

- **Escalas da desigualdade urbana: a cidade do Rio de Janeiro e as favelas**
- **Negligência urbanística e projeto urbano na cidade do Rio de Janeiro**
- **Atlas da evolução urbana do subúrbio carioca 1565 - 2015**
- **População em situação de rua e vida cotidiana: algumas considerações geográficas**
- **Indicadores e a Análise da Oferta Cultural na cidade do Rio de Janeiro**
- **A Iluminação do Espaço Público da Cidade do Rio de Janeiro**
- **Intenções e Ações em torno dos programas UPP e Morar Carioca**
- **O processo de valorização da escola como fundamento**
- **Fragilidades do Mecanismo de Controle de OSS em Saúde**



**REVISTA** **Cadernos do  
DESENVOLVIMENTO  
FLUMINENSE**

---

**11**

**SEGUNDO SEMESTRE DE 2016**



## **FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO – CEPERJ**

**Presidência**

Pedro Castilho

**Escola de Gestão e Políticas Públicas**

Homero de Araújo Torres

**Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas**

Fabio Odilon Alves Gomes

**Diretoria de Concursos e Processos Seletivos**

Lisandro Junior

**Diretoria de Cooperação Técnica e Des. Institucional**

Tatiani Lisboa

**Diretoria Administrativa e Financeira**

Marcelo Serrano Peixoto

### **INSTITUTO PEREIRA PASSOS**

**Diretor-Presidente**

Mauro Osorio

**Coordenador Técnico de Informações da Cidade**

Luiz Roberto Arueira

**Coordenadora Técnica de Projetos Especiais**

Andrea Pulici

**Coordenadora Técnica de Projetos Especiais**

Andrea Pulici

**Assessor da Presidência**

Carlos Krykhtine

**Coordenadora de Comunicação**

Andréa Vilhena

## EDITORES

### Editores científicos

Jorge Britto · UFF

Lia Hasenclever · *Instituto de Economia – UFRJ*

### Editor executivo

Andréa Vilhena · *Instituto Pereira Passos*

### Conselho Editorial

Bruno Leonardo Barth Sobral · *Faculdade de Ciências Econômicas – UERJ*

Carlos Antonio Brandão · *Inst. de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ*

Fabiano Guilherme Mendes Santos · *Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ*

Glaucio José Marafon · *Instituto de Geografia – UERJ*

Jorge Nogueira de Paiva Britto · *Faculdade de Economia – UFRJ*

José Luis Vianna da Cruz · *Centro de Pesquisa Candido Mendes – UCM*

Lia Hasenclever · *Inst. de Economia – UFRJ / Universidade Cândido Mendes Campos – UCAM Campos*

Luis Fernando Valverde Salandía · *Instituto Pereira Passos*

Luiz Martins de Melo · *Instituto de Economia – UFRJ*

Maria Alice Rezende de Carvalho · *Depto. de Ciências Sociais – PUC RJ*

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna · *Instituto de Economia – UFRJ*

Maria Helena de Macedo Versiani · *Instituto Brasileiro de Museus*

Marieta de Moraes Ferreira · *Fundação Getúlio Vargas*

Mauro Osorio · *Faculdade Nacional de Direito – UFRJ*

Miguel Antonio Pinho Bruno · *Escola Nacional de Ciências Estatísticas – IBGE / Fac. de Ciências Econômicas – UERJ / Mackenzie Rio*

Nelson de Castro Senra · *Escola Nacional de Ciências Estatísticas – IBGE*

Paulo Alcântara · *Universidade Cândido Mendes – UCAM*

Paulo Knauss Mendonça · *Depto. de História – UFF*

Pedro Abramo · *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional – UFRJ*

Renata Lèbre La Rovere · *Instituto de Economia – UFRJ*

Roberto de Andrade Medronho · *Instituto de Estudos em Saúde Coletiva – UFRJ*

Rosélia Périssé Piquet · *Centro de Pesquisa Candido Mendes – UCM*

Sergio Ferraz Magalhães · *Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFRJ*

Silvia Ramos · *Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – UCM*

## REVISTA CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE

### Coordenação

Andréa Vilhena

### Secretaria executiva

Livia Figueiredo Dorigo

### Revisão

De responsabilidade dos autores

### Projeto gráfico

Emmanuel Bellard · Cláudio Novaes

### Diagramação

Cláudio Novaes

R. São Francisco Xavier, 524/Sl. 1050, Bloco FS - Maracanã · Rio de Janeiro · RJ

CEP 20550-013 · Telefone: (21) 2334-7313

e-mail: [revistacadernos.ceperj@gmail.com](mailto:revistacadernos.ceperj@gmail.com)

[www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/cdf](http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/cdf)

ISSN: 2317-6539

# Sumário

<i>Camila Lima e Silva de Carvalho</i> <b>ESCALAS DA DESIGUALDADE URBANA: a cidade do Rio de Janeiro e as favelas</b> .....	11
<i>Henrique Barandier</i> <b>Negligência urbanística e projeto urbano na cidade do Rio de Janeiro</b> .....	25
<i>Luiz Paulo Leal</i> <b>Atlas da evolução urbana do subúrbio carioca - 1565 - 2015</b> .....	41
<i>Igor Martins Medeiros Robaina</i> <b>População em situação de rua e vida cotidiana : algumas considerações geográficas</b> .....	59
<i>Daniele Cristina Dantas</i> <b>Indicadores e a análise da oferta cultural na Cidade do Rio de Janeiro</b> .....	75
<i>Marcos Paulo Ferreira de Gois</i> <b>A iluminação do espaço público da Cidade do Rio de Janeiro (1990-2015)</b> .....	91
<i>Ricarda Lucilia Domingues Tavares</i> <b>Intenções e ações em torno dos programas UPP e Morar Carioca</b> .....	105
<i>Rafael Ferreira Diniz Gomes / Giselle Arteiro Nielsen Azevedo</i> <b>O processo de valorização da escola como fundamento para intervenção no ambiente construído e na qualidade do lugar de aprendizagem</b> .....	121
<i>João Paulo Tapioca de Oliveira / Sonia Fleury</i> <b>Fragilidades dos mecanismos de controle das Organizações Sociais de Saúde no município do Rio de Janeiro</b> .....	141

## Editorial

Desde sua criação, a Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense baseia-se numa linha editorial que tem como foco a reflexão acadêmica sistemática sobre o contexto sócio-econômico-territorial do estado do Rio de Janeiro. Neste sentido, o Conselho Editorial tem buscado reforçar parcerias com instituições acadêmicas e com organismos de governo, mantendo o compromisso com a autonomia crítica e o rigor analítico das análises realizadas. É nesse contexto que se destaca o Prêmio IPP Maurício de Almeida Abreu, que homenageia o geógrafo de mesmo nome falecido em 2011, professor da UFRJ e autor, entre outros clássicos, do livro Geografia Histórica do Rio de Janeiro. O Prêmio, cuja organização é coordenada pelo Instituto Periera Passos-IPP, está em sua segunda edição e recebeu 71 dissertações e 52 teses sobre aspectos sociais, urbanos, econômicos, políticos, culturais e ambientais do município do Rio de Janeiro e suas interações com a região metropolitana.

Esta edição da Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense publica artigos derivados do Prêmio IPP Maurício de Almeida Abreu e seus homenageados. Eles trazem importantes reflexões sobre os graves problemas de nossa cidade, apontando prioridades de uma agenda de pesquisa orientada à busca de soluções para múltiplos aspectos da crise que vivenciamos. Os artigos que compõem esse número apresentam reflexões sobre a dinâmica de desenvolvimento territorial e urbana da cidade do Rio de Janeiro, elaboradas a partir de uma perspectiva interdisciplinar. Todos apontam para possíveis desdobramentos no campo das políticas públicas. A sequência de apresentação dos artigos parte daqueles que contemplam a discussão de questões urbanas mais gerais e avança no sentido daqueles que abordam ações e políticas mais focalizadas.

O artigo intitulado “Escalas da desigualdade urbana: a cidade do Rio de Janeiro e as favelas”, de Camila Lima, apresenta uma crítica à visão tradicional que caracteriza as favelas como bolsões “homogêneos” de pobreza. O artigo ressalta o variado mosaico de faixas de renda existente nessas localidades, configurando uma estrutura socioespacial análoga à da cidade, caracterizando as favelas como uma espécie de “cidades dentro da cidade”. A partir de uma análise focalizada nos maiores agrupamentos de favelas no Rio de Janeiro - Rocinha, Complexo do Alemão e Fazenda Coqueiro – demonstra-se que as favelas cariocas têm reproduzido a desigualdade observada na escala da cidade.

O artigo “Negligência urbanística e projeto urbano na cidade do Rio de Janeiro”, de Henrique Barandier, aborda a noção de negligência urbanística, concebida a partir de estudos sobre o desenvolvimento urbano carioca e sobre a prática de projetos urbanos na cidade do Rio de Janeiro nas últimas três décadas. Essa negligência urbanística reforça tendências de segregação socioespacial e de reprodução de padrões insustentáveis de urbanização caracterizados pela dispersão urbana e informalidade urbana crescentes, reproduzindo uma lógica desigual e excludente que tem orientado o desenvolvimento urbano na cidade

O artigo “Atlas da evolução urbana do subúrbio carioca - 1565 - 2015”, de Luiz Paulo Leal, apresenta a evolução do subúrbio carioca por meio de mapas sucessivos com a configuração dos seus principais eixos viários, apresentados em diferentes cenários históricos. Procura registrar o processo de ocupação rural e posterior urbanização do subúrbio carioca, com foco na região a noroeste do centro da cidade do Rio de Janeiro e, a partir daí, reconstrói cenários que permitem visualizar os processos de formação e consolidação dos diferentes logradouros e bairros, com a implantação sucessiva de portos, estradas e equipamentos produtivos.

O artigo “População em situação de rua e vida cotidiana: algumas considerações geográficas”, de Igor Martins Medeiros Robaiiana, busca discutir as condições da população em situação de rua, sua vida cotidiana e as múltiplas relações mantidas com o espaço. O artigo critica a ideia de não existir qualquer ordem espacial nesse processo, a partir de um minucioso trabalho de campo que procura captar as especificidades das atividades diárias dessa população e suas lógicas de mobilidade, permanências e ritmos espaciais na execução dessas práticas.

O artigo “Indicadores e a Análise da Oferta Cultural na cidade do Rio de Janeiro”, de Daniele Cristina Dantas, baseia-se na utilização de dados e indicadores para caracterizar e avaliar a gestão de políticas culturais. Tem como objeto o Indicador de Oferta Cultural (IOC) na cidade do Rio de Janeiro, construído a partir de dados de equipamentos sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro (SMC-RJ), utilizando duas escalas administrativo-geográficas (Área de Planejamento e Região Administrativa), assim como técnicas de geoprocessamento para a espacialização dos resultados. Os resultados confirmam diferenças na distribuição da oferta cultural nas diversas regiões da cidade, apontando para contribuições do uso de dados e indicadores como mecanismos de apoio a processos de tomada de decisão.

O artigo “A Iluminação do Espaço Público da Cidade do Rio de Janeiro”, de Marcos Paulo Gois, elaborado a partir de uma perspectiva interdisciplinar sobre o urbano, discute a atuação do Estado na transformação da paisagem noturna carioca em seus diferentes momentos desde o início da década de 1990 até os dias atuais, tendo como centro de observação a iluminação dos espaços públicos. A análise aponta para uma trajetória inicialmente centrada no problema da iluminação como infraestrutura, que evolui posteriormente para o estabelecimento do papel da iluminação artificial como elemento de valorização estética da paisagem, com reflexos em vivências noturnas, relacionando essas questões a problemas mais amplos de ordem social, como a segurança, a orientação, a visibilidade, os valores e os comportamentos urbanos.

O artigo “Intenções e Ações em torno dos programas UPP e Morar Carioca”, de Ricarda Lucilia Domingues Tavares, avalia as intenções e ações de duas políticas públicas que incidiram recentemente sobre as favelas cariocas, o programa estadual de segurança pública “Unidades de Polícia Pacificadora – UPP” e o programa municipal de urbanização “Morar Carioca”. Com base na análise de documentos e informações relacionados aos programas e na avaliação dos resultados dessas experiências, procura abordar os discursos fundamentados na “integração” entre favela e cidade presentes na evolução da lógica do planejamento estratégico da cidade.

O artigo “O processo de valorização da escola como fundamento”, de Rafael Ferreira Diniz Gomes, aborda a história da arquitetura escolar carioca, avaliando soluções adotadas desde as primeiras unidades em meados do século XIX até os dias de hoje. Ressalta como os edifícios escolares implantados dialogam com o entorno do meio urbano, a partir da aplicação de conceitos, métodos e instrumentos de pesquisa relacionados à avaliação do ambiente construído. Desse modo, procura verificar as condições de adaptabilidade de usos em uma escola de ensino fundamental da cidade do Rio de Janeiro, avaliando a valorização do patrimônio escolar por meio de conceitos que tratam da interação usuário-ambiente escolar na construção do lugar de aprendizagem e ressaltando como a arquitetura escolar dialoga com os objetivos da educação, ponto chave para a sua permanência no contexto urbano e valorização social.

O artigo “Fragilidades do Mecanismo de Controle de OSS em Saúde”, de João Tapioca, avalia o funcionamento dos principais mecanismos de controle das organizações sociais de saúde do município do Rio de Janeiro. Procura identificar as fragilidades desse modelo de gestão a partir de análise do arcabouço jurídico-normativo do modelo local, de indicadores

de saúde que mensuram o desempenho das OSS, da avaliação das inspeções realizadas pelo TCM-RJ e do conjunto de recomendações enviado pelo MP-ERJ para a Prefeitura após deflagração da Operação Ilha Fiscal. Constata as fragilidades da legislação municipal e dos decretos executivos que regulamentam a atuação das OSS, que não permitem o exercício efetivo do comando da parceria, assim como a total inadequação da estrutura de controle pela Prefeitura, que reproduz um modelo que incentiva o comportamento patrimonialista no âmbito da saúde pública.

O conjunto de artigos presentes nesse décimo primeiro número da Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense reflete o esforço realizado para a sua consolidação como veículo importante de discussão do desenvolvimento fluminense numa perspectiva multidisciplinar e como instrumento de avaliação de políticas públicas. É com base nessa perspectiva que reiteramos o convite à comunidade acadêmica para oferecer a sua contribuição ao debate.

Os Editores



# ESCALAS DA DESIGUALDADE URBANA: a Cidade do Rio de Janeiro e as Favelas

Camila Lima e Silva de Carvalho<sup>1</sup>

## RESUMO

No Brasil, o senso comum aponta as favelas como o lugar urbano da pobreza, da violência e marginalidade, por excelência. O objetivo deste trabalho é mostrar que essa descrição das favelas como bolsões de pobreza só é pertinente numa determinada estratégia de agregação espacial dos dados censitários – ou seja, uma certa escala geográfica. Quando a análise é feita considerando os limites de uma favela individual, o que emerge é um mosaico de faixas de renda, a exemplo do observado na escala da cidade. A hipótese deste trabalho é de que as favelas possuem uma estrutura socioespacial análoga à da cidade, caracterizando-as como uma espécie de “cidades dentro da cidade”. Utilizando dados do Censo, agregados ao nível do setor censitário, calculamos o Índice de Moran para a variável renda e, uma vez identificados os clusters de alta e baixa renda, analisamos os dados socioeconômicos e de infraestrutura, relativos a 2010. Estudamos os três maiores agrupamentos de favelas no Rio de Janeiro: Rocinha, Complexo do Alemão e Fazenda Coqueiro. Os resultados indicaram que as favelas têm reproduzido a desigualdade observada na escala da cidade. Articuladas à estrutura urbana mais ampla, as favelas se comportam como fractais, na medida em que também reproduzem esta estrutura.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desigualdade; Favela; Escalas; Fractal.

## ABSTRACT

In Brazil, common sense recognizes the favelas as the urban places of poverty, violence and marginality par excellence. This paper aims to show that such a description is only pertinent in a specific strategy of spatial aggregation of the census data – i.e., a geographic scale. When one analyses the data considering the boundaries of a single favela, what emerges is a mosaic of income levels, just as observed at the city scale. This work hypothesizes that individual favelas have a socio-spatial structure analogous to that of the city, what makes each one of them a kind of “cities within the city.” Using census-tract level data, we calculated the Moran Index for the income variable and, once having identified the high and low-income clusters, we analyzed social and infrastructure data referenced to 2010. We studied the three biggest favelas in Rio de Janeiro: Rocinha, Complexo do Alemão and Fazenda Coqueiro. The results indicate that the favelas reproduce the inequality observed in the city at large. Articulated to the wider urban structure, favelas behave like fractals, insofar as they also reproduce this structure.

**KEY-WORDS:** Inequality; Slum; Scales; Fractal.

## 1. Introdução

No Rio de Janeiro, o senso comum aponta as favelas como o *lugar* da pobreza, da violência e marginalidade, por excelência. Segundo pesquisa recente do Instituto Data Popular, que buscou mostrar a visão da população em relação às favelas, nota-se que o preconceito ainda é muito grande. Por exemplo, a pesquisa que consultou 3.050 pessoas em 150 cidades do país realizada em janeiro de 2015, aponta que 69% dos entrevistados disseram que têm

<sup>1</sup> Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense, Professora do Centro Universitário Redentor. Contato: lsc.camila@gmail.com

medo quando passam em frente a uma favela e 51% afirmaram que as primeiras palavras que lhes vêm à mente quando ouvem falar de favela são droga e violência<sup>2</sup>.

Silva (2012, p.248) argumenta que é preciso reconhecer que a categoria *favela* foi construída socialmente como um lugar homogêneo da pobreza, da marginalidade e da desorganização social. Embora modificada ao longo das décadas, ainda hoje a forma hegemônica de percepção das favelas é constituída por certas imagens como, por exemplo,

(...) a sua associação com a pobreza econômica; a falta de formação escolar; a predominância do trabalho manual; o fenótipo dos moradores - em sua maioria - pretos ou pardos; a precariedade das moradias, dos serviços e equipamentos urbanos; a origem nordestina, região considerada 'problema' no país, a ocupação ilegal de terras; a falta de pagamento de taxas e impostos diversos etc.

Os dados de renda do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) podem fortalecer essa visão. A descrição das favelas como bolsões de pobreza encontra a sua pertinência numa determinada estratégia de agregação e dimensionamento espacial dos dados – ou seja, uma certa *escala geográfica*. Quando os dados são analisados na escala da cidade, as favelas realmente se apresentam como áreas de menor renda. Mas isso não significa que o espaço interno das favelas seja homogeneamente pobre. Quando restringimos a abrangência da análise aos limites de uma favela individual, o que emerge é um mosaico de faixas de renda análogo ao mosaico observado na escala da cidade.

Conforme apontam Preteicelle e Valladares (2000, p. 482-3), “os pobres que residem nas favelas não são todos iguais, revelando a presença de desigualdades dentro da pobreza”. Machado da Silva (2011) vai além ao afirmar que a favela não pode ser considerada um estrato social homogêneo. Este autor cunha o termo “burguesia favelada” para se referir a um grupo de moradores da favela que tem um poder político e, muitas vezes, econômico sobre o lugar.

A partir do reconhecimento destas desigualdades, cabe a questão: Seriam essas desigualdades apenas “sociais”? Não teriam elas também uma estrutura “espacial”? Uma resposta positiva a essa pergunta implicaria na remodelação da imagem geográfica da favela: ela não seria mais vista como um lugar homogeneamente pobre, mas como um mosaico de áreas sociais que – embora resultante de dinâmicas não exatamente iguais àquelas que atuam na escala da cidade como um todo – a caracterizaria como uma espécie de “cidade dentro da cidade” (Carvalho, 2016).

Em outras palavras, a hipótese geral deste trabalho é de que as favelas são espaços internamente diferenciados em termos socioeconômicos e que essa diferenciação é análoga àquela que estrutura a cidade como um todo. Argumenta-se, portanto, que as favelas não podem ser representadas como um lugar homogêneo. Sobretudo as favelas maiores e os “complexos” de favelas são verdadeiros espaços geográficos, mosaicos de condições e níveis de vida diferenciados. Como bem expressa um dos termos em inglês (*shantytowns*), as favelas são como vilas ou pequenas cidades, ou pelo menos possuem uma complexidade socioespacial comparável a elas.

Usando dados da década de 1960, Morris (1973, p.31) já apontava a diferenciação socioespacial das favelas:

Existe clara e nítida distinção social dentro da favela, baseada às vezes no estado de origem dos moradores, (nordestinos ou mineiros, etc.), mas na maioria dos casos na situação econômica dos grupos. A classe comercial da

---

2      16 de fev. de 2015. Disponível em <[http://www.cartacapital.com.br/sociedade/moradores-do-asfalto-tem-visao-preconceituosa-em-relacao-a-favelas-4298.html?utm\\_content=buffer905f2&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://www.cartacapital.com.br/sociedade/moradores-do-asfalto-tem-visao-preconceituosa-em-relacao-a-favelas-4298.html?utm_content=buffer905f2&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer)> Acesso em 24 fev. 2015.

favela (os comerciantes, proprietários etc.) e suas famílias, que normalmente poderiam viver em outro lugar se quisessem, geralmente ocupam a camada mais elevada da sociedade da favela, em contraposição ao grupo maior que não tem escolha.

As favelas são diferentes entre si e em si mesmas, por diversos fatores. Além de diferentes entre si, uma favela possui diferenciações dentro de seu próprio território que podem ser de ordens diversas. Os estudiosos das favelas reconhecem essas diferenciações, apontando que “as favelas apresentam sinais evidentes de heterogeneidade – em sua realidade física, espacial e social” (Valladares, 2005, p. 157). Nunes (2007, p.9) complementa afirmando que “representá-las como um tecido homogêneo e uniforme pode significar um grande reducionismo”. Alvito (2001, p. 61), em sua etnografia sobre a favela de Acari, reconhece ainda dentro de cada localidade “dezenas de microáreas de vizinhanças”, as quais “servem de base para representação acerca das diferenças existentes dentro de uma única favela”. Essas colocações apontam para a necessidade de se recorrer a outras escalas para a apreensão da complexidade interna às favelas e da própria estruturação urbana.

Estudos como estes têm se baseado geralmente em observação qualitativa. Como contribuição ao tema da desigualdade intra-favela, o objetivo deste trabalho é estudar a desigualdade socioespacial interna às favelas cariocas por meio de análise espacial quantitativa, usando dados censitários agregados ao nível de setor censitário.

Para tal, na primeira sessão deste trabalho, discutimos a noção da favela como fractal. Neste sentido, as favelas possuiriam uma estrutura socioespacial que reproduz a estrutura da cidade como um todo, ao mesmo tempo em que está articulada a ela.

Na segunda sessão, apresentamos os matérias e métodos utilizados para quantificar a estratificação socioespacial em três favelas do Rio de Janeiro, o Complexo do Alemão (CA), a Rocinha (RO) e a Fazenda Coqueiro (FC). Verificamos a hipótese de que há significativas desigualdades socioespaciais internas às favelas (ou aos bairros quase inteiramente compostos por aglomerados subnormais<sup>3</sup>).

Nas considerações finais, reforçamos que, assim como na cidade, os setores censitários de mais alta renda concentram melhor infraestrutura, maior escolaridade, maior número de pessoas de cor branca, etc - indicando uma reprodução da desigualdade da escala da cidade para as favelas.

## 2. Favelas como fractal

Diversas pesquisas discutem a visão hegemônica nos estudos urbanos da representação dual das cidades (centro/periferia; urbano/ suburbano). Soja (2013) argumenta que a forma metropolitana de urbanização foi dominante por muito tempo e fez com que o “dualismo urbano-suburbano” se colocasse como a única forma de urbanização.

A literatura sobre estudos urbanos reflete diretamente esta divisão dicotômica dos mundos urbanos. Este dualismo urbano-suburbano foi tão tenaz em sua influência sobre o nosso modo de pensar a cidade que, mesmo quando suas características essenciais começaram a desaparecer, como foi o caso nestes últimos trinta anos, as mudanças continuam despercebidas ou são então reabsorvidas dentro das mesmas velhas características dualistas. É

---

3 É o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: Irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública) (IBGE, 2010b).

interessante notar que algo muito semelhante ocorreu há um século, quando o modelo metropolitano emergiu de uma cidade muito mais centralizada, como era a cidade industrial capitalista do século XIX (Soja, 2013, p. 152).

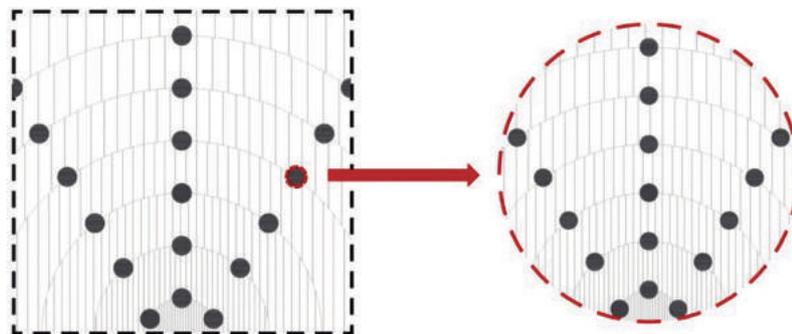
Para o autor, a partir dos anos 1960 ocorreram transformações na estrutura urbana, relacionadas à formação de uma “nova e flexível economia pós-fordista” (p.144). Assim, cunha o termo *postmetropolis* para se referir “aos aspectos da mudança urbana que foram identificados e às literaturas específicas e espacialmente ricas (discursos) que emergiram do esforço de dar sentido prático e teórico a essas mudanças”. (p.143).

Nesta passagem, Soja (2000, p.283) argumenta que há uma maior complexidade no esquema dualista de estruturação urbana das cidades pós-1960. Ele defende que há uma reestruturação do mosaico social na *postmetropolis*, o que denomina “cidade fractal”.

Muito amplamente definido, um fractal é qualquer coisa que contenha em suas partes imagens auto-similares do todo. Um exemplo comum são os vasos sanguíneos em sua mão, que se assemelham ao sistema circulatório do corpo inteiro. Essa foi uma característica importante, sugerindo que cada peça do mosaico socioespacial reestruturado pode ser vista como uma espécie de hieróglifo social que representa e revela toda a dinâmica complexa da transição pós-metropolitana<sup>4</sup>.

A ideia de Soja (id.), de uma estrutura fractal que se auto repete dentro de si mesma em diferentes escalas, pode ser melhor compreendida no esquema da Figura 1. Esta ideia é importante para a nossa análise, já que estamos trabalhando com uma reprodução da estrutura socioespacial das cidades nas favelas.

FIGURA 1: Ilustração de uma estrutura fractal



Fonte: Elaboração Própria

Batty e Longley (1994, p.23 – tradução nossa<sup>5</sup>), argumentam que as abordagens sobre a estrutura das cidades mudaram muito desde os anos 1960, com isso o que “é amplamente aceito, talvez com um pouco de relutância por alguns, é que as cidades são espelhos e microcosmos da sociedade e da cultura em geral”.

4 Do original: “Very broadly defined, a fractal is anything that contains in its parts selfsimilar images of the whole. One common example is the blood vessels in your hand, which resemble the entire circulatory system of the body. This was an appealing quality, suggesting that each piece of the restructured sociospatial mosaic can be seen as a kind of social hieroglyph representing and revealing all the complex dynamics of the postmetropolitan transition.”

5 Do original: “is widely accepted, perhaps a little reluctantly by some, is that cities are mirrors and microcosms of society and culture at large.”

Em uma perspectiva antropológica, Elias e Scotson (2000) no trabalho sobre Winston Parva descrevem que os conflitos e relações de dominação presentes em outras escalas se reproduziam naquela comunidade. Seria então uma miniatura de um tema humano universal.

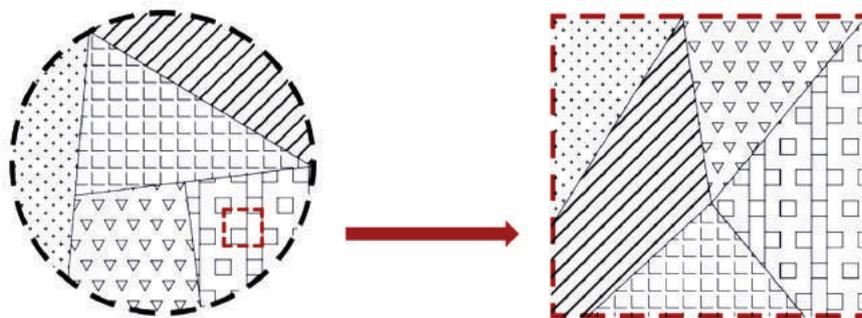
Pareceu útil permitir que o microcosmo de uma pequena comunidade esclarecesse o macrocosmo da sociedade em larga escala e vice-versa. É essa linha de raciocínio que está por trás do emprego de um pequeno cenário como paradigma empírico de relações estabelecidos-outsiders que, muitas vezes, existem em outros lugares em escala diferente (Elias & Scotson, 2000, p. 49).

Portanto, pensar as cidades ou pequenas comunidades como fractais de uma estrutura mais ampla é fundamental. A teoria dos fractais, que teve origem na matemática, determina que uma estrutura esteja, ao mesmo tempo, articulada e no interior de uma estrutura maior, reproduzindo-a. Estas estruturas são observadas em diferentes escalas.

Na nossa pesquisa, ainda que não seja possível falar em uma total correspondência entre as duas escalas de análise – a da cidade e da favela - podemos pensar que a favela possui uma estrutura própria, mas ao mesmo tempo faz parte de uma estrutura maior, a cidade, como na teoria dos fractais.

Estas estruturas mudam de acordo com a escala que são percebidas, inclusive em determinada escala pode haver um processo de homogeneização de estruturas menores (Ver Figura 2). A questão da escala é relevante para qualquer discussão acerca do espaço, seja ele urbano, regional, nacional ou global. A escala deve ser percebida como um instrumento metodológico de análise do espaço, pois determinados fenômenos são evidenciados ou obscurecidos de acordo com a perspectiva de observação definida, ou seja, depende da escala a ser definida.

**FIGURA 2: Ilustração da mudança de escala**



Fonte: Elaboração Própria

Castro (2012) complementa a reflexão apontando que “quando o tamanho muda, as coisas mudam”. Logo, dependendo da escala que se escolhe utilizar serão priorizados alguns fenômenos em detrimento de outros. Assim, a escala pode mostrar uma área como homogênea ou não. Com efeito, “homogeneidade e heterogeneidade resultam da perspectiva de observação, fruto de uma escolha, que deve ser consciente e explicitada” (Castro, 2012). A escala geográfica é ainda

(...) a escolha de uma forma de dividir o espaço, definindo uma realidade percebida/concebida, é uma forma de dar-lhe uma figuração, uma representação, um ponto de vista que modifica a percepção mesma da natureza deste espaço, e finalmente, um conjunto de representações coerentes e lógicas que substituem o espaço observado (ibid. p.136).

Podemos associar, portanto, que o próprio conceito da favela enquanto espaço de pobreza está vinculado a uma escala de observação. Se nossas análises se concentrarem numa maior proximidade, em termos escalares, como as favelas, perceberemos que ela não é tão somente o lugar da pobreza, como percebido pelo senso comum.

Portanto, nos debruçamos sobre a estrutura socioespacial das favelas, assumindo que a maioria dos modelos até hoje elaborados partiam da escala da cidade para as suas proposições. Nós partiremos da escala dos bairros/favelas, para compreender seus processos de desigualdade e diferenciação que muitas vezes não são vistos na escala (cidade) predominante nos estudos urbanos.

## 3. Materiais e métodos

### 3.1 Áreas de Estudo

Trabalhamos com três áreas<sup>6</sup> localizadas em regiões distintas da cidade do Rio de Janeiro: Complexo do Alemão (“Zona Norte”) e Rocinha (“Zona Sul”) e Fazenda Coqueiro (“Zona Oeste”). A delimitação das áreas estudadas foi feita a partir do limite dos bairros oficiais (grande parte do bairro é considerado aglomerado subnormal) para Rocinha (RO) e Complexo do Alemão (CA). Para o Complexo da Fazenda Coqueiro (FC), utilizamos o limite de aglomerados subnormais delimitado pelo IBGE, já que a FC se localiza dentro do bairro de Senador Camará.

Ao analisar essas diferentes localizações intra-urbanas, nossa intenção é detectar a influência da posição geográfica de cada favela sobre a sua estrutura socioespacial. Na estrutura da cidade do Rio de Janeiro, a chamada “Zona Sul”, abrangendo a orla atlântica mais próxima do centro, foi palco de intensa valorização imobiliária ao longo do século XX, atraindo a população mais abastada da cidade<sup>7</sup>.

A ocupação na chamada “Zona Norte” teve relação direta com a industrialização na cidade, já que a partir de 1930 as indústrias migraram para o subúrbio, ocupando a faixa litorânea aos trilhos. Em 1937 o Estado definiu pela primeira vez a zona industrial na cidade. O Decreto 6.000/37 excluía os bairros que tinham uma tradição fabril (Gávea, Jardim Botânico e Laranjeiras na Zona Sul) e incluía grande parte da Zona Norte, além da faixa ferroviária que levava à Central do Brasil (Abreu, 2011).

A atração de mão-de-obra de outros estados intensificou o crescimento do subúrbio carioca a partir dos anos 1930. Foi ocupada por população mais pobre que utilizava o transporte ferroviário para se locomover aos seus locais de trabalho, no centro e imediações (ABREU, 2011). Em 1946, com a inauguração da Avenida Brasil e a destinação das imediações para as atividades industriais, houve um aumento significativo da favelização na cidade. Diferentemente da Zona Sul, a Zona Norte tem uma carência de diversos serviços e infraestrutura, principalmente nos bairros mais pobres.

A Zona Oeste foi considerada a Zona Rural da cidade do Rio de Janeiro até meados do século XX. A intensificação da ocupação começou nesta região na década de 1970, com a criação do bairro Barra da Tijuca, área prevista para a expansão da Zona Sul da cidade. Os demais bairros da região foram se desenvolvendo neste período, com a concentração

---

6 Inicialmente pensamos em trabalhar com o limite das favelas, chamado de “aglomerados subnormais” pelo IBGE. No entanto, as áreas escolhidas foram reconhecidas como bairro no final da década de 1990, assim sendo, preferimos trabalhar com o limite do bairro, no qual a maior parte é favela, para fazer uma análise mais completa das suas estruturas.

7 Em termos de conteúdo social, a Zona Sul, no entanto, precisaria incorporar a Barra da Tijuca, bairro litorâneo mais afastado do centro.

da população de classe média baixa. O bairro de Campo Grande é tido como um sub-centro da cidade, concentrando diversos serviços especializados para pessoas que vivem na região (Silva & Gamarski, 2010).

Na última década a dinâmica populacional mostra que a Zona Oeste cresceu 150% enquanto a Zona Sul perdeu moradores. Segundo a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI) “68,5% de todas as unidades habitacionais lançadas na cidade entre 2005 e 2010 estavam concentradas em quatro bairros da zona oeste: Barra da Tijuca, Jacarepaguá, Recreio e Campo Grande<sup>8</sup>”.

Cabe ainda acrescentar o papel da política habitacional empreendida pelo governo federal associado aos governos locais, o PMCMV, que concentrou a população de classe média baixa e classe baixa nas áreas periféricas da cidade (Faulhaber & Azevedo 2015).

Posto isto, podemos perceber hoje, grosso modo, a Zona Sul como a área de mais alta renda na cidade e concentrando melhor infraestrutura urbana, equipamentos e serviços; a Zona Norte destinada à classe-média e média baixa e a Zona Oeste pode ser compreendida como uma área em expansão, e voltada também para uma população de renda mais baixa.

Trabalhar com três agrupamentos de favelas, localizados nestas três áreas distintas da cidade, se justifica na medida em que pretendemos verificar efeitos de localização. Isto é, compreender se a posição geográfica influencia na estrutura socioespacial de cada agrupamento.

### 3.2 Dados

Os dados utilizados são provenientes do Censo fornecido pelo IBGE para o ano de 2010 ao nível do setor censitário. Cabe destacar que cada bairro tem em média 60 setores censitários. Setor censitário é uma área delimitada pelo IBGE com aproximadamente 300 domicílios e que pode ser coberta por um único recenseador (IBGE, 2010a).

Obter os dados neste nível de agregação foi o que nos permitiu estudar as diferenciações nos agrupamentos de favelas. Ou seja, se os dados fossem fornecidos em um nível de agregação maior, perceber as diferenciações se tornaria uma tarefa difícil, podendo inclusive comprometer os resultados. Da mesma maneira, se a pesquisa tivesse sido feita utilizando os microdados poderíamos ter obtido um retrato mais fino das disparidades.

Utilizamos variáveis referentes ao rendimento médio mensal, infraestrutura (abastecimento de água, energia, esgotamento sanitário e coleta de lixo pelo serviço de limpeza), proporção de dependentes e pessoas idosas, proporção de pessoas brancas, proporção de alfabetizados e densidade domiciliar (número de pessoas por domicílio) – fornecidos pelo IBGE.

### 3.3 Método

Nosso método consistiu, em primeiro lugar, na análise espacial com a espacialização dos agrupamentos de renda utilizando o software TerraView, através do índice de Moran Local. Assim, a partir do “Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes (com e sem rendimento)”, levantada pelo IBGE no Censo 2010 calculamos o Índice de Moran Local. Este índice permite identificar agrupamentos (clusters) de setores censitários para os quais o comportamento da variável mencionada é sensível à vizinhança. Este procedimento regionaliza o conjunto de setores,

---

8 Bairros na Zona Oeste do Rio crescem até 150% em uma década, diz IBGE. O Globo. Rio de Janeiro, 01 jul. 2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/07/ibge-bairros-na-zona-oeste-do-riocrescem-ate-150.html>> Acesso em 01 nov. 2016.

identificando (1) agrupamentos de setores com altos valores da variável, (2) agrupamentos de setores com baixos valores da variável, (3) agrupamento de setores com altos valores “intrusos” e (4) agrupamentos de setores com baixos valores “intrusos”.

A partir disso, analisamos a estrutura socioespacial dos agrupamentos de mais alta (1) e de mais baixa renda (2) de acordo com os valores médios de variáveis como densidade domiciliar, infraestrutura, proporção de idosos, proporção de dependentes, proporção de brancos e proporção de alfabetizados. Este método foi aplicado em duas escalas, concebidas aqui como níveis de abrangência dos dados: município e bairro/favela. Esta última análise foi adaptada da metodologia do trabalho de Oakley e Logan (2007). Na sua metodologia original eles utilizaram o Índice de Moran Local para compreender a diferenciação entre os clusters de alta e baixa renda na cidade de Nova Iorque. A partir disso, estavam interessados em compreender a quantidade e qualidade de serviços e equipamentos públicos existentes nos dois agrupamentos.

## 4. Resultados e discussão

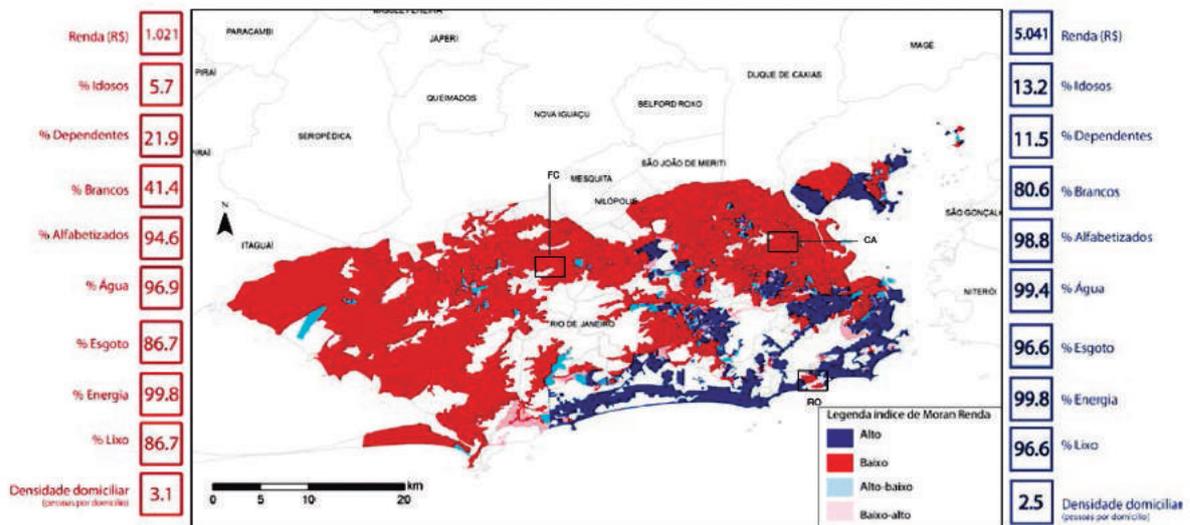
### 4.1 A Cidade do Rio de Janeiro

Ao aplicar o Índice de Moran sobre a variável de renda para a escala do município, no ano de 2010, fica evidente a polarização norte/sul; baixa/alta renda na cidade. Como pode ser observado na (Figura 3), o agrupamento de mais alta renda é representado pela cor azul escuro (zona sul da cidade) e o agrupamento de baixa renda é representado pela cor vermelha (zonas norte e oeste). Nas cores azul claro e rosa são representadas as zonas de transição do alto para o baixo e do baixo para o alto, respectivamente.

No que se refere à renda, o grupo de mais alta renda possui resultados cinco vezes maior que o grupo de mais baixa renda. A proporção de idosos e dependentes também é um indicador importante para esta análise. A proporção de idosos com idade igual ou superior a setenta anos é mais do que o dobro na região de alta renda. Esta variável tem relação direta com a qualidade de vida, já que sugere que, nas áreas mais ricas, as pessoas têm uma expectativa de vida maior. A proporção de dependentes, com idade menor ou igual a catorze anos, também é cerca do dobro na região de baixa renda, o que pode indicar piores condições de vida, já que a renda per capita tende a ser menor. A densidade domiciliar, calculada como a média de moradores por domicílio, também demonstra que os domicílios do agrupamento de baixa renda são mais densos. A proporção de brancos também é praticamente o dobro no agrupamento de alta renda. Esta análise corrobora a relação entre segregação racial e desigualdade de renda. Da mesma forma, a proporção de alfabetizados, com idade maior ou igual a cinco anos, é maior na área de alta renda, mas há uma discrepância relativamente pequena na comparação com o agrupamento de baixa renda.

Com relação às variáveis de infraestrutura – água, esgoto, energia e lixo – a diferença é mais visível com relação as variáveis médias de esgoto e lixo. A proporção de domicílios ligados à rede geral de esgoto é cerca de 86.7% no agrupamento de baixa renda e de 96.6% no agrupamento de alta renda. Enquanto a proporção de domicílios atendidos pelo serviço de coleta de lixo é de 86,7%, no agrupamento de baixa renda, a proporção é 96.6% no agrupamento de alta renda.

