

COLEÇÃO ESTUDOS DA CIDADE



## O Rio de Janeiro e o Favela-Bairro

Publicado em RIO ESTUDOS N° 120  
setembro - 2003



**PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**  
Secretaria Municipal de Urbanismo  
Instituto Pereira Passos  
Diretoria de Informações Geográficas

## Dez anos do Favela-Bairro

Há dez anos iniciava-se a análise, junto com o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – do projeto Favela-Bairro que, um ano depois, em 1994, começou a ser implantado. De hoje, dia 30 de setembro, até sexta-feira, dia 3 de outubro, a Prefeitura do Rio de Janeiro estará apresentando, na sede do BID, em Washington, os resultados deste trabalho considerado pelo Banco como o mais importante programa de inclusão de comunidades carentes do mundo. No mesmo dia em que o Prefeito, em nome da Cidade do Rio de Janeiro, apresenta a avaliação do programa e os resultados desses dez anos de trabalho, o **Rio Estudos** publica na íntegra o texto desse discurso.

## O RIO DE JANEIRO E O FAVELA-BAIRRO

---

O Rio de Janeiro apresenta singularidades naturais que definem sua evolução. De frente para a entrada da Baía de Guanabara, a cidade cresceu a partir dali, como centro do poder político – capital do Vice-Reino, do Reino, do Império e da República. Circunstâncias históricas e geográficas que imprimem particularidades à sua organização territorial.

Comunidades de baixa renda e bairros formais coexistem, com muita proximidade territorial, mas com distâncias sociais e diferentes condições de moradia. O Rio busca, há décadas, equacionar a organização de seu espaço e suas questões sociais.

A proximidade entre diferentes estratos sociais é característica do Rio de Janeiro desde sua fundação. Os cariocas disputaram palmo a palmo os terrenos secos entre as áreas alagadiças, manguezais e charcos. Além da falta de solo edificável, o Rio sofria da falta de água, obrigando os mais pobres a se aglomerarem perto de fontes e bicas. E a cidade se justapôs, se amontoou, multiplicando quartos em cima de quartos, escravos e senhores dividindo a mesma casa, trabalhadores e patrões a mesma vizinhança.

O Rio do século XIX, retratado por muitos viajantes, é sujo, mergulhado em lixo e excrementos. As ruas são o habitat dos trabalhadores e escravos de ganho, que usufruem alguma liberdade de ir e vir, e representam todos os perigos. Moradores mais abastados permaneciam enclausurados nos sobrados, protegidos dos perigos da rua. Gilberto Freyre, antropólogo, estudioso dos hábitos coloniais

brasileiros, descreve a função dessas casas urbanas: “... toda gente dentro de casa, especialmente as senhoras e meninos, resguardados do sol, que dava febre e fazia mal, do sereno, do ar encanado; das correntes de ar; do vento; da chuva; dos maus cheiros da rua; dos cães danados; dos cavalos desembestados; dos marinheiros bêbados; dos ladrões; dos ciganos”.

Nessa cidade, desembarcam, em 1808, 15 mil portugueses. O rei de Portugal e sua corte chegam a uma cidade com cerca de 50 mil habitantes. D. João VI decreta a abertura dos portos brasileiros, a liberação das atividades industriais e a criação de instituições financeiras e bancos.

Homens livres, escravos de ganho e libertos continuam, entretanto, no mesmo patamar em que sempre estiveram. Habitam as piores áreas, espremendo-se na tentativa de se manter o mais próximo possível das áreas onde há oportunidade de trabalho, fazendo proliferar os cortiços. Essa população pouca ou nenhuma percepção tem, na época, do processo político que se desenrolava, e vai assistir, surpresa, o fim da monarquia e a chegada do regime republicano.

O novo regime imporá mudanças fundamentais à cidade, limitando as transformações sociais à ordem pública. O quadro populacional se agrava com o contingente de escravos recém-libertos. As condições de moradia para essa massa de pobres são as piores possíveis, multiplicando-se os cortiços, estalagens, casas de cômodos, palafitas.

O movimento sanitarista começa a apontar os riscos potenciais dessas moradias e a demandar sua remoção. Em 1893, o Prefeito Barata Ribeiro começa a destruir os cortiços, inclusive o famoso Cabeça de Porco. Os moradores do Cabeça de Porco juntaram o que restou e montaram seus casebres no Morro da Providência. Outros cortiços derrubados e, mais uma vez, com as sobras, os moradores, que viviam do trabalho na cidade, constroem novos barracos, dessa feita no Morro de Santo Antonio. Começa o processo de ocupação dos morros.

