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, 5, pp. 37-59, 2001.

LO BIANCO, M. **O PAC-Manguinhos: política urbana, usos e representações da cidade**. Monografia (Graduação em Ciências Sociais). 2011. FGV, Rio de Janeiro, 2011.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida. In **Textos para Discussão** (IPEA), 1886, 2013.

LYNCH, K. **A boa forma da cidade**. Lisboa: Edições 60, 1981.

LYNCH, K. **Imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1997 [1981].

MAGALHÃES, F., VILLAROSA, F. (2012). Urbanização de favelas: lições aprendidas. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

MARANHÃO, J. B. P. **Biblioteca parque da Rocinha: cotidiano, cultura e cidadania num equipamento cultural carioca**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). 2015. CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 2015.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrôpole**, nº 21, pp. 33-52, 1º sem., 2009.

_____. O impasse da política urbana no Brasil, Editora Vozes: Petropolis RJ 2014

MARTINS, J. S. **O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MELLO, M. A. B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Espaço e Debates**, ano VIII, n. 24. São Paulo: NERU, 1988.

MELLO, M. A. B. C. Política de Habitação e Populismo - O Caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 3, n. 1, 1990.

MELLO, M. A. B. C. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. **RUA**, Salvador, 2 (2), pp. 37-59, 1989.

MONTEIRO FILHA, D. C.; COSTA, A. C. R.; ROCHA, E. R. P. Perspectivas e desafios para inovar na construção civil. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 353-410, mar. 2010.

MORETTI, R. 1997 Normas Urbanísticas para Habitação de Interesse Social
Recomendações para elaboração São Paulo IPT 1997

NAKAMURA, Milton 2017 - Apresentação em colóquio - urbanização de favelas.
Desafios para urbanizar, integrar e garantir moradia adequada - São Paulo
Setembro 2017

NETTO, V. M.; SABOYA, R. T. De; VARGAS, J. C. Fatores morfológicos da vitalidade urbana: Uma investigação sobre o tipo arquitetônico e seus efeitos. **Arquitextos**, São Paulo, ano 15, n. 170.02, Vitruvius, mai. 2015.

NETTO, V.M. **A cidade como resultado: Consequências de escolhas arquitetônicas** in: Cidade e movimento : mobilidades e interações no desenvolvimento urbano BALBIM, R.; KRAUSE, C, LINKE, C (org) – Brasília : Ipea : ITDP, 2016. Capítulo 5 pp-101-130+

NETTO, V.M et al 2014 **Mobilidade, Oportunidades, Capital Social e Apropriação: Impactos de complexos habitacionais do PMCMV** Paschoalino, R, ; Macedo, S., Furtado, M. ; Cantarino, J. ; Moreira, M.C. - 3º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social - Porto Alegre 2014

NUNES, M. J. "A habitação popular na revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro". In: MELLO, M. A.; MACHADO, L. A. et al. (Org.) **Favelas cariocas ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

OLIVEIRA, B. 2016 Políticas Públicas e Participação Social no PAC das Favelas . In Vida Social e Política nas Favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão IPEA

PAOLI, D. ; PINA, S. 2008 - **Desenho Urbano nas áreas habitacionais: uma metodologia de análise conceitual. Uma metodologia de análise dos conceitos de desenho urbano em propostas de projeto e intervenção no ambiente construído.** 7º Seminário Internacional espaço Sustentável, Inovações em edifícios e cidades. NUTAU/USP 2008

PASTERNAK, Suzana. A favela que virou cidade. In: Valença, Marcio Moraes (org). Cidade (i)legal. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. Capítulo 5, p. 73-108

PATRASSO, A. Cidade, espaço e conflitos sociais no Rio de Janeiro da República Velha: identificar, vigiar e controlar. In: 15º Encontro Regional de História da ANPUH-Rio, 2012, São Gonçalo/RJ. **Anais...** 15º Encontro Regional de História da ANPUH-Rio, 2012. p. 1-13.

PEREIRA, M. S. A mobilidade urbana na urbanização das favelas no Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 4, mai. 2014.

PEREZ, M. A. M. **A produção social do espaço urbano nas periferia da metrópole:** A incorporação da Antiga Colônia Juliano Moreira no tecido formal do Rio de Janeiro. 2014. Dissertação (Mestrado em Urbanismo), PROURB, UFRJ, 2014.

PETRAROLLI, J. (2015) O tempo nas urbanizações de Favelas – Contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Dissertação de Mestrado. UFABC

PERLMAN, J. **O mito da marginalidade.** Favelas e política no Rio de Janeiro. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 377p.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (PDS). Complexo do Alemão. **Relatório.** Caderno de Resultados. Coordenação: Ruth Jurberg, Marcela Moreira e Sandra Freitas [s.d.].