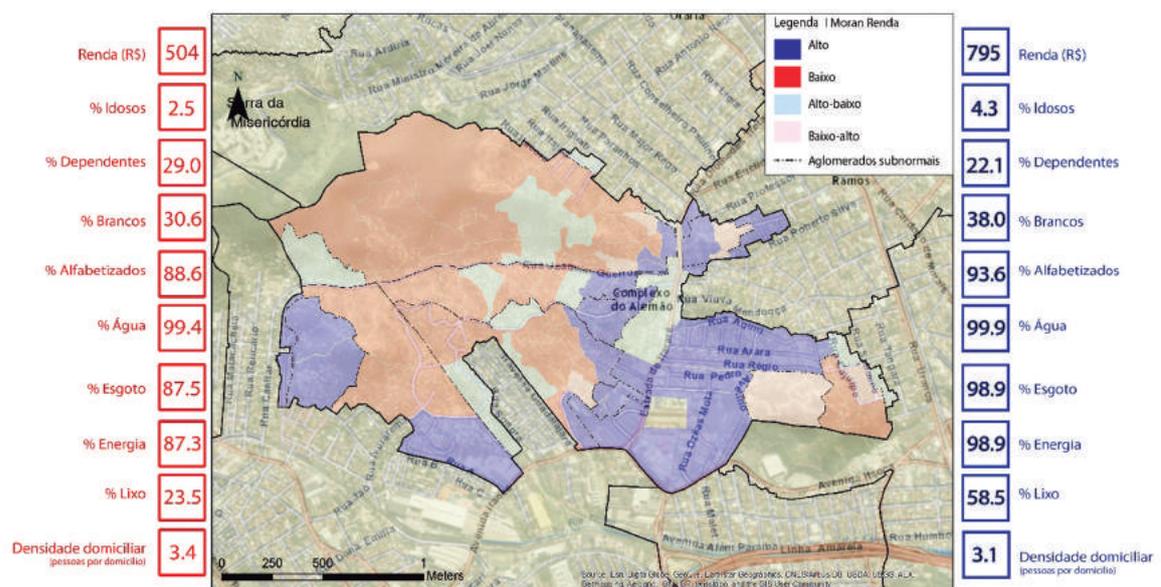
Cabe destacar, ainda, que na escala da cidade, as favelas se comportam como bolsões de pobreza. Os dados analisados neste nível de agregação mostram as três áreas estudadas como homoganeamente pobres – situação que é modificada quando analisamos os dados no nível de abrangência da favela/ bairro.



Fonte: Elaboração própria com base no Censo IBGE 2010

## 4.2 O Complexo do Alemão

A mesma análise foi realizada para o Complexo do Alemão, utilizamos os mesmos dados anteriores, como pode ser visto na Figura 4. A primeira percepção desta análise é que há no Complexo do Alemão uma separação em dois grupos de renda, assim como na cidade do Rio de Janeiro, ou seja, em vermelho, o grupo de mais baixa renda e em azul, o grupo de mais alta renda. O grupo de renda mais baixa localiza-se na área que possui topografia mais acidentada próxima à Serra da Misericórdia. Enquanto o grupo de maior renda coincide com a parte baixa do bairro.



Fonte: Elaboração própria com base no Censo IBGE 2010

Além disso, é possível perceber que a disparidade de renda entre a média do agrupamento de alta e a média do agrupamento de baixa é 1,6 vezes. A maior densidade domiciliar, característica dos domicílios mais pobres da cidade, foi verificada também no agrupamento de menor renda do Complexo do Alemão, apesar de não haver uma

discrepância muito grande entre os agrupamentos. A infraestrutura tem uma nítida relação com a renda, especialmente as variáveis esgoto, energia e lixo, visto que há uma maior proporção de domicílios com acesso a esses serviços na área de alta renda.

A proporção de idosos no agrupamento de alta renda é quase em relação ao agrupamento de baixa renda. O número de dependentes é mais expressivo no agrupamento de baixa renda do que no de alta renda, apresentando uma diferença 29% para 22,1%.

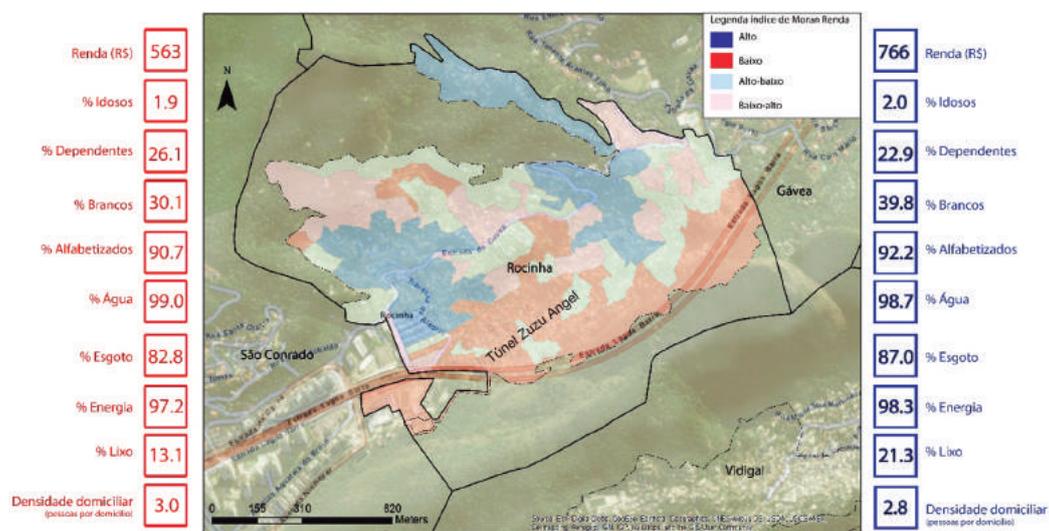
A proporção de brancos também é uma variável importante, já que há uma segregação racial na cidade que concentra os brancos nas áreas de mais alta renda. Para o Complexo do Alemão o mesmo fenômeno foi observado, enquanto no agrupamento de baixa renda há 30,5% de brancos, no agrupamento de alta renda a proporção é de 38%.

Por fim, a taxa de alfabetizados completa o panorama de análise, mostrando que enquanto no agrupamento de alta renda 93,6% dos residentes são alfabetizados, no agrupamento de baixa renda, apenas 88,6% são alfabetizados.

### 4.3 Rocinha

Para a Rocinha, observamos que em quase todas as dimensões analisadas, a discrepância entre os agrupamentos é menor do que no Complexo do Alemão. Apesar disso, nossa hipótese também se confirma para a Rocinha, como pode ser visto na Figura 5. É possível perceber a diferenciação entre grupos de renda. No agrupamento de casas que fica acima do Túnel Zuzu Angel está o cluster de renda mais baixa, enquanto a parte mais baixa que tem acesso pela Estrada da Gávea conta com um grupo de domicílios que possui a renda mais alta.

FIGURA 5: Rocinha – RJ



Fonte: Elaboração própria com base no Censo IBGE 2010

No que se refere à renda, o agrupamento de renda mais alta é em média cerca de 1,4 vezes maior do que o agrupamento de mais baixa renda. A densidade domiciliar tem uma variação pouco significativa entre os agrupamentos. A infraestrutura também é melhor no agrupamento de alta renda, com destaque para a proporção de esgoto, com 87.0% para a alta renda, contra 82.6% para a baixa renda; e lixo, que se apresenta baixa nos dois clusters, mas ainda é significativamente maior no de alta renda. A proporção de idosos é praticamente a mesma nos dois agrupamentos e o número de dependentes também varia pouco, mas ainda é maior no agrupamento de baixa renda – a exemplo do que vimos no CA. Quanto à proporção de alfabetizados, a disparidade entre clusters também não é muito significativa.

A proporção de brancos é a variável mais significativa do ponto de vista da discrepância entre os dois agrupamentos. No agrupamento de alta renda há quase 40% de brancos, para 30,1% no agrupamento de baixa renda.

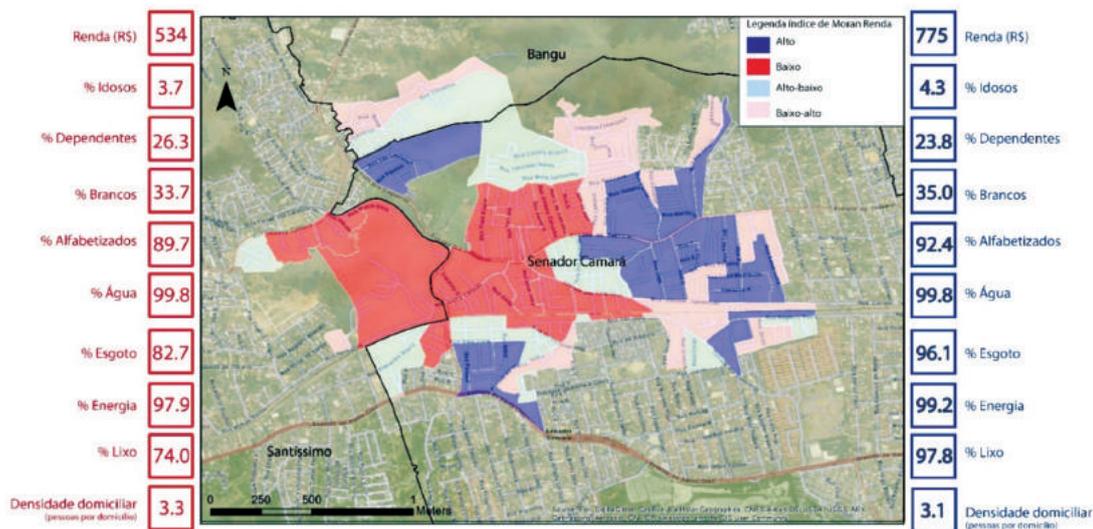
#### 4. 4 Fazenda Coqueiro

Para o ano de 2010, utilizando o limite dos “aglomerados subnormais” fornecidos pelo IBGE, foi possível perceber uma polarização leste/oeste, como pode ser visto na Figura 6. As demais análises seguiram a tendência das outras áreas estudadas. A discrepância de renda entre os dois grupos é cerca de 1,4 vezes maior no grupo de mais alta renda.

A proporção de pessoas idosas aumentou nos dois grupos de renda em relação ao período anterior. Mas, ainda assim, o grupo de maior renda continuou com uma proporção maior de pessoas idosas. Assim como a proporção de dependentes que caiu nos dois clusters, mas continuou maior no grupo de menor renda. A proporção de pessoas brancas também foi maior no grupo de mais alta renda, ainda que a discrepância entre os grupos seja pequena, de 2,3%.

Quanto à infraestrutura, vemos que não há grandes problemas quanto ao abastecimento de água e a energia elétrica nos dois grupos de renda. Mas os dados de esgotamento sanitário e coleta de lixo demonstram que o grupo de menor renda tem condições mais precárias. Por fim, a densidade domiciliar é maior no agrupamento de menor renda - a exemplo do observado nas outras áreas estudadas.

Figura 6: Complexo da Fazenda Coqueiro – RJ



Fonte: Elaboração própria com base no Censo IBGE 2010

## 5 Considerações finais

A partir da análise apresentada na sessão anterior, podemos concluir que a desigualdade da cidade é, de certa forma, reproduzida nas favelas. Em todas as favelas estudadas, as piores condições socioeconômicas e de infraestrutura coincidem com áreas onde vive a população de menor renda.

A visão homogeneizante sobre as favelas, muitas vezes, faz com que o discurso publicitário do Estado sobre as suas intervenções ganhe força e seja encarado como uma forma de combater a pobreza. Intervir, seja na forma de infraestrutura urbana ou na construção

de equipamentos, em áreas nas favelas que já possuem uma intervenção prévia e que têm relativamente melhores condições de infraestrutura é reproduzir a desigualdade já existente nestas áreas e não combater a pobreza.

Quanto aos possíveis efeitos de localização, de forma geral, o Complexo do Alemão parece ser a área mais precária com relação às variáveis de renda e infraestrutura. A Rocinha e a Fazenda Coqueiro apresentam dados equivalentes para muitas das variáveis consideradas. Isto nos permite verificar que, apesar de estar localizada na Zona Sul da cidade, em meio a uma região de renda alta, a Rocinha não auferir “benefícios” por esta localização. Também não podemos atribuir à localização as condições verificadas, no caso tanto do Complexo da Fazenda Coqueiro e do Complexo do Alemão; o Complexo do Alemão apresenta resultados piores em vários aspectos quando comparado aos da Fazenda Coqueiro.

Quanto à estrutura espacial, observamos que as áreas mais pobres estão localizadas nas regiões mais acidentadas e de difícil acesso. No caso do Complexo do Alemão, o grupo de menor renda se localiza próximo à Serra da Misericórdia, enquanto, na Rocinha, os domicílios mais pobres localizam-se em cima do Túnel Zuzu Angel. Além disso, as áreas de renda mais alta hoje coincidem com as áreas de ocupação mais antiga, como a porção leste do CA, a parte mais baixa da RO e a porção Sul da FC – onde as habitações são mais consolidadas.

Por fim, nossa investigação buscou mostrar que as desigualdades da cidade se reproduzem nas favelas. A nossa hipótese de que a estrutura socioespacial que separa ricos e pobres também ocorre nas favelas pode ser verificada, sobretudo, no Complexo do Alemão, que apresentou uma discrepância maior entre os grupos de renda. No Rio de Janeiro, esta estrutura compreende a separação entre grupos de renda, na qual o grupo com maior renda tem mais acesso a melhores equipamentos, serviços, infraestrutura urbana, maior expectativa de vida, maioria da população de cor branca, mais alta escolaridade, entre outros aspectos. Como vimos, 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. No entanto, cabe enfatizar que esta desigualdade entre os agrupamentos é significativa para esta escala, corroborando a necessidade de reconhecer a microgeografia da favela para pensar as políticas públicas.

Nossa contribuição para os estudos da estrutura socioespacial das favelas foi através do uso de métodos quantitativos. Com os dados do Censo do IBGE para o ano de 2010, mostramos que a estrutura socioespacial das favelas é mais complexa do que se poderia supor ao ser analisada na escala da cidade, subsidiando a desconstrução do estigma da favela como um lugar homogêneo de pobreza.

## Referências bibliográficas

- ABREU, M. Evolução Urbana do Rio de Janeiro. 4ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2006.
- ALVITO, M. As Cores de Acari: Uma Favela Carioca. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BATTY, M. LONGLEY, P. Fractal Cities: A geometry of form and function. San Diego: Academic Press, 1994.
- CARVALHO, C. Cidades dentro da Cidade? A Estrutura Socioespacial de Favelas Cariocas no Período Lula (2003-2010). 2016. 148f. Dissertação. (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2016.
- CASTRO, I. "O problema da escala". In CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORREA, Roberto Lobato. (orgs.) In: Geografia: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- ELIAS, N. Scotson, J. Os estabelecidos e os outsiders. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- FAULHABER, L. AZEVEDO, L. SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2010a.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico: 2010: aglomerados subnormais: informações territoriais. Rio de Janeiro, 2010b.
- MACHADO DA SILVA, L. A. A Política na favela. In: DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 4 - no 4 - out/nov/dez 2011 - pp. 699-716.
- MORRIS, F. A geografia social no Rio de Janeiro. In: Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro: V. 35, n. 1, 1973, p. 3 - 75, jan./mar.
- NUNES, J. Apontamentos sobre a Maré: Uma Compreensão. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Rio de Janeiro: v.9, n.1, 2007, p. 53 - 68.
- OAKLEY, D. LOGAN, J. A Spatial Analysis of the Urban Landscape: What Accounts Differences across Neighborhoods? In: LOBAO, L. HOOKS, G. TICKAMYER, A. (orgs.). The Sociology of Spatial Inequality. New York: State University of New York, 2007.
- PRETECEILLE, E. VALLADARES, L. Favela, Favelas: unidade ou diversidade da favela carioca. In: RIBEIRO, L. C. (Org.). O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2000.
- SILVA, J. As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas. In: MELLO, M. MACHADO DA SILVA, L. A. FREIRE, L. SIMÕES, S. (orgs.). Favelas cariocas: ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- SILVA, J. P. GAMARSKI, E. Campo Grande: Algumas Considerações sobre seu Desenvolvimento. In: Encontro Nacional de Geógrafos, 15, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre, 2010.
- SOJA, E. Postmetropolis. Critical Studies of cities and regions. Oxford, Blackwell, 2000.
- \_\_\_\_\_. Para Além de Postmetropolis. In: Revista UFMG, Belo Horizonte, v.20, 2013, n.1, p. 136-167, jan/jun.
- VALLADARES, L. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV, 2005.



# Negligência urbanística e projeto urbano na Cidade do Rio de Janeiro<sup>1</sup>

**Henrique Barandier**

Arquiteto e Urbanista, Doutor em Urbanismo, Coordenador Técnico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

## RESUMO

Este artigo trata da noção de negligência urbanística, concebida a partir de estudos sobre o desenvolvimento urbano carioca e sobre a prática de projetos urbanos na cidade do Rio de Janeiro nas últimas três décadas. Parte-se da hipótese de que, no Rio de Janeiro, subjaz um quadro de negligência urbanística que se impõe de diferentes formas sobre o território, em especial, pelas tendências de segregação socioespacial e de reprodução de padrões insustentáveis de urbanização determinadas por dois fenômenos principais: dispersão urbana e informalidade urbana crescentes

Ao mesmo tempo, observa-se que a prática de projetos urbanos, privilegiada na gestão urbana carioca, não rompeu com o urbanismo normativo tradicional, que, do ponto de vista teórico, a noção de projeto urbano se contraporía, nem com lógicas que orientam o desenvolvimento urbano desigual e excludente na cidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Negligência urbanística; Projeto urbano; Rio de Janeiro.

## ABSTRACT

This article is about the notion of urban negligence, conceived through the studies of the Carioca urban development and the practice of urban projects in the city of Rio de Janeiro in the last three decades. It starts from the hypothesis that, in Rio de Janeiro, there is a framework of urban negligence that imposes itself in different forms on the territory, mostly, for tendencies of socio-spatial segregation and the reproduction of unsustainable urbanization patterns determined by two main phenomenons: urban dispersion and urban informality in growth.

At the same time, it's seen that the practice of urban projects, privileged in the Carioca urban management, did not break apart from the traditional normative urbanism which, from a theoretical point of view, the notion of the urban project would oppose, nor with the ideas that guide the unequal and excluding urban development in the city.

**KEY-WORDS:** Urban negligence; Urban project; Rio de Janeiro.

## 1. Introdução

O presente artigo trata da noção de “negligência urbanística”, concebida a partir de estudos sobre o desenvolvimento urbano carioca e sobre a prática de projetos urbanos na cidade do Rio de Janeiro nas últimas três décadas, elaborados no âmbito da tese de doutorado deste autor. A hipótese principal que orientou a pesquisa é que no Rio de Janeiro subjaz um quadro de negligência urbanística que se impõe de diferentes formas sobre o território, em especial, pelas tendências de segregação socioespacial e de reprodução de padrões

<sup>1</sup> Este artigo baseia-se na tese de doutorado deste autor, também intitulada “Negligência Urbanística e Projeto Urbano na Cidade do Rio de Janeiro”. A tese foi desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB) e aprovada em 2015, contando com apoio financeiro do CNPq, para desenvolvimento da pesquisa no Brasil, e da CAPES, no período de estágio no exterior.

insustentáveis de urbanização determinadas por dois fenômenos principais: dispersão urbana e informalidade urbana crescente.

No percurso teórico-metodológico adotado na pesquisa se buscou confrontar a prática de projetos urbanos com as tendências estruturantes do desenvolvimento urbano da cidade, identificando como, ao longo do tempo, se alteram significados e formatos dos projetos urbanos. Nesse contexto, se observa que a prática de projetos urbanos no Rio de Janeiro não rompeu com o urbanismo normativo tradicional, que, do ponto de vista teórico, a noção de projeto urbano se contraporía. Ao mesmo tempo e talvez por isso mesmo, também não rompeu com lógicas que orientam o desenvolvimento urbano desigual e excludente na cidade. Nota-se assim que, alimentando o próprio quadro de negligência urbanística em suas diferentes dimensões, a prática de projetos urbanos no Rio de Janeiro tem se configurado de forma desvinculada da revisão do aparato normativo e instrumental de gestão urbana - de tradição elitista, tecnocrática e burocrática -, sendo muito mais determinada pelo perfil e prioridades de cada prefeito do que pela constituição de uma cultura de projetos urbanos relacionada a processos continuados de discussão sobre a cidade, permeáveis às diferentes visões e disputas que fazem parte da construção democrática.

O artigo está estruturado em três seções. A primeira apresenta a abordagem conceitual da noção de negligência urbanística, núcleo central da pesquisa, que a nosso ver se mostra válida para entendimento de diferentes realidades. A segunda seção trata da dinâmica urbana recente da cidade do Rio de Janeiro, com foco nos fenômenos da dispersão e da informalidade urbanas que a caracterizam. Por fim, na última seção, são descritas, sucintamente, o que no desenvolvimento da pesquisa caracterizamos como três gerações de projetos urbanos no Rio de Janeiro: a primeira, dos anos 1980, relacionada ao contexto de redemocratização do país; a segunda, desenvolvida nos anos 1990 num ambiente de oposição entre a agenda da reforma urbana e a agenda neoliberal para as cidades; e a terceira, iniciada nos anos 2000 e marcada pela realização de grandes eventos esportivos internacionais no Rio de Janeiro com suas promessas de legado urbano.

## 2. Negligência Urbanística: abordagem conceitual

O cenário de vastas áreas de urbanização precária que caracteriza as cidades brasileiras, sobretudo as grandes metrópoles é desolador. A informalidade urbana estrutural já bem descrita na nossa literatura, ao mesmo tempo resultado e produtora de desigualdades, expõe a contraposição entre a cidade em grande parte autoconstruída, muitas vezes em áreas inadequadas à ocupação urbana, e a cidade produzida pelo mercado imobiliário formal de acordo (mas nem sempre) com as normas urbanísticas e dirigida às classes sociais mais favorecidas. Nesse contexto, observa-se que diferentes formas de negligência urbanística permeiam as práticas de gestão nas cidades brasileiras e se expressam fisicamente, sobretudo, nas desigualdades territoriais, muitas vezes fomentadas pela ação pública ou por omissões do Estado.

A palavra negligência, no seu sentido mais geral, remete à ideia de descuido, de desatenção. Ou seja, negligenciar uma determinada questão seria como que descuidar-se dela. Desleixo, descuido (ou falta de cuidado), incúria, desatenção (ou falta de atenção) e preguiça tanto para o “Dicionário Aurélio<sup>2</sup>” como para o “Dicionário Houaiss<sup>3</sup>” são termos que podem ter

---

2 “Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa”, 3a ed., 1999. **Negligência**. [Do lat. *negligentia*.] S.f. 1. Desleixo, descuido, incúria. 2. Desatenção, menoscabo, menosprezo. 3. Preguiça, indolência. (Cf. *negligencia*, do v. *negligenciar*).

3 Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa” (edição on-line: <http://houaiss.uol.com.br/>). **Negligência**. substantivo feminino ( sXIV). 1. falta de cuidado; incúria < trata a casa e a família com muita n. > 2. falta de apuro, de atenção; desleixo, desmazelo < veste-se com n. > 3. falta de interesse, de motivação; indiferença, preguiça < n. no trabalho leva ao desemprego > 4. jur. inobservância e descuido na execução de ato.

o sentido de negligência. O “Aurélio” remete também à “indolência”, palavra que, segundo o próprio dicionário, pode ter o sentido de “insensibilidade”. Já o “Houaiss” inclui entre os significados de “negligência” o termo “indiferença”. Pensando nos fenômenos urbanos, muitos dos quais têm sido facilmente naturalizados, ou tratados como inexoráveis, e sobre práticas urbanísticas desenraizadas, as noções de insensibilidade e indiferença parecem úteis para se compreender posturas negligentes no campo do planejamento urbano e do urbanismo. Assim, é possível considerar que para além do sentido de omissão, mais claramente associado ao termo negligência, a noção de “negligência urbanística” se situa entre a insensibilidade e a indiferença em relação ao espaço urbano, à cidade e ao processo de urbanização.

Do ponto de vista jurídico, destaca-se, o termo negligência implica na ideia de responsabilidade e está vinculado a condutas esperadas de cada sujeito. Sendo assim, seja pela ação, seja pela inação, condutas negligentes de uns podem ter consequências para si mesmos e para outros. A ideia de responsabilidade, por sua vez, conduz a interrogações sobre quem são os agentes da negligência urbanística. Certamente, se poderia falar da negligência urbanística presente na ação de diferentes atores sociais na cidade, entendendo, num sentido amplo, que todos têm responsabilidades na construção do espaço urbano. Porém, a obrigação do Estado de garantir direitos sociais, seu poder regulador e sua capacidade de intervenção por meio da realização de obras públicas, que em tese deveriam atender aos interesses da coletividade, fazem dele um ator maior e central para a formulação conceitual aqui pretendida.

As formas de negligência urbanística podem ser múltiplas e difíceis de serem caracterizadas de modo objetivo, pois dizem respeito às diferentes escalas do fenômeno urbano, aos processos de produção e reprodução das cidades, às formas de intervir no espaço urbano, aos papéis desempenhados pelos diversos atores urbanos, aos sistemas de valores que organizam a sociedade etc.

No entanto, elas são reconhecíveis. E quando se trata de um país como o Brasil, em que a modernização incompleta não garantiu padrão de urbanização adequado a grande parte das áreas urbanas e, mais do que isso, contribuiu para produzir desigualdades nas cidades, a noção de negligência urbanística revela-se mais do que apropriada. As extensas áreas ocupadas por favelas e outros tipos de assentamentos precários presentes em todas as grandes cidades brasileiras e também em muitas, talvez a maioria, das médias e pequenas são a expressão incontestável dessa realidade. E não se trata apenas da herança de um processo de urbanização acelerado no século XX, mas resultado da lógica do desenvolvimento urbano que continua a produzir desigualdades e disfunções espaciais.

Nas palavras de Maricato (2000), trata-se de um processo de urbanização que “*segrega e exclui*” e que se caracteriza, de modo geral, pela dispersão urbana descontínua - que deixa vazios no interior da malha urbana e produz o esvaziamento de áreas consolidadas - combinada com a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, insuficiência de infraestrutura e serviços urbanos, habitações precárias autoconstruídas e informalidade crescente.

Apesar dos avanços institucionais e jurídicos no campo das questões urbanas desde a redemocratização do país, com a Constituição Federal de 1988, com o Estatuto da Cidade e diversos outros marcos legais, as mudanças nas práticas de gestão são lentas, marcadas por avanços e recuos, ambiguidades, contradições e disputas. E não necessariamente caminham no sentido de construção de cidades mais inclusivas. É bem esse o cenário que marcou o final da década de 2000 e a primeira metade desta, quando, em meio a uma nova onda desenvolvimentista no país, as formas de segregação urbana se renovaram, impulsionadas pela própria ação pública e pelas renovadas associações entre poder público e forças econômicas nas cidades.

E é nesse sentido que a noção de negligência se mostra ainda mais pertinente para reflexão sobre o momento atual, pois além de haver conhecimento acumulado sobre as

questões urbanas, particularmente sobre o problema da desigualdade-informalidade-precariedade, há hoje instrumentos incorporados ao ordenamento jurídico que possibilitam novas formas de ação, particularmente dos municípios. Evidentemente, esse quadro é determinado em grande parte por interesses econômicos poderosos, estratégias políticas, posições ideológicas, que se entrelaçam num quadro de negligência urbanística que, como já assinalado anteriormente, permeia a gestão urbana.

Buscando entender como esse quadro de negligência urbanística se configura, podemos pensá-lo a partir de três dimensões principais: a) uma que é **estrutural**, porque diz respeito a como e em que o Estado fundamenta sua ação em relação à cidade; b) outra que é **operacional**, pois relacionado ao instrumental utilizado pelo poder público, em particular o município, no controle urbanístico; c) e finalmente uma terceira que é **projétual**, relacionada ao papel dos projetos urbanos na configuração e reconfiguração dos espaços da cidade.

O quadro de exclusão territorial das cidades brasileiras sugere uma primeira dimensão da negligência urbanística que é **estrutural**. Ou seja, a própria lógica de urbanização é negligente em relação ao tipo de cidade que dela resulta. Ribeiro e Santos Junior (2012) explicam que:

A cidade brasileira contemporânea resulta da combinação de dois mecanismos complementares: a liberdade para os agentes capitalistas tratarem e negociarem a cidade (em especial a moradia e o solo urbano) como mercadoria (ou seja, a livre mercantilização) e a perversa política de tolerância com todas as formas de uso e apropriação do solo urbano (o que permitiu não somente as ocupações ilegais das favelas e loteamentos irregulares, mas também as formas ilegais de ocupação de áreas nobres pelas classes médias e pelas elites). (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2012. p.13).

Os dois mecanismos apontados pelos autores são reveladores do modo como as cidades brasileiras se estruturam, tendo o Estado como o principal agente:

Protegendo os interesses da acumulação urbana (proveniente da produção da cidade) da concorrência de outros circuitos, seja realizando encomendas de construção de vultosas obras urbanas, ou ainda pela omissão em seu papel de planejador do crescimento urbano. (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2012. p.13)

A omissão do Estado em relação ao que deveria ser o seu papel de garantir a construção da cidade equilibrada e equitativa, ou seja, a negligência urbanística do Estado, produziu cidades que, ainda segundo os mesmos autores, são *“inacabadas, pois estas são incapazes de mediar os conflitos e integrar, mesmo que parcialmente, as distintas classes e grupos sociais”* (RIBEIRO; SANTO JUNIOR, 2012. p.14).

No centro dessa questão está o problema da terra, do *“nó da terra”* na sociedade brasileira como enfatiza Maricato (2011). Carlos Nelson dizia que quando perguntam qual o maior problema urbano brasileiro, *“nem é preciso pensar duas vezes: É a terra!”* (SANTOS, 1986). Décadas depois, o problema central ainda continua o mesmo, apesar do enorme avanço que representou a Constituição Federal de 1988 afirmar a função social da propriedade urbana e, uma dezena de anos depois, o Estatuto da Cidade consagrar diversos instrumentos que podem, dependendo de como forem utilizados, ao menos contribuir para favorecer o acesso à terra urbanizada.

A negligência urbanística estrutural conduz a outra dimensão da negligência urbanística que é **operacional**, que diz respeito aos instrumentos utilizados pela sociedade, por meio do Estado, para regular a cidade. A legislação urbanística e o aparato estatal para garantir sua aplicação, que supostamente cumpririam esse papel, no entanto, compreendem uma série de mecanismos que acabam também por promover injustiças espaciais. O modelo estático de regulação urbana, que tem no instrumento do zoneamento funcional seu maior expoente, produziu um sistema normativo, ainda hoje arraigado em boa parte dos

municípios brasileiros, baseado em idealizações tecnocráticas e que jamais conseguiu dar conta da complexidade da urbanização desigual das cidades brasileiras.

De acordo com Rolnik, é preciso compreender que mais “*do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder.*” (Rolnik, 1999. p.13). Nesse sentido, a legislação pode ser entendida como instrumento que, contraditoriamente, nega o acesso pleno à cidade para uma parte significativa da população, pois, ainda segundo a mesma autora, ela apenas

aparentemente funciona, como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável. Entretanto (...) ela delimita [para a maior parte das cidades latino-americanas, provavelmente] apenas a menor parte do espaço construído, uma vez que o produto - cidade - não é fruto da aplicação inerte do próprio modelo contido na lei, mas da relação que esta estabelece com as formas concretas de produção imobiliária na cidade. Porém, ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada. (ROLNIK, 1999. p.13).

Os princípios do urbanismo moderno-funcionalista forjaram a legislação urbanística no Brasil ao longo do século XX, desconsiderando dinâmicas da cidade existente e lançando mão de padrões pré-concebidos, expressos por meio de índices urbanísticos e pela separação de usos como forma de garantir que cada parte da cidade cumprisse plenamente sua função definida a partir de um modelo teórico. Modelo que foi incapaz de garantir a pretensa ordem social e formal da cidade e, pelo contrário, gerou mais segregação (SANTOS, 2009).

Ao analisar as noções de ordem e irregularidade no espaço urbano, Silva (2006) ressalta que “*a falência dos mecanismos de controle urbanístico é visível nas nossas cidades*” (SILVA, 2006. p.90). A autora se refere justamente à ordem funcionalista que produziu normas

para uma cidade das elites e das classes médias [que] não atende às demandas das classes de baixa renda, e faz com que estas sejam atendidas pelo mercado imobiliário informal. O Estado não reconhece as práticas sociais destes grupos, e tenta impingir normas que não levam em conta a realidade urbana e suas contradições. (SILVA, 2006. p.99).

O Brasil teve avanços desde o processo de redemocratização nos anos 1980, cujos marcos legais e simbólicos principais são o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Ao serem aprovados, sinalizavam para possibilidades de construção de cidades mais inclusivas e, especialmente o Estatuto da Cidade, expunha, por meio das diretrizes para política urbana no Brasil (art. 2º), o diagnóstico de uma série de conflitos nas cidades brasileiras.

Apesar da sofisticação da legislação federal e do esforço para se elaborar novos instrumentos municipais de planejamento e gestão (planos diretores pós-Estatuto da Cidade) que pudessem contribuir para efetivação do direito à cidade, a renovação de instrumentos operacionais do planejamento urbano e, mais ainda, das práticas de gestão são extremamente tímidas. Os planos diretores pós-Estatuto da Cidade, de modo geral, não aproveitaram como poderiam o potencial dos instrumentos consagrados na lei federal. E os processos de elaboração dos planos não foram necessariamente acompanhados da revisão da legislação urbanística ordinária, o que muitas vezes resultou em incompatibilidades deixadas à interpretação dos licenciadores e em justificativas para não serem levados adiante.

A questão operacional, entretanto, não diz respeito apenas às normas em si, mas às práticas de gestão de modo amplo, que envolvem tradicionalmente atividades de planejamento,

licenciamento e fiscalização. Conforme aponta Garcia, “as ações, diretrizes e políticas definidas no planejamento exigem uma conversão para o nível de praxis, demandando atos regularizados e rotinas, (...), que demandam pessoas, informações e processos de trabalho” (GARCIA, 2013. p.212). A integração entre essas atividades essenciais nem sempre ocorre efetivamente, como destaca o próprio Garcia:

Apesar do licenciamento ser prática comum nos Municípios (mesmo com toda a sua deficiência), sua relação com o planejamento nem sempre se dá de modo evidente. Em alguns casos as licenças são emitidas sem que preexistam dispositivos de orientação e disciplinamento em relação aos impactos na paisagem, no trânsito, na vizinhança, no ambiente, na economia etc. definidos a partir de um desejo coletivo de ordem. Noutros casos, é o próprio processo de planejamento que ignora o licenciamento enquanto instrumento efetivo de controle do uso e ocupação do solo, indispensável para a implementação do próprio plano (...) (GARCIA, 2013. p.214).

Observa-se, ainda, que, em geral, as atividades de licenciamento e fiscalização, são desprestigiadas nas administrações municipais brasileiras. Tanto do ponto de vista do status profissional dos que a exercem, como da própria alocação de recursos para o seu bom funcionamento frente à dinâmica urbana e frente a uma legislação urbanística e ambiental normalmente pesada. São atividades tidas como menores na gestão urbana, embora lidem com a construção da cidade no dia a dia, lá na ponta, na relação direta com o cidadão. As atividades de planejamento, tradicionalmente tidas como mais nobres, continuam, com frequência, a serem desenvolvidas nos gabinetes, revendo permanentemente as normas vigentes, sem terem ou sem considerarem o *feedback* do licenciamento e, não raramente, descoladas do mundo real.

A terceira dimensão da negligência urbanística na abordagem proposta é **projetual** e diz respeito à própria natureza dos projetos urbanos, os tipos de intervenções, como essas dialogam ou interferem na dinâmica urbana e as concepções urbanísticas adotadas.

A prática de projetos urbanos revela contradições entre um arcabouço teórico que busca situá-la como alternativa aos pressupostos do urbanismo funcionalista e para enfrentamento das problemáticas próprias da cidade contemporânea e suas formas de apropriação por agentes econômicos e políticos. De acordo com Merlin e Choay (2010), tais contradições vão desde aspectos conceituais mais gerais como, por exemplo, o entendimento do projeto urbano como parte da lógica da associação entre gestão urbana e gestão empresarial – que põe em conflito a necessidade do tempo longo da cidade e as expectativas de resultados em tempo curto das empresas<sup>4</sup> –, a questões mais pragmáticas como a utilização eleitoral dos projetos urbanos no jogo político. Do ponto de vista arquitetônico urbanístico, essas contradições podem se traduzir em conteúdos esvaziados dos projetos urbanos, reduzindo-os, muitas vezes, à produção de formas e imagens para servir às estratégias de marketing urbano e favorecer interesses privados de empreendedores e grupos econômicos – ou “exigências do mercado” – em detrimento dos interesses coletivos.

Farias Filho (2007) ressalta que noção e prática de projetos urbanos encerram uma polarização: “onde uns vêem um instrumento de manipulação da cidade articulado pelas forças econômicas, outros observam um *modus operandi* capaz de contribuir para a melhoria e democratização do espaço urbano” (FARIAS FILHO, 2007. p.1). Entre esses dois polos, se pode pensar a prática de projetos urbanos do Rio de Janeiro nas últimas três

---

4 De acordo com os autores, “a identificação da gestão da cidade com a gestão de empresa traz o problema de compatibilidade conceitual: como conciliar os elementos de regulação e de duração com os elementos da vida das empresas que são frequentemente de curto prazo? De fato, o projeto urbano, o projeto aplicado à cidade, toca o interesse público, enquanto o projeto de empresa refere-se ao interesse privado” (MERLIN E CHOAY, 2010, tradução nossa).

décadas. Numa cidade marcada por desigualdades, a questão de fundo é se os projetos urbanos têm servido à reconstituição da urbanidade e à integração socioespacial ou, opostamente, ao aprofundamento da segregação urbana. A resposta não é tão simples e é, de certo modo, ambígua, pois é possível reconhecer experiências que opera(ra)m nos dois sentidos.

No entanto, ao se lançar o olhar para a prática de projetos urbanos ao longo do tempo, é possível perceber como a ação projetual vai se tornando, ao menos no contexto carioca, cada vez mais negligente em relação a essa perspectiva da democratização do espaço urbano, da concepção de um projeto de cidade mais inclusiva. Nesse sentido, as ações de preparação da cidade do Rio de Janeiro para os grandes eventos esportivos internacionais e a operação urbana “Porto Maravilha” expressam mais claramente a ideia de negligência urbanística projetual. No seu conjunto, são concentradoras de investimentos em áreas cuja expectativa de apropriação de valorizações fundiárias pelo mercado imobiliário é gigantesca, reforçam tendências de segregação no espaço urbano, reproduzem modelos urbanísticos e arquitetônicos exógenos e desprezam a participação social. São, na verdade, grandes operações imobiliárias e financeiras ou grandes obras de infraestrutura cujos “projetos urbanos” vêm “a reboque”.

### **3. Dispersão e Informalidade Urbanas no Rio de Janeiro**

No Rio de Janeiro, pelo menos dois fenômenos se mostram essenciais para compreensão do desenvolvimento urbano das três últimas décadas: a dispersão urbana e a informalidade urbana. Esses são aqui ressaltados como expressão física e territorial do quadro de negligência urbanística no Rio de Janeiro. Certamente, não são fenômenos novos, uma vez que acompanham o processo de urbanização da cidade em todo o século XX. Porém, o modo como se configuram nas últimas décadas é diferente.

Nesse período recente, o crescimento populacional acelerado não pode mais explicá-los, pois a população carioca tem crescido pouco nas últimas décadas. Apesar do baixo crescimento populacional, constrói-se muito na cidade, sobretudo nos bairros com menos infraestrutura, pressionando a expansão da urbanização e provocando significativos movimentos internos da população. Os efeitos sobre as áreas de urbanização mais antigas e melhor infraestruturadas variam entre a hiper-valorização dos bairros mais nobres e a deterioração de bairros dos subúrbios, reforçando desigualdades territoriais.

Os dados mais gerais de população e domicílios indicam dois movimentos em curso na cidade do Rio de Janeiro: um de manutenção do vetor de expansão para a zona oeste na última década, com maior peso na ocupação da AP4<sup>5</sup>, e outro, menos intenso, de retorno aos bairros mais centrais da AP2 e AP1. Se num primeiro momento, o retorno aos bairros centrais parece ser algo positivo, não há indícios claros de que tenha surgido qualquer reversão de lógica do processo de urbanização mais geral. Os novos produtos imobiliários ofertados na zona sul e área central pelo mercado dirigido, sobretudo, a famílias de média e alta renda, a atuação muito restrita dos programas habitacionais na área central e a incrível alta dos preços dos imóveis desde 2008 são indícios de radicalização do processo de segregação da cidade, que tradicionalmente tem empurrado para as favelas, para a zona oeste e para as periferias metropolitanas a população mais pobre.

---

5 O Sistema de Planejamento do Rio de Janeiro subdivide a cidade em cinco Áreas de Planejamento (AP). A AP1 corresponde a área central; a AP2 abrange a zona sul e parte da zona norte; a AP3 engloba os bairros dos subúrbios e as AP4 e AP5 formam a zona oeste da cidade.

Cabe destacar que a partir de 2009, o vetor de expansão da cidade na parte norte da zona oeste foi impulsionado pela ação do Programa Minha Casa Minha Vida. No âmbito, do Programa, cerca de 75% das unidades licenciadas estão localizadas na oeste (AP4 e AP5).

Dispersão da urbanização e crescimento da informalidade urbana ocorrem concomitantemente, se alimentam e são estruturantes na dinâmica urbana carioca. De um lado, pode se dizer, a dispersão urbana é fomentada diretamente pela ação pública sobre o espaço urbano por meio de obras públicas. A informalidade, por sua vez, é, em grande parte, reflexo da omissão que historicamente caracterizou a postura do Estado em relação à questão habitacional, resultando no gigantesco passivo urbanístico-ambiental atual.

Mas esses dois fenômenos estão relacionados também com opções do próprio planejamento, como demonstram o “Plano Piloto para urbanização da baixada compreendida entre a Barra da Tijuca, o Pontal de Sernambetiba e Jacarepaguá” (1969), ou mais simplesmente “Plano Lucio Costa”, e o Decreto 322/1976, que trata do zoneamento e normas de edificação no município do Rio de Janeiro. Representantes legítimas do planejamento urbano tradicional, totalizante e totalitário, tanto na forma mais poética do Plano Lucio Costa, quanto na forma mais burocrática e tecnocrática do Decreto 322/76, as duas “decisões urbanísticas” continuam vigorando, quatro décadas depois, apesar de suas sucessivas alterações, moldando a cidade que se constrói dia a dia, formal ou informalmente, ao longo do tempo. Elas ilustram bem que a base operacional do urbanismo, representada pela legislação urbanística, tem papel preponderante na configuração da cidade, sendo possível até mesmo afirmar que dispersão e informalidade são também “planejadas”.

Como destacado acima, mesmo tendo crescimento populacional a taxas baixas e estáveis, tal como indicam os dados dos últimos Censos Demográficos do IBGE, a malha urbana do Rio de Janeiro continua a expandir muito. E essa é uma das questões de fundo sobre sua dinâmica urbana recente e sobre o papel a ser desempenhado pelo urbanismo nesse contexto. Andrade (2009) destaca que a cidade vive atualmente um período de retração, mas que, paradoxalmente, “*o Rio de Janeiro, além de se retrair, se muda*”. (ANDRADE, 2009. p.5). E se muda num processo de urbanização que avança, com descontinuidades, e tem a ocupação intensificada sobre as áreas com menos ou nenhuma infraestrutura, deixando um rastro de subaproveitamento em bairros antigos.

Os dados demográficos demonstram o impressionante movimento da cidade em direção à zona oeste e o gradativo aumento da população residente em favelas, tanto em termos absolutos como relativos. A excessiva expansão da cidade resulta em problemas urbanos cada vez mais complexos, particularmente em relação às infraestruturas e à mobilidade. E a informalidade urbana também aumenta. De acordo com os Censos do IBGE, em 1980 a população residente em favela era 14,09% da total; em 1991 era 16,10%, em 2000 era de 18,65% e em 2010 era de 22,04%.