Muito longe dali, em Canudos, no sertão da Bahia, o beato Antonio Conselheiro – místico, visionário – montou um arraial com sertanejos que migravam incessantemente para as margens do Rio Vaza Barris, em busca da salvação, mas onde, dizia-se, a terra era fértil e a comida abundante. Talvez essa tenha sido a primeira favela brasileira. Casas de barro, coladas umas às outras, sem caiação,

formavam um aglomerado quase invisível na paisagem do sertão. Lutando contra esses pretensos monarquistas, o exército republicano foi expulso quatro vezes dos morros que circundavam Canudos, até que a última expedição, em outubro de 1897, destruiu o arraial. Muitos desses soldados voltaram para sua terra, alguns para o Rio de Janeiro, onde, perto do Ministério da Guerra, estava o Morro da Providência. São várias as versões, mas não é difícil imaginar que esses soldados reconheceram a semelhança entre os barracos cariocas e os casebres de Canudos. Lembraram do Morro da Favela, no sertão baiano, onde tinham enfrentado os sertanejos de Conselheiro. E o Morro da Providência virou o Morro da Favela. Outros dizem que na Providência havia a mesma fava, a *favela*, que abundava em Canudos.

Seja como for, fica nomeada aí uma forma de habitação popular que, com sua realidade e sua mítica, se tornou tão brasileira quanto a caipirinha e o samba.

No limiar do Século XX, as grandes potências européias já haviam feito suas mudanças urbanísticas, sua cirurgia física e social nos moldes franceses. O Brasil, candidato a ingressar no moderno mundo do capital, tem urgência em abandonar sua feição colonial. Centro político do país, com papel privilegiado na economia cafeeira, décimo quinto porto do mundo, o Rio precisa organizar seu espaço urbano. Os sanitaristas são os primeiros a levantar a urgência da remodelação. Ainda que mais não fosse, pela saúde dos cidadãos.

Em 1904, o governo impõe uma vacinação obrigatória, visando debelar os surtos de varíola. A população reage violentamente, no episódio conhecido como a Revolta da Vacina. O levante foi vencido, mas alertou a elite local sobre o perigo que representava a massa dos vizinhos miseráveis.

Cabe ao Prefeito Pereira Passos implementar a primeira grande intervenção estatal no meio urbano, reorganizando o espaço segundo a nova configuração econômica e política do Rio de Janeiro.

O processo de abertura de espaços públicos implicou a demolição de quarteirões inteiros. Surge uma nova cidade, que atrai gente de todos os lugares da área rural, todos certos da possibilidade de melhoria de vida. Os trabalhadores, para garantir sua permanência próxima ao centro comercial e financeiro, buscam os morros do Centro que ainda oferecem espaços para ocupação – Providência, São Carlos, Santo Antonio.

Na década de 20, as contradições da cidade se acirravam, junto com a República Velha. As favelas se expandiram. A Prefeitura decide interferir no crescimento urbano, adaptando-o aos interesses do Estado. É formulado o Plano Agache, que oficializa a separação das classes sociais no espaço urbano e condena as favelas à erradicação. Em contrapartida, Agache prevê a construção de moradias nos subúrbios, com infra-estrutura básica para receber a população retirada das áreas centrais. O Plano nunca chegou a ser posto em prática, atropelado pelas mudanças políticas na capital, que trariam Getúlio Vargas ao poder. Mas o Plano deixou algumas referências que terminaram por ser implementadas, como a abertura da Avenida Presidente Vargas, que expulsaria mais gente pobre da área central.

As moradias oficiais, acessíveis a essa população pobre ficam longe demais. Restam os morros íngremes, mangues e margens inundáveis de rios.

A decisão de invadir as áreas não oficiais já havia sido tomada há muito tempo, quando da derrubada dos primeiros cortiços, mas as invasões restringiam-se às áreas do Centro. Agora, o processo atingia outras áreas, atraídas pela expansão urbana e demanda de serviços. A ocupação acontece numa espécie de consenso. Áreas sem valor, ocupadas por uma população que constituía mão-de-obra barata e, principalmente, depois de 1945, com o fim do regime fechado do presidente Getúlio Vargas e o processo de democratização, as favelas eram também mananciais de votos. O resultado são as favelas incrustadas nas áreas mais ricas da cidade, num notável movimento de expansão. Em 1942, na Zona Sul, havia dez favelas. Em 1950, já eram 25 para 113 em toda a cidade.