QUIJANO, A. **A questão urbana na América Latina.** Rio de Janeiro: Forense - Universitária, 1978.

REGINO, T. 2017 - Apresentação em colóquio - urbanização de favelas. Desafios para urbanizar, integrar e garantir moradia adequada - São Paulo Setembro 2017

RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **Rio de Janeiro: Transformações na Ordem Urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

RIBEIRO, L. C. Q. **Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção da Habitação**. In: Solo Urbano. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

RIZEK C.; AMORE, C.; CAMARGO, C. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 27, n. 72, p. 531-546, Set./Dez., 2014.

ROCHA, Daniella Da Favela ao Conjunto: A trajetória da CCPL entre o abandono, a remoção e a urbanização. 2016 Tese (Doutoramento em História, Política e Bens Culturais) CPDOC/FGV 2016

RODRIGUES, E.; MINEIRO, E. “Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção”. In: LAGO, L. C. do. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, pp. 19-48.

RODRIGUES, E. 2013 **A Estratégia Fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia** - Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) FAU/USP 2013

RODRIGUES, R. I. **Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão / Organizadora: Rute Imanishi Rodrigues**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

RODRIGUES, R. Urbanizar as ‘baixadas’: reflexões sobre projetos de urbanização de assentamentos precários em Belém (PA). In: XVII Enanpur. **Anais...** São Paulo: FAU/USP, 2017.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

_____ 2010 Entrevista publicada Revista Fórum Janeiro 2010 e no site: raquelrolnik.wordpress.com disponível em

<https://raquelrolnik.wordpress.com/2010/02/22/as-tragedias-sao-frutos-das-opcoes-politicas/> acesso em 15/12/2017

ROMAGNOLI, A. J. **O Programa “Minha Casa, Minha Vida” na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). UFSCar, São Paulo, 2012.

ROSSI, A. **A arquitetura da cidade.** São Paulo: 1966.

ROYER, L. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2014.

SABOYA,R 2017 **Fatores morfológicos da vitalidade urbana: uma investigação sobre a arquitetura e seus efeitos** in:Efeitos da Arquitetura Os impactos da urbanização contemporânea no Brasil NETTO, V; SABOYA,R, VARGAS, J; CARVALHO,T (org) FRBH - Brasília, 2017

SAES, D. **A formação do estado burguês no Brasil (1888-1891).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SANTOS, Boaventura de S (Org) 2002 - Democratizar a Democracia Os Caminhos da democracia participativa - Afrontamento 2002

SANTOS, Lidia Borgo **Duarte Impactos da implantação do teleférico como sistema de transporte nas favelas: O caso do Complexo do Alemão.** 2014 Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) Departamento de Engenharia Civil PUC-Rio) Rio de Janeiro 2014

SECCHIN,C.;CALIMAN,N.2008 **Poder Local no Brasil: o Papel do Estado e a Participação da Sociedade Civil na Gestão Municipal** - XXXII Encontro da ANPAD Rio de Janeiro 2008

SETH, M. **Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, o Povo Sobe no Governo Brizola.** Rio de Janeiro: Secretaria de Estado do Trabalho e da Habitação, 1985.

SHIMBO, L. **Habitação social de mercado: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SILVA, H. **Política e estruturação do território: PAC e UPPs no Complexo do Alemão.** 2015. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), IPPUR, UFRJ, 2015.

_____ **As ruínas da cidade industrial: resistência e apropriação social do lugar** 2008 Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), IPPUR, UFRJ, 2008

SPENCER, Douglas 2016 *The architecture of Neoliberalism, How Contemporary Architecture became an instrument of Control and Compliance*. Bloomsbury Academic 2016

TAVARES, I. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 209, pp. 169-187, jul./set. 1997.

TRINDADE, C. “**Não se faz omelete sem quebrar os ovos**”. Política Pública e Participação Social no PAC Mangueiras. 2012. Tese (Doutorado em História Social), Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012.

TRINDADE, C. O Programa de Aceleração do Crescimento – Infraestrutura/Urbanização de Favelas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25, 2009, Fortaleza. **Anais do XXV Simpósio Nacional de História – História e Ética**. Fortaleza: ANPUH, 2009. CD-ROM.

TURNER, J. F. C. “Una nueva visión del déficit de vivienda”. In: LEWIS, D. **El crecimiento de las ciudades**. Madrid: Gustavo Gilli, 1972.

TURNER, J. F. C. **Housing by people**. Londres: Marion Boyars, 1976.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela**. Do mito de origem ao favela.com. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

VALLADARES, L. P. **Passa-se uma casa**. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VENTURA, Z. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

WHITAKER, J. et al 2012 **Produzir Casas ou construir cidades? Desafios para uma novo Brasil Urbano** - WHITAKER, J (coord.) LABHAB; FUPAM São Paulo 2012