O fenômeno da informalidade urbana no Rio de Janeiro não se restringe às favelas, embora essa seja a sua face mais visível e em relação à qual os dados disponíveis permitem o dimensionamento mais confiável. Os loteamentos clandestinos e irregulares constituem outro padrão de assentamento popular informal também bastante expressivo. Mas o fenômeno da informalidade é ainda mais amplo e apesar de sua quase indissociabilidade em relação à pobreza, não se trata de “privilégio” dos pobres<sup>6</sup>. A associação direta entre pobreza e informalidade urbana, na forma de causa e consequência, encobre outros elementos associados ao fenômeno e, de certo modo, o naturaliza e alimenta preconceitos. Fernandes (2011) assinala que “*embora a maioria dos habitantes de assentamentos informais seja, de fato, pobres, pobreza não é a única causa do loteamento informal de terras*” (FERNANDES, 2011. p. 14). Tomando como referência o exemplo do Rio de Janeiro, o autor confirma seu argumento lembrando que na cidade “*as taxas de crescimento informal têm sido superiores às taxas de crescimento da população urbana e da pobreza*” (FERNANDES, 2011. p. 14). Apesar

---

6 Veríssimo apud Fernandes e Affonsin, 2003 (Curso Regularização Urbanística e Fundiária de Assentamentos Informais de Baixa Renda, IBAM, 2007).

dos limites dos dados disponíveis do licenciamento urbanístico e das possibilidades de comparação desses com dados censitários, é possível estimar (BARANDIER, 2015, p.52-59) que apenas cerca de um terço da produção de unidades residenciais da cidade do Rio de Janeiro, no período entre 2000 e 2010, atendeu a todos os requisitos do processo formal de licenciamento. Estima-se que em torno de 65% das unidades residenciais acrescidas ao estoque eram irregulares, sendo 35% em favelas e 30% não localizadas em favelas. Ainda que se possa admitir que parte dessas possam representar irregularidades apenas documentais, os números estimados sugerem a existência de um fosso entre o planejamento urbano e a realidade da cidade. Assim, parte significativa da cidade ainda se constrói à margem da legislação urbanística e do sistema de controle urbano, em grande medida ainda baseado no modelo tradicional de planejamento - modernista, funcionalista, tecnocrático, elitista etc. Um tipo de urbanismo que segundo Maricato *“não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas”* (MARICATO, 2002. p. 122).

O quadro aqui apresentado talvez não apresente nenhuma interpretação inovadora sobre fenômenos que já caracterizavam o desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro na década anterior. Mas é exatamente por isso que se torna relevante, pois expõe a continuidade de situações e processos que já eram conhecidos, apesar de discursos e práticas que seriam transformadoras da cidade.

A priorização dos projetos urbanos na gestão da cidade desassociada do processo de planejamento urbano ordinário, reduzido a revisões pontuais das normas e aplicação parcial e discricionária delas no licenciamento, aparentemente, contribuiu significativamente para um quadro de inércia frente a lógicas do desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro. Quando, nos anos 1990, a palavra de ordem era a de que *“era preciso agir”* - diante de uma interpretação de que a cidade estava abandonada etc. - essa desvinculação mostrou alguma eficácia no curto prazo. A execução de uma série de obras de qualificação do espaço público realizadas simultaneamente teve impacto significativo num primeiro momento em que a cidade parecia reconstruir sua imagem. No longo prazo, porém, nem se constituiu uma cultura de projetos urbanos na cidade, nem se reformulou as bases e práticas do urbanismo operacional, nem se reverteu processos urbanos que tendem a produzir uma cidade mais desigual.

## **4. Três Gerações de Projetos Urbanos no Rio de Janeiro**

Expressão de uma nova perspectiva de conceber e orientar a estruturação do espaço urbano ou nova maneira de organizar a ação de agentes econômicos na cidade, a prática de projetos urbanos é reconhecida como forma de intervenção privilegiada do urbanismo contemporâneo nos mais diversos países. É razoavelmente consensual na literatura sobre o tema, que o projeto urbano na sua versão atual se desenvolve, ao menos inicialmente, a partir da crítica ao urbanismo modernista/funcionalista e do contexto de transformações econômicas e políticas do final do século XX.

*“O termo ‘projeto urbano’ apareceu verdadeiramente, na sua versão conjuntural, no momento em que, ao final do grande período de expansão dos anos 60, se experimentava dissociar a planificação excessivamente sistemática e mecânica do espaço e descobrir novas racionalidades, menos desvinculadas dos homens, mais próximas de suas aspirações, e provavelmente mais complexas”* (RONCAYOLO, 2000. p.25, tradução nossa).

Cerca de quatro décadas depois, as abordagens sobre o projeto urbano e as interpretações sobre o seu papel são múltiplas e mesmo contraditórias e conflitantes. Tudo coerente com o tempo de incertezas em que vivemos, da modernidade líquida descrita por Bauman

(2001; 2007). Ainda mais para um termo que ganha expressão na Europa - sendo introduzido somente mais tarde no Brasil - justamente na época em que se revelava mais claramente a crise da modernidade: o momento do *“aparecimento da incerteza lá onde tudo parecia seguro, regrado, regulado e, portanto, predicável”* (MORIN, 2012. pp. 19-20).

A compreensão do debate sobre projeto urbano no Brasil passa pelo entendimento do contexto bastante particular da virada dos anos 1980 para os anos 1990 no país. No processo de redemocratização da década de 1980, movimentos sociais, academia, ONGs, associações profissionais, se organizaram em torno da luta pela reforma urbana, do direito à cidade e do direito à moradia. A articulação entre lideranças populares, intelectuais e profissionais permitiu a formação de uma consciência crítica sobre a realidade urbana brasileira e a organização do Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana. A partir da emenda popular apresentada pelo movimento, a Constituição Federal de 1988 incorporou o que seriam as bases para reforma urbana: a afirmação do princípio da função social da cidade e da propriedade urbana; a utilização compulsória de imóveis vazios ou subutilizados em áreas urbanas bem infraestruturadas; a regularização fundiária de interesse social. A transição democrática, o novo marco constitucional, a chegada de partidos de esquerda ao poder executivo de importantes cidades, notadamente São Paulo, indicavam, no final dos anos 1980, possibilidades reais de mudanças de prioridades na política urbana brasileira.

No entanto, a ascensão dos ideais neoliberais nos anos 1990 foi acompanhada de outra agenda para as cidades, se sobrepondo àquela preconizada pelo movimento da reforma urbana. A polarização político-ideológica que se acirraria ao longo da década se traduziu, no campo da política urbana, na oposição entre plano e projeto, entre planejamento urbano e planejamento estratégico, entre participação social e parcerias público-privada, entre regulação urbana e flexibilização da legislação urbanística...

Claramente, se opunham dois modelos de planificação. Um que buscava a afirmação dos direitos sociais, o fortalecimento da regulação urbana pelo Estado e a intervenção no mercado fundiário por meio da revisão da legislação urbanística e a intensificação do controle social na implementação da política urbana. Outro que reivindicava normas urbanísticas flexíveis, a regulação urbana pelo mercado e, nesse caso sim, a implementação de projetos urbanos como estratégia para atração de investidores, turismo e conferir à cidade a imagem de modernidade e dinamismo.

Assim, observa-se que a noção de projeto urbano entra no contexto brasileiro atrelada à onda neoliberal dos anos 1990, sendo de fato difícil de desassociar uma coisa e outra. Por outro lado, registra-se que no ideário da reforma urbana, o projeto - condição essencial para produção do espaço urbano e da arquitetura de qualidade - não era tido como instrumento de promoção de justiça social na cidade.

No contexto brasileiro, a cidade do Rio de Janeiro pode ser considerada como um laboratório de experiências em projetos urbanos em razão das diversas propostas, de diferentes naturezas, que têm sido anunciadas nas últimas décadas, ainda que nem sempre efetivamente implementadas. Tomando-se como referência o marco da redemocratização, a prática de projetos urbanos no Rio de Janeiro é marcada, de acordo com a leitura aqui proposta, por três momentos principais.

O primeiro, nos anos 1980, é o de experiências precursoras, quando, no ambiente de abertura democrática, se buscava formas de participação social e a proposição de novos temas para a agenda urbana. É o momento de projetos como o inovador Corredor Cultural, o Projeto SAGAS entre outros com grande ênfase na preservação de conjuntos de interesse histórico e cultural. É também o momento de programas em favelas como o Cada Família um Lote e Projeto Mutirão, que expressavam novas abordagens para a questão das favelas, na perspectiva da regularização e da participação comunitária.

O momento seguinte, mais claramente demarcado entre 1993 e 2000, é de inflexão, quando se estrutura um novo discurso sobre a cidade no qual o projeto urbano, como estratégia de intervenção pública, assume lugar central. Abrange as administrações César Maia e Luiz Paulo Conde, quando programas como Rio Cidade e Favela Bairro ganharam grande destaque por contratarem, por meio de concursos, equipes multidisciplinares coordenadas por arquitetos para elaboração de projetos e por realizarem projetos e obras em diversos bairros ou favelas simultaneamente, o que conferiu à ação sobre o espaço urbano uma nova dimensão. Nesse mesmo período, foram propostos diversos projetos para a área central que propunham o redesenho de grandes áreas localizadas em bairros vizinhos ao Centro, diferentemente do Corredor Cultural cujo foco era a preservação de conjuntos urbanos no próprio Centro.

E o terceiro momento se inicia no começo dos anos 2000, quando surge uma série de intervenções concebidas em torno de grandes projetos arquitetônicos, muitos deles de forte apelo midiático e, eventualmente, assinados por estrelas da arquitetura internacional. Como produtos dessa mesma geração de projetos urbanos, figuram também os inúmeros projetos e obras associados direta ou indiretamente à realização dos grandes eventos esportivos na cidade.

Essa terceira geração de projetos urbanos, no nosso ver, se descola de qualquer discurso urbanístico mais estruturado, diferentemente do que se passava nos anos 1990, e assume um caráter genérico, em que se almeja a construção de uma imagem de cidade internacional para o Rio de Janeiro. A realização dos eventos esportivos e o lançamento de projetos assinados por estrelas da arquitetura mundial fazem parte dessa estratégia. O “legado” dos eventos esportivos e a renovação da área portuária seriam as forças transformadoras da cidade.

Para compreensão das distinções entre as três gerações de projetos urbanos aqui identificadas, destacamos três aspectos que parecem essenciais: a forma urbana, os objetos de intervenção e os agentes formuladores dos projetos.

Nos projetos dos anos 1980, a forma urbana é compreendida como processo. Ou seja, o projeto parte do reconhecimento do existente, que não é apenas o espaço físico, mas também suas formas de apropriação pelos grupos sociais. O resultado formal da intervenção se definirá ao longo do tempo e em função da participação e adesão dos usuários ao projeto. Nos anos 1990, a forma urbana é desenhada. Tem também como princípio o respeito ao existente, mas agora tem mais peso a visão que confere certa autonomia à forma urbana. É valorizada a capacidade do projeto urbano de reordenar os espaços públicos e reconfigurar o ambiente construído a partir do desenho urbano. A partir dos anos 2000, a forma urbana é tratada como imagem. A cidade existente é o pano de fundo e as intervenções urbanas produzem novos símbolos, se expressam por grandes obras que sugerem uma cidade pretensamente dinâmica.

Quanto aos objetos de intervenção dos projetos urbanos também há mudanças significativas, mas nesse caso é necessário distinguir as diferentes temáticas abordadas. Ainda que nos anos 1990, o espaço público seja o objeto principal do projeto urbano, as abordagens sobre as duas temáticas mais recorrentes - área central e favelas - permitem pontuar as características de cada geração.

Em relação à área central, a primeira geração de projetos tem como objeto o próprio bairro Centro. De um lado, trata da proteção legal de alguns conjuntos urbanos. Por outro envolve inúmeras pequenas intervenções nos espaços públicos (ruas, praças e largos). Na segunda geração de projetos urbanos, embora tenham continuidade as ações do período anterior, o espaço pericentral passa a ser objeto de projetos urbanos. Aí não são apenas os espaços públicos, mas áreas deterioradas e/ou subaproveitadas para as quais são propostos projetos com o intuito de introduzir novas dinâmicas na área central. E a terceira geração

de projetos tem como objeto prioritário a área portuária. Trata-se de uma grande área vista como vazio (apesar dos usos e atividades ali existentes) a ser ocupado.

Do mesmo modo, a temática das favelas não envolve um único objeto de intervenção. Nos anos 1980, o objeto das ações em favelas não é bem delimitado. As ações são pulverizadas, às vezes muito pontuais numa ou noutra favela. Nos anos 1990, a problemática das favelas é bem mais conhecida, até mesmo pelas experiências da década anterior, o que favoreceu intervenções mais articuladas. Mas é importante destacar que as ações de urbanização passam a abranger, ao menos potencialmente, o conjunto de favelas da cidade e cada projeto tem como objeto uma favela integralmente. Ou seja, o objeto da intervenção é a favela como um todo e os programas municipais abrangem todos os tipos de favela. Nos projetos da última geração, há o interesse específico sobre as favelas mais emblemáticas da cidade. É nessas favelas que são construídas as grandes obras - em especial os teleféricos, planos inclinados, elevadores - cujos impactos não se restringem às próprias favelas, mas extrapolam para a cidade e redefinem a paisagem urbana.

A outra diferença marcante e, pode se dizer, definidora da natureza dos projetos urbanos de cada geração diz respeito aos agentes formuladores dos projetos. Nos anos 1980, os protagonistas são os técnicos municipais. Ao mesmo tempo que buscavam novas práticas do urbanismo, favorecidas pelo ambiente de redemocratização, eram agentes da máquina pública, o que talvez explique a dupla característica dos projetos de serem ações no espaço urbano ao longo do tempo e de se traduzirem também em propostas normativas. Nos anos 1990, o arquiteto profissional liberal e de escritórios de arquitetura assume o protagonismo. Trata-se de um novo agente na formulação de propostas urbanísticas para a cidade, pois não são mais apenas uma categoria profissional que discute a cidade, mas são responsáveis pela coordenação de projetos. E a resposta desse tipo de profissional é por meio do desenho urbano, de projetos que devem orientar a execução das obras. A partir dos anos 2000, surgem na cena carioca projetos elaborados por estrelas da arquitetura internacional, que contribuem decisivamente para a valorização de objetos arquitetônicos nos projetos urbanos e a dimensão icônica da arquitetura. Paralelamente, as grandes empreiteiras e suas subsidiárias do ramo de construção civil é que passam a ter papel privilegiado na definição e mesmo concepção dos projetos urbanos. Não é à toa que grandes obras voltam à ordem do dia, associadas à liberação de índices urbanísticos e impulsionadas pelo novo sopro desenvolvimentista vivido pelo país.

As três gerações de projetos urbanos têm em comum o fato de não terem interferido nos dois grandes processos urbanos estruturantes da cidade nas últimas décadas descritos anteriormente: a dispersão urbana, com movimento da cidade na direção oeste do território, e o crescimento da informalidade urbana.

A primeira geração de projetos urbanos, pode se dizer, se beneficiou e se viabilizou em alguma medida justamente em razão desses processos. A consolidação da região da Barra da Tijuca como vetor de expansão da cidade abria espaço para as ações preservacionistas no Centro, uma vez que era para aquela região que se voltava o mercado imobiliário, inclusive com perspectivas de lá se instalar o novo Centro Metropolitano. A expansão da informalidade, se não é possível dizer que fosse propriamente fomentada, é forçoso observar que resultava em novas áreas para o exercício do clientelismo político, no momento em que o Estado se posicionava contrariamente às políticas de remoção de favelas do passado.

A segunda geração de projetos urbanos ao mesmo tempo que se estrutura sob o slogan do *“urbanismo de volta às ruas”* e da valorização do espaço público, que, de certo modo, está relacionado com o resgate da cidade tradicional, não intervém nesses processos maiores, já muito claros na década de 1990. Mas a não intervenção nas lógicas do mercado era também postura coerente com as opções políticas do período, que pregavam menor regulação dos

mercados pelo poder público. A região da Barra da Tijuca viu sua ocupação se intensificar, continuando a ser beneficiada por investimentos públicos, inclusive grandes obras viárias, o que se mostra contraditório com o discurso. E mesmo o amplo programa de urbanização de favelas, apesar de sua relevância, não conseguiu conter a informalidade crescente, pois não incidia sobre as causas.

E a terceira geração de projetos integra uma estratégia política que não apenas não interfere nos fenômenos de dispersão e informalidade, como tende a contribuir para reforçá-los. A concentração de investimentos na região da Barra da Tijuca em nome da realização dos grandes eventos esportivos internacionais e a convergência da nova infraestrutura de transportes (BRTs e expansão do metrô) para essa região demonstram a opção pela criação de novas condições para intensificar sua ocupação. Ao mesmo tempo, a produção habitacional, no momento em que finalmente houve política de subsídio no país, direcionou a população de baixa renda para o limite da urbanização com nova edição da política de construção de grandes conjuntos, longe do Centro e longe das áreas destinadas aos mercados de média e alta renda. A renovação da área portuária, embora anunciada como prioridade, diante das renovadas tendências de dispersão urbana, se mostra mais como projeto de caráter essencialmente especulativo e voltado para a viabilização de algumas grandes obras do que como parte fundamental de um novo projeto de cidade.

## 5. Considerações Finais

Quando se levantou, para reflexão e discussão, o tema da forma negligente como vêm sendo construídas as cidades, com a atenção voltada especialmente para as brasileiras, pensava-se sobretudo, que elas poderiam, e podem, ser diferentes. Menos desiguais e mais acolhedoras. Nesse sentido, a noção de negligência urbanística tal como foi abordada, antes de mais nada, se contrapõe à naturalização dos processos urbanos, algo que perpassa e, muitas vezes, justifica discursos, práticas e também inações em relação às cidades.

A hipótese principal que norteou a tese sobre qual se baseou este artigo era a de que se constituiu, ao longo do tempo, um quadro de negligência urbanística no contexto carioca de tal ordem, que compreendê-lo seria condição indispensável para o entendimento do modelo de desenvolvimento urbano e o significado das tendências atuais do Rio de Janeiro. A conjugação entre displicência no controle do uso e ocupação do solo, concentração de investimentos públicos em áreas priorizadas pelo mercado imobiliário e realização de intervenções urbanas de grande apelo midiático opera na contramão de uma agenda para construção de uma cidade mais inclusiva e ambientalmente mais equilibrada. Pelo contrário, reforçam-se tendências de segregação socioespacial e de reprodução de padrões insustentáveis de urbanização na cidade.

Embora os estudos aqui empreendidos tenham se debruçado sobre a cidade do Rio de Janeiro, entende-se que o conceito de negligência urbanística pode ter caráter universal. É válido para diferentes realidades, pois se apoia, segundo a fundamentação teórica adotada, na ideia de responsabilidade. Num sentido mais amplo, quando se enfatiza a responsabilidade, se reafirma que cabe às sociedades contemporâneas enfrentar de modo efetivo os problemas próprios do fenômeno da urbanização, que, em diferentes contextos e de diferentes formas, se apresentam na precariedade das cidades, ou de partes delas, nas desigualdades socioespaciais das áreas urbanas, nas barreiras ao pleno exercício do direito à cidade.

No exercício de constituir a associação entre negligência e processos de urbanização como questão teórica, desenvolveu-se a noção de negligência urbanística em três dimensões: estrutural, operacional e projetual. Tais dimensões emergem dos estudos desenvolvidos sobre o Rio de Janeiro e, ao serem amadurecidas conceitualmente, também alimentaram o próprio exercício analítico empreendido.

Mesmo sem a pretensão de classificar os fenômenos e processos estudados numa ou noutra dimensão especificamente, até porque essas se sobrepõem, foi possível constatar que elas estão presentes na realidade carioca. Muito claramente, no fomento à expansão urbana desnecessária e que produz impactos negativos na cidade de diferentes ordens; na incapacidade de se fazer frente à informalidade urbana crescente; nas resistências a mudanças reais na concepção de regulação da produção urbana; na deslegitimação do plano como instrumento de gestão e, mais ainda, do próprio processo de planejamento; nos projetos que reproduzem localmente experiências tidas como de sucesso em outras cidades, mas inadequadas ao nosso contexto; na ânsia por se construir novos ícones arquitetônicos - que criam imagens, mas, possivelmente, destroem identidades.

A valorização do projeto como instrumento de intervenção na cidade relativamente autônomo, no entanto, trouxe algumas novidades importantes que merecem registro. Entre elas, a preocupação com o espaço público como elemento estruturador da urbanidade, apesar do enviesado discurso de ordem dominante. Não obstante, a partir da opção de privilegiar a ação, a prática de projetos urbanos no Rio de Janeiro se desenvolve, pode-se dizer, segundo uma lógica própria, desarticulada do “urbanismo cotidiano” que constrói a cidade dia a dia dentro e fora da norma. O foco de renovação da gestão recai sobre intervenções no espaço urbano, na perspectiva de construir uma nova imagem da cidade. E nesse contexto, se advoga a flexibilização das normas urbanísticas ao invés da renovação, em outras bases conceituais, do aparato normativo e instrumental de gestão urbana ordinária de tradição elitista, tecnocrática e burocrática. Passa-se, então, a privilegiar “oportunidades”, normalmente de negócios, em relação à discussão e definição de prioridades. As ações exemplares ao processo de planejamento e à construção cotidiana da cidade.

Assim, é possível afirmar que apesar de experiências inovadoras e até mesmo exitosas que eventualmente possam ser identificadas na prática de projetos urbanos no Rio de Janeiro desde os anos 1980, a maneira como se opera a construção da cidade continua sendo, de modo geral, determinada muito mais pela execução de obras públicas setoriais (intervenções viárias, conjuntos habitacionais, equipamentos urbanos etc), pela aplicação de legislação urbanística anacrônica, pelas lógicas do mercado imobiliário e pelo puro “laissez-faire”. Paralelamente, tal como se configurou no Rio de Janeiro, sobretudo no período mais recente, impulsionado por uma nova onda desenvolvimentista e pela euforia com a realização de grandes eventos esportivos internacionais, o projeto urbano acaba por se constituir como instrumento de um urbanismo de exceção, que incide seletivamente no território e reforça dinâmicas de segregação no espaço urbano.

O conceito de negligência urbanística instiga o questionamento sobre os arranjos políticos e os fundamentos técnicos que se entrelaçam na gestão urbana e orientam sua condução, seja na cidade do Rio de Janeiro, seja em outras realidades. A partir dele, nas três dimensões aqui propostas – estrutural, operacional e projetual – acreditamos que podem se abrir novas perspectivas para se pensar o modo como as cidades são construídas e os desafios relacionados ao fenômeno urbano no século XXI.

## Referências bibliográficas

- ABREU, Mauricio de A. Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Jorge Zahar, 1987.
- AGRAR/ LE COCQ, Sonia (Coord.). Projeto Caracterização da Irregularidade Urbanística Edilícia e Fundiária: Subsídios para a Regularização na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Agrar Consultoria e Estudos Técnicos, 2002. (Relatório)
- ANDRADE, Carlos Fernando. Rio de Janeiro: urbanismo em tempos de retração. 2009. 242 f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis, Editora Vozes, 2000.
- ASCHER, François. Les nouveaux principes de l'urbanisme. Edition de poche. L'Aube, 2004.
- BARANDIER, Henrique. Projetos Urbanos para área central do Rio de Janeiro (1993-2000). 2003. 145f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- BARANDIER, Henrique. Negligência Urbanística e Projeto Urbano na Cidade do Rio de Janeiro. 2015. 237f. Tese (Doutorado em Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- BASSUL, José Roberto. O Estatuto da Cidade dez anos depois. In: Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana. Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011. pp.9-16.
- BAUMAN, Zygmunt. Confiança e medo na cidade. Rio de Janeiro, Zahar, 2009.
- BOURDIN, Alain. L'urbanisme d'après crise. L'Aube, 2014.
- COMPANS, Rose. Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática. São Paulo, Editora UNESP, 2005.
- GARCIA, Romay C. Planos diretores: relações com o licenciamento e a fiscalização. In: BARANDIER, H. et al. (orgs). Planejamento e controle ambiental-urbano e a eficiência energética (Guia Técnico PROCEL EDIFICA). Rio de Janeiro: IBAM/DUMA; ELETROBRÁS/PROCEL, 2013. pp.209-218.
- FARIAS FILHO, José A. Projeto urbano: urbanismo de mercado ou fantasmagoria da cidade contemporânea? In: XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007, Belém/PA. Anais... 2007. 19p.
- FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença ou razão de otimismo? Revista UFMG, Belo Horizonte, v.20, no 1, pp - 212-233, 2013.
- HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana - tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.
- INGALLINA, Patrizia. Le projet urbain. Paris: Ed. Presses Universitaires de France, 2001.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. pp. 121-192.

- MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, Editora Vozes, 2011.
- MERLIN, Pierre; CHOAY, Françoise. Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Troisième Édition (Revue et Augmentée). Quadriège/PUF, 2010.
- MORIN, Edgar. Para onde vai o mundo? 3ª Edição. Petrópolis, Editora Vozes, 2012.
- PINHEIRO MACHADO, Denise. Projetos urbanos, discursos e práticas (Relatório Parcial de Pesquisa). PROURB/UFRJ; CNPq. 2003.
- PINHEIRO MACHADO, Denise. Projetos urbanos e cidades: desafios da metrópole contemporânea (Projeto de Pesquisa). PROURB/UFRJ; CNPq. 2010.
- REZENDE, Vera F. A Evolução dos instrumentos de controle do espaço urbano na cidade do Rio de Janeiro.. É possível planejar o futuro através da legislação? In: IV Seminário de História do Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996, pp. 888-898.
- RIBEIRO, Luiz César; SANTOS JUNIOR, Orlando. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. In: FERREIRA, R.; BIASOTTO, R. (orgs). Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna (Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. pp.13-18.
- ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 2ª Edição. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999.
- RONCAYOLO, Marcel. Mémoires, représentations, pratiques - réflexions autour du projet urbain. In: HAYOT, A. SAUVAGE, A. Le projet urbain: enjeux, expérimentations et professions. Éditions de La Villette (Études et Recherches), 2000. pp.25-31.
- SANTOS, Carlos N. F. Está na hora de ver as cidades como são de verdade. BIB, Rio de Janeiro, nº 21, pp.599-63, 1986.
- SANTOS, Carlos N. F. A cidade, os comportamentos e as leis. Revista de Administração Municipal - MUNICÍPIOS – IBAM. Nº271, pp.3-7, 2009. (Publicado originalmente na Revista de Administração Municipal nº 186, janeiro e março de 1988).
- SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel. Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- SECCHI, Bernardo. Urbanisme et inégalités: La ville des riches et la ville des pauvres. MetisPresses, 2014.
- SIDOU, J. M. Othon. Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas (6ª edição). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. (Primeira edição em 1990).
- SILVA, Rachel C. M. da. Ordem e irregularidade no espaço urbano: uma perspectiva regulatória. In: PINHAIRO MACHADO, D. (org.). Sobre Urbanismo. Rio de Janeiro: Viana & Mosley; Ed. PROURB, 2006. pp.89-102.

# Atlas da evolução urbana do subúrbio carioca: 1565/2015

**Luiz Paulo Leal**

Arquiteto e Urbanista, MSC. em urbanismo

## RESUMO

Inspirado nos trabalhos de Maurício Abreu (2005 e 2010), Eduardo Canabrava Barreiros (1965) e Alberto Ribeiro Lamego (1948), o presente texto apresenta a evolução do Subúrbio Carioca por meio de mapas sucessivos com a configuração dos seus principais eixos viários, apresentados em diferentes cenários históricos, constituindo um atlas histórico. O Atlas, um dos produtos da pesquisa realizada para a dissertação de mestrado do autor, objetiva registrar o processo de ocupação rural e posterior urbanização do Subúrbio Carioca, especificamente na região a noroeste do centro da cidade do Rio de Janeiro, correspondente à antiga Freguesia de Inhaúma, uma região delimitada naturalmente pelo Maciço da Tijuca, pelas serras do Engenho Novo e da Misericórdia, e pela Baía de Guanabara. O trabalho identifica, classifica e descreve as principais vias de circulação do Subúrbio do Rio de Janeiro, desde a implantação da Cidade Real de São Sebastião, em 1565, até o início do século XXI, reconstruindo cenários que permitem visualizar os processos de formação e consolidação dos diferentes logradouros e bairros. É apresentada uma síntese da evolução urbana na região estudada através das vias de circulação, considerando as rotas indígenas pré-históricas e a conquista paulatina do território pelos europeus, com a implantação sucessiva de portos, estradas e equipamentos produtivos.

**PALAVRA-CHAVE:** Subúrbio; Estradas Reais; Geografia histórica; Engenhos; Urbanismo.

## ABSTRACT

Inspired by the works of Maurício Abreu (2010), Eduardo Canabrava Barreiros (1965) and Alberto Ribeiro Lamego (1948), this article presents the evolution of the Rio de Janeiro's suburbs through sequential maps showing the configuration of its main road networks, registered in different historical times, to constitute an historical road atlas. The mentioned Historical Rio de Janeiro Suburb's Road Atlas was one of the byproducts derived from the author's master degree dissertation and seeks to analyse the process of rural occupation and subsequent urbanization of Rio de Janeiro's old suburbs. Specifically in the northwest area of the city, corresponding to the former Town of Inhaúma, which is a region naturally bounded by the Tijuca Massif, the mountains of Engenho Novo and Misericordia, and the Guanabara Bay. The work aims to identify, classify and describe the main roads in the suburb of Rio de Janeiro, since the implementation of the colonial city of São Sebastião, in 1565, until the beginning of XXI century, reconstructing cartographical scenarios that allow the reader to view the building processes and consolidation of the different public streets and neighborhoods. Besides that, it is a synthesis of urban evolution in the region through the study of its routes and roadways, considering the prehistoric indigenous tracks and the gradual conquest of the territory by the Europeans, with the successive introduction of ports, roadways and production equipment.

**KEY-WORDS:** Suburbs; Royal Roadways; Historical geography; Sugar cane mills; Urbanism.

## 1. Introdução

A pesquisa partiu do princípio de que há uma estreita relação entre qualquer estrutura viária e o território natural que a contém, cujo relevo condiciona tanto a forma da rede hidrográfica quanto das rotas de circulação.

No caso do Rio de Janeiro, a rede formada pelos antigos caminhos e estradas rurais surgiu tendo como referência os rios e as trilhas de deslocamento utilizadas pelos indígenas antes da chegada dos europeus. Esse conjunto de rotas serviu de base para a fixação da rede de circulação de mercadorias no período colonial, que por sua vez, originou a atual estrutura urbana e viária a noroeste da cidade do Rio de Janeiro, propiciando a formação e articulação das diferentes localidades do subúrbio carioca<sup>1</sup>, e condicionando o surgimento de centros locais de comércio que redundaram nos bairros do Rio de Janeiro.

A configuração espacial dessa rede surgiu espontaneamente, sem projeto formal, como resultado dos deslocamentos sucessivos dos habitantes locais e seus veículos de transporte, prevalecendo na paisagem os trajetos mais utilizados, que foram se consolidando de acordo com os ciclos econômicos pelos quais passou o país.

Ao contrário do que ocorreu na área central do Rio de Janeiro, o território ocupado pelos portugueses, desde o início da colonização, para plantio de cana e produção de açúcar visando exportação, foi conformado sob a responsabilidade dos sesmeiros, não contando com a interferência direta da administração colonial. Esta se limitou a aparelhar a cidade para as funções administrativas relativas à defesa e à implantação da estrutura portuária (armazéns, áreas para atracamento, manobra dos navios etc.) para embarque da produção à metrópole portuguesa, enquanto empreendedores privados tratavam de estabelecer uma infraestrutura de pequenos portos e vias de circulação, além de engenhos para processamento da cana.

Essa divisão de funções entre a ação pública, ou do Estado Monárquico Português (através dos donatários que concediam as sesmarias), e a ação privada, marcaria a forma das vias de circulação nos arrabaldes da cidade, origem dos bairros do subúrbio carioca.

Segundo Mauricio Abreu (2005:snp), a questão da irregularidade dos traçados viários tradicionais portugueses já vem sendo debatida há muito tempo (mais de 80 anos atrás), desde que Sergio Buarque de Holanda afirmou:

“(...) A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza, e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma previdência, sempre esse significativo abandono que exprime a palavra ‘desleixo’(...)” (Holanda, 1984 [1936]: 76)

Se a afirmação não é totalmente verdadeira<sup>2</sup> para a forma que a cidade do Rio de Janeiro propriamente dita adquiriu, isto é, seu centro administrativo e portuário, o mesmo não se pode afirmar em relação ao traçado das antigas estradas rurais nos seus arrabaldes, surgidas/construídas no dia-a-dia da labuta dos colonizadores e pautadas pelas necessidades objetivas de escoamento da produção.

Nesses locais, a ausência de profissionais qualificados, que tivessem conhecimentos matemáticos e geométricos adequados às tarefas de ‘arruação’, previstas nas ordenações Manuelinas e Filipinas (que pautaram a criação de novas cidades no período inicial da colonização), acabou por condicionar uma disposição viária irregular. Essa disposição ‘se enlaça na linha da paisagem’, como afirmou Holanda, seguindo seu relevo e contornando os acidentes geográficos, em busca dos trajetos mais propícios para o transporte da produção agrícola e dos engenhos.

1 Entendemos como ‘subúrbios’ as áreas proto-urbanas ou semiurbanas surgidas pela densificação do entorno das cidades, sobretudo a partir da implantação de ferrovias, e por ‘arrabalde’ toda área situada dentro do Termo da Cidade (seis léguas), diretamente dependente do núcleo urbano original. Segundo Houaiss (2009), arrabalde vem do árabe arrabad, arredores da cidade; e subúrbio vem do latim suburbium, entorno da cidade.

2 Sobre essa discussão, ver a argumentação de Mauricio Abreu na obra “Reencontrando a primitiva cidade de São Sebastião - mapas conjecturais do Rio de Janeiro do século XVI”. Rio de Janeiro: CIDADES - Revista Científica, Vol. 2, No 4, 2005:snp).

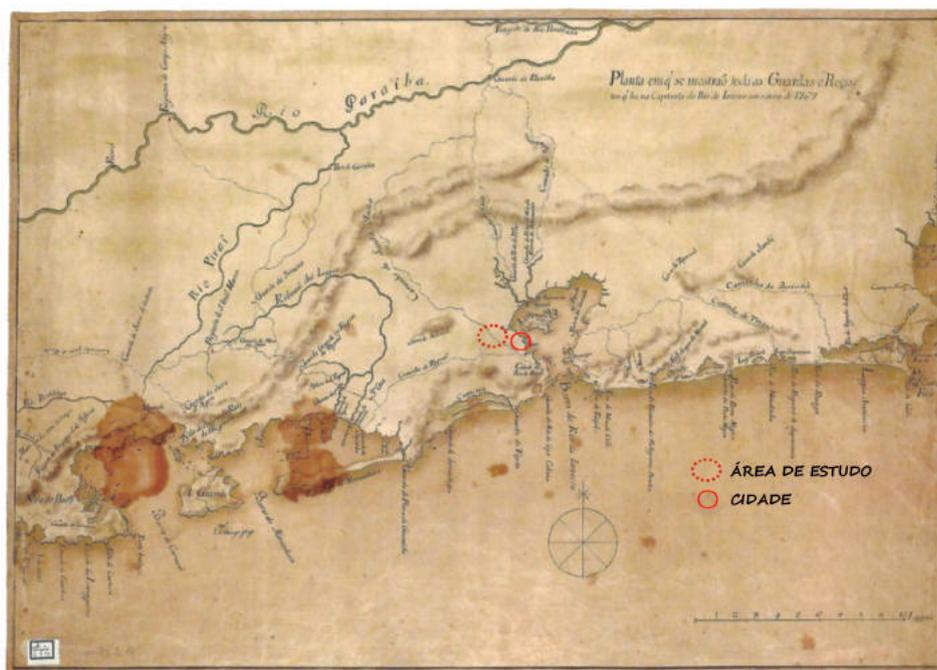
Essa postura dos colonizadores permaneceu até o início do século XVIII, quando a descoberta do ouro no interior do Brasil alterou os fluxos até então prevalentes, afetando a produção açucareira e agrícola em geral, pela retirada de parte da mão de obra escrava para o trabalho nas minas e pela intensificação da circulação nos seus arredores.

O Estado português passou a exercer maior controle sobre as áreas de produção aurífera, oficializando os principais caminhos através da figura das Estradas Reais, vias que passaram a ser obrigatórias para a circulação do ouro, permitindo a fiscalização através de ‘registros’, locais onde o metal era pesado e cobrado o quinto. Ao mesmo tempo, buscava-se conferir maior segurança aos transeuntes pela presença de ‘guardas’, pequenos destacamentos armados, mantidos pela administração colonial, que patrulhavam essas estradas e que se aquartelavam em locais criados especificamente para este fim.

A Capitania do Rio de Janeiro paulatinamente passou a concentrar as atividades de embarque do ouro para a Metrópole, principalmente a partir do segundo quartel do século XVIII, quando se intensifica a circulação no Caminho Novo.

Daí em diante a Monarquia passaria a investir na infraestrutura necessária para ampliação da arrecadação na agora principal colônia do Império Português, contratando serviços especializados de engenheiros topógrafos, para o levantamento e mapeamento das áreas sob sua responsabilidade, como foi o caso de Manuel Vieira Leão, contratado pelo Conde da Cunha após a transferência da capital colonial para o Rio.

**Figura 1 – “Planta em q’ se mostram todas as Guardas e Registros q’há na Capitania do Rio de Janeiro em o anno de 1767”.**



Fonte: Fundação Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

Essa maior presença do Estado nas áreas situadas fora das cidades e vilas se traduzirá, sob o ponto de vista da forma, em uma maior regularidade no alinhamento e no calçamento das vias de circulação; na locação e construção das edificações, que passam a ter uma relação mais nítida com as vias de circulação; e no parcelamento da terra, pois as propriedades começam a sofrer retalhamentos e a ter limites definidos mais rigidamente.

Da mesma maneira, a partir daquele momento, as formas urbanas (ou semiurbanas) passaram a se amoldar a uma concepção de espaço mais regular e alinhada, lançando mão de recursos ‘cenográficos’ para destaque de determinadas construções como é o caso das capelas e

sedes de fazendas no ambiente rural, o que nos permitiu centrar nessas referências da paisagem a análise da organização territorial e local, e fazer conjecturas visando diferenciar as principais ligações viárias de acordo com seu tempo de implantação.

As avaliações sucessivas das diferentes morfologias nos permitiram estudar as transformações ocorridas nas principais localidades, através de um processo comparativo que alterna os tempos de análise, em um movimento do presente ao passado e vice-versa, para recompor tanto quanto possível as configurações mais primitivas das vias e núcleos habitados e as alterações da paisagem.

Foram utilizadas análises empíricas que seguiram métodos de pesquisa qualitativos e correlacionais, seguindo uma linha histórico-interpretativa<sup>3</sup>. Os fenômenos estudados que condicionaram a formação do espaço urbano na Zona Norte<sup>4</sup> do Rio de Janeiro foram selecionados e analisados dentro de uma perspectiva que considerou a evolução da estrutura viária desde suas formas mais primitivas, cuja origem localizamos na pré-história, até as mais desenvolvidas (vias regulares e pavimentadas), resultado de transformações sucessivas promovidas pelos colonizadores.

Buscou-se uma síntese da evolução urbana na região estudada (Figs. 2 e 3) através das vias de circulação, considerando a conquista paulatina do território e a implantação sucessiva de portos, estradas e equipamentos produtivos, tais como engenhos, engenhocas, trapiches, currais, vendas e locais de pouso. Considerou-se também a criação, pelas ordens religiosas, de capelas, paróquias, igrejas, colégios e outros equipamentos coletivos, conforme era usual em Portugal, onde a Igreja participava ativamente da administração pública, realizando as tarefas de cunho social e controle.

Essa região foi escolhida por constituir um território emblemático, situado próximo ao núcleo principal e com ele umbilicalmente relacionado, já que por ali passavam as principais ligações viárias com o interior do país. Estas últimas são representadas pelos antigos caminhos criados para acesso à região das minas, o Caminho Velho (Estrada de Santa Cruz) e o Caminho Novo (Estrada Velha da Pavuna), que se ramificam justamente no centro da área considerada no estudo e que ainda hoje em dia estruturam a circulação na região.

**Figura 2 – Área de estudo no atual contexto urbano e regional.**



Fonte: anotações do autor sobre ortofoto Google 2013 perspectivada.

3 Groat, Linda; Wang, David, “Architectural Research Methods”, New York: John Wiley & Sons, 2002, p.135.

4 Sobre a utilização e a dualidade dos termos Zona Norte-Zona Sul no Rio, que surgiram na década de 1920 expressando a segregação social na cidade, ver Dezouart (2010).

Figura 3 – Rede hidrográfica e delimitação da região estudada, com a reconstituição do litoral original, na altura da Enseada de Inhaúma, hoje totalmente aterrada.



Além disso, por ser uma região geograficamente bem definida, foi possível estabelecer uma escala de análise mais abrangente, mas com limites claros, compatível com a escala de ação dos colonizadores, que enxergaram o território do recôncavo como um ambiente rural extensivo, a ser explorado para fins agrícolas e não urbanos.

Para ilustrar o processo de ocupação e suburbanização, foi elaborada uma base cartográfica perspectivada, que realiza uma síntese das referências edificadas estudadas, e que permite a visualização da progressão da colonização do território. Isso foi possível dividindo-se as referências por períodos históricos, definidos de acordo com os ciclos econômicos (açúcar, ouro, café e industrialização), que pautaram a vida dos cariocas até meados do século XX, e daí ao presente, quando se impôs um processo de terciarização da economia municipal, constituindo-se a atual metrópole de serviços.

## 2. Referências conceituais

A base cartográfica desenvolvida foi construída de forma a permitir a visualização da passagem do tempo, mostrando a evolução da intercomunicação entre as vias, que acabaram formando uma estrutura de circulação em rede, consolidada na primeira metade do século XVIII. A trama formada por essa rede se completou na altura do Engenho Novo, equipamento produtivo implantado pelos jesuítas no início daquele período (Gerson; 1965:545), tendo também o Engenho de Dentro, o Engenho Inhaúma e a Matriz de São Thiago como referências. Estes dois últimos locais compõem o atual centro de comércio e serviços do bairro de Inhaúma, ou simplesmente o Centro do Bairro de Inhaúma.