Getúlio Vargas, ainda durante o Estado Novo, propôs a construção dos Parques Proletários Provisórios, no início dos anos 40. Dois parques foram construídos na Zona Sul da cidade, e um na área do Centro, e abrigaram os moradores removidos de barracos. Para resistir a esse processo de remoção e alocação em parques proletários, começam a se organizar as primeiras comissões de moradores, principalmente na Zona Sul.

Mas favela não é prioridade nesse momento. As administrações públicas estão voltadas para a ampliação das vias de acesso à cidade – é aberta a Avenida Brasil, que hoje atravessa o Rio de Janeiro, e a Presidente Vargas. Melhora a comunicação entre o Centro, os subúrbios e a Baixada Fluminense, que começam a

adquirir o caráter de cidades dormitórios, permitindo a manutenção de grande contingente de trabalhadores na periferia.

No final da década, as favelas já são parte notável da paisagem do Rio de Janeiro. De um lado, discursos populistas, em que tudo pode; de outro, os favelados personificam a ameaça à ordem e à saúde urbana. É preciso ordenar a cidade. A tese da remoção volta ao debate e entram em cena as velhas questões sanitárias e legais.

A cidade não para de crescer, recebe imigrantes. Dos anos 50 à década de 70, os governos estão voltados para a expansão da malha viária. A cidade precisa comportar o fluxo dos automóveis. Na época, se instalavam, no Rio, indústrias multinacionais de bens de consumo duráveis, com o setor automobilístico rapidamente chegando à liderança da economia. E a “febre viária” trouxe de volta a cirurgia urbana, que removia bairros inteiros para a abertura de novas ruas. É uma solução para a questão das moradias irregulares. O novo projeto implicava a erradicação de favelas. De 1961 a 1965, o governo Carlos Lacerda removeu 27 favelas, num total de 8.078 habitações.

Essa política de remoção com construção de conjuntos habitacionais é parte de um programa de cooperação chamado Aliança para o Progresso. Foram construídos conjuntos habitacionais como Vila Kennedy, em Senador Câmara; Vila Aliança, em Bangu; Vila Esperança, em Vigário Geral, que reúnem 7 720 casas. Todos sem o necessário envoltório urbano.

Exemplo do fracasso dessas políticas, a Cidade de Deus surgiu com 3 865 casas, 1.600 apartamentos e 1.190 locais de triagem, e recebeu moradores de 63 comunidades.

Apesar do investimento, as favelas continuavam crescendo e os conjuntos habitacionais se degradavam, chegando também a condições de urbanização precárias.

A ameaça da remoção, para os moradores que deixam para trás suas redes de solidariedade e vizinhança para ocuparem áreas a quilômetros dos locais de trabalho, começa a sofrer resistência. O morador da favela vai se constituindo pouco a pouco em sujeito urbano. Já em 57, surge a Coligação de Trabalhadores

Favelados do Rio de Janeiro. E entrou para a história a resistência da Favela do Vidigal à remoção, nos anos 60, mencionada pelo papa, quando visitou a favela.

Durante o regime militar, foi criada, ainda, a Coordenação de Interesse Social da Área Metropolitana, a CHISAM, com a missão de erradicar todas as favelas em dez anos. Conseguiu remover 130 mil pessoas. O Banco Nacional de Habitação constrói, a partir de 64, 32 conjuntos habitacionais, com 40.200 unidades, que abrigam 215 mil pessoas. A inadequação desses conjuntos em termos de serviços e mobilidade continua a mesma.

O debate sobre a viabilidade da urbanização das favelas ganha espaço, e surgem projetos pontuais de intervenção. Favelas e favelados são parte integrante da cidade, e não mais uma ocupação e população provisória.

Nesse campo, como interlocutor do poder público, o morador das comunidades de baixa renda passa a ser alvo da prática da benesse em troca do voto. É o período do clientelismo, onde a instalação da bica d'água é favor.

Em 1979, o Banco Nacional de Habitação inicia o Pró-Morar, urbanizando seis favelas, numa área com a ocorrência de palafitas, chegando a urbanizar cerca de 22 km<sup>2</sup>. No mesmo ano, a Prefeitura do Rio cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Em 1983, o governo do Estado lança o programa “Cada Família, Um Lote” visando à regularização fundiária da favela, que acabou por não apresentar resultados, dada à complexidade do processo.

De qualquer modo, já é consenso que o problema habitacional não se limita à falta de casas – carência social e habitacional estão interligadas –, e que uma alternativa para a solução dos problemas dos assentamentos informais é manter a população nas áreas que ocupam, introduzindo programas integrados de melhoramento de bairros.

Essa nova forma de encarar o problema implicava a formulação de novas “tecnologias” de intervenção, adequadas à especificidade da Cidade do Rio de Janeiro, com sua morfologia urbana tão diversificada. O número de moradores que seriam atingidos e o volume de obras a serem realizadas era enorme, as áreas apresentando situações sociais muito complexas e diferenciadas.

A Prefeitura desenvolvia uma política de intervenções pontuais, mas sistemáticas, nas favelas cariocas pelo menos desde a criação da Secretaria

Municipal de Desenvolvimento Social, que implanta o Programa de Educação Sanitária e o Programa Mutirão Remunerado, que utiliza mão-de-obra das próprias comunidades para a realização de obras de infra-estrutura.

Em 1991, a população favelada do Rio de Janeiro era de 882 mil habitantes.

Em 1992, o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro incorporava os princípios que norteavam o debate sobre reforma urbana, e indicava instrumentos que permitiriam o exercício da função social da cidade e da propriedade. Recomendava a integração das favelas aos bairros, incorporando os moradores no processo. Para operacionalizar as indicações do Plano Diretor, foi instituído, no âmbito da Prefeitura, em 1993, logo no início de meu primeiro governo, o Grupo de Estudos de Assentamentos Populares e, a partir deste, foi criada, em março de 1994, a Secretária de Habitação.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – vinha trabalhando também com a nova abordagem do problema dos assentamentos irregulares, que optava pela implantação de políticas integradas de melhoria dos assentamentos humanos e por enfoques que facilitassem o funcionamento dos mercados de moradia. O Banco trazia já a experiência do acompanhamento dos chamados Programas de Melhoramentos de Bairros, os PMBs, iniciados no Chile, no anos 80. Esse era o momento de juntar esforços para a elaboração de um Programa que se transformaria num dos mais importantes programas para a Cidade do Rio de Janeiro: o Favela-Bairro, e referência para tantos países.

Na sua primeira fase, a partir de 1994, o programa tinha como principal missão integrar e solucionar problemas como saneamento básico, drenagem, contenção e serviços sociais. Mas o Favela-Bairro fincou também um marco na evolução dos programas de melhoramento de bairros, que é a intensificação dos serviços sociais e geração de renda na segunda fase do Programa.

As exceções a essa regra incluíam as áreas de risco, as faixas marginais de proteção de águas superficiais, as faixas protetoras de adutoras e de redes elétricas de alta tensão, vãos e pilares de viadutos. Além das faixas de domínio de estradas e as unidades de conservação ambiental e terrenos do patrimônio municipal.

O Programa superou o conceito tradicional de urbanização e avançou para o conceito de integração. A intervenção nas favelas, além de física, é social, urbana,

apontando para a geração de renda. O Favela-Bairro torna as comunidades acessíveis a serviços públicos, construindo internamente espaços públicos que permitem a convivência. Essa abertura retira as comunidades da situação de guetos e de exclusão urbana – e não só social – a que estavam submetidas. A missão é integrá-las à cidade formal. Para isso, complementa ou constrói a estrutura urbana principal – saneamento e democratização de acessos; cria condições ambientais que levam a leitura da favela como cidade. A política habitacional prevê também a intervenção nos loteamentos irregulares, implantando infra-estrutura e promovendo a regularização urbanística e fundiária. Para a definição das comunidades que deveriam ser alvo das intervenções, reuniu-se técnicos de diferentes áreas para estabelecer um critério de pontuação para as áreas urbanizáveis. Foi montada uma lista de prioridades. Para ser incluída no Programa Favela-Bairro, a comunidade precisa ter de 500 a 2.500 domicílios, apresentar déficit de infra-estrutura, possibilidade de urbanização, carência socioeconômica. A definição se um loteamento pode ou não receber as melhorias leva em conta o número de famílias que serão beneficiadas, a idade do loteamento, o percentual de ocupação dos lotes. A comunidade precisa também estar inscrita no Núcleo de Regularização de Loteamentos.