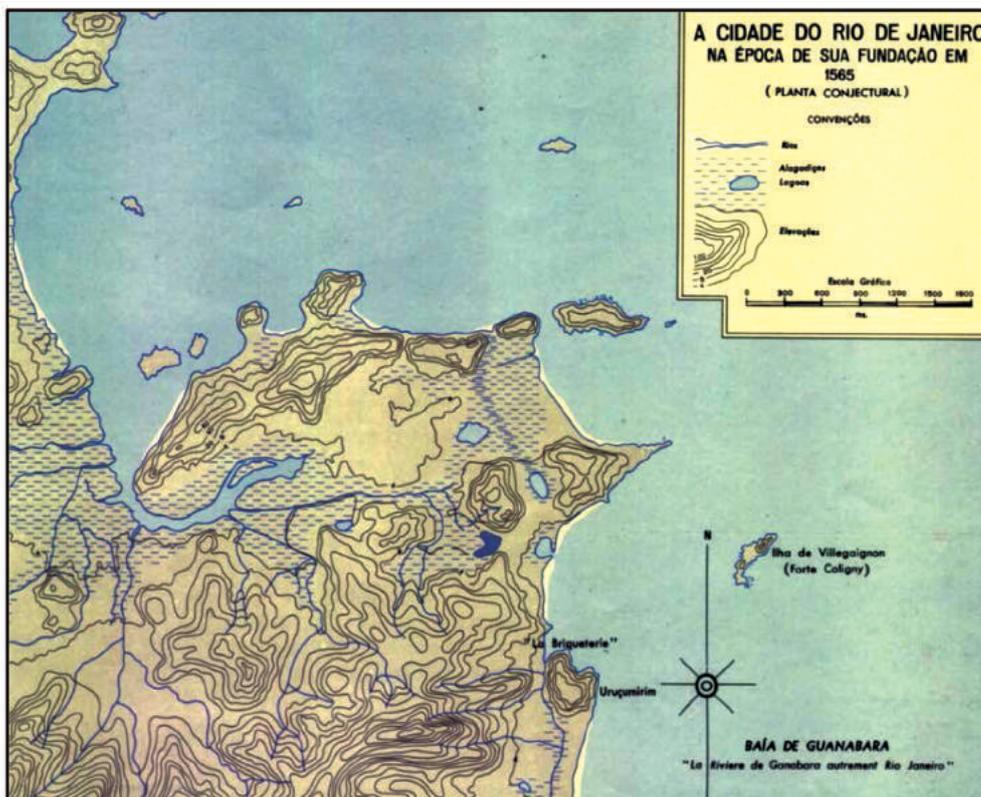
Essa base conjectural, ou hipotética, foi desenvolvida inspirada pelo trabalho de Eduardo Canabrava Barreiros, o “Atlas da evolução urbana da Cidade do Rio de Janeiro (1565-1965)” (Fig. 4), no qual o autor realiza uma ‘análise conjectural’ do desenvolvimento da cidade, buscando identificar e mapear os acidentes geográficos já desaparecidos pela ação do homem (lagoas, morros, pontas etc.), e resgatar o processo secular de formação do espaço urbano carioca.

Os critérios utilizados pelo autor naquele trabalho foram estabelecidos tendo como base a cartografia histórica, mas apelando “para os informes da historiografia, na esperança de reconstituir, pelo menos em suas linhas gerais, os acidentes geográficos desaparecidos e as primeiras ligações viárias” (Barreiros; 1965:5).

O resultado permitiu entender a formação da cidade e a visualização de nuances que até então não eram levadas em conta. No entanto, Barreiros se limitou a mapear as áreas do

centro da cidade propriamente dito, omitindo as regiões rurais do município, que seriam transformadas em bairros, paulatinamente, a partir do último quartel do século XIX, isto é, convertidas em áreas urbanas situadas fora do núcleo principal da antiga capital brasileira.

Figura 4 – planta conjectural da cidade em 1565.



Fonte: Atlas da Evolução Urbana do Rio de Janeiro (Barreiros; 1965: 5).

Outro trabalho tomado como referência foi o de Mauricio Abreu, “Reencontrando a Primitiva Cidade de São Sebastião - Mapas Conjecturais do Rio de Janeiro do Século XVI”, no qual o autor visou “resgatar do esquecimento o processo de implantação da Cidade Real de São Sebastião do Rio de Janeiro” e discutir as questões referentes ao urbanismo português a partir do estudo de caso da Cidade do Rio de Janeiro.

Nesse estudo, Abreu produziu ‘mapas conjecturais’ da cidade quinhentista, construídos a partir das bases documentais existentes, visando preencher, assim, a ‘imensa lacuna’ existente no que se refere às representações cartográficas urbanas dos primeiros tempos da colonização. Da mesma forma que Barreiros, se limitou ao Centro da Cidade, especificamente se preocupando em reconstituir o core desaparecido e o processo da transformação urbana gerada pelo arrasamento do Morro do Castelo ocorrido na década de 1920.

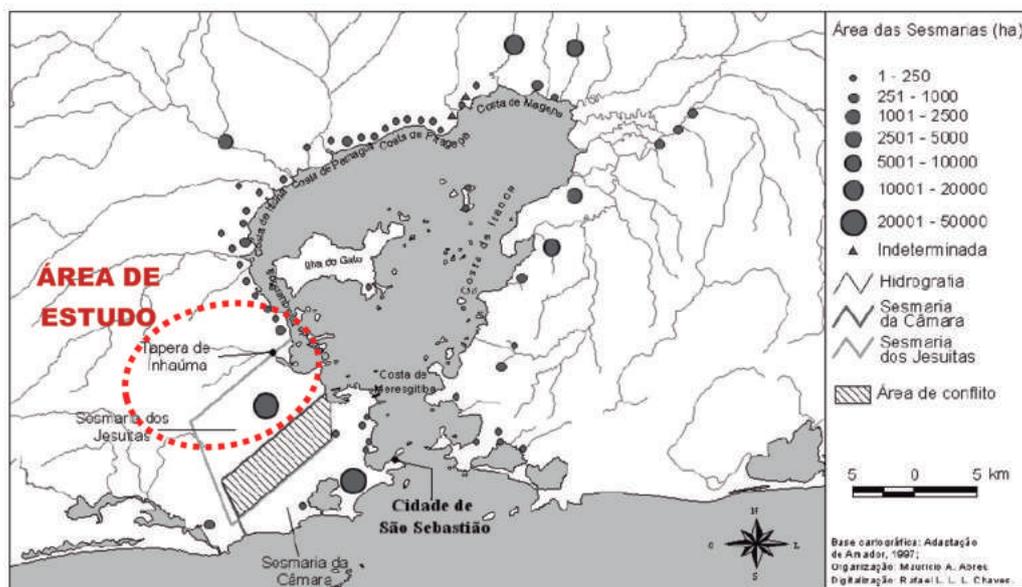
Em outra pesquisa<sup>5</sup>, o mesmo autor resgatou a localização das diversas sesmarias concedidas até o século XVII, visando entender a estrutura da produção canavieira do recôncavo Guanabarino, agora utilizando uma escala regional (figura 5).

No esforço de “representar cartograficamente um espaço do passado a partir do conhecimento que temos dele em outros momentos do tempo”(Abreu, 2005:snp), Abreu

5 Abreu, Mauricio de Almeida. “Um quebra-cabeças (quase) resolvido: os engenhos da Capitania do Rio de Janeiro - séculos XVI e XVII”; trabalho realizado com apoio do CNPQ e da Fundação Carlos Chagas Filho do Estado do Rio de Janeiro (Faperj). RJ: s/d, snp.

utilizou dois métodos principais: o método genético, que segue a linha do tempo cronológico; e o método regressivo, que deduz o processo de construção do espaço urbano através de informações tomadas posteriormente ao período estudado, utilizando dados tanto do presente quanto de momentos históricos ocorridos depois dos fenômenos pesquisados.

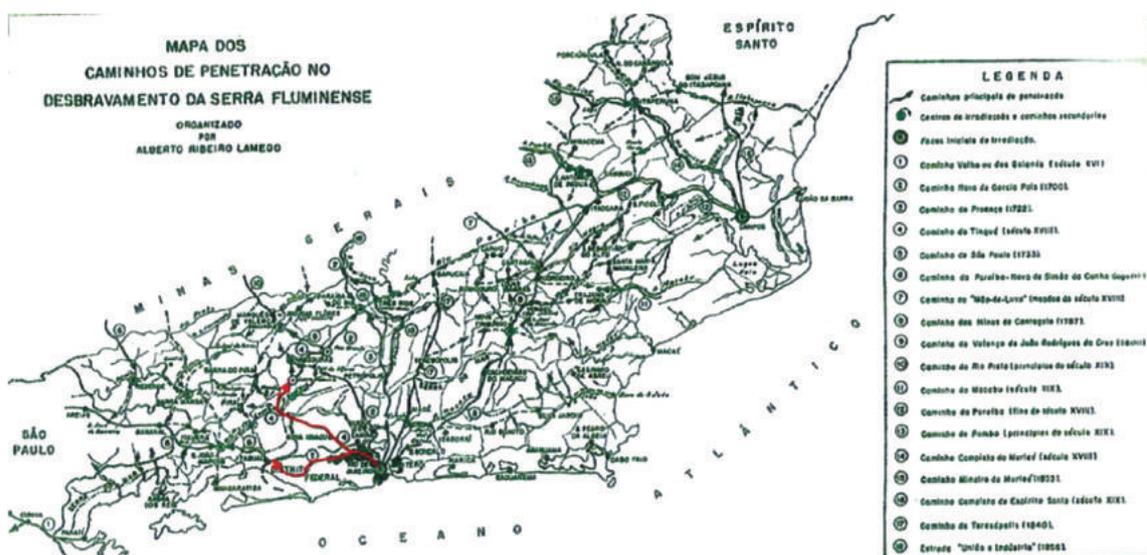
**Figura 5 – Mapa conjectural da localização das primeiras sesmarias, mostrando o conflito entre as áreas concedidas aos jesuítas e à Câmara.**



Fonte: Abreu, 2005: snp.

Também foi tomado como referência o trabalho desenvolvido por Alberto Ribeiro Lamego e publicado em 1948 (Fig. 6), em que o autor resgata o processo brasileiro de interiorização e o papel das estradas na consolidação da posição da cidade do Rio de Janeiro no contexto colonial.

**Figura 6 – “Mapa dos caminhos de penetração no desbravamento da serra fluminense”, (em vermelho, as estradas da Pavuna e de Santa Cruz, principais vias dos ‘arrabaldes’ do Rio).**



Fonte: Lamego, Alberto Ribeiro, 'O Homem e a Serra', Rio de Janeiro: IHGB, Biblioteca Geográfica Brasileira, 1963. [1948].

Lamego dá destaque para a posição geográfica do Rio de Janeiro, demonstrando, através da configuração dos caminhos e estradas, a centralidade da cidade na macrorregião da metrópole carioca, composta pela conurbação dos diferentes núcleos de origem rural do recôncavo guanabará.

O trabalho realiza um impressionante levantamento das estradas mais significativas, esquadrihando o território estadual e relacionando-as aos ciclos econômicos que balizaram os percursos estudados.

Lamego trabalhou a escala da Província/Estado do Rio de Janeiro, o que nos motivou a realizar trabalho semelhante na Zona Norte carioca, em uma escala intermediária entre a estudada por ele e as usadas por Abreu. Ao mesmo tempo, buscou-se uma escala mais detalhada para as localidades rurais que hoje se tornaram centros de comércio de bairro: Inhaúma, Engenho Novo, Engenho de Dentro e Cascadura.

### **3. Preenchendo as lacunas**

Se para o atual centro da cidade as lacunas são significativas, problemas maiores são encontrados quando um pesquisador busca resgatar o processo de formação dos diferentes bairros da cidade, que surgiram no final do século XIX tendo como estrutura de circulação as antigas estradas e caminhos dos ‘arrabaldes’ cariocas.

A cartografia histórica do Rio de Janeiro é rica, tanto em número quanto em qualidade técnica, apresentando informações fundamentais para o entendimento de como se deu a apropriação do território. Mas sofreu, em primeiro lugar, com perdas importantes, principalmente de peças dos séculos XVI e XVII, como as plantas de Michel Lescolles de 1649; e, em segundo lugar, com as restrições políticas à divulgação de informações estratégicas quanto ao território, o que certamente condenou ao desaparecimento muitos dos registros realizados.

As plantas e mapas antigos, principalmente os produzidos nos dois primeiros séculos da colonização, “registravam as ocorrências de maneira imperfeita, valorizando umas, subestimando outras e até mesmo omitindo algumas” (Barreiros, 1965: 5). Além disso, essa cartografia contava com escalas reduzidas de representação, principalmente quando o autor buscava representar grandes porções do território, funcionando mais como ilustrações esquemáticas da organização espacial da colônia, sem compromisso com as distâncias reais, com a topografia e com o registro de todos os elementos existentes.

Mesmo as que posteriormente agregaram maiores informações e rigor técnico do ponto de vista cartográfico, apresentando escalas que permitem maior detalhamento do território, podendo ser analisadas através de sobreposições e comparações com a forma urbana atual, muitas vezes apresentam omissões ou informações incompletas, que necessitam o apoio de outras fontes para a construção de um quadro aproximado da realidade estudada.

Considerando as referências e observações citadas, buscamos realizar um processo análogo de construção de uma base cartográfica conjectural para as antigas áreas rurais cariocas, que hoje constituem os subúrbios. Essa base permitiu a visualização dos processos de apropriação do território (mais do que a recomposição da forma exata), ainda que o material de consulta disponível seja ainda mais escasso ou menos detalhado que o existente para a área central do Rio de Janeiro.

Por mapas conjecturais podemos entender a produção de mapas que reconstituem a conformação do território no passado a partir da documentação existente, “competentemente manipulada pelo pesquisador” (Barreiros, 1965: 5). Não são representações fiéis, mas uma aproximação desses espaços do passado e apoiam-

se tanto na cartografia histórica quanto na documentação escrita, representada pela historiografia e pela literatura, de uma maneira geral, e por fontes primárias tais como ilustrações, cartas, relatórios dos gestores públicos e religiosos, descrições de viajantes e outros documentos equivalentes utilizados no passado para controle e registro de ocorrências ou simplesmente para orientação ou lazer. (Abreu, 2005:snp)

Além disso, agregamos algumas considerações quanto ao papel do relevo na conformação das vias de circulação suburbanas, já que os colonos, não dispo de informações prévias quanto ao território, o foi explorando segundo os percursos mais fáceis e diretos, contornando os obstáculos eventuais da geografia local e aproveitando para a agricultura as áreas mais planas de fundo de vale.

Muitos geógrafos entendem que o relevo é determinante na disposição da forma urbana, especialmente se referindo ao caso dos bairros do Rio de Janeiro, cidade onde o território é particularmente multifacetado pela presença dos Maciços Litorâneos.

Jean Tricart afirmava que “um bairro é caracterizado, ao mesmo tempo, por certa paisagem urbana, por um certo conteúdo social e por sua função” (Tricart, 1958: 147). A paisagem urbana engloba o conjunto das características e referências físicas do ambiente urbano, os tipos de edificações que predominam, as características das construções (idade, estado de conservação, estilo, porte), a disposição dos logradouros, a presença de conjuntos arquitetônicos etc. Por conteúdo social podemos entender todo o conjunto de habitantes que age sobre o espaço e o transforma para desenvolvimento de suas atividades ou apenas para circulação. Como nenhum espaço urbano pode ser caracterizado apenas por sua estrutura física, pois a cidade é um organismo vivo, seu funcionamento depende do modo de vida de seus habitantes, da sua história e da sua composição sociocultural, que constroem o ‘senso de lugar’, isto é, a consciência de existência de um conjunto de características comuns em um determinado espaço urbano, reconhecidas por certa parcela da população. Do mesmo jeito, a função ou funções predominantes exercidas dentro do organismo urbano também caracterizam um determinado espaço habitado, diferenciando-o de outras áreas contíguas.

São os três fatores associados, segundo Tricart, que conferem originalidade a cada um dos espaços ocupados em uma cidade, diferenciando-os entre si e promovendo sua individualidade. Além desses três elementos de caracterização, Tricart descreve a existência de um quarto elemento presente nas cidades ou subúrbios, o sítio, conforme destacado por Bernardes e Segadas Soares (1968):

“No Rio de Janeiro, cidade tão compartimentada pelo relevo, é grande o número de bairros que têm no fator sítio uma das razões principais de sua unidade. Que é Santa Teresa senão um espigão do Maciço da Carioca que se destaca da planície circunvizinha? Que é Laranjeiras senão a parte média e de declividade suave do vale do Rio Carioca? ‘O relevo, às vezes, tem importância, pois fragmenta a cidade em elementos, separados uns dos outros, que adquirem assim uma individualidade de bairro’”.(Bernardes & Segadas Soares (org.); 1968:106)

Para utilizarmos os conceitos contidos na afirmação acima, consideramos os compartimentos geomorfológicos existentes, os tais “elementos separados uns dos outros” citados, que são os espaços naturais resultantes da fragmentação do território proporcionada pelo relevo, cujo acesso inicial se deu através das antigas estradas e caminhos rurais existentes antes da sua conversão em área urbana.

Essas vias puderam ser identificadas e classificadas por seu desenho irregular, que é diferenciado das demais vias urbanas criadas mais recentemente, justamente porque se adaptaram ao suporte físico-ambiental que as contém, como veremos a seguir.

## 4. Identificação e classificação das vias

Na identificação das vias que pertenciam à rede colonial carioca de estradas vicinais ou rurais procedeu-se preliminarmente uma avaliação do traçado dos logradouros atuais, que foram divididos inicialmente em dois grupos. O primeiro é o grupo dos eixos viários que não foram planejados, ou que apresentam desenho ‘espontâneo’ ou, pode-se dizer, que possuem formas ‘vernaculares’, identificados assim por apresentarem uma disposição que se amoldou “em traçados desenvolvidos em estreita relação com as características físicas dos locais de implantação, e que tendiam a ser menos regulares do ponto de vista geométrico”(Teixeira; 2004:25), como afirma o urbanista-historiador português Manoel Teixeira. O segundo grupo é o dos que foram implantados a partir de um projeto, resultando em vias regulares (largura contínua) e alinhadas (formas retilíneas), de caráter ‘mais urbano’ que as do primeiro grupo.

Em seguida, o primeiro grupo foi analisado procedendo-se à seleção das vias que, de acordo com a documentação estudada, compunham o que chamamos a ‘rede pioneira’ (Figura 7), que pode ser entendida como o conjunto de vias interconectadas que ligavam as diferentes localidades rurais formando circuitos, e que passaram a ser reconhecidas pelos habitantes (que para tanto as nomearam) como faixas para circulação pública, ainda que as terras objetivamente pertencessem a particulares.

Figura 7 – A ‘rede pioneira’ consolidada durante o século XVIII. Fonte: Atlas da Evolução Urbana do Subúrbio Carioca, imagem elaborada pelo autor sobre ortofoto Google perspectivada, 2014.



Essa ‘rede pioneira’ se formou durante a primeira metade do século XVIII, quando a região em estudo passou por um processo de transformação que se iniciou com o período de decadência da economia açucareira ocorrido mais ou menos entre 1630 e 1690 (Abreu; s.d.:3). Como consequência, houve diversificação da produção agrícola e modificações fundiárias e viárias na região, já que muitas áreas deixaram de ser utilizadas para o plantio, enquanto outras passaram a ser utilizadas para produção de hortigranjeiros visando o abastecimento da cidade ou se viram convertidas em chácaras.

Como fontes primárias, foram estudadas a cartografia histórica e outros documentos (escrituras de concessão de sesmarias e/ou de compra e venda de propriedades, relatos dos jesuítas, relatórios dos governantes, projetos de alinhamento ou urbanização etc.), visando classificar os diferentes logradouros segundo sua importância no contexto colonial e seu período de implantação.

Essas fontes foram utilizadas nas avaliações e relatos relativos a cada período, tendo como apoio os dados contidos na cartografia histórica. Essas fontes foram analisadas conjuntamente para a construção da base conjectural proposta.

À medida que o material referente aos diferentes períodos foi analisado e descrito, foi possível entender o processo de consolidação de cada um dos eixos estudados e realizar sua classificação segundo os cenários históricos selecionados.

A principal fonte utilizada nesse estágio da pesquisa foi o trabalho elaborado pelo sargento-mór Manoel Vieira Leão (que era governador da fortaleza do Castelo): as “*Cartas Topográficas da Capitania do Rio de Janeiro*”, de 1767, que, superposto à base cadastral mais recente do Município<sup>6</sup>, permitiu localizar o traçado ‘original’ da Estrada de Santa Cruz, da Estrada Velha da Pavuna e de outros logradouros e localidades, apontados no documento. Foi possível também localizar com relativa precisão na cartografia digital, senão todos, a maior parte dos engenhos, portos, igrejas e capelas representados por Vieira Leão, bem como outras edificações e locais cuja propriedade ou uso não foram identificados objetivamente pelo engenheiro militar português. (Figura 8)

**Figura 8 – Estrutura viária atual, segundo a Planta Cadastral (1997), superposta à carta referente à área de estudo (detalhe), uma das ‘*Cartas Topográficas da Capitania do Rio de Janeiro*’, de Manoel Vieira Leão, 1767.**



A seguir, foram pesquisadas referências aos diferentes logradouros selecionados na historiografia, na literatura e em outras fontes secundárias, visando estabelecer uma cronologia de implantação/consolidação das principais ligações identificadas e a indicação de centralidades e localidades que motivaram ou participaram dessas conexões, que

6 PCRJ, SMU/IPP, Levantamento Aerofotogramétrico Digital, 1997/2000.

também foram dispostas cronologicamente, segundo seu aparecimento na cartografia disponível ou de acordo com as citações mais antigas encontradas em fontes primárias ou secundárias.

## 5. Reconstituição dos Cenários Selecionados

Os cenários dos diferentes períodos históricos foram reconstituídos sobre uma base geográfica unificada e realizam uma síntese das referências edificadas estudadas, permitindo a visualização da progressão da colonização na região de Inhaúma. Para tanto, foi utilizado o programa *Google Earth*, um aplicativo geoespacial (uma combinação de programa de computador e base de dados geográficos)<sup>7</sup> disponível na internet gratuitamente a qualquer pesquisador, onde foi possível marcar com nível de precisão satisfatório, o traçado das vias, a localização de capelas, engenhos e outros marcos da paisagem, de acordo com informações colhidas na historiografia e em outras fontes, tendo como referência a cartografia histórica e a base digital de 1997.

O programa permitiu também a geração de imagens perspectivadas, o que nos abriu a possibilidade de explorar o poder de comunicação de ilustrações que agregam a terceira dimensão, tornando a compreensão do imenso território estudado mais fácil e realçando o relevo acidentado que caracteriza a região.

Além disso, o programa permite a transmissão digital das informações por nós geradas, através do formato *kmz*, possibilitando a navegação do leitor diretamente na base digital, o que multiplica os pontos de vista e torna a experiência mais amigável e instigante.

A utilização desta ferramenta permitiu também a avaliação simultânea da situação atual dos logradouros estudados no plano e em terceira dimensão, através do *Google*

*Street View*, um aplicativo derivado do programa citado anteriormente que permite visualização de fotos locais em 360°, o que ajudou muito o trabalho de campo, pois nos possibilitou checar diversas situações sem que fosse necessário voltar aos locais levantados.

Além do *GoogleEarth*, foi utilizado, na construção do mapeamento, o levantamento aerofotogramétrico digital do Município do Rio de Janeiro (1997/2000), cujas pranchas foram montadas em uma base única já com a seleção das camadas (*layers*) a serem trabalhadas (Figura 9).

**Figura 9 - Caminhos da região de Inhaúma organizados por períodos históricos.**



Fonte: Anotações do autor sobre base cadastral da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro de 1997/2000.

7 Brotton, Jerry. “Uma história do mundo em doze mapas”; Rio de Janeiro: Zahar, 2014; p.447.

Nesta base unificada foram marcadas as vias principais através de seu eixo (camada eixo\_logradouros) para que fosse estudada a relação destas com o relevo e com a morfologia das demais vias, selecionando-se aquelas que apresentavam traçado estreitamente relacionado com a geografia local. O levantamento foi usado também para superposições e estudos comparativos entre a cartografia histórica e a estrutura urbana atual (Figura 8).

A base final desenvolvida foi construída de forma a permitir a visualização da passagem do tempo, mostrando a progressão da ocupação e a construção progressiva da intercomunicação entre as vias, que acabaram por constituir um sistema em rede.

Optamos por construir cenários históricos sucessivos, de acordo com espaços de tempo de cerca de 50 anos entre eles, de maneira a permitir a percepção de um conjunto de modificações nas formas da paisagem antrópica, e ao mesmo tempo fazer a correspondência dessas modificações com os fluxos de mercadorias e pessoas que conformaram a rede viária existente.

Nesse resgate foi importante também considerar os registros cartográficos mais significativos, dentre a documentação primária consultada, e que confirmam a progressão da ocupação do território, motivo pelo qual foram realizadas análises mais detalhadas de algumas peças da cartografia histórica disponível, que serviram de base para a reconstituição da evolução do sistema viário do Subúrbio Carioca.

Considerando que a cartografia histórica não foi suficiente para esclarecer diversas situações, principalmente nos dois primeiros séculos de colonização, recorreu-se à historiografia, à toponímia e a avaliações geográficas e urbanísticas, deduzindo-se, através do cruzamento com as informações geomorfológicas coletadas e analisadas, a ordem e a forma como as vias foram introduzidas e/ou consolidadas no território carioca.

Cada período estudado apresenta reconstituições correspondentes, que compõem o Atlas. Como não seria possível a inclusão de todos os mapas no presente trabalho, optamos por apresentar um mapa síntese, em que todos os períodos se superpõem, cabendo a cada período histórico uma cor diferente.(Figuras 9 e 10).

Foram considerados os seguintes períodos históricos:

- **Início da colonização e primeiros caminhos** - Espaço de tempo que vai dos primeiros anos depois da fundação da cidade até o final do século XVI, quando a infraestrutura 'urbana' primitiva foi implantada no Morro de São Januário (depois Castelo), assim como a aldeia de Gebiracica, e a capela/igreja de São Cristóvão (c. 1570/1627). Nesse período os portugueses consolidam seu domínio sobre o território, subjulgando os indígenas aliados e liquidando os inimigos através da chamada 'Guerra Justa'. Buscavam progressivamente uma maior abrangência e segurança do empreendimento colonial açucareiro, ao ocupar praticamente todos os espaços do recôncavo guanabarrino e garantir a hegemonia dos europeus sobre o território. No final desse período os três primeiros engenhos se encontravam em funcionamento e a cidade inicia a descida para a várzea, sinal de que o período de insegurança começava a ser superado e a colonização se consolidava.
- **Caminhos do açúcar: primeira metade do século XVII** - Período em que houve um aprofundamento do movimento de interiorização para ampliação da área de cultivo, se consolidando os caminhos com origem em rotas indígenas como o Caminho de Capuerçu, o do Andarahy, o da Tijuca e o Caminho de Pindobussu/da Aldeia do Pindelo, na região de Inhaúma. Ali se instalam na década de 1630 os engenhos da Pedra e Inhaúma, além de pequenos portos (Benfica, Praia de Inhaúma, Ponta da Pedra) para o transporte das mercadorias até a cidade e vice-versa.

- **Caminhos do açúcar: segunda metade do século XVII** - Momento histórico em que se consolidam os caminhos transversais à Estrada de Santa Cruz, que seguem em direção ao Maciço da Tijuca e à Serra da Misericórdia. Esses caminhos geraram as primeiras estradas vicinais e correspondem à expansão da área cultivada pelos partidistas (arrendatários dos sesmeiros), que ocupam praticamente todos os fundos de vale e baixadas disponíveis na região.

- **Caminhos do ouro: século XVIII** - Quando se intensificou o Ciclo do Ouro, nas primeiras décadas do século, foram estabelecidas as Estradas Reais, conectando a região das Minas ao porto do Rio de Janeiro, entre elas a Estrada Real de Santa Cruz (Caminho Velho), e a Estrada [Velha] da Pavuna, que passou a conectar por terra (a partir do segundo quartel), a região de Inhaúma a Irajá e às Minas (Caminho Novo por terra ou Caminho de Santana).

Na segunda metade do século começa a declinar a produção aurífera e se intensificam as conexões com Jacarepaguá, através do Maciço da Tijuca, e entre as localidades rurais da freguesia de Inhaúma, o que determina a consolidação da 'rede pioneira' de circulação na região (Figura 7). No seu final, começa a se desenvolver o cultivo do café na fazenda do Capão do Bispo, uma das pioneiras, ao mesmo tempo em que se inicia a exploração do Maciço da Tijuca para produção da rubiácea.

- **Caminhos do café: século XIX** - Nesse intervalo de tempo, o café passa a ser o principal produto brasileiro de exportação, com a ampliação do plantio nas áreas suburbanas e a multiplicação das fazendas no Maciço da Tijuca, surgindo novas localidades tanto na planície quanto na serra.

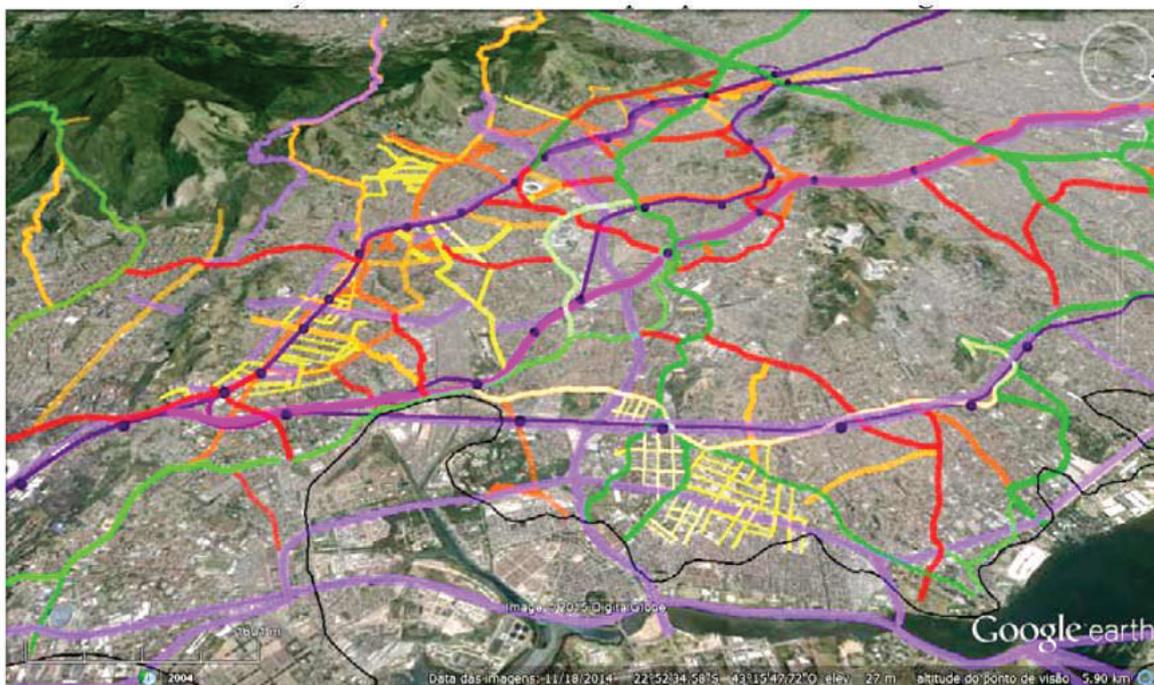
Na segunda metade deste período foram introduzidas as ferrovias e os bondes na cidade do Rio de Janeiro, reorientando os eixos de deslocamento no Município, e propiciando o surgimento de novas centralidades e localidades.

O processo de suburbanização se inicia com o grande crescimento demográfico das cidades, sofrido após a abolição da escravatura e início da industrialização brasileira.

- **Caminhos da indústria: primeira metade do século XX** - Período em que o processo de suburbanização, iniciado no período anterior, se aprofundou, consequência das grandes obras urbanísticas realizadas no centro da cidade no início do século; do processo de industrialização brasileira, aprofundado a partir da revolução de 1930; e das migrações regionais, resultado da maior mobilidade da população após a crise do café em 1929.

- **Caminhos da metrópole: 1950-2010** - Representa o momento atual, em que predomina a estrutura viária da metrópole terciária, já incorporando as grandes vias de circulação expressa, implantadas desde as décadas de 1940-50 pelo urbanismo rodoviarista moderno, como a Avenida Presidente Vargas, os corredores binários (ex.: corredor Avenida Marechal Rondon/ Av. 24 de maio), a Estrada Rio-São Paulo, a Estrada Rio-Petrópolis, a Avenida Brasil, a Av. Automóvel Clube, a Linha Lilás, a Linha Verde, a Linha Vermelha e a Linha Amarela, entre outras.

Figura 10 – Síntese da evolução do sistema viário do Subúrbio Carioca.



—●— FERROVIAS  
—●— METRÔ LINHA 2

■	SÉC. XVI	INÍCIO DA COLONIZAÇÃO
■	SÉC. XVII	CAMINHOS DO AÇÚCAR
■	SÉC. XVIII	CAMINHOS DO OURO
■	SÉC. XIX	CAMINHOS DO CAFÉ
■	SÉC. XX	CAMINHOS DA INDÚSTRIA
■	SÉC. XXI	CAMINHOS DA METRÓPOLE

Fonte: Anotações do autor sobre base perspectivada do GoogleEarth.

## Referências bibliográficas

- ABREU, Capistrano de. 'Os Guaianases de Piratininga'. In: "Os caminhos antigos e o povoamento do Brasil", Brasília – DF: Ed. Universidade de Brasília, 1982. [Artigo publicado originalmente no Jornal do Comércio, de 25/01/1917].
- ABREU, Maurício de Almeida. "Geografia histórica do Rio de Janeiro", Rio de Janeiro: PCRJ/Andrea Jakobson Estúdio, 2010.
- \_\_\_\_\_, "Reencontrando a antiga cidade de São Sebastião: mapas conjecturais do Rio de Janeiro do século XVI", Presidente Prudente (SP): Cidades - Revista Científica, Vol. 2, nº 4, 2005.
- \_\_\_\_\_, "Um quebra-cabeças (quase) resolvido: Os engenhos da Capitania do Rio de Janeiro - séculos XVI e XVII"; trabalho realizado com apoio do CNPQ e da Fundação Carlos Chagas Filho do Estado do Rio de Janeiro (Faperj). RJ: s/d.
- \_\_\_\_\_, "Processo de conquista e apropriação do território"; Capitania do Rio de Janeiro 1564-1600. Artigo produzido para o X Encontro Nacional da Anpur, Belo Horizonte, 2003; apresentado no simpósio temático 'Cidade, Planejamento e Gestão Urbana'.
- \_\_\_\_\_. "O Rio de Janeiro quinhentista: debates e armadilhas". Texto apresentado no Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 1990. Disponível em <http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur>, sítio visitado em 20/11/14.
- \_\_\_\_\_, "Evolução urbana do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: IPLAN-Rio/Zahar, 1988.
- BARREIROS, Eduardo Canabrava. "Atlas da Evolução Urbana da Cidade do Rio de Janeiro (1565-1965)". Rio de Janeiro: IHGB, 1965.
- BERNARDES, Lysia M. C. & Soares, Maria Teresinha Segadas. "Rio de Janeiro: Cidade e Região". Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura/DGDI, 1987.
- BROTTON, Jerry. "Uma história do mundo em doze mapas"; tradução de Pedro Maia. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- CARDOSO, Elizabeth Dezouart. "A invenção da tradição: o surgimento e difusão do topônimo Zona Sul no Rio de Janeiro e sua influência sobre a geografia urbana carioca"; Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos; Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2010.
- CARVALHO, Maria Cristina Wolf; MARINS, Paulo Cesar Garcez (org.), "Caminhos do Rio a Juiz de Fora". Rio de Janeiro: INEPAC/Museu Imperial/IPAHB, 2010.
- COSTA, Antonio Gilberto (org.). "Os Caminhos do Ouro e a Estrada Real". Editora UFMG, Kapa Editorial, Belo Horizonte, 2005.
- DUARTE, Cristóvão Fernandes. "Forma e Movimento"; Rio de Janeiro: Proureb/FAU/UFRJ, 2007.
- \_\_\_\_\_. "Cartografia Urbana: informação condensada sobre o território". Trabalho apresentado no 2º Seminário Ibero-brasileiro de Arquitetura e Documentação, Belo Horizonte, MG, 2011.
- FERNANDES, Nelson da Nóbrega. "O rapto ideológico da categoria subúrbio", Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- GROAT, Linda; WANG, David, "Architectural Research Methods", New York: John Wiley

& Sons, 2002.

HOLANDA, Sergio Buarque de. "Raízes do Brasil". Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 17ª edição, 1984 [1936].

LAMEGO, Alberto Ribeiro. "O Homem e a Serra", Rio de Janeiro: IBGE, Biblioteca Geográfica Brasileira, 1963 [1950].

MACEDO, Deoclécio L., de "Livro de Tombo do Colégio de Jesus do Rio de Janeiro" (transcrição dos manuscritos e texto da Introdução). Rio de Janeiro: Anais da Biblioteca Nacional, 82, p. 210 e segs., 1962.

MARTINS, Ronaldo Luiz, "Mercadão de Madureira: caminhos do comércio", Condomínio do Entrepasto Mercado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

OLIVEIRA, Marcio Piñon de ; FERNANDES, Nelson da Nóbrega (orgs.). "150 anos de Subúrbio Carioca". Rio de Janeiro: Lamparina: Faperj: Ed. UFF, 2010.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. "Preservar não é tomar, renovar não é por tudo abaixo". São Paulo: Projeto, n. 86, abril de 1986, págs. 59-63. Texto apresentado no encontro anual da ANPOCS, de 1985.

SANTOS, Joaquim Justino Moura dos. "De Freguesias Rurais a Subúrbio: as freguesias de Inhaúma e Irajá no Rio de Janeiro", tese de doutorado em História Social apresentada ao Departamento de História da USP, São Paulo: 1996.

TRICART, Jean. "L'habitat Urbain". Cours de Geographie Humaine, fascicle II, 1958, pág. 147. Apud Bernardes, L. & Segadas Soares, M.T (org.). "Rio de Janeiro: Cidade e Região". Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura/DGDI, 1987. p. 106.



# População em situação de rua e vida cotidiana: algumas considerações geográficas<sup>1</sup>

*Igor Martins Medeiros Robaina<sup>2</sup>*

## RESUMO

O tema central deste trabalho é a discussão da população em situação de rua, sua vida cotidiana e das múltiplas relações mantidas com o espaço. O objetivo principal foi analisar o papel da espacialidade na vivência dessa população. Difunde-se a ideia de que este segmento populacional não se organiza segundo qualquer ordem espacial e, portanto, estariam perambulando, vagueando ou perdidos nos espaços públicos. Metodologicamente, o procedimento central na pesquisa foi a organização de um minucioso trabalho de campo que se mostrou um eficiente instrumento da prática de pesquisa geográfica, aqui concebida como um contínuo processo. As visitas ao campo ocuparam quase dois anos e foram realizadas mais de uma centena de longas entrevistas nos espaços públicos com essa população. Por meio da enunciação dos próprios sujeitos emergiram categorias vinculadas ao cotidiano, principalmente aquelas relacionadas às suas atividades diárias. A espacialidade foi entendida como o conjunto das lógicas de mobilidades, permanências e ritmos espaciais na execução dessas práticas. Assim, concluímos que a espacialidade se constitui em um elemento-chave para a interpretação deste fenômeno e necessita ser incorporado nas análises sobre o tema, pois demonstrou possuir uma dimensão essencial na organização da vida desta população.

**PALAVRA-CHAVE:** População em situação de rua; Vida cotidiana; Mobilidades; Permanências e Ritmos Espaciais.

## ABSTRACT

The central topic of this article is the debate around the homeless, their everyday life and the multiple connections with space. The main objective was to analyze the role performed by spatiality on this population's life experience. There are indeed many ongoing discussions and analysis on this phenomenon, although very few of them are strictly dedicated to such relations. One thereby propagates the idea that this population does not organize accordingly to any spatial order being therefore wandering or lost in the public spaces. In that sense the challenge in this research was to understand if there was any link between the homeless population and the spatial dimension, especially those regarding everyday practices. Methodologically the central approach in this research was the organization of a detailed fieldwork that also turned out to be an effective tool in geographical research, here conceived as a continuous process. Field trips took almost two years and we conducted more than a hundred interviews with homeless population in public spaces. Through their own speech emerged categories related to their daily life and activities that could be reassembled as spatiality or a set of spatial logics related to mobility, place of stay and rhythms that fulfilled such practices. We observed that even in front of a complex set of adversities this population does not act randomly. On the contrary, it has a series of logics marked by practices and strategies that produces places, territories, trajectories and daily spatial circuits. Finally, we have concluded that spatiality constitutes itself a key-element to interpret such phenomenon and it needs to be embodied in the analysis regarding this thematic since it has an essential significance in this population's life organization.

**KEY-WORDS:** Homeless; Everyday Life; Mobility; Places and Rhythms.

1 Este trabalho é resultado de reflexões da Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ (2105) e ganhadora do Prêmio IPP - Maurício de Abreu de melhor tese sobre o Rio de Janeiro (2017) intitulada "Entre mobilidades e permanências: uma análise sobre as espacialidades da população em situação de rua na área central da cidade do Rio de Janeiro. \* Gostaria de agradecer ao Grupo de Pesquisa Território e Cidadania - UFRJ e, em especial, aos Professores Paulo Cesar da Costa Gomes e Leticia Parente Ribeiro.

2 Doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professor do Departamento e Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo.

“Tu tem” que viver. Não adianta você me perguntar. Você tem que viver os lugares que eu vivo. É isto aqui ó. É esta praça, as pessoas. (...) “Tu tem” que experimentar. Experimentar é bom. “Tu tem” que pegar um cobertor e “botar ele” na mochila. Deitar na grama ou no chão “tranquilão”, sem se preocupar com a vida. Aí você vai entender. Tem que ficar o dia todo com fome. Sentar aqui e esperar a comida chegar. Comer aquela comida. Conviver com as pessoas e aí você vai entender o que é. Porque que você viveu. Por que quem não vive, não pode aprender só com a história. Por que a história vai te ensinar o que aconteceu, ela não vai te mostrar o que é realmente é. Tem que sentir. É isso aí. (Osmar, 35 anos)<sup>3</sup>.

Toda pesquisa se constitui como um desafio. Os diferentes caminhos possíveis e os inúmeros atravessamentos decorrentes dos encontros teóricos e pessoais na universidade, bem como, nos trabalhos de campo promovem uma série de aberturas e incertezas sobre o nosso caminhar. Pesquisar sempre envolve riscos, ansiedades e fragilidades. Estamos diante dos conceitos e categorias; dos métodos, técnicas e procedimentos; das éticas e moralidades; dos prazos e outras exigências particulares e, principalmente, das complexidades que envolvem as relações sócio-espaciais da vida cotidiana.

Deste modo, a cada passo que damos e buscamos firmá-lo para seguir em frente precisamos reconhecer os limites e as possibilidades das escolhas que fizemos levando em consideração o contexto e o conjunto das variáveis existentes. Na prática, nem tudo está tão claro, coerente e consciente para nós. O resultado, ou seja, neste caso específico, uma tese de Doutorado em Geografia é somente uma estação<sup>4</sup> em uma trajetória que pretende seguir, mas reconhecendo que em cada releitura do trabalho que originou este texto e das novas experiências e conhecimentos construídos neste mundo surgem novas questões e parece ser um processo sem fim.

Assim, o objeto central desta pesquisa é a espacialidade humana, ou seja, a capacidade que os seres humanos possuem de se organizarem e realizarem práticas, comportamentos e de atribuírem significados espaciais neste mundo. Atrelado a esta grande questão geográfica está a população em situação de rua. Estamos diante de um fenômeno complexo no espaço urbano, onde homens e mulheres de carne e osso desafiam todo um conjunto de adversidades e estigmas existentes produzindo geografias e espacialidades cotidianas possíveis em busca de garantir a sua própria existência.

## **1. População em situação de rua: um fenômeno complexo**

Enquanto este trabalho está sendo lido, milhares de pessoas vivem nas ruas da cidade do Rio de Janeiro. De fato, estamos diante de um fenômeno paradoxal e que merece grande atenção pelas Ciências Humanas e Sociais. Diferente do que se imagina, não estamos diante de um fenômeno recente, pois pensando a partir do ocidente podemos demarcá-lo desde a Antiguidade, como na figura do filósofo grego Diógenes Laércio e sua autocaracterização como um homem “sem cidade, sem lar, banido da pátria, mendigo, errante, na busca diuturna por um pedaço de pão” (LAËRTIOS, 2008, p.161). De fato, novos são contornos deste fenômeno na contemporaneidade, seja nas dinâmicas e paisagens urbanas, seja na dimensão política e do território.

---

3 Pessoa em situação de rua entrevistada durante a pesquisa.

4 A ideia está baseada em um lugar-momento de uma trajetória e é atribuída ao Geógrafo Sueco Torsten Hägerstrand.

Por certo, há duas explicações mais comuns sobre o processo que envolve a gênese deste fenômeno<sup>5</sup>, ainda que as mesmas sejam fortemente marcadas por lógicas dualistas que são: *estrutural-econômico e relacional-pessoal*. Apesar de didática esta é uma forma fragmentada de explicação. Desta maneira, se faz necessário refletir sobre estas dualidades e criticar, pensando, ao mesmo tempo, nas possibilidades, forças e pressões da estrutura e na dimensão e importância do próprio sujeito.

Nesse sentido, qualquer tendência à explicação da existência da população em situação de rua a partir de uma única variável parece ser epistemologicamente frágil. A complexidade gira em torno da ideia de que um determinado fator, às vezes responsável por levar uma pessoa à situação de rua, pode não ser o mesmo que levará outra pessoa a essa mesma situação. Existe um abismo entre o reconhecimento de uma determinada variável, sua força causal sobre determinados aspectos que levam o indivíduo a tal situação e a explicação geral do fenômeno.

Assim, mesmo reconhecendo os fatores e suas posições no interior destas possíveis dualidades, optamos por uma análise de modo integrado, multidimensional e multiescalar do próprio fenômeno.

Em relação aos fatores, a questão habitacional se caracteriza historicamente como um dos aspectos de maior visibilidade do fenômeno, especialmente pelo fato da visibilidade pública das pessoas dormirem nas ruas. No entanto, este fator é marcado por uma intensa heterogeneidade, que pode variar desde o aumento do preço dos aluguéis, o desemprego, as remoções e as catástrofes ambientais até conflitos familiares que tornam as residências em espaços inviáveis para a permanência.

Diferente do que se pensa, nem todo espaço habitacional se constitui como um lar; em alguns casos, ele pode ser o oposto disso. Em diferentes análises, parte significativa da população em situação de rua possui residência e família, mas, devido a uma série de fatores, os vínculos e as possibilidades do convívio são rompidas. Em algumas situações, a questão central não é o problema residencial, mas a ausência de um lar para a estruturação da vida (ROBAINA, 2015).

O trabalho também é um fator central para a compreensão do fenômeno, já que envolve aspectos vinculados à globalização, ao neoliberalismo, às reestruturações produtivas e às leis trabalhistas. O desemprego é central nessa discussão, tanto pelas limitações materiais da ausência de renda fixa e segurança trabalhista quanto pelos significados simbólicos vinculados à falta de emprego (SCOREL, 1999; NEVES, 1983).

O fenômeno migratório também participa diretamente desse processo, sobretudo por fraturar as redes de solidariedade e pela constituição do estigma de um “migrante que fracassou” ao retornar para a terra natal.

As questões vinculadas à saúde também possuem peso significativo, seja em relação aos quadros de transtornos psiquiátricos, seja em relação ao uso abusivo de álcool ou entorpecentes ilícitos.

Outros aspectos também participam diretamente da constituição do fenômeno da população em situação de rua e precisam de análises pormenorizadas, tais como: problemas educacionais, étnico-raciais, gênero, sexualidade e reinserção dos egressos do sistema prisional na sociedade.

Mesmo diante de um conjunto de reflexões acadêmicas acerca desses fatores e suas relações com o fenômeno, permanece uma lógica de reprodução que busca

---

5 É importante destacar que durante a pesquisa, alguns profissionais da assistência social e as próprias pessoas em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro revelaram de nunca terem tido uma habitação no sentido formal ou não se recordar da existência da mesma.

responsabilizar o próprio indivíduo pela situação de rua, sem levar em consideração o contexto envolvido (SNOW e ANDERSON, 1998). Diante da culpabilização, a população em situação de rua passa a ser compreendida como um problema isolado de gestão urbana e não como uma questão decorrente de problemas sociais diversos.

Assim, mesmo diante de uma vasta literatura, se apresentava uma grande lacuna e esta se vinculava a dimensão espacial. Em grande parte dos trabalhos sobre o tema, o espaço era inexistente, se configurava como um receptáculo ou como recurso retórico. Além disso, se apresentava por um lado, tanto em alguns discursos acadêmicos, quanto no senso comum, especialmente reproduzido pelos meios de comunicação, a ideia que a população em situação de rua estaria perdida, perambulando ou desorientada na cidade. Por outro lado, percebíamos mesmo antes do desenvolvimento da pesquisa, que esta população realizava um conjunto de práticas cotidianas na cidade.

Neste sentido, a pesquisa inicialmente se orientou como um compromisso social e científico de analisar geograficamente a possível existência de uma espacialidade do fenômeno da população “em situação” de rua. Posteriormente, a descoberta de alguns aspectos e elementos no próprio campo nos ajudou a compreender as diferentes espacialidades desta população por meio de suas atividades cotidianas, a partir das múltiplas interações entre lugares e trajetórias e seus intervalos temporais, ou seja, entre *Permanências, Mobilidades e Ritmos* na área central da cidade do Rio de Janeiro.

## **2. “Entre idas e vindas novamente”: a construção processual de uma pesquisa**

No caso da presente pesquisa, os trabalhos de campo se iniciaram nas bibliotecas e arquivos. Entender o que já havia sido produzido na academia, bem como, os registros, acervos e fontes documentais existentes se constituíram como parte fundamental deste processo e nos permitiu constatar uma continuidade histórica do fenômeno da população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro, especialmente nos espaços públicos da área central. Os periódicos matutinos foram um destes exemplos.

*O Problema da Mendicidade e as ideias radicais do Sr. Chefe de polícia (O GLOBO, 15-09-1926).*

*Movimentada caça aos mendigos: várias prisões no Centro da cidade (O GLOBO, 08-08-1939).*

*Novo Prédio para recolher mendigos: solução de um problema que aflige a população – fala O GLOBO ao Chefe do Serviço de repressão à Mendicância (O GLOBO, 12-07-1956).*

*Mendigos vivem acampados em frente ao MAM (O GLOBO, 16-03-1980).*

*Praça Quinze vira acampamento de mendigos: população de rua chega a montar tendas na região; batalhão tem PMs à paisana na área para combater assaltos. (O GLOBO, 11-06-2010).*

O levantamento nos jornais também permitiu constatar a ocorrência de conflitos e ações emblemáticas de violência no Rio de Janeiro contra esta população, como nos casos da “Operação mata-mendigos” e da “Chacina da Candelária”. O primeiro ocorreu entre os anos de 1962 e 1963, quando pessoas em situação de rua desapareceram da área

central e foram encontradas mortas às margens do Rio Guandu<sup>6</sup>. Muitos dos corpos estavam com os braços e pernas atados. Foi constatada a *causa mortis* por afogamento<sup>7</sup>.

O segundo caso ocorreu na noite de 23 de julho de 1993. Aproximadamente cinquenta pessoas em situação de rua, entre crianças e adultos, foram atacadas a tiros enquanto dormiam próximo à Igreja Nossa Senhora da Candelária, localizada na área central da cidade do Rio de Janeiro. O resultado foi a morte de oito pessoas. Ao final da investigação, chegou-se à conclusão que os executores eram policiais.

Apesar das fontes que possibilitavam uma análise de Geografia Histórica deste fenômeno na cidade optamos por analisar o contexto atual e a partir dos próprios sujeitos. Neste sentido, realizei a busca por dados secundários existentes. Procurei acessar recenseamentos, levantamentos e estimativas que fornecessem indicadores para a organização da pesquisa. Saber quantos eram, quem eram e, principalmente, onde estavam poderia ajudar a pensar os passos seguintes da investigação. Entretanto, o único documento existente em nível federal e disponível para acesso era a *Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua*, realizado em 2008, e que contabilizava 31.922 pessoas adultas em todo o país.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, a referência oficial consultada foi o *Levantamento da população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro* (2008), que contabilizou 1.906 pessoas nesta situação<sup>8</sup>. Cabe salientar que foram excluídos da amostra todos aqueles que se encontravam nos abrigos públicos, os que não estavam circunscritos nas áreas escolhidas, bem como aqueles que permaneciam em pensões ou hospedarias e que poderiam retornar para os espaços públicos a qualquer momento.

A despeito dos impasses metodológicos, o documento forneceu algumas informações imprescindíveis para a elaboração da pesquisa e para a definição do recorte espacial da análise. De acordo com o levantamento, 35,1% desta população (670 pessoas) permaneciam na área central da cidade. Deste modo, menos de 0,5% da área total do município do Rio de Janeiro, segundo dados oficiais, concentrava mais de um terço de todo este segmento populacional.

Deste modo, enquanto o recorte espacial se tornava mais preciso, ainda era necessário resolver questões concernentes à heterogeneidade do fenômeno e do perfil que seria analisado. Em relação à composição etária, do total de 1906 pessoas, o referido levantamento revelou que 73,77% (1.406) eram adultos, 7,08% (135) adolescentes, 8,18% (156) jovens, 3,46% (66) crianças, 3,6% (71) idosos, e 3,93% (75) não foi informado. No que concerne à diferenciação por sexo, a maior parte desta população era composta por pessoas do sexo masculino, com 79,64% (1518 pessoas), enquanto as pessoas do sexo feminino representavam 17,21% do total (388 pessoas) e 3,15% (60) não foi informado.

Os dados relativos às variáveis etárias e de sexo em duas grandes áreas do levantamento, que correspondem à área central da cidade do Rio de Janeiro, foram ainda mais conclusivos para a consolidação do recorte espacial e do perfil sócio-demográfico da análise. Nas áreas de concentração *Avenida Presidente Vargas* e *Grande Centro*, respectivamente 80,85% e 80,50% das pessoas identificadas eram adultas, e 90,96% e 81,12% do sexo masculino. Nesse sentido, optou-se por analisar especificamente as pessoas adultas e do sexo masculino na área central da cidade do Rio de Janeiro, uma vez que representavam o perfil e o recorte mais significativos para uma possível compreensão do fenômeno.

---

6 Trata-se do mais importante rio que corta e abastece inúmeros municípios da área metropolitana do Rio de Janeiro.

7 Não há consenso entre o Estado e a imprensa sobre o número de mortes neste período.

8 No segundo semestre de 2013, quando a pesquisa já estava na fase final dos trabalhos de campo, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) realizou um levantamento de contabilizou 5580 pessoas em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro.

Entretanto, embora tenham permitido avanços no desenho da pesquisa, os dados extraídos das fontes oficiais, em virtude do nível de agregação em que foram disponibilizados, não eram adequados ao desenvolvimento de uma análise da dimensão espacial do fenômeno a partir do recorte espacial estabelecido. Como resultado das escolhas acima descritas, o caminho metodológico se organizou em torno da necessidade da adoção de uma perspectiva dialógica e imersiva que valorizasse a perspectiva dos próprios sujeitos sobre as espacialidades de suas vidas, o que só seria possível por meio do encontro pessoal e da interlocução dialógica. Ou seja, era preciso ir às ruas, e o trabalho de campo nos espaços públicos se constituiu como imprescindível para o desenvolvimento da pesquisa.

No entanto, sabíamos que o estabelecimento dos diálogos com a população em situação de rua também seria um desafio, sobretudo, pela complexidade que envolvem as relações e as dimensões do *estigma* em Goffman (1982) de *outsiders* em Becker (2008) ou de *abjeto* em Butler (2008).

Deste modo, iniciei a caminhada pela área central da cidade do Rio de Janeiro. O primeiro exercício consistiu apenas em observar pessoas em situação de rua, sem realizar qualquer tipo de diálogo. Confiante na importância que a observação direta possui para a pesquisa em Geografia, realizei deslocamentos por toda a área central e, com um mapa em mãos, busquei identificar, inicialmente, as marcas e as concentrações espaciais do fenômeno.

Assim, embora ciente dos limites da observação para tais contextos de pesquisa, eu registrava o local, o horário e quantificava o número de pessoas com base no sexo e na idade. Registrava também a presença de pertences pessoais, materiais recicláveis, carrinhos, animais de estimação ou de outros objetos associados à ocupação observada, bem como, modos de organização, práticas e comportamentos.

Após este movimento exploratório procurei estabelecer um diálogo direto com esta população nos próprios espaços públicos. Para tanto, eu me dirigia para uma das áreas de concentração previamente identificadas e me sentava em um banco, onde acreditava estar sentada uma pessoa em situação de rua. O resultado foi frustrante, pois na maioria das tentativas os sujeitos se negavam a travar qualquer tipo de conversa, silenciavam ou saíam de onde estavam sentados e se dirigiam para outros locais.

De fato, este mecanismo de blindagem social é um elemento bastante recorrente, principalmente em virtude do quadro de riscos e vulnerabilidades que este segmento social vivencia nos espaços públicos (PAIN e FRANCIS, 2004; SNOW, BAKER e ANDERSON, 1989). Por outro lado, foi interessante notar que do mesmo modo que se exerce sobre esta população uma lógica de invisibilidade sócio-espacial, como por exemplo, ao serem ignorados por transeuntes quando realizam pedidos, eu “senti na própria pele” uma blindagem ao realizar este movimento de aproximação.

Diante das adversidades que marcaram os primeiros meses da pesquisa, optei por não avançar mais de maneira independente por receio de um fechamento ainda maior junto à pesquisa. Decidi então buscar apoio junto à Secretaria Municipal de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro, o que representou uma espécie de rendição diante das dificuldades enfrentadas no campo. Uma vez tomada esta decisão passei por todo um conjunto formal de etapas, passei a participar das dinâmicas do *Centro Pop Bárbara Calazans*<sup>9</sup>.

Durante este período da pesquisa fui surpreendido pelo grande conhecimento da equipe de profissionais e, mais especificamente, pela sensibilidade de um Educador Social de

---

9 O Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro Pop) é uma unidade de serviços voltada exclusivamente para esta população. Diferentemente de outros espaços assistenciais, este não se constitui propriamente como um abrigo, mas funciona no período diurno como um lugar de convivência e de acesso a diferentes serviços assistenciais, além de realizar atividades nos próprios espaços públicos.

Rua. Sua presença era aceita com bastante ânimo por pessoas em situação de rua nas diferentes áreas de concentração do centro da cidade.

O Educador Social em questão reconhecia a complexidade das relações que envolviam a população em situação de rua e do próprio quadro social e político da área central. Por diversas vezes, o vi mediando conflitos que poderiam ter desencadeado graves revanchismos e até mesmo mortes. Mesmo sem possuir formação acadêmica em um dos campos disciplinares das Ciências Humanas e Sociais, compreendia a lógica dos poderes e os limites da assistência social nos espaços públicos. De algum modo, a figura deste Educador Social se caracterizou como uma espécie de modelo seguido por mim em diferentes aspectos.

Assim, este período inicial do trabalho de campo ensejou uma série de questões relacionadas à *posicionalidade* e à *reflexividade* nas Ciências Humanas e Sociais. A vivência com os profissionais da assistência social me fez compreender a complexidade que envolve a entrada de um determinado sujeito - neste caso, a minha, como pesquisador - em uma configuração sócio-espacial preestabelecida. É preciso se reconhecer como uma nova peça que ao ser inserida em um jogo de tabuleiro, produz outras relações, comportamentos e significados. Este sujeito, inserido em uma labiríntica geometria de poder, passa a afetar os demais sujeitos e suas respectivas práticas espaciais. Estas interações fazem com que o pesquisador não pense ou realize qualquer movimento da mesma maneira pois, agora, se vê inteiramente inserido no contexto a ser analisado, reconhecendo que é ao mesmo tempo modificador e modificado por este contexto.

Na prática, apesar de ter avançado em um conjunto de aspectos da pesquisa e ter consolidado o apoio dos profissionais da Assistência Social, em especial daquele que se tornaria o meu informante, eu seguia blindado junto à população em situação de rua. O fato era que eu acompanhava a rotina destes profissionais diariamente, mas quando era apresentado para as pessoas que estavam em situação de rua, a interação muitas vezes se resumia a um cordial aperto de mãos e algumas poucas palavras.

Uma atividade específica, organizada pelo Centro Pop, representou um ponto de inflexão em termos da minha aceitação pela população em situação de rua na área central da cidade. O futebol. O jogo era realizado uma vez por semana, com o intuito de gerar maior sensibilidade em relação aos trabalhos da Assistência Social. Constituíam também uma estratégia de mediação de conflitos. No início, participei dando apoio logístico aos jogos, ou seja, carregando bolas, coletes, garrafas de água etc. Depois de um mês participando dos jogos, as relações já haviam se estreitado e minha imagem já estava fortemente associada àquela atividade. Uma vez que a prática do futebol era bem vista por esta população, os seus valores positivos também se associavam a mim. Passei a receber maior atenção e interesse.

A partir daquele momento, os diálogos começaram a fluir e se tornaram mais calorosos, embora o futebol ainda fosse o elemento central. Esta construção relacional me permitiu circular pelas diferentes áreas de concentração desta população e me aproximar das pessoas. Pouco a pouco eu começava a ser identificado e reconhecido, inclusive pelos meus interesses.

Passei a ser convidado a frequentar certos lugares na companhia destas pessoas e, principalmente, a ser convidado para almoçar no Restaurante Popular<sup>10</sup>, algo que só ocorria com alguns profissionais da assistência social. Contudo, embora as conversas tenham se tornado mais abertas e despreocupadas e os assuntos cada vez mais variados, eu ainda não ousava fazer perguntas diretas sobre os temas do meu interesse de pesquisa, pois não desejava gerar qualquer ruptura dos vínculos que ainda estavam em formação.

---

10 O Restaurante Popular é um espaço subsidiado pelo governo do estado do Rio de Janeiro que disponibiliza refeições pelo preço de um real. Trata-se de um importante equipamento para trabalhadores e pessoas de baixa renda na área central da cidade do Rio de Janeiro.

Os seis primeiros meses de trabalho de campo tiveram, portanto, um caráter exploratório e possibilitaram reflexões que orientariam a construção do instrumento de pesquisa. Partindo de uma perspectiva etnometodológica (GARFINKEL, 2006), aprendi com os próprios sujeitos quais eram as atividades mais importantes para compreender a vida cotidiana da população em situação de rua. Estas atividades foram ressignificadas em *categorias espaciais de análises*<sup>11</sup>, as quais se tornaram a base para análise das lógicas e significados espaço-temporais desta população.

Como desdobramento, foi construído um instrumento de pesquisa semiestruturado que buscava compreender, por meio de um método regressivo dos últimos sete dias em uma *semana típica normal*<sup>12</sup>, como estas pessoas realizavam as atividades analisadas, identificando os lugares que realizavam tais práticas e os significados para cada uma das lógicas de permanências, mobilidades e ritmos espaciais, marcos fundamentais para a construção do que era entendido como espacialidade para a pesquisa.

Na prática, posteriormente ao período exploratório de seis meses e a construção do instrumento central de análise, foram realizadas 108 entrevistas nos espaços públicos, ao longo dos doze meses seguintes de trabalho de campo. Efetivamente, estas informações se constituíram como dados centrais para a realização da análise, ainda que as conversas informais, a observação direta, os registros imagéticos e as descrições, incluindo os croquis, tenham contribuído para a análise da dimensão espacial do fenômeno da população em situação de rua.

### 3. As espacialidades da vida cotidiana: alguns exemplos

Acerca dos aspectos que envolvem a vida cotidiana da população em situação de rua, quatro temas ganharam centralidade na pesquisa e merecem destaque, que são: Trabalho e aquisição de recursos, alimentação, os cuidados de si, a prática do dormir no período noturno e a sociabilidade. Sobre o trabalho e a aquisição de recursos, este tema se constitui como fundamental em relação às condições materiais e as necessidades desta população, ainda que sobre bases pouco formais.

De fato, diferentemente do que se imagina este segmento populacional é bastante ativo economicamente e segundo a PNPSR - *Política Nacional para a Inclusão da População em Situação de Rua* (2008), 70,9% dos entrevistados realizavam algum tipo de atividade remunerada. No caso da presente pesquisa, 93% dos entrevistados (100) afirmaram ter conseguido algum dinheiro nos últimos sete dias.

Um dos aspectos relacionados a este tema é o seu caráter heterogêneo e diversificado, pois diante da forte vulnerabilidade e estigmatização, esta população busca desdobrar-se de diferentes modos para obtenção de recursos. Entretanto, algumas atividades possuem maior centralidade na dinâmica cotidiana, como é o caso das práticas vinculadas aos materiais recicláveis. Na Área Central da cidade do Rio de Janeiro, as próprias pessoas intitulam a prática como “garimpo”, ou seja, a habilidade, conseguir selecionar algo de valor em meio aos resíduos urbanos. Esta prática é marcada fortemente por lógicas espaciais, ainda que possua diferenciações internas.

---

11 As categorias foram as seguintes: alimentação, incluindo o consumo de água; os cuidados de si, que envolviam a limpeza das roupas, a higiene corporal, os pertences pessoais e a realização das necessidades fisiológicas; trabalho e aquisição de recursos; lazer e entretenimento; e a questão do abrigo.

12 Foi definido como uma *Semana Típica Normal*, um período de sete dias em que não tivessem ocorrido grandes modificações nas dinâmicas da cidade, como por exemplo, feriados, festas ou eventos extraordinários, bem como na dinâmica cotidiana destes indivíduos como, ter deixado o sistema prisional, ter sofrido um grave acidente ou ter chegado exatamente naquele dia à “situação” de rua.

A primeira delas está marcada pelo caráter itinerante. Com bastante recorrência é possível observar pessoas circulando com sacos plásticos vasculhando latas de lixo ou simplesmente catando os materiais recicláveis diretamente do solo. Estes corpos em mobilidade, cada vez que se abaixam produzem um ruído do choque das latas contra o solo, chamando a atenção, e, até mesmo, gerando o espanto por parte daqueles que cruzam suas trajetórias na cidade. Assim, este conjunto indissociado de imagens, sons, movimentos e ritmos decorrentes da coleta de materiais recicláveis se caracteriza como uma marca na paisagem da Área Central da cidade do Rio de Janeiro. Estas lógicas se organizam em torno de complexos circuitos espaciais, onde os próprios sujeitos estabelecem diferentes percursos, mediados pelos objetivos que se busca alcançar ou até que sejam vencidos pelo cansaço.

Por outro lado, existem lógicas territoriais específicas sobre determinadas áreas. Como síntese maior deste padrão, caracteriza-se a expressão “ninguém mexe não”, repetida inúmeras vezes pelos sujeitos envolvidos nestas práticas, ou seja, a partir de um regime de controle, domínio e exclusividade.

Alguns escritórios e lojas comerciais lançam diariamente grandes quantidades de papelão e de papel branco. Diferentemente das dispersas latas de alumínio ou garrafas *pet*, esta dinâmica envolve “a queda” de centenas de quilos em uma pequena área. O domínio destes territórios normalmente não é controlado por lógicas individuais, mas sim por pequenos grupos, que a partir de relações de poder dominam o espaço.

Além da comercialização dos materiais recicláveis, a prática da mendicância possui significativa expressão no cotidiano de parte desta população. No caso da Área Central da cidade do Rio de Janeiro, esta prática é significada por meio da expressão *manguear*<sup>13</sup>, entendida como um conjunto de estratégias que tem como fim obter algum tipo de recurso por meio de pedidos nos espaços públicos.

Segundo a *PNPSR* (2008), no Brasil, 15,7% dos entrevistados possuía na mendicância a principal prática para obtenção de recursos. No caso da presente pesquisa, 39% dos entrevistados (43) realizavam pedidos, sendo que somente 9,2% dos mesmos (10) afirmaram ter nesta prática a única forma para a obtenção de recursos. De fato, diferentes são estratégias e lógicas espaciais que envolvem esta prática nos espaços públicos. Assim, destaca-se desde uma permanência em determinadas áreas de grande afluxo de pessoas, como em terminais de transportes ou em frente de agências bancárias, farmácias ou igreja; passando por circuitos espaciais em pontos de ônibus, até a circulação de abordagens em um determinado perímetro espacial. Cabe ressaltar que a dimensão comportamental também é parte fundamental neste processo, variando deste o tradicional aspecto de necessidade e piedade, até as dimensões da coação e o reconhecimento das representações do medo e da violência na cidade.

Além disso, outras possibilidades atravessam a vida cotidiana da população em situação de rua, como as atividades de pequenos carros, montagens e desmontagens de barracas de camelôs ou de eventos, pequenos serviços e reparos, prostituição, tráfico de drogas.

Um segundo grande questão está vinculada com a alimentação cotidiana. No entanto, cabe ressaltar que esta dinâmica é fortemente marcada por ritmos e significados espaciais. Um primeiro aspecto a ser apontado é a força que o almoço possui como a principal refeição diurna do próprio dia e no caso da Área Central, o seu vínculo com o Restaurante Popular do Garotinho<sup>14</sup>.

---

13 O Dicionário Eletrônico Houaiss define o verbo como “usar de artifícios, especialmente para obter o que se deseja; engodar, iludir”.

14 Menção ao ex-governador do estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho (1999-2002) e estes restaurantes durante a pesquisa estavam vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

De fato, este espaço subsidiado garantia refeições ao preço de um real. Apesar de não ser pensado para a população em situação de rua, a mesma era uma grande beneficiária. No caso da presente pesquisa, 75% dos entrevistados (81) revelaram ter utilizado este espaço alguma vez nos últimos sete dias. Entretanto, inúmeras questões atravessam a utilização deste espaço e as dimensões do cotidiano desta população. A primeira delas está vinculada ao grande número de frequentadores e a capacidade suporte do local. Assim, a existência de grandes filas e a demora em poder realizar a atividade são marcas características. Outras variáveis estão vinculadas ao tempo, a localização e outras atividades envolvidas, ou seja, dependendo das demandas existe a impossibilitava de frequentar o local.

Deste modo, abre-se um segundo conjunto de possibilidades em relação a alimentação no período da manhã. A primeira delas possui um caráter seletivo e necessita de recursos materiais. Estamos falando da compra. Segundo Góis (2015) existem 2456 estabelecimentos comerciais de alimentação na Área Central da cidade.

Além das compras, o pedido se constitui como uma prática muito significativa no cotidiano desta população, ainda que se desdobre em estratégias bastante distintas. Por um lado, existem desde abordagens individuais nos estabelecimentos, até negociações diretas com proprietários e gerentes em relação a distribuição dos alimentos não consumidos ao final do almoço.

Por certo, o período do almoço nos dias laborais é marcado por uma grande gama de possibilidades. No entanto, este não é o mesmo cenário no período noturno. A dinâmica da cidade é alterada. Os trabalhadores retornam para as suas residências e os estabelecimentos se fecham.

Assim, os acessos se restringem e as *carreatas* ou *caravanas* se tornam a principal opção para a população em situação de rua. Estas atividades organizadas, principalmente, por grupos religiosos distribuem refeições noturnas nos principais lugares de permanência ou em lugares que os responsáveis acreditam ser mais seguros. Por certo, alguns entrevistados apontaram o caráter heterogêneo destas ações, seja em relação a periodicidade, a natureza ideológica dos organizadores e a qualidade das refeições. Estas ofertas afetam diretamente a lógica de decisão e mobilidade destas pessoas com base no conhecimento de algumas destas iniciativas que ocorrem no período noturno.

Além das lógicas que operam os dias e as noites, sobretudo, nos dias laborais, os finais de semana também estabelecem outras dinâmicas particulares. Assim, duas novas configurações se destacam neste contexto. A primeira delas é um café da manhã pela Arquidiocese do Rio de Janeiro. Nestes dois dias, há uma convergência espacial dessa população, vinda de diferentes lugares de permanência da Área Central, e até mesmo, da Zona Sul da cidade. No período noturno, quem assume esta centralidade são os *Franciscanos*, mais especificamente, na distribuição de alimentos na Central do Brasil e da Praça da Candelária. Estas atividades geram grande centralidade, encontros e interações, inclusive, de grupos rivais, mas que em linha gerais eram minimizadas pelo respeito as instituições.

Outra configuração de extrema importância e que não se vincula a nenhuma ação de assistência e solidariedade é marcada pela autonomia dos próprios sujeitos em fazerem as suas próprias refeições. Esta prática ocorre, por um lado, devido ao esvaziamento da área central e, sobretudo, pela redução dos aparelhos de controle do Estado nos espaços públicos. Para a realização desta prática são estabelecidas algumas estratégias. A primeira é marcada pela arrecadação de dinheiro entre os possíveis envolvidos e posteriormente, se deslocam para comprar mantimentos nos mercadinhos existentes na zona periférica da Área Central. A segunda é o deslocamento para a Feira Livre da Glória, onde os mesmos realizam o pedido de alimentos, sobretudo, de carnes, verduras e legumes. Posteriormente a isto, é realizado o preparo da refeição com utensílios que ficam escondidos nos próprios

espaços públicos. Ainda é preciso destacar o caráter altamente solidário, pois uma vez feita a refeição, caso alguém chegue ao local, mesmo sem ter contribuído, também pode almoçar sem maiores problemas. Assim, apesar da irregularidade, da qualidade e dos possíveis constrangimentos envolvidos, a questão da alimentação não se constitui como o maior dos problemas para esta população.

Uma questão mais delicada em relação a vida cotidiana desta população está vinculada a prática de dormir nos espaços públicos, sobretudo, no período noturno<sup>15</sup>. De fato, o período noturno abre uma série de espacialidades distintas e no caso da área central do Rio de Janeiro ocorre um significativo esvaziamento, decorrente da dimensão cíclica que envolve as principais dinâmicas econômicas e políticas da cidade.

Diante deste quadro geral, emerge a seguinte situação: para a população em situação de rua permanecer nos espaços públicos no período noturno, é necessário conhecer inúmeros aspectos e dinâmicas existentes, que envolvem desde a possibilidade de uma comodidade mínima para o descanso, até a busca pela própria obtenção de segurança pessoal.

Nesse sentido, um dos resultados da pesquisa foi que estas pessoas não dormem de maneira aleatória nos espaços públicos. No entanto, a prática de dormir nas ruas é uma situação complexa, pois não está somente relacionada às intempéries naturais do clima e do tempo. De maneira geral, rompe-se com os aspectos meramente biologizantes, pois a própria prática está indissociavelmente vinculada um conjunto de representações e significados sócio-espaciais.

O medo se constitui como um importante elemento para a construção destas geografias noturnas, sobretudo, pela grande incidência de ações violentas sofridas por esta população. Dormir neste contexto é assumir os riscos eminentes e irreversíveis no campo da vida. Diante desta premissa, construir estratégias espaciais é uma forma de lidar com um conjunto complexo de variáveis que se apresentam diariamente para aqueles que enfrentam estas situações nos espaços públicos.

Uma das questões fundamentais gira fundamentalmente em torno de onde e como dormir. Assim, se orienta por meio da dualidade entre *dormir junto ou separado*? Este aspecto está vinculado às ideias de concentração ou de isolamento sócio-espacial. Desse modo, tanto o dormir junto quanto o dormir separado possui diferentes aspectos, mas ambos estão apoiados na questão da proteção pessoal. Para aqueles que optam por dormir juntos, esta escolha está vinculada a maior proteção pelo maior número de pessoas envolvidas, como por exemplo, disparando um alerta ou atuarem diretamente na proteção direta. No entanto, para aqueles que optam por dormir de modo isolado, esta concentração seria na verdade um grande risco, sobretudo, por não saber o que as outras pessoas que dormem neste local fazem em seus cotidianos e os possíveis conflitos que possuem na cidade. Ainda em relação aos riscos que envolveriam dormir em concentração, aponta-se a recorrência das chacinas que ocorreriam justamente sobre este modo de organização sócio-espacial do fenômeno.

Outras questões merecem destaque, como por exemplo, a decisão de alguns entrevistados por dormir no raio de ação das câmeras de segurança, por acreditarem que estariam mais protegidos, ou ao menos, a possibilidade que os criminosos sejam julgados.

Avançando sobre questões mais sensíveis, a pesquisa também analisou os cuidados de si, ou seja, aspectos que envolviam a higiene pessoal<sup>16</sup>. De fato, a apresentação pessoal pública se

---

15 Apesar da tese de doutorado investigar também as relações com os abrigos públicos, foi escolhido no presente trabalho enfatizar exclusivamente as relações estabelecidas nos espaços públicos. Acerca desta questão, o Abrigo Rio Acolhedor (Paciência) ganhou significativo destaque e importantes considerações que envolvem mobilidades, ritmos e permanências.

16 Na tese em questão, além da higiene pessoal, também destacam-se a realização das necessidades fisiológicas excretoras e a questão dos pertences pessoais.

constitui como um elemento fundamental na sociedade (GOFFMAN, 2012, 1985), isto também a população em situação de rua.

Diferente dos imaginários e das representações sociais em jogo, a população em situação de rua reconhece e compartilha das mesmas imagens e representações que recaem sobre elas, inclusive, porque não nasceram nas ruas e já tiveram outros padrões de organização espacial e moral da vida cotidiana em relação ao próprio fenômeno.

Assim, um dos principais desafios é *como manter um corpo limpo em uma cidade suja?* Por certo, a inexistência de banheiros públicos se constitui como uma marca e modificar determinados usos de alguns equipamentos da cidade passam a ser uma alternativa. Diferentemente do que se imagina, esta população possui grande preocupação e no caso da presente pesquisa, 56% de todos os entrevistados (57) revelaram que tomaram banho todos os dias, apesar das adversidades existentes.

Um aspecto importante em relação ao uso destes equipamentos é o seu caráter de negociação, pois utilizar um chafariz não se constitui como uma tarefa simples. Um primeiro elemento é o da negociação, que envolve diretamente as forças de segurança pública e privada que dificultam e impõem que esta prática seja realizada com certa discricção e nos horários noturnos. Outra forma de negociação é travada com a própria população em situação de rua, mais especificamente, em relação a manutenção da qualidade da água do local. Apesar de não haver qualquer parâmetro sobre o recurso, lançar sabão no próprio corpo hídrico, realizar a prática no seu interior ou fazer necessidades fisiológicas próximo ao local pode gerar graves conflitos.

No entanto, outras estratégias aparecem nesse cenário, como por exemplo, encher algumas garrafas plásticas e tomar banho nos lugares de permanência para não ter que realizar qualquer deslocamento, utilizar os chuveiros públicos existentes nas praias e o pedido rápido de utilização das mangueiras de prédios residenciais e comerciais. Manter-se limpo e apresentar-se deste modo é um desafio que se busca contra a luta contra a estigmatização.

Por fim, os aspectos que envolvem o lazer e o entretenimento surgiram ao longo da pesquisa de modo surpreendente. De fato, O quadro sócio-espacial de adversidades em que essa população está inserida pode gerar certo estranhamento e desconforto em alguns leitores, levando em consideração os imaginários construídos sobre esta população, a partir de uma única ideia relacionada ao sofrimento humano.

Um dos elementos que despertou o interesse sobre este tema surgiu a partir da emergência dos próprios sujeitos. Seja observado pelo próprio pesquisador, ou ao serem indagados diretamente, era-nos apontado a recorrente prática de *“sair pra zoar”*<sup>17</sup> em um determinado lugar, dia da semana e horário. Esta evidência proporcionou como estabeleciam diferentes ideias e inter-relações de atividades com esta natureza, mesmo diante de um quadro de grande vulnerabilidade.

No caso da população em situação de rua não se pode pensar essas atividades de um modo formal, a partir de certa rigidez, como uma atividade que se inicia após as obrigações profissionais, laborais, familiares, sócio-políticas e espirituais, como propôs Dumazidier (1979). Inicialmente, mensurou-se que 89% dos entrevistados (96) realizaram algum tipo de atividades prazerosas vinculadas ao lazer, ainda que se apresentassem de diferentes formas e graus de concepção das mesmas.

Diante disso, três cenários se apresentaram como forma de expressão destas práticas que são: *As praias, os ambientes musicais e as malocas nos espaços públicos*. Acerca do primeiro cenário, as praias se constituem como espaços de referência em relação a sociabilidade

---

17 A expressão *Zoar* pode ser entendido popularmente como uma forma de ocupar-se do tempo de maneira prazerosa, ou seja, relacionada principalmente à diversão.

na cidade do Rio de Janeiro, incluindo a população em situação de rua. O seu caráter democrático em relação ao acesso participam deste contexto.

A Praia do Flamengo teve 52% das enunciações (22) e um dos aspectos vinculados a essa opção está diretamente relacionado à proximidade geográfica com área, no qual as pessoas em situação de rua podem realizar o deslocamento caminhando em poucos minutos e sem a utilização de qualquer meio de transporte. No entanto, as praias de Ipanema e Copacabana também foram citadas como lugares frequentados. Em linhas gerais, os entrevistados revelaram que a sociabilidade na Praia promove uma menor segregação, no qual é possível a interação social por meio de diálogos e prática de esportes, como o futebol.

A questão dos ambientes musicais, mais especificamente, a vida noturna no bairro da Lapa e os bailes funk se inserem como o segundo cenário. O Funk Carioca como marca da expressão cultural da cidade nas últimas décadas, sobretudo, nas favelas e periferias, possuem grande centralidade aos finais de semana. Sua ocorrência está distribuída por toda cidade e se constitui como a possibilidade de interagir e sociabilizar. Neste sentido, existe toda uma mobilização e planejamento para estes locais, que envolve desde a obtenção de recursos para o consumo pessoal até a questão da apresentação pública.

Em relação ao Bairro da Lapa, principal área de sociabilidade noturna da cidade do Rio de Janeiro, o contexto é mais amplo, isto porque existem inúmeras possibilidades envolvidas. Apesar dos inúmeros espaços privados, é o espaço público que se constitui como lugar de permanência. A diversidade possibilita participação direta em inúmeras atividades, como rodas de capoeira, jongo, pagodes e aproximação junto a determinadas aglomerações de pessoas que bebem no próprio espaço público. Assim, este processo de interação permite desde pedidos, até aproximações que vão desde compartilhar cigarros, bebidas e outras drogas.

O terceiro cenário está vinculado com as malocas. Esses espaços se caracterizam como os próprios lugares de permanência desta população. Esse termo está vinculado originalmente à materialidade dos espaços habitacionais indígenas, mas para o caso da população em situação de rua ganha contornos relacionados à permanência nos espaços públicos, assim como vinculados aos períodos de lazer e tempo livre.

Para o caso específico da sociabilidade, a maloca por ser o resultado das próprias práticas, comportamentos e permanências dos sujeitos que realizam interações que garantam certo prazer e satisfação. Deste modo, desde conversar, preparar coletivamente a alimentação e o uso de bebidas alcoólicas se constituem como práticas nestes lugares. Foi interessante notar que existem deslocamentos destas pessoas para algumas destas áreas para este fim específico nos finais de semana, alterando assim, o quadro central que está vinculado a prática de dormir.

Diante destas enunciações, estes foram somente alguns dos aspectos centrais que atravessaram a pesquisa maior, mas existem inúmeros outros que estão contidos e que possuem igual relevância, contribuindo do mesmo modo para a compreensão do fenômeno.

## **4. Considerações finais**

A preocupação central do presente trabalho esteve vinculada à dimensão espacial desta população, mais especificamente, por meio da organização da vida cotidiana. Acreditamos que os elementos analisados ao longo desta pesquisa nos permitem concluir que a vida cotidiana desta população no espaço urbano denota uma ordem espacial, rompendo com qualquer ideia de aleatoriedade e perambulação. Para estes sujeitos, saber por onde passar, quando passar, onde permanecer, reconhecer posições, limites e fronteiras deles

próprios e de outros segmentos e grupos que compõem as próprias dinâmicas da cidade, é uma prova clara deste processo altamente complexo que passa obrigatoriamente pela dimensão espacial da sociedade.

A população “em situação” de rua, por meio de suas mobilidades, permanências e ritmos, em meio às suas adversidades e incertezas, se configura como um exemplo emblemático de como a luta pela vida e pelo espaço se organiza e ganha contornos distintos que beiram o inacreditável, mas que coexistem e passam despercebidos em cada rua, esquina, embaixo de cada marquise, cotidianamente ao nosso de nós.

## Referências bibliográficas

- BECKER, H. Outsiders: Estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BRASIL. Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Brasília, DF. 2008.
- BUTLER, J. Cuerpos que importan. Sobre los limites materiales y discursivos del “sexo”. Buenos Aires: Paidós, 2008.
- DUMAZIDIER, J. Sociologia Empírica do Lazer. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.
- ESCOREL, S. Vidas Ao léu: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 1999.
- GARFINKEL, H. Estudios en Etnometodología, Anthropos, México: UNAM. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.
- GOFFMAN, E. Estigma: notas Sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- GOFFMAN, E. A Representação do eu na vida cotidiana. Petrópolis: Editora Vozes, 1985.
- GOFFMAN, E. Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.
- GÓIS, M. Paisagens noturnas cariocas: formas e práticas da noite na cidade do Rio de Janeiro. Doutorado em [Geografia], Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- LAËRTIOS, D. Vidas e doutrinas de filósofos ilustres. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.
- NEVES, D. Mendigo: o trabalhador que não deu certo. Revista Ciência Hoje, Rio de Janeiro, SBPC, v. 4, 1983, p. 15-27.
- PAIN, R; FRANCIS, P. Living with crime: spaces of risk for homeless young people. Children’s Geographies, 2, 1, p.95-110. 2004.
- ROBAINA, I. Entre mobilidades e permanências: uma análise das espacialidades cotidianas da população em situação de rua na área central da cidade do Rio de Janeiro. Doutorado em [Geografia], Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Levantamento de populações em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro. Cadernos de assistência social, volume 18, 2008.
- SNOW, D; ANDERSON, L. Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.
- SNOW, D; BAKER, S e ANDERSON, L. Criminality and Homeless Men: An Empirical Assessment. Social Problems, 36, 5, p.532-49. 1989.



# Indicadores e a análise da oferta cultural na Cidade do Rio de Janeiro

*Daniele C. Dantas<sup>1</sup>*

## RESUMO

O uso de dados e indicadores na gestão e nas políticas culturais é uma prática em ascensão no século XXI. Recurso estratégico e apoio para processos de tomada de decisão, o uso de indicadores ajuda a confirmar aspectos e percepções sobre dinâmicas e práticas, bem como evidenciar outros não percebidos. Tomando como referência as contribuições do uso de referenciais para mensuração de aspectos da gestão cultural, o presente artigo tem como objeto o Indicador de Oferta Cultural (IOC) na cidade do Rio de Janeiro a partir de dados de equipamentos sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro (SMC-RJ), para o ano de 2013, proposto na pesquisa realizada no mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, na Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE), em 2015. Tem como objetivos apresentar a proposta metodológica e os resultados do indicador proposto, em duas escalas administrativo-geográficas (Área de Planejamento e Região Administrativa); além de considerações sobre um sistema complementar de indicadores e as contribuições do uso de dados e indicadores nos processos de tomada de decisão na gestão cultural. São utilizados dados de registro administrativo da SMC-RJ sobre atividade, capacidade e público dos cinquenta e dois equipamentos culturais sob a gestão da Secretaria, entre os meses de janeiro e dezembro de 2013. Foi utilizado o Excel, do pacote Office da Microsoft, para a construção dos indicadores, a partir de técnicas estatísticas; com apoio do ArcGIS v.10 para aplicação de técnicas de geoprocessamento para a espacialização dos resultados. Os resultados confirmam diferenças na distribuição da oferta cultural em diferentes regiões da cidade, afirmando contribuições do uso de dados e indicadores na avaliação de aspectos gerenciais e possibilidades de apoio a processos de tomada de decisão, reconhecido o uso estratégico de dados do cotidiano na gestão.