A primeira fase do Programa atendeu as comunidades que receberam as maiores pontuações, e essa listagem continua a ser seguida na segunda fase.

O processo de urbanização começa com a construção e manutenção de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, circulação viária, drenagem pluvial, contenção e estabilização de encostas, coleta de lixo, limpeza e iluminação públicas, educação sanitária e ambiental. São abertos parques, praças e jardins.

Essa primeira fase, iniciada em 1994 e concluída em dezembro de 2000, fez intervenções em 62 comunidades, Foram investidos U\$ 300 milhões entre recursos do BID e da Prefeitura.

Frente aos resultados positivos do Favela-Bairro, reconhecido mundialmente como um dos melhores programas de urbanização de áreas carentes, Banco e Prefeitura retomaram as negociações, objetivando a continuidade e ampliação do Programa.

A experiência acumulada durante todo o período da primeira fase apontava para a necessidade de agregar ações que contribuíssem especificamente para a inclusão social dos moradores das comunidades atingidas. À melhoria das condições de moradia e às obras de infra-estrutura urbana somaram-se serviços sociais de atenção à criança e ao adolescente, e programas de geração de trabalho e renda, numa ação ampla e integrada de combate à pobreza e exclusão.

Agregando quatro componentes – Urbanização Integrada, Atenção à Criança e ao Adolescente, Geração de Trabalho e Renda, e Desenvolvimento Institucional –, o Favela-Bairro II investe outros U\$ 300 milhões em mais 89 favelas e 17 loteamentos. Serão 168 comunidades completamente modificadas pelas intervenções do Programa.

Na primeira fase, a Prefeitura, reconhecendo a importância do Programa, inicia os investimentos com recursos próprios, dando velocidade às ações e conseguindo a adesão de toda a cidade para o Favela-Bairro.

No momento seguinte, e por quase dois anos, o BID aportou mais que o dobro dos recursos que a Prefeitura investia. O quadro começa a se inverter com o pagamento das parcelas de amortização do primeiro contrato, as taxas de crédito, os juros e mais os recursos da contrapartida da Prefeitura. A situação tende a se acentuar quando a Prefeitura começar a amortizar os dois empréstimos simultaneamente.

Para diminuir o desequilíbrio financeiro dessas operações, é importante estudar a viabilidade de novas proporções na participação de recursos, que permita atenuar o contrafluxo financeiro.

Um importante instrumento do Favela Bairro é o compromisso com a participação dos seus beneficiários diretos em todas as etapas do processo de implantação. O desafio de abrir acessos aos serviços públicos dentro da comunidade começa a ser vencido com a abertura do diálogo. As primeiras pontes virtuais entre poder público e comunidade são as assembléias, onde são apresentados os escritórios de arquitetura que vão elaborar o projeto. Seus técnicos vão fazer parte da vida da comunidade por um período, e o projeto que elaboram será submetido à sua aprovação.

Moradores e lideranças comunitárias se reúnem também com os técnicos da Prefeitura, que ouvem suas reivindicações e suas expectativas em relação à chegada do Favela-Bairro. Nesse momento, é levantada a situação da comunidade em relação à infra-estrutura, projetos sociais, relações com os bairros do entorno. A comunidade precisa também indicar as ações e programas que considera mais importantes. A partir daí, estudos técnicos e de viabilidade orçamentária formatam um Plano de Ação Social Integrada, que contempla as intervenções propostas pela Prefeitura.

Todo o processo de implantação do Programa busca garantir a participação dos moradores desde o planejamento até a execução e consolidação das intervenções de infra-estrutura urbana. Agentes comunitários, preferencialmente moradores das favelas ou loteamentos, são contratados e capacitados pela Prefeitura em questões de urbanização, conservação, saúde, empreendedorismo etc., para intermediar e facilitar a relação com a população local.

Temos alcançado volumes significativos com as obras já realizadas:

- Implantamos 548 mil m<sup>2</sup> de redes de esgoto.
- Construimos 500 mil metros de redes de água potável.
- Pavimentamos 1.691 mil m<sup>2</sup> de ruas e becos.
- Construimos 251 mil m<sup>2</sup> com obras de contenção de encostas.
- Instalamos 8 400 coletores de lixo e 23 mil pontos de luz.
- E ocupamos 503 mil m<sup>2</sup> com áreas de lazer e paisagismo.