**PALAVRA-CHAVE:** Dados; Indicadores culturais; Oferta cultural; Política cultural Rio de Janeiro.

## ABSTRACT

The use of data and indicators in management and cultural policies is a rising practice in the 21st century. Strategic use and support for decision-making processes, the use of indicators helps to confirm aspects and perceptions about dynamics and practices, as well as evidence of others not perceived. Taking as reference the contributions of the use of reference frameworks to measure aspects of cultural management, this article has as object the Cultural Offer Indicator (IOC) in the city of Rio de Janeiro based on equipment data under the management of the Municipal Secretary of Rio de Janeiro (SMC-RJ), for the year 2013, proposed in the research developed out in the master's degree in Population Studies and Social Research, at the National School of Statistical Sciences (ENCE / IBGE), in 2015. Its objectives are to present the methodological proposal and the results of the proposed indicator, in two administrative-geographical scales (Planning Area and Administrative Region); as well as considerations on a complementary system of indicators and the contributions of the use of data and indicators in decision-making processes in cultural management. Administrative data of the SMC-RJ on the activity, capacity and public of the fifty-two cultural equipment under the Secretariat's management, between January and December 2013, were used. Excel was used, from the Microsoft Office suite, for the construction of the indicators, based on statistical techniques; with support from ArcGIS v.10 for the application of geoprocessing techniques for spatialization of results. The results confirm differences in the distribution of cultural offer in different regions of the city, affirming contributions of the use of data and indicators in the evaluation of management aspects and possibilities of support to decision making processes, recognizing the strategic use of daily data in management.

**KEY-WORDS:** Data; Cultural indicators; Cultural offer; Cultural policy; Rio de Janeiro

1 Doutoranda em Ciência da Informação (UFRJ/IBICT), Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais (ENCE/IBGE) danielecdantas@gmail.com

# 1. Introdução

A orientação da gestão por dados é realidade em diferentes áreas e perfis institucionais, apresentando-se como recurso estratégico e diferencial competitivo destacado tanto nos ambientes de negócios privados quanto na gestão pública. Há pouco mais de duas décadas, a gestão cultural brasileira vem se apropriando mais do uso de dados, buscando reuni-los, organizá-los e sistematizá-los para a melhor comunicação de aspectos e resultados de suas ações, através de indicadores.

Identifica-se o uso de referenciais quantitativos no processamento e apresentação de resultados como meio de contribuir para a leitura e percepção de aspectos e cenários também na gestão cultural, oferecendo dispositivos mais acurados para tomadas de decisão de curto, médio e longo prazos aos gestores. Estas possibilidades podem ser verificadas com a construção e aplicação de indicadores sobre diferentes aspectos, como a análise da oferta cultural em um recorte definido a partir das condições dos dados disponíveis.

Em 2015, propôs-se a construção de um indicador sintético para analisar a oferta cultural nas diferentes regiões da cidade do Rio de Janeiro (por Áreas de Planejamento e Região Administrativa). Naquele momento, a disponibilidade de dados de registros administrativos referentes ao ano de 2013, consolidados por um departamento da gestão municipal de cultura, foi oportuna em um ambiente favorável, particularmente por, neste ambiente, estes dados estarem organizados e se ter acesso a eles.

Assim, desenvolveu-se um indicador sintético sobre a distribuição da oferta cultural em equipamentos sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro (SMC-RJ) e, considerando a pertinência, apresentou-se um conjunto de indicadores complementares para apoio à compreensão de um cenário mais complexo e detalhado da oferta cultural em análise. A ampliação do escopo visava a apresentação de um conjunto de indicadores que não se limitasse a evidenciar em que regiões ou equipamentos culturais públicos da cidade a oferta fora maior naquele ano de 2013, mas também identificar meios para que se compreendessem aspectos que permitissem conhecer como estava composto o cenário da oferta cultural no território.

A construção dos indicadores complementares oferece mais possibilidades de leitura de cenário. Possibilidades de usar a informação para compreender como a capacidade e as atividades realizadas contribuíram para a resposta final que confirma o desequilíbrio na distribuição da oferta cultural nas diferentes regiões (nas diferentes Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas), além de permitir fazer análises similares sobre os equipamentos culturais individualmente. Possibilidades de uso da informação também ajudando a reconhecer que mesmo em Áreas de Planejamento (APs) onde se verificavam maior concentração de oferta cultural existiam Regiões Administrativas (RAs) com pouca ou nenhuma disponibilidade de oferta.

Assim, o presente artigo tem como objeto a análise da distribuição da oferta cultural na cidade do Rio de Janeiro em equipamentos culturais sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultura (SMC-RJ) em 2013 e tem como objetivos apresentar os indicadores propostos e pontuar reflexões sobre o uso de dados públicos na produção de informações que possam subsidiar processos de tomadas de decisão pelos gestores. Para isso, foram utilizados dados cedidos pela SMC-RJ sobre o potencial de atender demandas e usos dos equipamentos culturais (a partir de dados sobre capacidade, atividades realizadas e público atendido) entre os meses de janeiro e dezembro de 2013. Os indicadores foram construídos a partir de técnicas estatísticas com uso do Excel, do pacote Office da Microsoft, com apoio de técnicas de geoprocessamento, com ArcGIS v.10, para a espacialização dos resultados.

Na primeira seção são apresentados conceitos centrais sobre indicadores e sua aplicação no contexto da gestão e das políticas públicas, além da fundamentação teórica que dá

base à proposta metodológica e de reflexões sobre o uso de indicadores. Contexto sócio-demográfico e histórico sobre a cidade do Rio de Janeiro e a infraestrutura para oferta cultural sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultura são apresentados na segunda seção. Na terceira seção, apresentam-se informações sobre a fonte e o conjunto de dados utilizados, bem como a proposta metodológica do Indicador de Oferta Cultural (IOC) e considerações sobre os indicadores do sistema complementar. Segue, na quarta seção, a apresentação dos resultados do IOC por Área de Planejamento e Região Administrativa, considerações sobre os resultados por ambos os recortes administrativo-geográficos com ponderações sobre o uso oportuno de indicadores buscando a otimização dos resultados e recursos, assim como o alcance das atividades culturais pelos diferentes públicos da gestão cultural. Por fim, resultados confirmam diferenças na distribuição da oferta cultural em diferentes regiões da cidade e as considerações apontam contribuições do uso de dados e indicadores para a apreciação de aspectos gerenciais e busca por referenciais que apoiem tomadas de decisão.

O resultado do trabalho favorece o reconhecimento da contribuição do uso de dados na produção de informações com vistas a instrumentalizar a ação dos gestores no território. Propõe-se que o processo de construção dos indicadores, a partir do reconhecimento do valor estratégico dos dados produzidos no cotidiano da gestão, apóie a identificação de oportunidades para a adesão e incremento de processos que fortaleçam as tomadas de decisão de gestores culturais, pautadas em dados e informações sobre a realidade na e para a qual estão designados atuar.

## 2. Referenciais teóricos

A base conceitual para a construção dos indicadores propostos e as análises sobre oferta cultural desenvolvidas no presente trabalho esta pautada no conceito ampliado de cultura, adotado pelo UNESCO (2002), considerando os traços subjetivos e objetivos, intelectuais, morais e emocionais de um grupo, contemplando as expressões artísticas, modos vida e convivência, sistemas de valores, crenças e tradições (UNESCO, 2002). O escopo do conceito permite aproximar a compreensão das práticas culturais no contexto da expressão de pessoas e grupos em um processo de práticas relacionadas aos meios de expressão artísticos e formas de expressão (COELHO, 2004). Estão contempladas aí as produções audiovisuais, musicais e teatrais, exposições de arte e manifestações de culturas tradicionais e populares, entre outras.

Dessa maneira, por oferta cultural compreendem-se as atividades realizadas em equipamentos culturais sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro ou atividades diretamente vinculadas a estes espaços. Compreendem-se equipamentos culturais como sinônimos de espaço cultural, centro cultural ou casa de cultura, ou seja, *edificações destinadas a práticas culturais (teatros, cinemas, bibliotecas, centros de cultura, filmotecas, museus)*.

[...] Lugar em que se oferece a possibilidade de produzir-se ou consumir-se diferentes modalidades culturais (COELHO, 2004, p. 165-166).

Considerando a gestão de um conjunto de equipamentos culturais, os processos de tomada de decisão dos gestores pautados no uso de dados e construção de indicadores são práticas que podem ser adotadas em diferentes níveis de gestão. Tendo em vista que o indicador cultural pode ser considerado um tipo de indicador social, ele representará um fenômeno da realidade social dotada de sentido e comportando sua leitura em determinado contexto, pautada em um conceito que traduza o fenômeno em análise, limitado pelo escopo conceitual e pelos dados disponíveis (JANNUZZI, 2004). Assim, um indicador cultural pode ser compreendido como um recurso para mensuração de aspectos

do campo cultural, através do qual seja possível representar medidas construídas sobre o contexto em análise. Compete ao usuário deste recurso reconhecer possíveis limitações (maiores ou menores) na tradução de alguns aspectos, comumente mais subjetivos, para a forma quantitativa, quando for o caso (DANTAS, 2017).

Para o uso de indicadores culturais na gestão, como recursos de apoio à compreensão e análises sobre a realidade observada, três abordagens conceituais apresentam perspectivas complementares. De acordo com Yue *et. al.* (2011) indicadores culturais são estatísticas que dão suporte ao monitoramento para o planejamento cultural contextualizando os fenômenos culturais existentes; Pfenniger (2004) os considera instrumentos que fornecem informações relevantes para as políticas culturais; e Fanchette (1979) afirma que são ferramentas que auxiliam na definição de problemas e no desenho de tendências culturais orientando o planejamento cultural.

Considerando o bom uso dos indicadores como recurso de apoio à gestão, é importante ter atenção às possibilidades metodológicas no tocante à construção das escalas apropriadas e à escolha ou construção do conceito que o indicador traduzirá (DANTAS, 2017). É importante ainda ter atenção ao que Piovani (2015) chama de estiramento semântico do conceito de medição, que representa a tendência em forçar a quantificação de aspectos qualitativos que implicam em atribuições de rótulos numéricos a quaisquer métodos que gerem uma medida (PIOVANI, 2015). Tais cuidados representam aspectos centrais nos processos que envolvam propostas de medição de aspectos qualitativos, comuns no campo cultural. Analisando os resultados de forma atenta, os indicadores sinalizarão ao gestor que alguns aspectos da gestão podem necessitar de acompanhamento mais de perto, favorecendo a percepção de aspectos sensíveis, bem como de elementos para as tomadas de decisão pautadas em dados da realidade.

O cenário que favoreceu e mobilizou a adesão a práticas que levaram à incorporação do uso de indicadores na gestão cultural apresenta marcos com a publicação de estudos realizados em diferentes estados brasileiros, assinaturas de acordos e termos de cooperação entre o Ministério da Cultura e órgãos com *expertise* no desenvolvimento de estudos e usos de informações quantitativas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). A estruturação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) também foi uma ação do Ministério da Cultura desenvolvida em um contexto de valorização do uso de informações sistematizadas no planejamento e na gestão pública de cultura com marcos legais, através dos quais se buscou criar um ambiente institucional favorável.

Este ambiente institucional beneficia o uso da informação adicionando valor aos argumentos na gestão cultural. Neste ambiente, dados e informação tornam-se ativos estratégicos, considerando-se melhores condições para sua obtenção, além do decréscimo dos custos ampliando o uso da informação nos processos de gestão e produção de valor (CAVALCANTI; GOMES, 2000; 2001). Práticas comuns com benefícios reconhecidos desde a metade do século XX em outras áreas, o uso de dados, informação e indicadores como instrumento de gestão de políticas públicas avançou, nos primeiros anos do século XXI, no contexto da gestão cultural.

Médici (1990) ratifica a importância do uso de dados e informação no planejamento e destacando a valorização do planejamento e a demanda por mais informações, ressaltando que a informação é fundamental para o planejamento (MÉDICI, 1990). Reconhece-se que a adoção de práticas que compreendem o uso de indicadores culturais possibilita o aprimoramento de processos de planejamento e gestão de políticas públicas.

Em contexto ampliado, Morais e Lima (2001) afirmam que *indicadores são instrumentos importantes para auxiliar os formuladores de políticas a definir as prioridades sociais* (MORAIS; LIMA, 2001, p. 25). Os autores advogam pela importância do uso dos indicadores na gestão, como ferramenta de suporte ao processo de tomada de decisão, visto que são

*particularmente úteis para orientar as ações nas diversas esferas do governo, configurando-se em insumos indispensáveis para o planejamento de políticas e programas* (MORAIS; LIMA, 2001, p 21). Os indicadores são reconhecidos como ferramentas relevantes para a gestão em função das contribuições para sua melhoria efetiva em um cenário de valorização do uso de dados e informação na gestão cultural.

Do tipo de informação necessária, identificam-se as fontes disponíveis através de indicadores já prontos ou de dados que possibilitem a construção de indicadores que tragam as contribuições necessárias. O paradoxo da necessidade de dados e da ausência ou dificuldade para a obtenção deles é salientada por Jannuzzi (2005) para todas as etapas do ciclo de políticas públicas, visto que

[...] uma das grandes dificuldades atuais no acompanhamento de programas públicos é dispor de informações periódicas e específicas acerca do processo de sua implementação e do alcance dos resultados e do impacto social que tais programas estão tendo nos segmentos sociodemográficos ou nas comunidades focalizadas por eles (JANNUZZI, 2005, p. 157).

Isso ratifica a necessidade de os gestores culturais buscarem obter os dados relevantes para sua gestão, seja pela contratação de serviços de coleta de dados, seja pela adoção de práticas gerenciais de organização dos dados de registros administrativos da própria gestão. Em um contexto de produção de dados incipiente na gestão cultural brasileira, o uso de dados de registros administrativos traduz-se em vantagens por tender a ter cobertura ampla e completa do objeto no período, boas chances de apresentar dados e metadados mais detalhados permitindo análises em diferentes escalas e, em geral, custo baixo (WALLGREN; WALLGREN, 2012). Desta forma, apresenta-se como um investimento necessário e vantajoso na busca por benefícios de médio e longo prazos.

Neste contexto, tanto o uso de dados, informações e indicadores, quanto o reconhecimento das contribuições em uma gestão que busca otimizar os processos de tomada de decisão são centrais em uma gestão pautada em conteúdos que representem a realidade onde está inserida e atua. Isso pode dar potência aos resultados previstos nos objetivos e favorecer melhorias contínuas na gestão e nas entregas ao público.

### **3. Rio de Janeiro e a infraestrutura pública para fruição cultural na cidade em 2013**

Capital do Brasil Império até a mudança da capital da República para Brasília, nos anos 1960, o município do Rio de Janeiro (capital do estado de mesmo nome) registrava população de, aproximadamente, 6.320.446 habitantes, composta por 53% de mulheres e 47% de homens<sup>2</sup>, de acordo com o Censo 2010, vivendo em uma área de 1.224,56 km<sup>23</sup>. O Rio de Janeiro guarda historicamente parte importante da infraestrutura para oferta de serviços culturais do país, herdada do período de construção do país no qual ambientou etapas de seu desenvolvimento econômico, político, social e cultural.

Cidade com expressiva oferta cultural, o Rio de Janeiro sedia grupos e instituições artísticas de destaque, além de grupos de mídia e comunicação, como gravadoras de música, produtoras e distribuidoras de audiovisual e emissoras de televisão. O investimento em ações culturais na cidade também é expressivo. A presença de empresas de portes e tipos de atividade econômica variados, a frequência turística nacional e internacional e a representação

---

2 Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <www.ibge.gov.br> acesso em 06 dez 2014.

3 Fonte: INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS - IPP-RJ. Armazém de Dados. Disponível em <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br> acesso em 06 dez 2014.

icônica da imagem do Brasil no mundo são fatores que compõem um ambiente mobilizador e catalisador da intensa oferta e fruição cultural na cidade. Nesse ambiente, a infraestrutura para usos culturais na cidade é composta por equipamentos privados e públicos; sob gestão federal, estadual e municipal (distribuídos em diferentes secretarias e fundações); além de equipamentos culturais vinculados a organizações sociais e coletivos artísticos.

Em 2013, a divisão administrativa da cidade era composta por cinco Áreas de Planejamento com dezesseis Regiões de Planejamento e trinta e três Regiões Administrativas, onde se inscreviam cento e sessenta bairros<sup>4</sup>. De acordo com dados do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP-RJ), autarquia pública da cidade, em 2008, a cidade contava seiscentos e sessenta e um equipamentos culturais sob a gestão municipal (por fundações públicas e outras secretarias), estadual e federal, além de equipamentos privados, entre museus, bibliotecas, teatros, salas de cinema, galerias, espaços e centros culturais, escolas e sociedades musicais. Sob a gestão municipal, os equipamentos culturais estão distribuídos entre secretarias municipais e outros perfis de órgão da gestão pública na cultura, turismo, educação, ciência e tecnologia, por exemplo<sup>5</sup>.

Tendo em vista a observação de equipamentos culturais sob o mesmo perfil de gestão, os dados da SMC-RJ oferecem informações que permitem avaliar espaços sob uma orientação gerencial e política mais alinhada e uniforme. Tais espaços totalizavam cinquenta e duas unidades, naquele ano, sendo quatro Arenas Culturais, doze Bibliotecas, dez Centros Culturais, dez Lonas Culturais, quatro Museus e doze Teatros. A construção ou incorporação deles ao conjunto de equipamentos culturais da Secretaria Municipal de Cultura da cidade acompanhou políticas das diferentes gestões, especialmente nas últimas décadas, continuando nos anos seguintes a 2013.

Quanto à distribuição dos espaços para a oferta de serviços culturais na cidade, observa-se a concentração de equipamentos culturais em algumas regiões, nas diferentes Áreas de Planejamento (APs) e Regiões Administrativas (RAs). Eles estão presentes em todas as Áreas de Planejamento, mas não em todas as Regiões Administrativas, verificando-se também que nem todas as RAs e APs têm todos os tipos de equipamento cultural.

Este cenário suscita reflexões e mobiliza o interesse por compreender aspectos que evidenciem mais do que o desequilíbrio explicitado, inicialmente, pela distribuição da oferta de infraestrutura de serviços culturais, também verificada em outros recortes regionais e bairros da cidade, desde os anos 1990. Na Figura 1, é possível ver a distribuição espacial destes equipamentos culturais.

Para a melhor compreensão dos resultados do Indicador de Oferta Cultural, contribui conhecer as especificidades dos diferentes equipamentos culturais deste conjunto, bem como informações sobre sua localização nos diferentes bairros da cidade, como apresentado a seguir.

As Arenas Culturais são espaços utilizados nos formatos arena e palco italiano com possibilidade de integração com o entorno através de aberturas na plateia e no palco. São co-geridos por instituições selecionadas por licitação. Em 2013, integravam os equipamentos da SMC-RJ as Arenas Cariocas Jovelina Pérola Negra, na Pavuna; Dicro - Carlos Roberto de Oliveira, na Penha; Abelardo Barbosa - Chacrinha, na Pedra de Guaratiba; e Fernando Torres, em Madureira (SMC, 2013).

---

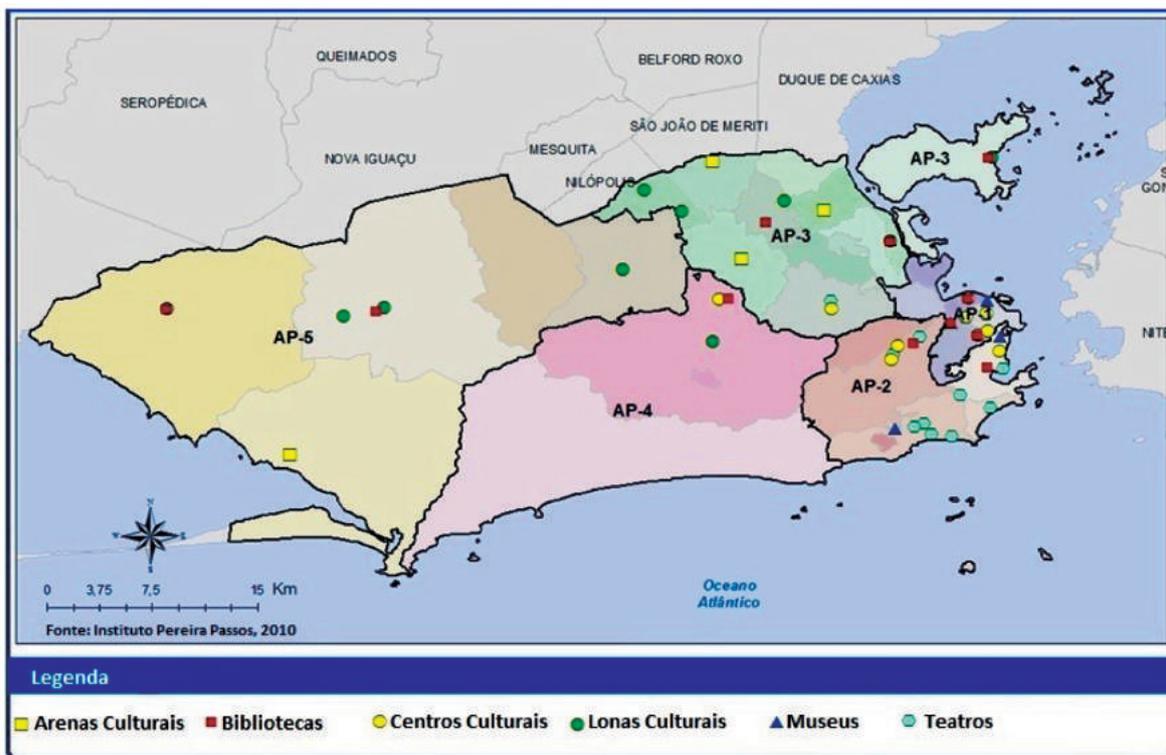
4 Fonte: RIO DE JANEIRO. Regiões Administrativas do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/msg/regioes-administrativas>> acesso em 06 dez 2014.

Hoje, a divisão administrativa da cidade do Rio de Janeiro totaliza cento e sessenta e dois bairros. Fonte: INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS - IPP-RJ. Cidade. Disponível em <[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index\\_cidade.htm](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index_cidade.htm)> acesso em 28 jan 2018.

5 Fonte: INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS - IPP-RJ. Armazém de Dados. Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>> acesso em 06 dez 2014.

As Bibliotecas são equipamentos culturais com acervo que atende a faixas etárias distintas, disponíveis para consulta e empréstimo pela *internet* e realização de atividades culturais de incentivo à leitura. No ano de 2013, integravam os equipamentos da SMC-RJ Bibliotecas em Botafogo, Campo Grande, Gamboa (fechada para obras, mas funcionando temporariamente no Centro de Artes Calouste Gulbenkian), Ilha do Governador, Irajá, Jacarapaguá, Tijuca, Cidade Nova, Maré, Guandu (fechada para obras naquele ano), Santa Teresa e a biblioteca volante (sediada na Biblioteca Popular de Irajá) (SMC, 2009).

Figura 1: Infraestrutura cultural sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultural do Rio de Janeiro, 2013



Fonte: SMC-RJ. Dados de registro administrativo, janeiro a dezembro, 2013.

Espaços criados para produção e difusão de diferentes formas de expressão artística, os Centros Culturais são espaços que recebem artes visuais e cênicas, música e cinema, além de palestras e oficinas. Em 2013, eram Centros Culturais da SMC-RJ o Centro Coreográfico da Cidade do Rio de Janeiro, na Tijuca; Centro Municipal de Artes Calouste Gulbenkian, na Praça XI; Centro Cultural Municipal Laurinda Santos Lobo, em Santa Teresa; Centro Cultural Oduvaldo Vianna Filho - Castelinho do Flamengo, no Flamengo; Centro Cultural Parque das Ruínas, em Santa Teresa; Centro Cultural professora Dyla Sylvia de Sá, em Jacarepaguá; Centro de Referência da Música Carioca Artur da Távola, na Tijuca; o Centro Municipal de Artes Hélio Oiticica, no Centro; Centro Cultural Municipal João Nogueira, no Méier; e Centro Cultural José Bonifácio (fechado em função de interdições para as obras na região da Praça Mauá) (SMC, s/d).

As Lonas Culturais são equipamentos estruturados para receber apresentações de artes cênicas e música com acomodações em arquibancadas completadas por cadeiras. Em 2013, faziam parte da estrutura da SMC-RJ as Lonas Culturais Elza Osborne, em Campo Grande; Gilberto Gil, em Realengo; Hermeto Pascoal, em Bangu; Carlos Zéfiro, em Anchieta; João Bosco, em Vista Alegre; Terra, em Guadalupe; Sandra de Sá, em Santa Cruz; Herbert Vianna, na Maré; Jacob do Bandolim, em Jacarepaguá; e Renato Russo, na Ilha do Governador (SMC, 2010a).

Os Museus sob gestão da Secretaria Municipal de Cultura são equipamentos culturais que ajudam a recontar a história da cidade em diferentes contextos sócio-históricos. Em 2013, eram Museus da Secretaria de Cultura o Ecomuseu de Santa Cruz; Memorial Municipal Getúlio Vargas, na Glória; o Museu Histórico da Cidade do Rio de Janeiro, na Gávea (naquele ano fechado ao público); e o MAR - Museu de Arte do Rio, na Praça Mauá (SMC, 2011a).

Os teatros da SMC-RJ são equipamentos com programação constante, apresentando uma estrutura fundamental para a oferta de espetáculos e experiências cênicas na cidade, com salas de referência e teatros de *guignol* (fantoques e marionetes). No ano de 2013, a rede de teatros reunia o Espaço Cultural Sérgio Porto, no Humaitá; o Teatro Café Pequeno, no Leblon; os teatros Maria Clara Machado e do Jockey, na Gávea; a sala Baden Powel, em Copacabana; o Teatro Ziembinski, na Tijuca; o Teatro Gonzaguinha, na Praça XI; o Teatro Ipanema, em Ipanema; o Teatro Carlos Gomes, no Centro; os teatros de *Guignol* do Méier e da Tijuca, e o Teatro de Fantoques e Marionetes Carlos Werneck de Carvalho, no Flamengo (SMC, 2010b; 2011b; DIAS, 2012).

A estrutura disponível para oferta cultural, no ano de 2013, apontava as condições estruturais existentes para a distribuição da programação, através da qual se concretizou a oferta. Deve-se considerar que as políticas de construção da programação dos equipamentos culturais, os mecanismos de diálogo com os públicos, entre outros fatores, são aspectos relevantes nos processos de análise que levem em conta a complexidade do cenário e busquem identificar oportunidades de dinamização dos mecanismos compensatórios para os limites físicos. Contudo, dados sobre estes aspectos, em geral, podem não existir, não estar disponíveis ou ainda não ser observados.

## 4. Materiais e Métodos

O conjunto de dados utilizado no desenvolvimento dos indicadores corresponde aos dados de registros administrativos sobre a capacidade dos equipamentos culturais sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro (SMC-RJ), as atividades realizadas e o público neles atendido, entre janeiro e dezembro de 2013. São dados cedidos pela SMC-RJ sobre os cinquenta e dois equipamentos culturais que integravam a estrutura para oferta cultural na cidade naquele ano. Os dados apresentam informações sobre as 17.529 atividades realizadas, distribuídas entre as dez linhas de ação que estruturavam as diretrizes das políticas culturais da cidade naquele período, referentes à teatro, circo, música, dança, artes visuais, incentivo ao hábito da leitura, publicação de estudos, pesquisas, ensaios e obras literárias diversas sobre a cultura e a economia criativa cariocas, realização de espetáculos e intervenções em espaços públicos, realização de mostras, festivais, mercados, feiras e premiações culturais e atividades gerais, que compreendem desde ações sociais a encontros, eventos comemorativos, multiplataforma, entre outros (DANTAS, 2015).

Para a organização, processamento e apresentação dos dados e resultados foi utilizado o Excel, do pacote Office da Microsoft, e o ambiente de geoprocessamento ArcGIS v.10. O indicador sintético<sup>6</sup> foi construído através da aplicação de métodos estatísticos com emprego de técnicas de geoprocessamento para a representação espacial dos resultados.

---

6 Entre os tipos de indicadores, são chamados de índices (ou indicadores sintéticos) aqueles traduzem uma relação entre variáveis, como traduz a proposta do IOC. Assim, conceitualmente, o nome mais apropriado para ele seria Índice de Oferta Cultural. Contudo, no processo de desenvolvimento da pesquisa, foi utilizada continuamente a expressão “indicador sintético” com a supressão da palavra “sintética” para a melhor comunicação. Desta forma, o nome completo do IOC, como resultado do desenvolvimento da pesquisa, deveria ser “Indicador Sintético de Oferta Cultural”; mas visando a simplificação da comunicação, utilizou-se Indicador de Oferta Cultural.

Em função do perfil do conjunto de dados, com um número significativo de variáveis com valor zero e valores extremos, o uso de modelagem estatística seria comprometido. Assim, a proposta metodológica para a construção dos indicadores sobre oferta cultural (por Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas) consiste no uso de técnica estatística descritiva com distribuição de proporções de acordo com a quantidade de objetos em cada uma das classes delimitadas, referentes aos equipamentos culturais, a saber: atividade e capacidade. Isso contribuiu para a apresentação dos resultados através dos recortes geográficos por Áreas de Planejamento (APs) e Regiões Administrativas (RAs) da cidade, favorecendo desagregação dos resultados e o detalhamento das análises também em relação aos indicadores complementares. Desta forma, a metodologia traduz a quantificação de aspectos da dinâmica cultural através de indicadores que permitam a visualização da distribuição da fruição cultural, em 2013, nos equipamentos culturais sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro em escalas diferentes e graus de especificidade. Usando proporções, propôs-se também um sistema complementar de indicadores que ampliou as análises centrais, a partir dos indicadores sobre oferta cultural (DANTAS, 2015).

Na construção do Indicador de Oferta Cultural (IOC), seguiram-se duas fases: (1) uniformização do conjunto de dados; e (2) ponderação dos indicadores a partir dos pesos atribuídos. Na uniformização, foram considerados os Equipamentos Culturais ( $i$ ), seus Atributos de Medição ( $j$ ) e a dimensão geográfica ( $k$ ) (DANTAS, 2015), representada por:

$$P_{i,j,k} = \frac{X_{i,j,k}}{\sum_{k=1}^5 X_{i,j,k}}$$

Com isso, todas as observações assumem a mesma escala, variando entre 0 e 1, para representar os atributos de medição de cada equipamento cultural (EC). A isso, seguiu-se à ponderação, em função do número de Equipamentos Culturais ( $i$ ) e de seus Atributos de Medição ( $j$ ), onde  $n(i) * n(j)$  representa os pesos atribuídos para o cálculo do indicador (DANTAS, 2015), representado por:

$$IOC_{i,j,k} = P_{i,j,k} * \frac{1}{n(i)*n(j)}$$

Visto que o indicador tem distribuição igual, o fator utilizado na ponderação foi uma constante ( $W$ ) de valor igual a, aproximadamente, 0,0833, e a representação para o cálculo das parcelas dos atributos do indicador (DANTAS, 2015) é representada por:

$$IOC_{i,j,k} = P_{i,j,k} * W$$

Concluídos os processos de uniformização e ponderação e compreendendo que  $j$  é um atributo que compõe a informação do equipamento cultural, as parcelas são reunidas representando o indicador final por  $IOC_{1,k} = IOC_{1,1,k} + IOC_{1,2,k}$ . Assim, sendo  $IOC_{1,1} = IOC_{1,1,1} + IOC_{1,2,1}$ ; ...;  $IOC_{6,5} = IOC_{6,1,5} + IOC_{6,2,5}$ , o indicador final é representado na Tabela 1 (DANTAS, 2015):

Tabela 1: Indicador de Oferta Cultural por Área de Planejamento dos Equipamentos sob a gestão da Secretaria Municipal de Cultural do Rio de Janeiro

Equipamento Cultural (i)	Áreas de Planejamento (k)				
	1	2	3	4	5
1. Arena Cultural	IOC <sub>1,1</sub>	IOC <sub>1,2</sub>	IOC <sub>1,3</sub>	IOC <sub>1,4</sub>	IOC <sub>1,5</sub>
2. Biblioteca	IOC <sub>2,1</sub>	IOC <sub>2,2</sub>	IOC <sub>2,3</sub>	IOC <sub>2,4</sub>	IOC <sub>2,5</sub>
3. Centro Cultural	IOC <sub>3,1</sub>	IOC <sub>3,2</sub>	IOC <sub>3,3</sub>	IOC <sub>3,4</sub>	IOC <sub>3,5</sub>
4. Lona Cultural	IOC <sub>4,1</sub>	IOC <sub>4,2</sub>	IOC <sub>4,3</sub>	IOC <sub>4,4</sub>	IOC <sub>4,5</sub>
5. Museu	IOC <sub>5,1</sub>	IOC <sub>5,2</sub>	IOC <sub>5,3</sub>	IOC <sub>5,4</sub>	IOC <sub>5,5</sub>
6. Teatro	IOC <sub>6,1</sub>	IOC <sub>6,2</sub>	IOC <sub>6,3</sub>	IOC <sub>6,4</sub>	IOC <sub>6,5</sub>
Por AP	$\sum_{i=1}^6 IOC_{i,1}$	$\sum_{i=1}^6 IOC_{i,2}$	$\sum_{i=1}^6 IOC_{i,3}$	$\sum_{i=1}^6 IOC_{i,4}$	$\sum_{i=1}^6 IOC_{i,5}$

Fonte: DANTAS, 2015.

Tendo em vista que o objeto é analisado nas escalas de Áreas de Planejamento e de Regiões Administrativas, a aplicação da formulação do indicador para Regiões Administrativas será análoga à aplicação para Áreas de Planejamento. Utilizando-se os dados referentes à Capacidade e Atividade, para Área de Planejamento e Região Administrativa, tem-se o Indicador de Oferta Cultural para ambas as escalas.

Reconhecendo a importância de uma análise que considere o maior número de possibilidades que o conjunto de dados disponível proporcione, propôs-se a construção de indicadores que possibilitassem a análise de outros aspectos da oferta cultural. Para isso, foram utilizados os dados sobre atividade, capacidade e público referentes às cinco áreas de planejamento (APs), trinta e três regiões administrativas (RAs) e cinquenta e dois equipamentos culturais (ECs). O sistema proposto é composto por vinte e nove indicadores que permitem análises sobre Atividade, Capacidade e Público em relação ao mesmo tipo de equipamento cultural por Área de Planejamento e Região Administrativa; em relação a todos os equipamentos culturais da mesma Área de Planejamento e Região Administrativa e em relação a toda a cidade também por Área de Planejamento e Região Administrativa. Os indicadores do sistema também apresentam resultados sobre público médio por Área de Planejamento e Região Administrativa; e Uso Eficiente por Área de Planejamento e Região Administrativa. Compõe ainda o sistema proposto, indicadores relacionados aos Equipamentos Culturais individualmente, como Indicador de Oferta Cultural, Capacidade, Atividade, Capacidade Disponibilizada no ano, Público, Público Médio e Uso Eficiente (DANTAS, 2015).

A partir dos materiais e métodos utilizados, os resultados alcançados intentam permitir análises dos fenômenos observados comparando-se o resultado do Indicador de Oferta Cultural para as APs (IOC-AP) e RAs (IOC-RA) da cidade, somados aos indicadores do sistema proposto. Relacionando os diferentes indicadores do sistema, as possibilidades de análise oferecem contribuições oportunizadas pelo uso de um conjunto mais robusto de informações nas avaliações realizadas e considerações sobre resultados.

## 5. Resultados e Análises

Os resultados do cálculo do Indicador de Oferta Cultural por Área de Planejamento (IOC-AP), apresentados na Tabela 2, confirmam o desequilíbrio na distribuição espacial da oferta cultural na cidade no ano de 2013. Verifica-se que as APs 1 (25,92%) e 2 (24,72%) concentram proporções elevadas da oferta cultural no período em análise, mas é a AP3 (34,46%) que apresenta maior proporção da oferta cultural nos equipamentos culturais (ECs) da SMC-RJ naquele ano.

As Áreas de Planejamento que compõem a zona Oeste da cidade não alcançam 15% da oferta cultural da cidade no período em análise. A AP5 circunscrevia 10,96% da oferta cultural, enquanto AP4 registrava 3,94%. Analisando proporção da oferta cultural das APs 4 e 5 em comparação com proporções relativas aos ECs das outras APs, vê-se que a oferta cultural nestas duas regiões é reduzida em relação ao que se verifica em outras regiões da cidade.

**Tabela 2: Indicador de Oferta Cultural por Área de Planejamento (IOC-AP), município do Rio de Janeiro, 2013 (%)**

Equipamento Cultural	Áreas de Planejamento				
	1	2	3	4	5
1. Arena Cultural	0,00	0,00	12,89	0,00	3,77
2. Biblioteca	2,24	4,75	6,63	1,81	1,23
3. Centro Cultural	6,95	4,19	4,46	1,07	0,00
4. Lona Cultural	0,00	0,00	9,65	1,06	5,96
5. Museu	13,26	3,41	0,00	0,00	0,00
6. Teatro	3,47	12,37	0,83	0,00	0,00
Por AP	25,92	24,72	34,46	3,94	10,96

Fonte: DANTAS, 2015.

A oferta cultural da AP5 (10,96%) é menor do que a oferta cultural de alguns tipos de equipamento cultural (EC) de outras Áreas de Planejamento da cidade, como os Museus da AP1 (13,26%), os Teatros da AP2 (12,37%) e das Arenas Culturais da AP3 (12,89). Também em relação a equipamentos culturais de outras APs, a oferta cultural da AP4 só não é menor que as Bibliotecas das APs 1 (2,24%) e 5 (1,23%), do Teatro da AP3 (0,83%) e dos Teatros da AP1 (3,47%), dos Museus da AP2 (3,41%) e da Arena da AP5 (3,77%), registrando valor bem próximo dos três últimos. Isso permite dimensionar a proporção da disponibilidade de oferta cultural em algumas regiões da cidade, na estrutura pública municipal, reconhecendo o desequilíbrio inclusive entre algumas regiões e equipamentos culturais de outras regiões da cidade.

O cálculo do Indicador de Oferta Cultural por Região Administrativa (IOC-RA) evidencia que, observando os resultados mais desagregados, confirma-se o desequilíbrio na distribuição espacial da oferta cultural também entre as diferentes Regiões Administrativas (RAs) de cada Área de Planejamento (AP), no ano de 2013. Quando são analisadas as 33 RAs, nota-se que algumas Regiões concentram parte da oferta cultural das diferentes APs, enquanto outras chegam a não apresentar registro de oferta cultural ou apresentam registro em proporções bem inferiores a outras, como se pode verificar nas Tabelas 3, 4 e 5.

É possível verificar, na Tabela 3 (sobre as Regiões Administrativas das Áreas de Planejamento 1 e 2), a inexistência equipamentos culturais nas RAs VII e XXI da AP1 e nas RAs IX e XXVII da AP2. Notam-se ainda RAs com registros de oferta cultural baixos como são a RA I (0,59%), na AP1, e a RA V (1,98%), na AP2. Em contraponto, verificam-se RAs em ambas as APs registrando valores mais elevados, como a RA II (17,42%), na AP1, e as RAs IV (9,88%) e VIII (7,32%), na AP2.

Reconhece-se que, assim como se identificou nas análises sobre a distribuição da oferta cultural das APs, algumas RAs registram proporção menor do que alguns tipos de equipamentos culturais de outras RAs. Isso se verifica nos casos da RA I (0,59%) em relação aos Centros Culturais das RAs II e III (respectivamente 1,07% e 2,45%), por exemplo, e da RA V (1,98%) em relação aos Teatros das RAs IV e VI (respectivamente 2,55% e 5,54%), por exemplo. A verificação de desequilíbrios na distribuição da oferta cultural é confirmada entre as RAs em todas as APs com padrões similares aos ilustrados nas análises dos resultados do IOC-AP.

**Tabela 3: Indicador de Oferta Cultural por Região Administrativa (IOC-RA) das Áreas de Planejamento 1 e 2, município do Rio de Janeiro, 2013 (%)**

Equipamento Cultural	Divisões Administrativas											
	AP1						AP2					
	RA.I	RA.II	RA.III	RA.VII	RA.XXI	RA.XXIII	RA.IV	RA.V	RA.VI	RA.VIII	RA.IX	RA.XXVII
Arena	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Biblioteca	0,59	0,00	0,73	0,00	0,00	0,92	2,75	0,00	0,00	2,01	0,00	0,00
Centro Cultural	0,00	1,07	2,45	0,00	0,00	3,43	1,17	0,00	0,00	3,02	0,00	0,00
Lona	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Museu	0,00	12,87	0,39	0,00	0,00	0,00	3,41	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Teatro	0,00	3,47	0,00	0,00	0,00	0,00	2,55	1,98	5,54	2,29	0,00	0,00
Total	0,59	17,42	3,57	0,00	0,00	4,34	9,88	1,98	5,54	7,32	0,00	0,00

Fonte: DANTAS, 2015.

Considerando a distribuição de Equipamentos Culturais nas Regiões Administrativas, seria passível de crença compreender a distribuição não harmônica da oferta cultural no território, visto que os diferentes tipos de equipamentos culturais não estão presentes de forma equânime nas diferentes Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento. Contudo, vê-se que equipamentos culturais com a mesma capacidade não apresentaram valores iguais no resultado do IOC (tanto quando observado por AP quanto por RA), sugerindo que fatores que impliquem no volume de atividades realizadas também possam ter contribuições não desprezíveis na orientação do resultado.

Isto é verificável quando se observam, por exemplo, as Arenas Culturais (Tabela 4), que são equipamentos com capacidade igual ou bem parecida, com presença de apenas uma Arena em cada uma das RAs onde este tipo de EC existe. Em casos como estes, a informação expressa através dos resultados pode servir de norte para a construção de perguntas que orientem reflexões aos gestores das unidades, mas também do conjunto de equipamentos culturais, em um processo de busca por melhoria contínua e otimização das atividades realizadas, pensando também no atendimento aos públicos: de artistas, companhias e grupos, produtores e diferentes perfis de espectadores. Isto pode considerar políticas de ocupação dos equipamentos culturais transversais a outras ações, como fomentos direto e indireto e estratégias de comunicação para ocupação da pauta, entre outras possibilidades.

Ainda sobre o desequilíbrio na oferta cultural entre as diferentes RAs da AP3, considerando apenas as RAs com presença de algum tipo de equipamento cultural, nota-se que os resultados apresentam variações não desprezíveis. Contudo, avaliações sobre o que tais variações podem representar exigem a observação da realidade fundada em um conjunto de informações complementares sobre suas condições.

**Tabela 4: Indicador de Oferta Cultural por Região Administrativa (IOC-RA) da Área de Planejamento 3, município do Rio de Janeiro, 2013 (%)**

Equipamento Cultural	Divisões Administrativas												
	RA.X	RA.XI	RA.XII	RA.XIII	RA.XIV	RA.XV	RA.XX	RA.XXII	RA.XXV	RA.XXVIII	RA.XXIX	RA.XXX	RA.XXXI
Arena	0,00	4,95	0,00	0,00	0,00	5,09	0,00	0,00	2,85	0,00	0,00	0,00	0,00
Biblioteca	0,00	0,00	0,00	0,00	2,65	0,00	3,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,67	0,00
Centro Cultural	0,00	0,00	0,00	4,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lona	0,00	0,00	0,00	0,00	1,17	0,00	1,65	5,81	0,00	0,00	0,00	1,01	0,00
Museu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Teatro	0,00	0,00	0,00	0,83	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	0,00	4,95	0,00	5,29	3,82	5,09	4,97	5,81	2,85	0,00	0,00	1,68	0,00

Fonte: DANTAS, 2015.

Nesse e em outros contextos, o uso de informações adicionais sobre a gestão é importante para que se avalie e faça inferências pautadas em fatos e condições sob as quais aquela realidade se estruturou. Buscar compreender especificidades da realidade em avaliação a partir dos indicadores pautados em dados da realidade, mas usando referenciais complementares imprecisos tende a não contribuir para que se alcancem as melhorias necessárias e desejadas.

Ao observar os resultados do IOC-RA das APs 4 e 5 (Tabela 5) verifica-se que em duas RAs da AP4 não existem registros de oferta cultural. Nota-se que a AP5 é a única Área de Planejamento onde todas as RAs têm pelo menos um tipo de equipamento cultural. É possível ver também que os resultados que traduzem o perfil da oferta cultural nos ECs destas regiões apresentam valores entre 0,86% (em relação à Lona Cultural na RA XVII) e 3,77% (em relação à Arena Cultural da RA XXVI). Como observado na análise por Áreas de Planejamento, verifica-se a proporção de oferta cultural nestas Regiões abaixo da média de diferentes tipos de equipamento cultural de outras Regiões Administrativas.

**Tabela 5: Indicador de Oferta Cultural por Região Administrativa (IOC-RA) das Áreas de Planejamento 4 e 5, município do Rio de Janeiro, 2013 (%)**

Equipamento Cultural	Divisões Administrativas							
	AP4			AP5				
	RA.XVI	RA.XXIV	RA.XXXIV	RA.XVII	RA.XVIII	RA.XIX	RA.XXVI	RA.XXXIII
Arena	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,77	0,00
Biblioteca	1,81	0,00	0,00	0,00	1,23	0,00	0,00	0,00
Centro Cultural	1,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lona	1,06	0,00	0,00	0,86	1,32	1,62	0,00	2,16
Museu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Teatro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	3,94	0,00	0,00	0,86	2,55	1,62	3,77	2,16

Fonte: DANTAS, 2015.

Entre os outros equipamentos culturais existentes, nota-se que os resultados concentram-se entre 1,06% e 2,16% da oferta cultural na cidade naquele ano. Isto pode sugerir que, além de os equipamentos culturais nestas regiões não serem muitos, a oferta cultural ali identificada também é rarefeita.

As análises a partir dos resultados do IOC-AP e do IOC-RA podem permitir que os gestores reconheçam padrões de distribuição e alcance de ações que tenham adotado e que não são perceptíveis ao olhar externo à sua gestão. De posse de documentos e de um conjunto maior de informações de seu cotidiano, os resultados do IOC podem ajudar que reconheçam oportunidades de ajuste das ações, visando alcançar resultados previstos em relação aos objetivos e metas elencados.

Nesse sentido, as contribuições de um sistema de indicadores, dada a importância de uma análise que utilize um conjunto maior e mais diverso de informações, podem incluir análises sobre variáveis que traduzam aspectos que orientem o olhar da gestão para particularidades de suas dinâmicas. Isto pode se estruturar a partir das três variáveis consideradas - atividade, capacidade e público - em relação às unidades geográficas Área de Planejamento e Região Administrativa, assim como em relação a cada um dos Equipamentos Culturais.

Os vinte e nove indicadores propostos complementarmente podem ser utilizados como recursos norteadores de avaliações orientadas à ampliação das possíveis respostas para questões do cotidiano, pautando-se no cruzamento de dados sobre aspectos tanto da

gestão (em contexto macro) quanto dos equipamentos culturais (em contexto específico, micro). O uso desses indicadores, associados aos resultados do IOC-AP e do IOC-RA, pode se apresentar como recurso para a avaliação de aspectos objetivos e tomadas de decisão, além de favorecer a realização de diagnóstico e apoiar o planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações.

O cenário da disponibilidade de dados sobre aspectos comuns e de acordo com padrões que permitam seu uso ainda é incipiente na gestão cultural. Para otimizar o uso dos dados e indicadores é desejável ter maior diversidade de dados e metadados, visto que, para analisar aspectos relevantes sobre as complexidades da gestão cultural, alguns dados podem ainda não ser conhecidos ou mesmo percebidos com o valor que têm como recurso para a gestão.

## **6. Algumas considerações**

O uso dos dados da Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro foi importante para a construção dos indicadores e a confirmação da percepção da existência de desequilíbrio da oferta cultural entre as regiões da cidade. Considerando as possibilidades de uso dos resultados, o nível de desagregação dos dados potencializa análises mais robustas, uma vez que possibilita avaliações tanto em diferentes escalas geográficas quanto por equipamento cultural.

O método proposto apresenta-se como recurso de uso viável em diferentes contextos e tipos de gestão com custo baixo e chances de ampliação das análises, em função do perfil e tamanho do conjunto de dados disponível. A composição de um conjunto de indicadores customizado às necessidades da gestão pode permitir que gestor cultural extraia informações que apoiem tomadas de decisão mais seguras com a clareza da relevância dos resultados em um contexto e não como resposta definitiva sobre qualquer aspecto analisado. Isto porque um indicador evidencia informações sobre a gestão em um recorte temporal e gerencial específico, verificando-se mudanças que podem confirmar ou refutar hipóteses em diferentes momentos, em função do que os dados registrem.

As análises baseadas em indicadores sintéticos são relevantes em um contexto mais amplo evidenciando aspectos gerais e fundamentando análises iniciais, bem como sinalizando questões que necessitam de informações mais específicas e demandam tomadas de decisão mais complexas. Isso ratifica a importância da composição de um sistema de indicadores que ajude a pautar avaliações mais detalhadas e atentas, justificando e demandando um compromisso com a organização de dados que podem se constituir como diferenciais gerenciais em médio e longo prazos.

Registra-se a necessidade de cautela com avaliações e tomadas de decisão em cenários complexos, como o da gestão cultural, pautadas em apenas um indicador sem que se busquem informações que ratifiquem ou relativizem seus resultados. Tendo em vista que os indicadores podem ser recursos estratégicos para a gestão, como fontes de informação para tomadas de decisão, é importante ter dados com qualidade e utilizar métodos bem estruturados, buscando ter resultados que favoreçam decisões seguras.

## Referências bibliográficas

CAVALCANTI, M; GOMES, E. Anova riqueza das organizações: os capitais do conhecimento. In: Revista TN Petróleo, [S.l.], v. 3, n. 16, p. 1-10, 2000. Disponível em: <<http://portal.crie.coppe.ufrj.br/portal/data/documents/storedDocuments/{93787CAE-E 94C-45C7-992B9403F6F40836}/{4348A601-CD08-4972-B822-D00D470C0D4C}/AN ova Riqueza das Organizações.pdf>> Acesso em 18 jun. 2014.

CAVALCANTI, M; GOMES, E. Inteligência Empresarial: um novo modelo de gestão para a nova economia. In: Produção, v.10, n. 2, p.53-64, maio, 2001. Disponível em: <[www.prod.org.br/files/v10\\_n2/v10n2a05.pdf](http://www.prod.org.br/files/v10_n2/v10n2a05.pdf)> Acesso em 18 jun. 2014.

COELHO, T. Dicionário crítico de política cultural. São Paulo: Iluminuras, 2004.

DANTAS, D. C. Indicadores para análise da oferta cultural na Cidade do Rio de Janeiro: um estudo a partir de dados de registros administrativos da Secretaria Municipal de Cultura no ano de 2013. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2015. 211 f.

\_\_\_\_\_. A utilização de Métodos Quantitativos aplicados a estudos da área temática da Gestão Cultural: uma revisão sistemática. 2017. 44p Monografia (Especialização em Estatística Aplicada). Instituto de Ciências Exatas, Departamento de Matemática, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2017. Mimeo.

DIAS, J. da S. Teatros do Rio: do Século XVIII ao Século XX. Rio de Janeiro: FUNARTE, 2012.

FANCHETTE, S. Les indicateurs culturelles: theorie et pratique. Reunion d'experts sur les statistiques et les indicateurs culturels. Paris: UNESCO, 1979. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0003/000380/038077fb.pdf>> Acesso em 13 abr. 2013.

JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. Campinas: Editora Alínea, 2004(a).

\_\_\_\_\_. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v.58, n.2, p. 137-160, abr/jun, 2005.

MÉDICI, A. C. Sistema estatístico, planejamento e sociedade no Brasil (notas para uma discussão). In: Revista Brasileira de Estudos Populacionais, Campinas, v. 7, n. 2, p. 191-206, 1990. Disponível em <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev\\_inf/vol7\\_n2\\_1990/vol7\\_n2\\_1990\\_5artigo\\_191\\_206.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol7_n2_1990/vol7_n2_1990_5artigo_191_206.pdf)> Acesso em 26 jun. 2013.

MORAIS, M. da P.; LIMA, R. Indicadores urbanos como instrumentos de gestão e formulação de políticas públicas. In.: Revista de Administração Municipal - IBAM. v. 46, n. 232. Nov/Dez, 2001. p.21-27.

PFENNINGER, M. Indicadores y Estadísticas Culturales: Breve repaso conceptual. In: Boletín GC, n. 7, 2004. Disponível em: <[http://www.gestioncultural.org/ficheros/1\\_1316771\\_694\\_MPfenniger.pdf](http://www.gestioncultural.org/ficheros/1_1316771_694_MPfenniger.pdf)> Acesso em 13 abr. 2013.

PIOVANI, J. I. Reflexiones metodológicas sobre la evaluación académica. In.: Revista Política Universitaria. Buenos Aires, año 2, N.2, p. 2-11, agosto de 2015. Disponível em <[http://iec.conadu.org.ar/files/publicaciones/1441904118\\_2-digital.pdf](http://iec.conadu.org.ar/files/publicaciones/1441904118_2-digital.pdf)>, acesso em 05 setembro 2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA-SMC. Arenas. 2013. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smc/arenas>> Acesso em 14 jun. 2015.

- SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA-SMC. Bibliotecas Populares. 2009. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smc/bibliotecas>> Acesso em 14 jun. 2015.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA-SMC. Centros Culturais. s/d. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smc/centros-culturais>> Acesso em 14 jun. 2015.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA-SMC. Lonas Culturais. 2010(a). Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smc/lonas-culturais>> Acesso em 14 jun. 2015.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA-SMC. Museus. 2011(a). Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smc/museus>> Acesso em 14 jun. 2015.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA-SMC. Teatros. 2010(b). Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smc/teatros>> Acesso em 14 jun. 2015.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA-SMC. Teatros de Guignol. 2011(b). Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smc/teatros-de-guignol>> Acesso em 14 jun. 2015.
- UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Paris: UNESCO, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>> Acesso em 12 jan. 2014.
- YUE, A; KHAN, R; BROOK, S. Developing a local cultural indicator framework in Australia: a case of the city of Whittlesea. In: Culture and Local Governance, v. 3, n. 1- 2, 2011. Disponível em <<https://uottawa.scholarsportal.info/ojs/index.php/clg-cgl/article/view/191/174>> Acesso 16 abr. 2013.
- WALLGREN, A., WALLGREN, B. Estadísticas basadas en registros: aprovechamiento estadístico de datos administrativos. México: INEGI, 2012.

# A iluminação do espaço público da Cidade do Rio de Janeiro (1990-2015)

*Marcos Paulo Ferreira de Góis<sup>1</sup>*

## RESUMO

A noite urbana tem adquirido cada vez mais um relevante papel nas políticas públicas municipais, ora como elemento para se pensar a infraestrutura urbana, ora como momento para a concretização e exposição de obras estéticas e atividades de lazer e entretenimento. Neste artigo será observada, principalmente, a atuação do Estado na transformação da paisagem noturna carioca, em seus diferentes momentos desde o início da década de 1990 até os dias atuais, tendo como centro de observação a iluminação dos espaços públicos do município do Rio de Janeiro. Assim, nota-se uma mudança da política urbana, inicialmente centrada no problema da iluminação como infraestrutura, e posteriormente dedicada ao estabelecimento do papel da iluminação artificial como elemento de valorização estética da paisagem. Verifica-se que a iluminação artificial é um elemento central para as pesquisas sobre a paisagem e as vivências noturnas, implicando em relações com problemas mais amplos de ordem social, como a segurança, a orientação, a visibilidade, os valores e os comportamentos urbanos. Esta amplitude parece confirmar o seu papel como elemento interdisciplinar para o pensamento sobre o urbano.

**PALAVRA-CHAVE:** Paisagem noturna; Iluminação pública; Planos urbanos; Rio de Janeiro

## ABSTRACT

Public policies are increasingly influenced by a discussion about urban night, which sometimes addresses the role of lighting as part of urban structure and other times presents night as a time for leisure and entertainment activities. Changes on nightscapes can be related to two kinds of rhythms: a more extended duration and progressive actions that can be viewed as modifications on morphology; and a more subtle combination of actions that occurs on a daily cycle. The dialogue between these two rhythms creates a rich frame of space-time relations that can be a field of work for those interested in the urban landscape. In this paper we aim to observe how Rio's local government acts on landscape transformations, especially in the way night dialogues in their plans since the beginning of the 1990's. As a result we can see that small changes in urban policies, initially centered on the problem of light as urban structure, and thereafter focused on the idea of lighting as a tool for landscape exhibition and tourism. Thus, it is relevant to point that artificial light plays a central role for those working on nightscapes and urban life, combining different kinds of problems as security, spatial orientation, visibility, social values and behavior patterns. This amplitude seems to confirm how significant light can be for those who are concerned about urban space and social time.

**KEY-WORDS:** Nightscape; Public lighting; Urban planning; Rio de Janeiro.

## 1. A noite, a luminosidade e a visibilidade das práticas sociais

É comum ouvirmos que durante a noite todos os gatos são pardos. Essa expressão popular tem como referência o fato de que à noite não vemos as coisas de forma tão clara como durante o dia, que temos dificuldades em reconhecer as nuances das cores e que temos limitados recursos de distinção visual em relação ao que se apresenta ao nosso olhar. A expressão sugere, além disso, que tal barreira visual permite, ao mesmo tempo, que as ações praticadas durante a noite podem passar despercebidas ou mesmo ignoradas pela

1 Doutor em Geografia - Universidade Federal Fluminense, Angra dos Reis – Rio de Janeiro

baixa visibilidade. Esta relativa dificuldade em ver as coisas é o que nos permite dizer que existe uma paisagem noturna composta pela variedade de luzes e sombras que ajudam a exibir ou a esconder lugares, objetos e pessoas. Mais do que isso, é importante afirmar que se durante o dia há maior imposição da iluminação natural; durante a noite o que se percebe é uma clara intencionalidade na disposição da luminosidade. Por isso, afirmamos que a paisagem noturna é um resultado intencional de escolhas arbitrárias tomadas por diferentes agentes sociais de uma cidade em relação à iluminação artificial do espaço.

A especificidade da iluminação artificial também é realçada em virtude de sua excepcionalidade para o entendimento da seletividade de sua disposição no espaço. Este sofisticado aparato é um elemento ativo na configuração da forma urbana e do uso social, podendo até mesmo ser um agente que impõe limites e dispõe potencialidades para a apropriação social (Bennett, 2010). Além de ser um elemento da paisagem noturna, as luzes artificiais podem também revelar espacialidades, princípios morais, identidades, formas de sociabilidade entre outros (Bille e Sorensen, 2007). A noite assim observada exige a compreensão da diferenciada distribuição de luzes (e de sombras) e de seu valor para a constituição da vida urbana.

Além do caráter intencional da ação de iluminar, cabe também afirmar o fato de que esse processo tem um caráter cíclico, ritmado e efêmero, sendo, portanto, um espetáculo cotidiano de afirmação dos valores sociais. A paisagem noturna de uma cidade é constituída, simultaneamente, por sua materialidade e, conseqüentemente, pela visibilidade dessa materialidade e pelas ações, práticas ou comportamentos dos indivíduos e grupos que a vivenciam e a produzem cotidianamente. Como materialidade, a paisagem noturna possui visibilidade limitada, seletiva e temporária. Esta condição se dá em razão de múltiplas variáveis, como o ritmo, a ocupação, a disponibilidade de luminosidade natural, as decisões sobre a localização da iluminação artificial, entre outras. Neste sentido, aquilo que se vê é diretamente influenciado por decisões de âmbito social, sobre o que se quer exibir. A forma urbana sob este aspecto ganha uma capa de visibilidade diferenciada durante o período noturno, o que pode gerar uma distinta impressão sobre a paisagem, bem como novas ações que têm ligações exclusivas com este período do dia.

No passado remoto dos povoados isolados, das vilas campesinas ou dos primeiros aglomerados urbanos o que se via na paisagem noturna era, talvez, apenas alguns postes e braços de luz bruxuleantes iluminando fachadas de prédios públicos. As luzes, quando presentes, pareciam realçar o ar sombrio das cidades (Dunlop, 2008). A transformação desse cenário é relativamente recente e possui forte relação com o desenvolvimento de tecnologias de iluminação moderna, especialmente com a introdução da energia elétrica e das lâmpadas incandescentes (Mendonça, 2004).

Porém, não se deve esquecer que o ato de iluminar áreas públicas se remete ao interesse social no uso de tais espaços, a partir do surgimento de novas atividades durante o período noturno. Somente assim poderemos pensar em um sentido social da noite, a qual incorpora em suas horas cada vez mais lazer e trabalho humano (Melbin, 1987). O avanço desse processo não ocorreu somente ao longo do tempo, mas também ao longo do espaço, absorvendo áreas que até então estavam submetidas aos interesses das atividades diurnas. O mundo do trabalho e do lazer noturno foi, paulatinamente, se apropriando de novas áreas, fragmentando as cidades também durante a noite em polos com diferentes funções sociais, o que resulta, sem dúvida, de ações planejadas por parte do poder público e do empresariado urbano (Gwiardzinski, 2005).

É um tanto quanto incomum que se observe paisagens durante o período noturno, mas espera-se que a partir das ações e dos planos urbanos se consiga ver intencionalidades, valores, significados associados à paisagem noturna. Como apontou Meinig (1979) a paisagem deriva das ideias daqueles que a observam e que agem sobre ela. Ela pode ser

vista como um potencial recurso para mobilizar interesses sociais. A paisagem à noite, coberta pela luminosidade artificial pode denotar sentidos e “fazer ver” outros elementos que estariam “escondidos” sob a capa da luminosidade zenital oriunda do Sol. As ideias daqueles que têm como seus principais atributos o planejamento urbano perfazem planos e projetos que transformam e dão sentido à paisagem noturna.

Neste artigo será apontado o aspecto processual de configuração da noite, especialmente como o Estado atua por meio de planos, projetos e ações. De uma forma menos direta são apresentadas algumas consequências para o cotidiano da cidade, sem que, no entanto, se avance em direção a uma explicação mais detalhada de seu arranjo espacial e social. Antes de se apresentar os planos, os projetos e as ações para a paisagem e a vida noturna carioca, ainda se pode afirmar que as suas consequências foram percebidas pela ativação de alguns espaços públicos a partir da observação empírica de atividades sociais durante a noite entre os anos de 2009 e 2015. Além disso, o entendimento das consequências foi reforçado pela análise de material hemerográfico do período, bem como de trabalhos de outros pesquisadores, incluindo pesquisas de opinião com a população residente do município. No entanto, o uso desse material teve neste artigo uma importância menor. Um exame mais abrangente desses dados pode ser encontrado em Góis (2017).

Por fim, se afirma o caráter espacial das ações de iluminar a cidade, não apenas como elemento da infraestrutura urbana, mas como aspecto simbólico, matriz técnica que exhibe espaços para o viver e para o olhar. Notamos os lugares que estão sob a luz de um poste, as placas que sinalizam rotas, as fachadas iluminadas de prédios, as propagandas luminosas, os monumentos urbanos. Escolher o que se quer exibir da paisagem durante a noite exige a consideração sobre a luminosidade. Esta seletividade espacial fornece pistas para aqueles que procuram entender o sentido da localização dos valores e dos comportamentos sociais (Gomes, 2012). Veremos a partir de agora como se organizam essas intenções e como a busca pelos seus sentidos nos ajuda a compreender a paisagem noturna carioca.

## **2. Luzes para o zoneamento noturno e a expansão urbana**

A vida nas cidades durante o período noturno é uma preocupação recorrente ao longo da história, principalmente em razão dos conflitos sociais decorrentes da pouca visibilidade (Melbin, 1987). Nesse sentido, o poder público por meio de seu aparato policial tem tentado reduzir os problemas ao introduzir nas cidades mecanismos de iluminação que garantiriam a redução dos problemas relacionados ao noturno (Schivelbusch, 1987). É significativo notar que tais medidas raramente foram tomadas em conjunto com o próprio processo de expansão urbana e permaneceram até bem pouco tempo limitadas ao núcleo urbano consolidado. A ampliação do acesso à rede de iluminação pública, especialmente no caso brasileiro, ainda é uma realidade bastante recente, resultado de ações de padronização e de gestão eficiente da energia elétrica (Mendonça, 2004).

O problema da iluminação pública foi abordado dentro de um contexto mais amplo, categorizado como sendo parte dos mecanismos de construção de infraestrutura urbana (Mascaró, 2006). Por um lado, esse modelo propiciou uma expansão da iluminação pública em toda a malha urbana; por outro, o planejamento de tais intervenções se tornou parte de um sistema de intervenções estratégico para a melhoria de vida na cidade. De um lado se acertariam os pontos com as demandas de apropriação social, resolvendo conflitos e promovendo novas formas de sociabilidade; por outro, se investiria em propostas de zoneamento urbano que incorporassem as vocações locais, adaptando, assim, os espaços físicos e as práticas sociais.

O planejamento da noite carioca seguiu alguns desses princípios e adotou o modelo do urbanismo luminoso como um guia no caminho para a renovação ou revitalização dos seus espaços públicos. Este modelo teve importantes repercussões em cidades europeias e americanas, especialmente com a idealização de planos diretores de iluminação artificial e zoneamentos noturnos (Narboni, 2004). Na cidade do Rio de Janeiro, o urbanismo luminoso foi adotado pela prefeitura nas gestões de Cesar Maia (1993-1996) e Luiz Paulo Conde (1997-2000) como um princípio norteador das ações da Rio Luz, empresa responsável pela manutenção do sistema de iluminação pública carioca. Durante este período, o arquiteto José Canosa Miguez assumiu a diretoria de projetos da Rio Luz e o urbanismo luminoso se tornou um elemento a ser traduzido para a realidade local (Miguez, 2001). Os manuais, as diretrizes e as pesquisas realizadas neste período ainda são as bases para os projetos da prefeitura, incorporando parte do modelo francês de gestão da noite urbana na gestão de Eduardo Paes (2009-2016), por exemplo.

Ainda que não possamos aprisionar a ideia de gestão da cidade às atividades do governo local, suas medidas possuem, em geral, relação com suas atribuições de planejamento e de execução de uma política urbana (Brasil, 2001). A iluminação pública é um de seus atributos e corresponde à parte daquilo que se convencionou chamar de infraestrutura urbana, sendo objeto integrante dos novos planos diretores, projetos urbanos e planos setoriais desenvolvidos no contexto da descentralização administrativa dos anos 1980. Neste contexto, a iluminação pública passa também a ser um dos principais instrumentos para se pensar a vida noturna nos espaços públicos das cidades, tendo, com isso, relação com outros setores prioritários de governo como, a segurança, o turismo, o patrimônio, o desenvolvimento econômico, entre outros.

A adoção de um modelo não significa necessariamente o abandono de práticas antigas. O poder público local permaneceu atuando conforme alguns dos princípios já tradicionais, pensando a iluminação pública também como elemento da infraestrutura urbana, ao lado do saneamento, do abastecimento d'água e do asfaltamento de ruas. A ideia era que estes componentes promovessem o progresso ou, em geral, a melhoria da vida dos habitantes. Desta maneira, a luz artificial apareceu nos instrumentos de política urbana, articulando, ao mesmo tempo, noite e dia na concepção de uma cidade que precisava ajustar a sua dívida socioespacial, controlando a expansão e melhorando a habitabilidade.

A aprovação da Constituição Federal Brasileira em 1988 foi um marco na história da democracia no país e afetou diretamente o papel do poder público local na definição dos parâmetros urbanos e fundiários, o que possui laços importantes com o que foi assinalado acima. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal dedicados à política urbana são especialmente relevantes, pois, não só deram ao poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, como também obrigaram as cidades com mais de vinte mil habitantes a discutir, aprovar e implementar um Plano Diretor. Esta atribuição teve como consequência a criação de uma imagem da cidade, ou seja, um quadro-diagnóstico que revelava a amplitude das dificuldades que teriam que ser enfrentadas pela municipalidade no horizonte de dez anos.

O primeiro Plano Diretor do município (1992) foi um experimento com significativas limitações, o que pode ter sido o resultado de uma visão ainda muito pouco clara sobre o seu papel e potencial. O Plano acabou tendo o mesmo problema de outros planos diretores criados no período, estando ainda atrelado a um modelo tradicional de caráter francamente modernista de zoneamento urbano (Feldman, 1997). O perfil do Plano acabou sendo incorporado pelo governo dos prefeitos e pode ser observado em outros instrumentos de gestão e mesmo nas diretrizes de execução de obras, relevando que a sua importância se consagrou na prática e delineou elementos da paisagem carioca.

Há ainda outros elementos de avaliação do Plano Diretor que poderiam ser ressaltados, mas no que se refere à iluminação do espaço urbano há muito pouco a ser dito, pois não há nenhuma menção sobre o espaço urbano durante a noite, incluído somente como parte do planejamento global da cidade. A iluminação, por exemplo, é mencionada em cinco momentos dentro do Plano Diretor:

- a. Como parte de equipamentos urbanos a serem instalados para a recuperação da área da Cidade Nova (Art. 62-II);
- b. Como estrutura de valorização turística da área da Baía de Sepetiba (Art.71- § 1º);
- c. Como parte do índice urbanístico para edificações (Art.108- § 3º);
- d. Como mecanismo de complementação à urbanização (Art. 152- § 3º);
- e. E, por fim, para o “estabelecimento de critérios para implantação e melhoria dos serviços de iluminação pública, considerando-se a hierarquia das vias, a população beneficiada e a precariedade dos equipamentos instalados” (Art. 189-X).

Em nenhum dos casos, entretanto, há qualquer detalhamento ou mesmo caracterização do papel da iluminação para as áreas consideradas, o que é condizente com o modelo mais geral de apresentação das diretrizes no Plano. No entanto, a sua vinculação ao processo de urbanização é destacada, pois, embora complementar, a iluminação pública é tida como mecanismo efetivo para a expansão urbana e melhoria do bem-estar. Ao mesmo tempo, as áreas consolidadas precisavam ser “revitalizadas” de seu estado de relativo abandono, o que incorporava também uma maior visibilidade do espaço. Estes dois pontos demonstram a urgência que parecia ter para o governo local um zoneamento urbano noturno condizente com as potencialidades das diferentes áreas.

Uma das novidades oriundas do Plano Diretor era a possibilidade de criação de Planos Setoriais, os quais desdobrariam as propostas mais gerais em linhas de atuação específicas, como trânsito, segurança, jardins, saneamento etc. Entre eles, a iluminação pública recebeu diretrizes específicas com a criação de Plano Diretor de Iluminação Pública. Este Plano, criado em 1993, buscou seguir alguns dos princípios do Plano Diretor Municipal, especialmente no que se refere a um planejamento regional, especificando medidas a serem tomadas em toda a cidade, buscando reduzir as disparidades na oferta dos serviços. O Plano Diretor de Iluminação Pública se tornou o instrumento responsável pela organização espacial da cidade para o período noturno através do estabelecimento de metas centrais, como, por exemplo, a iluminação de todos os logradouros da cidade, a redução do consumo de energia e a adequação da iluminação às funções urbanas dos logradouros.

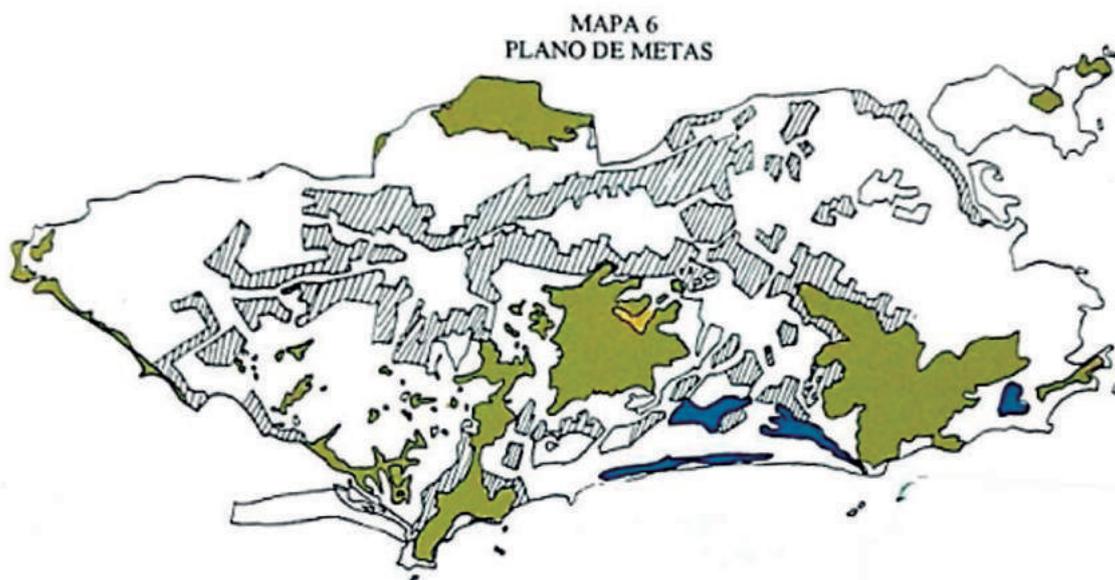
As metas visavam alcançar objetivos mais concretos, como a promoção de conforto e segurança para as atividades noturnas, a distribuição espacial mais justa dos investimentos e a expansão da área de cobertura do sistema em toda a cidade. Para se alcançar tais objetivos, foram criadas estratégias de atuação como, por exemplo, a padronização dos serviços, dos equipamentos, dos materiais empregados e o treinamento de pessoal dentro de um modelo de gestão “mais moderno” que deveria ser implantado com a consolidação da Rio Luz como autarquia responsável pela iluminação pública do município.

O discurso sobre a gestão da tecnologia se baseou em estudos de ordem estatística e sua aplicação geográfica, criando um diagnóstico da espacialização da iluminação pública em todo o município. O levantamento de tal espacialização resultou em uma estratégia de atuação na malha urbana, com evidentes interesses sobre as áreas de expansão urbana, nas Zonas Oeste e Norte do município. O resultado deste levantamento estabeleceu os parâmetros de atuação da empresa para os dez anos seguintes (1993-2002), quando um novo Plano Diretor deveria ter sido criado.

Dentre os resultados, se destaca a desigual distribuição espacial do serviço de iluminação pública no município. As áreas de expansão urbana acelerada – áreas de planejamento 4 e 5, Zona Oeste – sofriam com a carência de equipamentos de iluminação nas suas principais localidades. Bairros como Campo Grande, Santa Cruz, Bangu e Guaratiba tinham até 1993 menos de 50% de seus logradouros cobertos por iluminação pública. A Zona Norte também receberia atenção especial no Plano, muito em razão da decadência e da falta de manutenção da iluminação pública nos subúrbios da Central do Brasil. Estas duas áreas deveriam estar sob o foco dos investimentos entre 1993 e 2002, concentrando cerca de 70% do capital investido pela Rio Luz. Na figura 1 notam-se as áreas hachuradas que indicam as zonas que deveriam concentrar as ações de melhoria da iluminação pública no município.

Apesar do investimento, o plano de metas teve que lidar com a rápida expansão daquelas áreas do município. É interessante notar que nas áreas planejadas houve um incremento de cerca de 800 mil habitantes em pouco menos de vinte anos, momento em que um novo Plano Diretor foi redigido. Em resumo, as ações de iluminar os logradouros públicos não tiveram como avançar na mesma velocidade que a cidade se expandia para os limites do município. A ampliação da demanda certamente teve impacto na qualidade do serviço e deve ter gerado, ao mesmo tempo, uma expansão do problema da iluminação para toda a cidade. Observada a expansão urbana - e os processos espaciais resultantes dessa expansão -, atua o governo local como um agente importante, não somente na iluminação da paisagem do Rio de Janeiro, mas como promotor da vida noturna, gerando novos lugares de sociabilidade e ordenando as práticas no espaço.

FIGURA 1: Metas de investimento da Rioluz para os anos 1990



Na figura as áreas hachuradas indicam as metas de investimento prioritário da Rioluz. Fonte: Rio Luz:

Plano Diretor de Iluminação Pública, 1993, p. 33.

O Plano Diretor de Iluminação Pública foi um passo adiante na tentativa de incluir a noite nas políticas urbanas do município, mas a sua abrangência teria que ser revista, de forma constante, a partir da introdução de novos projetos e de linhas estratégicas que aderiam às ações dos prefeitos. Cada gestão teve uma forma de atuar, mas, de maneira bastante geral, pode-se afirmar que a iniciativa se deu por meio dos projetos urbanos e das colaborações entre níveis de governo. Sem a participação dos agentes de governo locais e a associação entre iluminação artificial e projetos de espaço público, acabaria a municipalidade restrita ao uso da iluminação pública como elemento de infraestrutura urbana.

### 3. Luzes para o embelezamento e a gestão eficiente

O planejamento municipal encontrou significativas barreiras para se tornar efetivo e encaminhar transformações na paisagem noturna do Rio de Janeiro. De um lado a própria expansão da cidade aumentou a demanda por novos equipamentos de iluminação, pela reforma de logradouros e pela melhoria dos espaços públicos. Apesar disso, as ações do governo local acabaram criando alterações na morfologia urbana, na sua visibilidade noturna e até mesmo nas práticas sociais. O Plano Diretor e os planos setoriais permitiram que uma visão mais geral do município fosse estabelecida, fragmentando a cidade em áreas prioritárias de investimento. Em colaboração aos planos surgiram também alternativas de execução em dois caminhos estratégicos: a primeira esteve relacionada a novas formas de gestão da energia elétrica nas cidades e foi promovida em parceria com o Governo Federal; a segunda dizia respeito à adoção de novos modelos de urbanismo noturno, encaminhados a partir de projetos urbanos.

Mudanças na paisagem noturna da cidade foram criadas dentro de um quadro mais amplo de transformações na visão sobre o papel da luz na vida social. A iluminação artificial antes vista como símbolo da modernidade e da genialidade humana, passou a ser interpretada, a partir da década de 1970 em diante, como um elemento que poluía o ambiente e interferia nas relações do homem com o meio. A poluição luminosa passou a estar associada a outras formas de contaminação do meio pelo uso desregrado dos recursos naturais e da tecnologia (Bogard, 2008). Os especialistas nas técnicas de iluminar as cidades passaram a adotar esta preocupação, a qual, aos poucos, passou a ser assimilada pelos agentes públicos (Santen, 2006). A eficiência luminosa deveria, ao mesmo tempo, evitar o desperdício de energia e limitar a influência da luz artificial nos ciclos da natureza, se restringindo às suas funções sociais em termos de área (Kirschbaum, 2006).

O governo brasileiro incorporou a discussão sobre a poluição luminosa ainda na década de 1980 através do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL), o qual visava criar melhorias na gestão da energia elétrica nacional, com a proteção dos recursos ambientais. Assim, novas formas de produção, consumo e de aparelhos eficientes deveriam garantir a redução dos gastos com a energia e o melhor aproveitamento dos recursos. Trata-se, na verdade, de um grande programa que inclui a gestão de prédios públicos, maquinários e eletrodomésticos, incluindo equipamentos industriais entre outros procedimentos. O Procel-Reluz (Programa Nacional de Iluminação Pública e Sinalização Semafórica Eficientes) criado em 2000 aliou-se a esses outros programas em busca da melhoria da eficiência dos serviços públicos ligados ao uso da energia elétrica, bem como a valorização noturna dos espaços públicos urbanos (PROCEL, 2005).

Havia a expectativa de que o Programa gerasse mudanças significativas na paisagem e na vida noturna dos municípios. Os benefícios esperados incluíam melhorias relacionadas à segurança pública, especialmente nos aspectos relacionados à proteção da população urbana, à segurança do tráfego viário e à qualidade de vida. Outros desdobramentos incluíam a melhoria da imagem das cidades brasileiras, das condições de vivência dos espaços públicos e a ampliação das atividades noturnas de lazer, das práticas desportivas, do comércio e dos postos de trabalho. Em parte, as mudanças ocorreriam gradualmente com o ampliação e melhoria da iluminação pública em áreas residenciais, comerciais e de grande circulação. A ideia era que, afinal, a iluminação pudesse ser associada a um processo educativo de valorização de bens referenciais para o poder público e para a comunidade.

No caso do Rio de Janeiro, o Procel-Reluz foi um importante veículo para a redução dos custos e aceleração do cumprimento das metas estipuladas pela RioLuz em 1993. Com o investimento de cerca de 75% do valor total dos projetos, a Eletrobrás desonerou os custos para o governo local e promoveu o equilíbrio das contas da Rio Luz entre 2000 e 2008. Soma-se a isso o crescimento do espaço urbano da cidade para as Áreas de Planejamento

4 e 5, multiplicando o número de logradouros públicos e, conseqüentemente, a demanda por pontos de luz. Aparentemente, o Procel-Reluz conseguiu atingir sua principal meta, melhorando a eficiência energética através da adoção de materiais modernos na iluminação pública. A reformulação dos pontos de luz permitiu uma queda do consumo de energia elétrica da ordem de 30%, segundo dados obtidos no Instituto Pereira Passos para o período entre 1992 e 2010.

A municipalidade, ciente das novas demandas para um desenvolvimento sustentável e para uma redução significativa dos gastos públicos, aderiu ao projeto nacional por meio de projetos urbanos que dialogaram também com as diretrizes do Plano Diretor de 1992. Os projetos urbanos foram a abordagem encontrada pela municipalidade para lidar com os problemas da expansão urbana e da crise econômica na cidade. Durante a década de noventa os projetos urbanos receberam uma grande acolhida pelas municipalidades em detrimento dos grandes planos que orientaram a política precedente de reformas urbanas. A estratégia dos projetos, ainda que questionada pelo seu caráter pontual e complementar (Novick, 2004), pode ser também vista como um mecanismo eficiente de gestão dos gastos públicos (Lerner, 2014).

Desde os anos 1990 o uso dos espaços públicos durante a noite tem sido um tema que percorre os projetos da cidade. Boa parte das melhorias na iluminação pública foi conquistada a partir de projetos urbanos como o Rio Orla, que produziu reformas nas áreas costeiras do município; o Rio Cidade, que promoveu a reurbanização de centros comerciais de bairros; o Corredor Cultural que tem auxiliado na reconfiguração do cenário urbano da área central; e o Favela Bairro que buscou urbanizar e integrar áreas de favelas à cidade formal. Tais melhorias podem ser vistas nos espaços públicos de algumas áreas, o que inclui a criação de um padrão de intervenção e remodelação dos antigos materiais iluminantes em todo o município. Os projetos urbanos foram uma das soluções para afinar os objetivos da empresa Rio Luz com os interesses da Prefeitura Municipal.

Cada área da cidade recebeu um conjunto de intervenções dirigidas aos usos recorrentes e às potencialidades apresentadas nos diagnósticos dos projetos. Em boa parte dos casos o estímulo à vida noturna e à utilização dos espaços públicos foi reforçado pela criação de projetos que valorizaram os centros de bairro como locais comerciais e as áreas residenciais como lugares onde a iluminação possuía função de segurança e de orientação. A valorização estética e a visibilidade da paisagem noturna foram outros desdobramentos, mais comuns nas áreas com potencial turístico, ligado ao processo de patrimonialização, nos corredores da área central e nos marcos simbólicos da cidade, como os monumentos, igrejas, casarios e conjuntos naturais.

É importante observar que em todos os projetos citados anteriormente prevaleceram mudanças relacionadas ao espaço público, especialmente nas vias de circulação de veículos, nas calçadas e nas praças. Tais espaços foram remodelados para atender certas demandas de uso e de apropriação observados pelas equipes de arquitetura contratadas para desenvolver os projetos de urbanização. Tais diagnósticos podem ser encontrados na sede do Instituto Pereira Passos e foram parcialmente comentados em Góis (2015). É importante notar que o viés dessas intervenções seguiu as considerações arroladas acima sobre o urbanismo luminoso e as tentativas de dirimir os problemas associados ao custo de manutenção do sistema e da geração de poluição luminosa.

Parece ser crucial apontar, afinal, que tais mudanças ocorreram em um tempo relativamente breve, com pouco menos de vinte anos, quando um novo zoneamento urbano foi pensado e novas centralidades emergiram do processo de recuperação dos espaços públicos do município. As mudanças realocalizaram a vida noturna, alterando os ritmos urbanos de áreas como a Lapa, no centro da cidade, os centros comerciais do subúrbio e as antigas áreas boêmias da Zona Sul. Os investimentos na Zona Oeste também expandiram os limites

da vida noturna, em um processo de articulação entre poder público e iniciativa privada que inaugurou um novo modo de viver a noite carioca em shopping centers, boates e centros de entretenimento. Nestes casos, houve uma significativa aceleração dos ritmos, implicando em novas demandas para o governo local a partir de então.

## 4. Luzes para ver a paisagem

O novo Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro foi publicado no ano de 2011 após um longo debate em torno de seu conteúdo. Parte do atraso se deveu a adequação do plano às novas diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade, como a ideia de uma gestão democrática da cidade, a viabilização das operações urbanas consorciadas e a criação de estudo de impacto de vizinhança (EIV). Tais mudanças tiveram papel relevante na redação final do Plano, especialmente no que diz respeito à centralidade dada aos aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável e à universalização do acesso aos bens urbanos. Fundamentalmente, as preocupações com as qualidades paisagísticas da cidade foram realçadas e a preservação do patrimônio natural e cultural da cidade receberam destaque no Plano em detrimento ao zoneamento, característica do Plano anterior. A paisagem foi concebida como o bem mais valioso da cidade, com intersecção dos elementos naturais, sociais e culturais na formação de um ícone urbano mundial.

A paisagem noturna ganhou, assim, um papel destacado frente ao antigo Plano que propunha uma visão de cunho territorial. O caso é que a questão da estética e da visibilidade das belezas da paisagem carioca passou a ter um papel mais importante no novo Plano. A articulação da paisagem noturna com a política urbana foi desenvolvida a partir da ideia de patrimonialização, tanto ambiental, quanto histórica e cultural. O turismo foi também um eixo articulador entre as necessidades da iluminação como infraestrutura para a segurança e orientação e o seu papel como elemento que destacaria os marcos espaciais da cidade. Nota-se que em relação à iluminação pública o novo Plano Diretor apresentou um desenvolvimento importante sobre o tema. O termo iluminação aparece relacionado a nove artigos do plano, sendo que um deles, o artigo 229, trata exclusivamente das ações relacionadas à iluminação pública. Neste caso, parece que a noite urbana começa a receber um tratamento diferenciado em relação ao interesse mais geral apresentado pelo Plano sobre a cidade:

Art. 229. São ações estruturantes relativas à iluminação pública:

- I. ampliar a cobertura de atendimento, iluminando os pontos escuros da Cidade e eliminando a existência de ruas sem iluminação pública;
- II. implementar planos de manutenção corretiva e preventiva;
- III. elaborar o cadastro da rede de iluminação pública do Município;
- IV. auditar e monitorar periodicamente as concessionárias de distribuição de energia que atuam na Cidade;
- V. criar um programa para aprimorar a iluminação em pontos turísticos, monumentos, obras e edificações culturais e históricas;
- VI. estudar em conjunto com o órgão central do sistema de gestão ambiental, tipos de iluminação mais apropriados para Unidades de Conservação da Natureza, que utilizem espectros não impactantes para fauna.