Ainda que esses números façam do Favela-Bairro um programa de inclusão social ímpar – com melhoria das condições de saúde através do saneamento básico; com garantia de cidadania, pela inclusão do imóvel no mapa formal da cidade, ou seja, cada morador um cidadão com endereço certo, que possibilita acesso ao crédito e a serviços públicos – o programa evoluiu também para a inclusão, entre as ações de intervenção nas favelas, de componentes especificamente sociais.

Com baixos índices de desenvolvimento humano e alta incidência de violência – urbana e doméstica -, analfabetismo e evasão escolar, as comunidades identificadas pelo Favela-Bairro são pontos focais para ações sociais de prevenção e inclusão.

O processo de implantação do Programa apontou principalmente a necessidade de investir na promoção social dos beneficiários. A proposta é garantir mudanças subjetivas na vida dos moradores, ampliando o potencial de apropriação das mudanças ocorridas no entorno.

No Componente Social Geração de Trabalho e Renda, a missão é contribuir para a qualificação dos moradores das áreas priorizadas pelo Favela Bairro, identificando oportunidades locais, aumentando suas chances de empregabilidade e geração de renda. O componente integra o Programa com projetos de Aumento de Escolaridade, Capacitação Profissional e Orientação para Integração Econômica.

O Programa de Aumento da Escolaridade chegará a todas as 168 comunidades atingidas pelo programa. É uma ponte real para a melhoria da qualificação num mundo que oportuniza a escolaridade em qualquer momento da vida do cidadão. O Componente Social oferece cursos de capacitação profissional em várias áreas, para pessoas de todas as idades, e presta serviços de orientação econômica, potencializando habilidades em grupos cooperativados, trabalhadores autônomos e empreendedores sociais.

Uma das respostas dadas pela versão atual do Programa foi a escolha das crianças e adolescentes como objetos de ações de prevenção, enfrentamento e/ou eliminação do extremo risco social – como gravidez precoce, uso de drogas, violência doméstica, situação de rua e exploração sexual infanto-juvenil. Na base da estratégia está a Prevenção ao Risco Social, com intervenções dirigidas às crianças e adolescentes, de zero a 17 anos – alcançando também suas famílias.

As ações são executadas por organizações da sociedade civil, selecionadas através de licitação pública. O Favela-Bairro articula uma verdadeira rede de instituições que trabalham na área social.

Os critérios de seleção das comunidades que são atendidas pelo programa definem um perfil do público-alvo das políticas sociais de combate à pobreza.

O Programa Favela-Bairro avançou na incorporação da idéia de que a qualidade do habitat humano é uma necessidade básica. Vamos além, através de compromisso com as Metas Sociais para o milênio, pactuadas pela Organização das Nações Unidas. Temos à frente dois grandes eventos esportivos de integração dos povos: os Jogos Pan-Americanos de 2007 e a possibilidade dos Jogos Olímpicos de

2012. A Cidade do Rio sediará os Jogos Pan-Americanos, e é candidata a receber os Jogos Olímpicos. Esses eventos são nossas datas-marco para tornar o Rio de Janeiro uma cidade modelo de integração social. Para isso estabelecemos uma Agenda Social da Cidade do Rio de Janeiro.

O Programa Favela Bairro tem sido nosso grande instrumento de qualificação dos gastos públicos, permitindo a identificação dos problemas mais graves da população local, e construindo com ela soluções viáveis dentro da comunidade. Cabe ao Favela Bairro ser o patamar de lançamento da Agenda Social da Cidade.

Estão definidas metas para as áreas de saúde, educação e desenvolvimento social, prevendo a expansão e em certos casos a universalização dos serviços e programas, que deverão atingir, até 2007, aquelas comunidades, em bairros, com Índice de Desenvolvimento Humano abaixo de 0,75, e até 2012, as comunidade com IDH abaixo de 0,80.

A Agenda Social da Cidade vem se agregar às intervenções do Favela-Bairro, cujo impacto nas comunidades começa a mostrar seus resultados. As primeiras verificações desse impacto já apontam melhorias significativas em indicadores sociais de educação, por exemplo.

Como parte do componente de monitoramento e avaliação da primeira fase do Programa, o Instituto Pereira Passos, ligado à Prefeitura do Rio, comparando os dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 1991 e 2000, buscou avaliar o impacto das intervenções do Favela-Bairro. Adotou-se a metodologia de trabalhar com um grupo de controle para verificar se as mudanças foram promovidas pela implantação do Programa, ou se foram consequência das transformações ocorridas na cidade como um todo.

O universo de comparação compreendeu 34 favelas, com obras de urbanização concluídas até junho de 2000, época da coleta de campo do Censo 2000 e outras 17, com características similares às do grupo de estudo, que não sofreram intervenções. São favelas que efetivamente vieram a integrar a segunda fase do Programa, cujos critérios de elegibilidade permaneceram os mesmos. Elas formam o grupo de controle.

Foram observadas as mudanças ocorridas em três blocos – infra-estrutura, educação e renda da população. Em relação à infra-estrutura, obtivemos os seguintes resultados:

- A proporção de domicílios ligados à rede geral de água cresceu em torno de 14 pontos percentuais, variando de 81,24%, em 1991, para 94,87%, em 2000.

É preciso ainda ressaltar aqui a diferença nos resultados dos dois grupos estudados. No grupo de controle, o abastecimento de água potável regrediu em relação a 1991 em 7,24%. Nesse caso, o abastecimento não acompanhou o crescimento demográfico da comunidade que, ao contrário daquelas incluídas no Favela-Bairro, não são alvo de uma política de controle da expansão.

- Entre as variáveis de infra-estrutura, o esgotamento sanitário foi a que apresentou a melhora mais significativa, embora o índice de cobertura do serviço de esgoto tenha ficado, em 2000, abaixo do de água e de lixo. A comparação entre os censos apontou uma diferença positiva de 20 pontos percentuais para o conjunto das 34 favelas: de 64,05% de cobertura, em 1991, para 84,04% , em 2000.

O trabalho do Instituto nos mostrou que nas comunidades do Favela Bairro, a rede aumentou em 19,9%, entre 1991 e 2000. Naquelas em que não houve intervenção do programa, a rede de esgotamento teve um aumento de apenas 2,9%. Uma diferença de 17 pontos percentuais.

- O serviço de coleta de lixo apresentou, nas favelas urbanizadas, uma melhoria de 18 pontos percentuais, saindo de 79,60%, em 1991, para 98,24%, em 2000. Em mais da metade das favelas, a cobertura atingiu 100% dos domicílios. Em 1991, a cobertura era de 80% e, em só uma comunidade, 100%.

Problema grave em todas as comunidades de baixa renda, a coleta de lixo também apresentou resultados negativos não acompanhando o crescimento da população. Nas comunidades do grupo de controle, a cobertura caiu em 0,87%, enquanto nas comunidades do Favela-Bairro, o crescimento da cobertura foi de 18,6%.

Mas quem melhor conhece o impacto do Programa Favela-Bairro, mais que qualquer instituto de avaliação, é o morador – o carioca que vive nas favelas, loteamentos e bairros do Rio de Janeiro. É ele que sente, no dia-a-dia, a diferença entre uma vala negra e um sistema de esgoto, um charco e um campo de futebol para a pelada de domingo. É ele que tem que nos dizer se o caminho está correto.

O Grupo de Planejamento e Pesquisa entrevistou cariocas, nos meses de junho (dias 28 e 29), julho (dias 26 e 27) e agosto (dias 23 e 24) de 2003. Em cada pesquisa foram entrevistados 800 moradores da cidade, com mais de 16 anos, através de uma amostragem estratificada por regiões. A amostra foi distribuída de forma igual nas regiões da cidade.

Na solicitação de indicar o programa que deverá ser priorizado pela próxima gestão, escolhendo numa lista que incluiu programas governamentais das três esferas de poder – programas sociais e de infra-estrutura, alimentação popular, de segurança pública, programas ambientais e assistencialistas, conhecidos em toda a cidade – o Favela-Bairro foi o primeiro colocado, nos meses de junho, julho e agosto.

O mesmo GPP perguntou ao carioca qual o projeto mais importante para a cidade. Em junho, 26,1% dos entrevistados apontaram o Favela-Bairro como a intervenção mais importante para o Rio, bem à frente de projetos de renda mínima, restaurantes populares e mesmo de obras viárias fundamentais para a cidade, como a Linha Amarela. Em julho, o resultado positivo se repete, e 24.9% dos cariocas indicam o programa.

O Favela-Bairro é, sem dúvida, o projeto mais importante para o Rio. Um projeto que o carioca reconhece como seu. E não sou eu quem o diz. É a Cidade. Vamos ver!