Todos os quatro primeiros pontos do artigo não são, no entanto, novidades. O Plano Diretor de Iluminação Pública de 1993 já apresentava as mesmas preocupações. Contudo, os dois últimos pontos do artigo são novas visões sobre dois elementos centrais do novo Plano Diretor: a gestão do patrimônio e a gestão ambiental. A iluminação é incorporada

como elemento de valorização do conjunto paisagístico carioca, sendo um elemento de ambientação para a prática do turismo urbano. Ao mesmo tempo, os problemas da poluição luminosa são contemplados pela primeira vez, realçando um caráter muito recente das discussões em torno da iluminação artificial urbana. Assim, a qualidade, durabilidade, eficiência e impactos da iluminação passam a fazer parte do debate sobre onde e como os equipamentos serão instalados na cidade. Além disso, permanece o papel de infraestrutura urbana para a iluminação pública, sendo um elemento no processo de expansão urbana relacionado, agora, à visibilidade da paisagem.

Dentro do mesmo contexto, uma comparação entre os dois planos estratégicos do governo municipal do prefeito Eduardo Paes mostrou uma mudança na forma e na intensidade com a qual se lida com o problema da iluminação. Nos dois casos o termo noite não aparece, mas o termo iluminação cresce substancialmente. As imagens noturnas também aparecem mais no novo plano do que no anterior, destacando a paisagem noturna como elemento que compõe o álbum de apresentação da cidade. Os principais projetos de infraestrutura do novo plano estratégico possuem em alguma parte uma preocupação com a iluminação pública. No plano estratégico há uma parte exclusivamente dedicada à modernização da rede de iluminação pública, incluindo a proposta de criação de um plano diretor de iluminação pública para o ano de 2013 – ainda não produzido – e o investimento de 1.373 milhões de reais no setor até 2016.

Parece que com isso, a gestão da prefeitura nos anos 2010 considera a iluminação um elemento estruturante de seus projetos, concedendo um lugar especial para sua análise. Caberá futuramente investigar as ações que se submeteram a esses planos e averiguar o seu papel na paisagem noturna carioca, apreendendo as práticas e as novas formas que surgiram de um novo modo de se pensar esta paisagem. Há ainda que se entender como estas transformações tem alterado o ritmo veloz das mudanças diárias, algo que extrapola o escopo deste artigo.

Torna-se importante, no entanto, sinalizar que as mudanças no pensamento estatal em relação ao noturno apresentam um diálogo entre o passado e o futuro, entre a busca da ordem urbana em meio aos processos de expansão do espaço urbano. Eficiência e estética são palavras importantes para o planejamento da noite e a iluminação pública é talvez um dos elementos centrais para a atuação do município. Esta não é, entretanto, a única forma de atuação do Estado, que age sobre a noite em outras frentes, regulando comportamentos, inibindo formas de ocupação e direcionando a economia noturna. Cada um desses pontos se abrem em novas frentes de pesquisas, as quais, infelizmente, não cabem neste espaço e só podem ser objeto de outras reflexões.

## **5. Reflexões à guisa de conclusões**

A paisagem noturna de uma cidade possui muitas facetas e, sem dúvida, estas exigem um grande fôlego para entendê-las em suas relações. Aqui se adotou um caminho em busca das mais lentas mudanças no tempo, associado aos planos, projetos e programas do poder público. Notou-se que, em primeiro lugar, mudanças na organização política-administrativa produzem resultados concretos na paisagem, como pode ser visto em relação aos Planos Diretores, projetos urbanos e programas setoriais.

As mudanças urbanas provocam, ao mesmo tempo, transformações no cotidiano, mudando a fisionomia dos lugares, as formas de acessibilidade, os significados e até mesmo o modo pelo qual interpretamos tais lugares. As mudanças ocasionadas pelas decisões dos agentes públicos transformaram também a própria noite, reorganizada, primeiramente, dentro de um zoneamento global do município e, posteriormente, em um eixo estratégico de atuação. A mudança de um discurso de contenção do crescimento que via a luz artificial

como mecanismo de infraestrutura e bem-estar social para um modelo de gestão eficiente e de valorização estética da paisagem é outro sintoma do processo.

Todas estas mudanças estão lentamente ocorrendo no município e estão neste exato momento se desenrolando. Elas se desenvolvem em um cenário bastante dinâmico do ponto de vista social, pois, articulado com muitos agentes e debatido em meio às diferentes demandas sociais. A linearidade aparente do processo revela mudanças na forma de ver, representar, projetar e agir a/na paisagem noturna. O percurso feito até aqui permite observar o papel crescente da noite nos planos para o município, mas também revela o caráter profundamente pragmático destes planos e projetos. Os efeitos para população são desdobramentos que implicam em observações dos ritmos cíclicos que se intercalam a esse movimento mais lento e contínuo de transformação da paisagem noturna carioca.

## Referências bibliográficas

- BENNETT, J. *Vibrant Matter: a political ecology of things*. Durham and London: Duke University Press, 2010.
- BILLE, M.; e SORENSEN, T. An Anthropology of Luminosity. *Journal of Material Culture*, v. 12, n. 3, 2007, p. 263-284.
- BOGARD, P. *Let There Be Night: testimony on behalf of the dark*. Nevada: University of Nevada Press, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10257 de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11 de Julho de 2001.
- DUNLOP, C. J. *Subsídios para a História do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio, 2008.
- FELDMAN, S. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, 2011, p. 33-47.
- GÓIS, M.P.F. *Paisagens Noturnas Cariocas: formas e práticas da noite na cidade do Rio de Janeiro*. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.
- GÓIS, M.P.F. *Paisagens Luminosas e Cenários Noturnos: formas, práticas e significados da noite na cidade do Rio de Janeiro*. Niterói: Eduff, 2017.
- GOMES, P. C. C. *O Lugar do Olhar*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- GWIAZDZINSKI, L. *La Nuit, Dernière Frontière de la Ville*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2005.
- KIRSCHBAUM, C. Iluminação Eficiente de cidades: um enfoque globalizador. In: MASCARÓ, L. (org.). *A Iluminação do Espaço Urbano*. Porto Alegre: Masquatro, 2006.
- LERNER, J. *Urban Acupuncture*. Washington: Island Press, 2014.
- MASCARÓ, L. (org.). *A Iluminação do Espaço Urbano*. Porto Alegre: Masquatro, 2006.
- MEINIG, D. W. *The Beholding Eye*. In: MEINIG, D. W. (org.). *The Interpretation of Ordinary Landscape*. Oxford: Oxford University Press, 1979.
- MELBIN, M. *Night as Frontier*. New York: Free Press, 1987.
- MENDONÇA, L. L. *Reflexos da Cidade: a iluminação pública do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2004.
- MIGUEZ, J.C. *L'Urbanisme Lumière: uma nova luz para as cidades*. *Revista Lumière*, n.42, outubro 2001, p. 62-71.
- NARBONI, Roger. *Lighting the Landscape: art design technologies*. Boston: Birkhäuser, 2004.
- NOVICK, A. *Espaços Públicos e Projetos Urbanos: oposições, hegemonias e questões*. *Arquitextos*, São Paulo, ano 05, n. 054.01, Vitruvius, nov., 2004.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar do Município do Rio de Janeiro nº 16 de 04 de Junho de 1992. Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor decenal da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras Providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, 09 de Junho 1992, 1 - 36.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar do Município do Rio de Janeiro nº 111 de 1º de Fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, nº 21, 12 de Abril 2011, 3 - 38.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Diretor de Iluminação Pública da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IplanRio, 1993.

PROGRAMA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. Procel Reluz: manual de instruções. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 2005.

SANTEN, C. Light Zone City: Light planning in the Urban Context. Zurich: Birkhäuser-Publishers for Architecture, 2006.

SCHIVELBUSCH, W. The Policing of Street Lighting. Yale French Studies, n. 73, 1987, p. 61-74.



# Intenções e ações em torno dos programas UPP e Morar Carioca

Ricarda Lucilia Domingues Tavares<sup>1</sup>

## RESUMO

No contexto histórico de intervenções em favelas na cidade do Rio de Janeiro, a década de 1990 é comumente destacada por ter iniciado um processo mais significativo, tanto em termos institucionais e técnicos quanto em termos de resultados práticos, não somente pelo número de favelas atendidas, mas pela visibilidade adquirida, em função dos agentes envolvidos. Este artigo apresenta as intenções e ações em torno de duas políticas públicas que, apontadas como continuidades do processo, incidiram recentemente sobre as favelas cariocas, o programa estadual de segurança pública “Unidades de Polícia Pacificadora – UPP” e o programa municipal de urbanização “Morar Carioca”. O objetivo é abordar genericamente os discursos, também fundamentados na “integração” entre favela e cidade, além de revelar como, na prática, as lógicas do planejamento estratégico, que se implantaram na administração da cidade do Rio de Janeiro a partir de 1993, mesmo tendo sofrido inflexões, se mantiveram no período em destaque (2007-2016). Neste sentido, torna-se relevante a análise de procedimentos e também de documentos e informações relacionados aos programas\*.

**PALAVRA-CHAVE:** Favelas, Políticas públicas; Rio de Janeiro

## ABSTRACT

In the historical context of interventions in favelas in the city of Rio de Janeiro, the 1990s is commonly highlighted as having started a more significant process, both in institutional and technical terms and in terms of practical results, not only by the number of favelas served, but by the visibility acquired, depending on the agents involved. This article presents the intentions and actions around two public policies that, pointed as continuities of the process, have recently focused on the favelas of Rio de Janeiro, the state public security program *Unidades de Polícia Pacificadora – UPP* and the municipal urbanization program *Morar Carioca*. The goal is to approach the discourses, which are also based on the “integration” between favela and the city, and reveal how, in practice, the logic of strategic planning, implemented in the city of Rio de Janeiro since 1993, having suffered inflexions, remained in the period in focus (2007-2016). In this sense, it becomes relevant the analysis of procedures and also of documents and information related to the programs.

**KEY-WORDS:** *Favelas*; Public policy; Rio de Janeiro.

\*A abordagem aqui apresentada integrou parte da tese de doutorado intitulada “O valor do lugar e o lugar do valor na formação e afirmação das favelas cariocas” (Tavares, 2016), desenvolvida entre março de 2012 e agosto de 2016, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense – PPGAU-UFF, sob a orientação da Profa. Dra. Fernanda Furtado de Oliveira e Silva.

## 1. Introdução

O que a ação de forças de segurança do Estado tem a ver com a urbanização de favelas? Apesar de a violência praticada tanto por grupos criminosos quanto por polícias interferirem na realização de obras e na implantação de projetos<sup>2</sup>, esta questão é bem pouco debatida no desenvolvimento de propostas de intervenção física. Nestas, quando a segurança

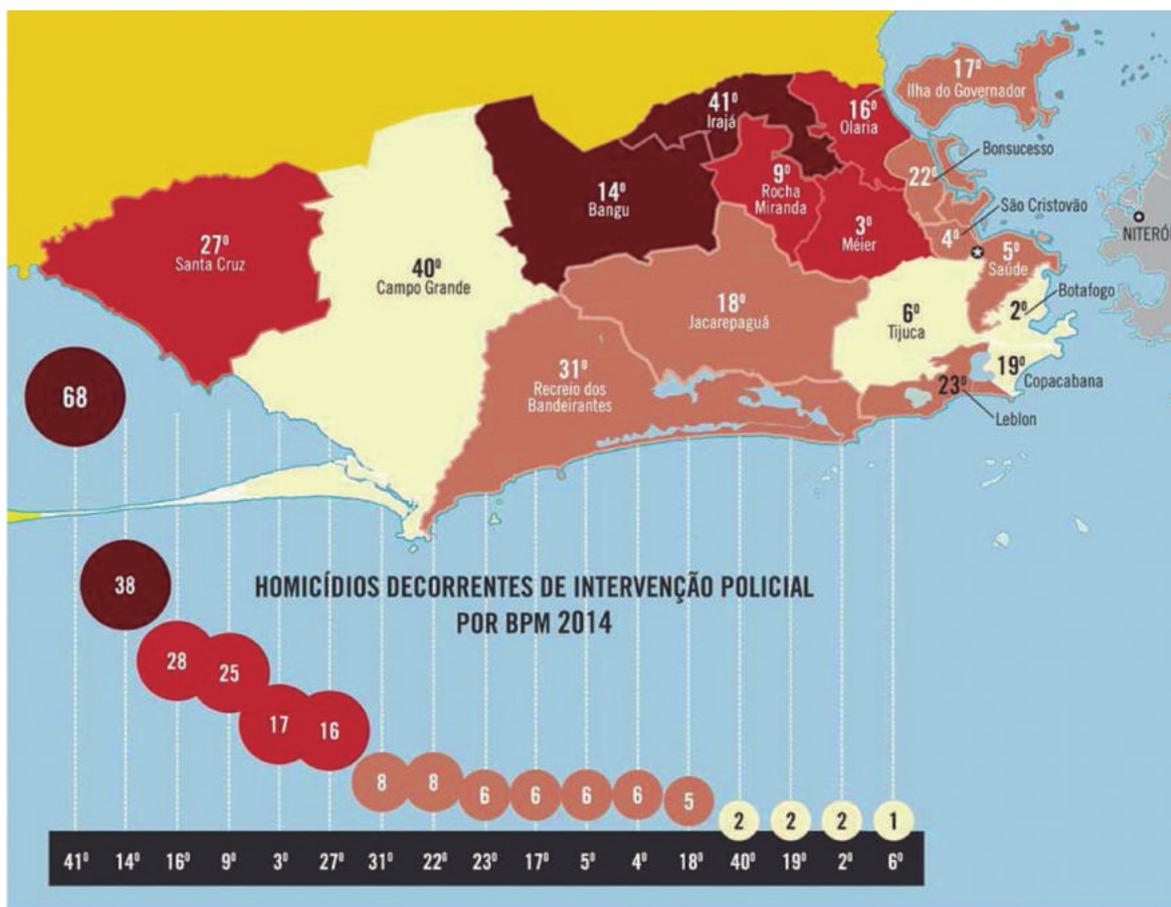
1 Professora da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. ricardalucilia@yahoo.com.br

2 Como exemplo pode ser citado o Museu a Céu Aberto no Morro da Providência, no âmbito do programa Favela-Bairro, que embora tenha sido totalmente executado do ponto de vista físico (entre 2003 e 2005), teve sua implantação efetiva interrompida, em função de uma série de ações da Polícia Militar e do Exército, envolvendo conflitos com o tráfico e a preparação para os Jogos Pan-Americanos de 2007 (ver depoimento de Lu Petersen em Freire et al, 2009, p. 113-129).

pública é citada, comumente condicionam sua “solução” à atuação de instituições e instâncias específicas<sup>3</sup>. Apesar de seu impacto cotidiano no espaço da cidade, a correlação entre segurança e planejamento territorial dificilmente é estabelecida na elaboração e na análise de políticas urbanas. Isso ocorre por uma questão de campo de atuação, já que as intervenções físicas oficiais normalmente são “desenhadas” por arquitetos e urbanistas, muitas vezes distanciados dessa realidade social. Além disso, as propostas costumam estar associadas a uma prévia e homogênea leitura da favela e de seus moradores, carregados de históricos estigmas materiais e simbólicos, resultando no deslocamento das “soluções” em relação às específicas demandas do “objeto de intervenção”.

Ou seja, ainda se percebe uma espécie de suavização ou desvirtuação dos reais impactos da violência urbana sobre diferentes setores da cidade. De fato, as questões que envolvem o tema segurança pública são complexas e polêmicas. Porém, as estatísticas demonstram que as chamadas “classes perigosas” são, contraditoriamente, as que mais sofrem violência letal, tendo as forças de segurança do Estado como seus principais alvos. Em 2015, a Anistia Internacional publicou um relatório sobre homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro e o perfil de suas vítimas, em quase sua totalidade homens (99,5%), negros (70%) e jovens (75%) entre 15 e 29 anos. Os dados foram colhidos ao longo de dez anos e apontaram um pico de violência em 2007; embora os números tenham sofrido uma queda nos anos seguintes, voltaram a subir entre 2013 e 2014.

**Figura 1: Número de homicídios decorrentes de intervenção policial na cidade do Rio de Janeiro, por Batalhão da Polícia Militar, 2014. Fonte: Anistia Internacional, 2015, p. 33.**



3 Os resultados do “Concurso Morar Carioca” (DVD Morar Carioca), realizado pelo IAB-RJ em 2010, demonstram que a segurança pública é tratada como uma condição prévia para viabilizar as intervenções. Com isso, cria-se um contrassenso, já que, na maioria das vezes, a efetividade da ação estatal para implantar infraestrutura e serviços públicos depende da ação estatal policial militar.

O estudo também indicou uma média de 23 policiais mortos em serviço, por ano, no mesmo período, a maioria da PM. Portanto, além de algozes, os policiais também são vítimas, o que demonstra a urgência em se debater e rever as práticas policiais, além de se promover a interação entre políticas públicas de maneira mais ampla. Em 2014, as mortes decorrentes de intervenções policiais, também conhecidas como “autos de resistência” (figura jurídica que remonta à ditadura militar), e que na verdade são “execuções extrajudiciais”, representaram 15,55% de todos os homicídios praticados na cidade do Rio de Janeiro, dado que revela a repetição de um padrão de uso desnecessário da força pela Polícia Militar (Anistia Internacional, 2015). Mas o drama cotidiano da violência policial tem endereço certo (ver Figura 1), orientado predominantemente pela condição de “informalidade” (ilegalidade, irregularidade, precariedade) de setores que podem ser considerados os mais vulneráveis da cidade, no que se refere à atuação benéfica das forças e dos poderes estatais.

Do ponto de vista da interação entre políticas de segurança e urbana, como a favela vem sendo tratada na cidade do Rio de Janeiro? Esta é a abordagem que se pretende esboçar neste artigo. Para isso, dois programas de intervenção em favelas do Rio de Janeiro foram selecionados: o programa estadual de segurança pública Unidades de Polícia Pacificadora, iniciado em 2008, e o programa municipal de urbanização Morar Carioca, iniciado em 2010. Além de documentos e publicações diretamente relacionados aos programas, utilizou-se como fontes para a análise as críticas de estudiosos e especialistas.

## **2. As Unidades de Polícia Pacificadora**

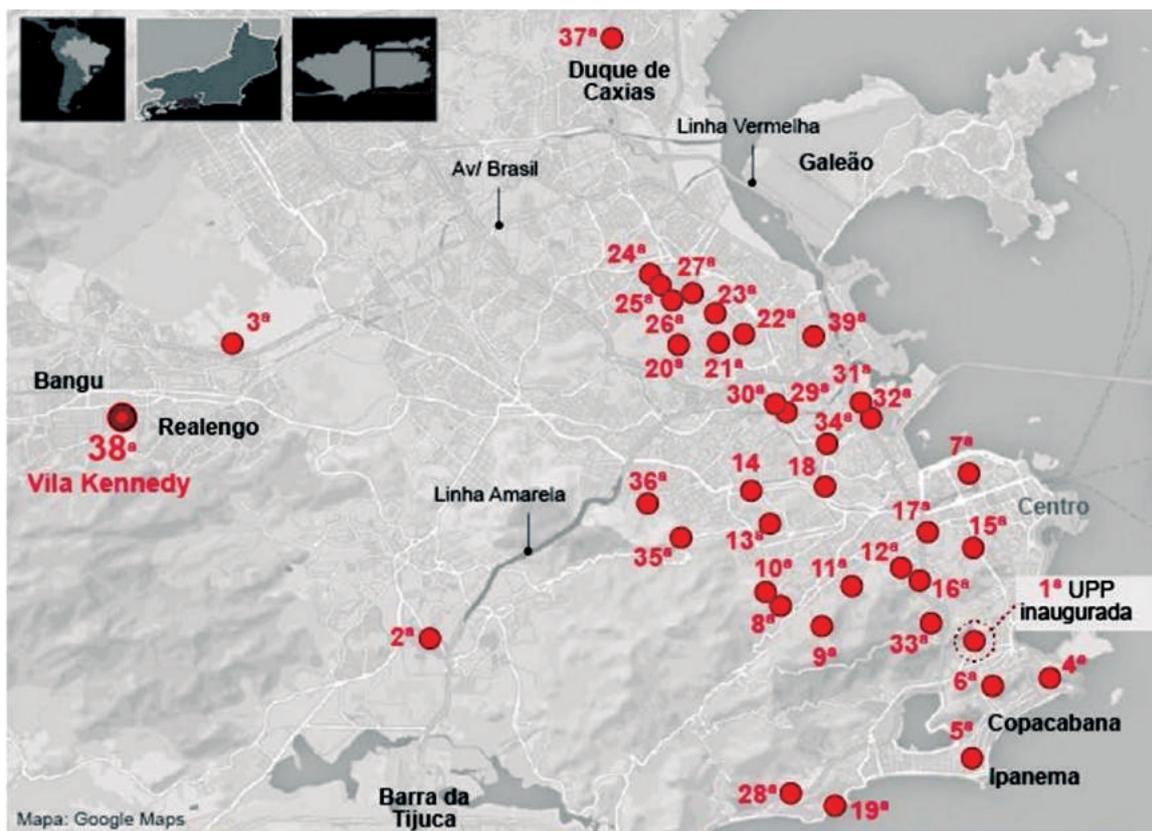
Apesar de sua implantação na cidade do Rio de Janeiro ter sido iniciada no final de 2008, a oficialização do programa de segurança pública Unidades de Polícia Pacificadora – UPP ocorreu somente com o decreto no 42.787, de 06 de janeiro de 2011, quando já haviam sido instaladas treze unidades abrangendo inúmeras favelas. Segundo o conteúdo do decreto, as UPP foram criadas para a execução de ações especiais concernentes à “pacificação” e à “preservação da ordem pública”, e destinadas a “aplicar a filosofia de polícia de proximidade” nas áreas designadas para sua atuação. É necessário ressaltar que a proposta de pacificação, em tese, pretendia interromper a lógica de “guerra às drogas” adotada até então nas ações policiais em favelas, que produzia consequências dramáticas no cotidiano dos moradores de favelas e da cidade como um todo.

Nos critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, as UPP seriam instaladas em áreas formadas por “comunidades pobres”, com “baixa institucionalidade” (*sic*) e “alto grau de informalidade”, nas quais o oportunismo de grupos criminosos armados ostensivamente estivesse afrontando o Estado Democrático de Direito. Portanto, as UPP foram criadas para cumprirem o objetivo de “consolidar o controle estatal” e devolver à população a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao “exercício da cidadania plena”, além de “garantir o desenvolvimento tanto social quanto econômico”.

O programa UPP apresentava a ambiguidade de querer orientar setores da cidade para o desenvolvimento pleno de suas liberdades civis (principalmente as econômicas), em muitos casos, por meio da coerção estatal. Em termos de distribuição espacial, entre dezembro de 2008 e maio de 2014 foram instaladas 37 UPP na cidade: 8 na Zona Sul, 23 na Zona Norte, 3 na Zona Oeste e 3 na Zona Central. Somente 1 se instalou fora da cidade, o Complexo da Mangueirinha, em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense (ver Figura 2).

A UPP recebeu críticas por não se constituir, de fato, em um programa de segurança pública, mas sim uma estratégia voltada para os megaeventos e vinculada a um projeto empresarial de cidade. Os critérios de definição de sua localização estariam associados a essa estratégia, e como parte do plano de segurança traçado especificamente para a realização

Figura 2: Mapa das 38 Unidades de Polícia Pacificadora instaladas entre 19/12/2008 e 23/05/2014.



**Legenda**

1ª	Santa Marta	19/12/2008	20ª	Fazendinha	18/04/2012
2ª	Cidade de Deus	16/02/2009	21ª	Nova Brasília	18/04/2012
3ª	Batan	18/02/2009	22ª	Adeus/Baiana	11/05/2012
4ª	Chapéu-Mangueira/Babilônia	10/06/2009	23ª	Alemão	30/05/2012
5ª	Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	23/12/2009	24ª	Fé/Sereno	27/06/2012
6ª	Tabajaras/Cabritos	14/01/2010	25ª	Chatuba	27/06/2012
7ª	Providência	26/04/2010	26ª	Parque Proletário	28/08/2012
8ª	Borel	07/06/2010	27ª	Vila Cruzeiro	28/08/2012
9ª	Formiga	01/07/2010	28ª	Rocinha	20/09/2012
10ª	Andaraí	28/07/2010	29ª	Manguinhos	16/01/2013
11ª	Salgueiro	17/09/2010	30ª	Jacarezinho	16/01/2013
12ª	Turano	30/10/2010	31ª	Complexo do Caju	12/04/2013
13ª	Macacos	30/11/2010	32ª	Barreira do Vasco/Tuiuti	12/04/2013
14ª	São João/ Matriz/ Quieto	31/01/2011	33ª	Cerro-Corá	03/06/2013
15ª	Coroa/ Fallet/ Fogueteiro	25/02/2011	34ª	Arará e Mandela	06/09/2013
16ª	Prazeres/Escondidinho	25/02/2011	35ª	Lins de Vasconcelos	02/12/2013
17ª	São Carlos	17/05/2011	36ª	Camarista Méier	02/12/2013
18ª	Mangueira	03/11/2011	37ª	Complexo da Mangueirinha	07/02/2014
19ª	Vidigal	18/01/2012	38ª	Vila Kennedy	23/05/2014
			39ª	Maré	A definir

Fonte: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/03/policia-prende-mais-de-100-pessoas-desde-o-inicio-do-cerco-mare-rio.html>. Acesso em 09/05/2015.

dos eventos esportivos; assim, sua continuidade estaria ameaçada ao final das Olimpíadas de 2016 (Valente, 2016). Sendo a violência urbana um problema estrutural, a intervenção promovida pelas UPP conseguiria no máximo tirar de cena o traficante ostensivamente armado. Além disso, os investimentos em políticas sociais foram insignificantes em comparação aos investimentos na ocupação militarizada. Neste sentido, uma política de segurança pública, para ser eficaz, deveria se preocupar em discutir a ilegalidade do comércio de drogas, verdadeira causa da ação violenta do tráfico, e também vincular-se a programas para resolver o também estrutural problema da desigualdade social.

Outra questão relevante a ser debatida e enfrentada diz respeito à atuação dos policiais que, em geral, tendiam a reproduzir as velhas práticas institucionalizadas, dominadas pela coerção e pela violência, muitas vezes associadas à corrupção. A ideia de “polícia de proximidade” estaria funcionando muito mais como retórica discursiva, que soa bem aos ouvidos da sociedade, do que propriamente na prática. Portanto, seria necessária uma profunda mudança na “cultura policial”. Segundo Valente (2016), o programa das UPP se insere perfeitamente em duas tendências que são globais. Por um lado, a de um “urbanismo militar” e, por outro, a do empreendedorismo urbano. O urbanismo militar seria a extensão das concepções e tecnologias militares para o cotidiano das cidades, com sua aplicação na segurança pública, uma militarização da segurança. Ou seja, a existência de uma “indústria internacional da pacificação” e de uma ação militarizada, incorreria em inúmeras violações de direitos, desde a regulação de diversos aspectos da vida cotidiana até em desaparecimentos. Em muitos casos, a UPP também implicaria em desmobilização política dos moradores das favelas, em enfraquecimento das lideranças comunitárias.

Em paralelo à instalação das UPP se deu o crescimento da atuação das milícias no Rio de Janeiro. O relatório final da CPI das Milícias (ALERJ, 2008) apontava aproximadamente 170 áreas dominadas por esses grupos criminosos na cidade; e em 2012 já eram mais de 300 áreas<sup>4</sup>. O relatório também apontou para a imbricada relação entre polícia, política e milícias, que estendem seus braços sobre o econômico e o territorial. O dado mais contundente quanto a isso está no fato de o mapa de homicídios advindos da atuação policial (Figura 1) ser em parte coincidente com o mapa de áreas de controle das milícias (Figura 3). Segundo o relator da CPI, a milícia não é um “poder paralelo”, mas um “Estado leiloado”, pois são agentes públicos da segurança dominando territórios e agindo com os instrumentos do Estado, por isso que é um crime mais organizado. Neste sentido, o tráfico nas áreas de favela, que é também violento e precisa ser enfrentado, não apresenta o mesmo grau de organização da milícia, que além de implantar o terror, também pratica o assistencialismo, por meio da implantação de centros sociais.

A UPP não interferiu no poder das milícias, pois sua incidência estaria relacionada à retomada de territórios estratégicos para um projeto de cidade (Freixo, 2012). E embora o mapa das UPP seja bastante revelador de suas reais intenções, o programa não pode (deve) ser desqualificado ou descontinuado, mas esta é uma análise importante para se entender e questionar sua não, ou pouca, incidência sobre áreas comandadas por milícias. A UPP foi instalada prioritariamente nos setores da cidade que são alvos de investimento do capital privado. Porém, mesmo onde foram implantadas, se não houver a promoção de ações para além da policial, o projeto tende a fracassar. No entanto, se a UPP enfraqueceu o varejo da droga, não enfraqueceu o poder das milícias, muito pelo contrário, teria beneficiado ainda mais a sua ampliação, como demonstra pesquisa realizada por Rodrigues (2014).

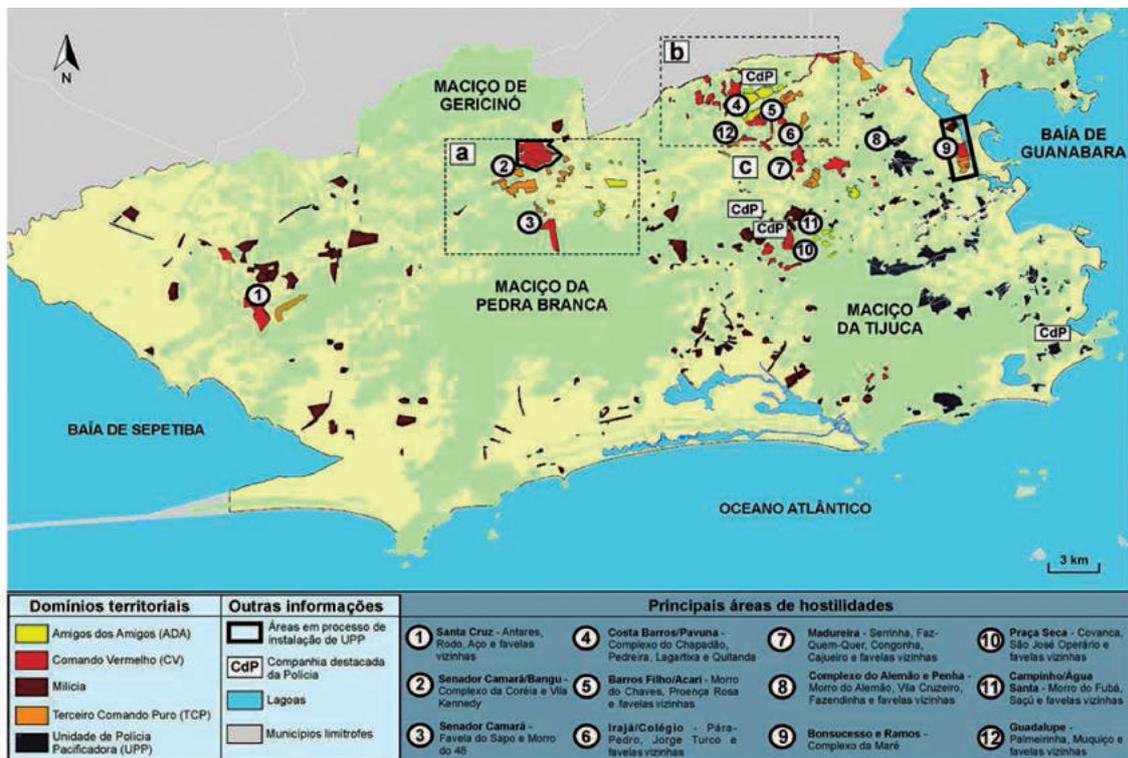
O tema segurança pública costuma ser associado a medidas de proteção, para assegurar que determinadas ameaças não se concretizem. A vida em aglomerações urbanas leva

---

4 O relator final da investigação promovida pela CPI, Marcelo Freixo, abordou a relação entre a atuação das milícias e a lógica das UPP, em sua participação no programa Roda Viva de 14/05/2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QdY5iEoGYUQ>. Acesso em 24/02/2016.

frequentemente à sensação de insegurança, à necessidade de proteção contra “estranhos”, contra outros. O outro é percebido como inimigo da paz, ou como ameaça a bens e valores materiais. A organização da cidade e das forças institucionalizadas pelo Estado, em grande parte, é orientada para garantir a segurança da propriedade privada e, em boa medida, a preservação de seus valores monetários. Neste sentido, há o controle das diferenças por meio das diferenciações de acesso aos bens e direitos coletivos, que em uma sociedade democrática deveriam ser igualmente garantidos pelo Estado.

Figura 3: Áreas controladas pelo tráfico de drogas e por milícias; e favelas com UPP, 2014.



Fonte: <https://capitalismoemdesencanto.files.wordpress.com/2014/04/edu-nvo-mapa.jpg>. Acesso em 01/08/2016.

Não há dúvidas de que, sob qualquer ponto de vista, a implantação das UPP tem um caráter estratégico. Quanto ao papel do Estado, no discurso da “pacificação” aparece a urgência em intervir no poder coercitivo exercido pelos grupos que comandam o varejo das drogas instalado nas favelas cariocas. Por outro lado, o discurso da “polícia de proximidade” remete à alteração nas práticas de atuação da polícia, historicamente caracterizada pelo uso da força e também de mecanismos de coerção, não restrito somente aos criminosos. Mas há um terceiro discurso, o de “manutenção da ordem pública”, de “consolidação do controle estatal”, que esbarra na incapacidade dos poderes públicos e de grande parte da sociedade em reconhecer que o “exercício pleno da cidadania” não pode se basear na assunção ilusória de que as igualdades previstas pelo sistema legal podem ser alcançadas pela força.

Os discursos promovidos pela UPP foram positivamente difundidos e defendidos pelos segmentos da sociedade que, de fato, se beneficiaram pelo programa, notadamente os moradores de algumas das áreas de entorno das favelas “pacificadas”. E também grande parte dos residentes em favelas tendia/tende a querer sua instalação, porém, a percepção de seus benefícios não é unânime nem inquestionável. As práticas discursivas das políticas de segurança são geralmente brandas, diferentes das práticas espaciais que, dependendo do contexto, podem ser bem agressivas e ostensivas.

### 3. O programa Morar Carioca

O Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca foi lançado pela Prefeitura do Rio em julho de 2010. Incorporando a “visão de futuro” do Plano Estratégico 2009-2012, seu objetivo era “promover a inclusão social, através da integração urbana e social completa e definitiva de todas as favelas do Rio até o ano de 2020”, como parte do legado dos grandes eventos que a cidade sediaria. A meta era investir R\$ 8,5 bilhões até 2020, sendo R\$ 2,1 bilhões até 2013 (ciclo 1); R\$ 2,65 bilhões de 2014 a 2016 (ciclo 2); e R\$ 3,75 bilhões de 2017 a 2020 (ciclo 3)<sup>5</sup>.

Sabe-se, de antemão, que os equívocos produzidos ao longo do processo, e os pífios resultados alcançados, revelam uma prática muito distanciada dos discursos. Além disso, paralelamente, as favelas vêm sendo alvo de drásticas intervenções removedoras, justificadas pela prioridade dada às obras relacionadas aos grandes eventos. Portanto, trata-se de mera formalidade o tratamento do conteúdo das fontes oficiais<sup>6</sup>, importando muito mais a constatação de seu alinhamento com estratégias mais amplas de intervenções na cidade como um todo, visando à realização dos megaeventos.

Do ponto de vista técnico e institucional, os procedimentos adotados inicialmente seguiram a experiência do programa Favela-Bairro, com o lançamento do “Concurso Morar Carioca: conceituação e prática em urbanização de favelas”, promovido pelo IAB-RJ<sup>7</sup>, em parceria com a SMH, a fim de selecionar as equipes que elaborariam os projetos para as favelas selecionadas. Segundo Paes e Magalhães,<sup>8</sup> “no âmbito do Morar Carioca, urbanizar é tornar cidade”, e o programa aproveitava as diversas experiências do Rio de Janeiro em décadas anteriores e buscava ampliá-las, para a superação plena desse “enorme desafio de integração social e urbanística”.

O programa foi concebido para ser integrado ao Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (concluído somente em 2012), do qual seria instrumento de regularização urbanística e fundiária, articulado a ações que contribuiriam para a integração efetiva das favelas atendidas, em consonância com o Plano Diretor (aprovado em 2011). A previsão era de que até 2020 fossem urbanizadas 251 unidades, correspondentes a 586 favelas.

O Morar Carioca contou com circunstâncias bem favoráveis para o seu desenvolvimento, se comparado ao programa Favela-Bairro, principalmente a ampla disponibilidade de recursos para as intervenções e para a construção de moradias populares. Tal possibilidade levou à “estratégia” de promover a diminuição do adensamento por meio de propostas de reassentamento para novas áreas. A criação de mecanismos de controle, monitoramento e ordenamento da ocupação e do uso do solo, discursivamente associada aos conceitos de sustentabilidade ambiental e moradia saudável, foi apresentada como uma das inovações do programa. Na verdade, as medidas de controle urbanístico tinham como finalidade coibir a expansão da ocupação, promovendo a recuperação dos territórios para a legalidade.

Acredita-se que qualquer avaliação do programa Morar Carioca tem que necessariamente ser pautada em três aspectos: 1) o que se prometeu e foi esboçado no concurso público realizado

---

5 Último informativo sobre o programa, em 22/01/2015, disponível na página oficial do programa no site da SMH: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smhc/conheca-o-programa>. Acesso em 06/06/2014.

6 As fontes oficiais consultadas foram: o DVD de divulgação do resultado do Concurso Morar Carioca (2011); o Decreto no 36.388, de 29 de outubro de 2012, que instituiu o programa; os Planos Estratégicos 2009-2012 e 2013-2016; além dos sites oficiais do IAB-RJ e da SMH.

7 O concurso se realizou no final de 2010, com a seleção de 40 escritórios, e novamente o IAB-RJ comemorou a (posteriormente frustrada) oportunidade de arquitetos e urbanistas brasileiros ampliarem o mercado de trabalho e seu campo de atuação profissional.

8 Texto assinado pelo prefeito Eduardo Paes em coautoria com o então presidente do IAB-RJ, Sérgio Magalhães. Publicado no jornal O Globo, Opinião, 15/10/2010, p. 7.

pelo IAB-RJ; 2) o que de fato se realizou, tendo no discurso os fundamentos do concurso e, na prática, as estratégias mais amplas do projeto de cidade; e 3) a efetiva intervenção nas favelas no período em análise, durante o qual se praticou, sem qualquer vínculo com o discurso da “integração urbana” ou do “legado social”, a mais incisiva política de remoção desde o regime militar (1964-1985). Talvez fosse melhor ignorá-lo, fingir sua inexistência, dada a sua pouca efetividade, mas por trás de todo o aparato institucionalmente montado para inicialmente legitimar as intervenções havia o programa Favela-Bairro, que apesar de ter sofrido inúmeras críticas foi relativamente aceito e bem avaliado em muitas favelas.

Em relação ao primeiro aspecto, a maior parte das 40 equipes que foram selecionadas no concurso jamais foi convocada para iniciar os trabalhos. A Prefeitura justificou de diversas maneiras a não continuidade do programa, de problemas com os contratos, passando por falta de recursos, em função de outras prioridades, e falhas na criação de incentivos à iniciativa privada para a construção ou melhoria de moradias; e até mesmo a disputas políticas envolvendo a aliança entre PT e PMDB<sup>9</sup>. Em relatório de junho de 2011 (ver Tabela 1), a SMH apresentou o andamento de algumas obras, boa parte atribuída ao Morar Carioca, mas que já vinham sendo executadas antes mesmo da primeira gestão de Eduardo Paes.

As obras listadas na Tabela 1 não têm relação com os procedimentos vinculados ao concurso do IAB-RJ, pois somente em junho de 2012 foram contratados escritórios para desenvolver diagnósticos qualitativos de alguns agrupamentos de favelas, em parceria com o IBASE, ONG que assinou um acordo com a Prefeitura para estimular a participação comunitária e o controle social na definição dos projetos e obras do Morar Carioca<sup>10</sup>. A última notícia referente aos diagnósticos foi publicada em 27 de janeiro de 2013, em página específica no site do IAB-RJ<sup>11</sup>. A parceria com o IAB havia sido encerrada ainda em 2012, o acordo com o IBASE cancelado em janeiro de 2013, e não foram divulgadas informações oficiais sobre a continuidade do programa com as concepções previstas no concurso. Em reportagem intitulada “Morar Carioca em compasso de espera” (O Globo, 18/05/2014), o então Secretário de Habitação, Pierre Batista, disse que não havia motivos para desânimo, pois o prazo para que os 40 projetos fossem colocados em prática só venceria em 2020.

Em relação ao segundo aspecto apontado para a avaliação, embora todas as concepções de intervenção e os procedimentos institucionais alardeados tenham sido abandonados menos de três anos após o lançamento do programa, o “nome fantasia” Morar Carioca foi adotado em obras municipais realizadas em favelas durante o período em análise. Porém, predominaram as estratégias de intervenção visando à adequação das favelas a lógicas e demandas de seu entorno e/ou da cidade como um todo, tendo como referência as obras relacionadas aos megaeventos.

Quanto ao terceiro aspecto, relacionado às intervenções que efetivamente vêm sendo realizadas nas favelas, em 25 de julho de 2010, dois dias antes do lançamento oficial do Morar Carioca, com o título “um novo plano para as favelas: programa a ser lançado por Paes prevê recontagem, controle, gabarito, conservação e choque de ordem”, o jornal O Globo (Caderno Rio, p. 19) dava o tom das lógicas que predominariam sobre as favelas, que receberiam “tratamento idêntico ao recebido pela cidade formal”. Todas teriam “gabarito fixado e limites demarcados” e seriam alvo de “choques de ordem em caráter permanente”. Além disso, as favelas que estivessem em área de risco e não fossem urbanizáveis seriam removidas. A previsão era de que, até 2012, 123 favelas onde viviam 12.973 famílias em áreas de risco fossem erradicadas.

---

9 Notícia de 29/10/2013, disponível em <https://riorealblog.com/2013/10/29/cade-o-morar-carioca>. Acesso em 14/01/2014.

10 <http://ibase.br/pt/noticias/ibase-lanca-morar-carioca-cidadania-ativa>. Acesso em 04/08/2016.

11 <http://www.iabrj.org.br/morarcarioca>. Acesso em 04/08/2016.

Tabela 1: Obras do “Morar Carioca” – até junho de 2011

FAVELA	EXECUTOR	VALOR (R\$)	PRAZO (dias)	INÍCIO
Complexo de Manguinhos – CHP2*	Geomecânica – Tecnologia de Solos, Rochas e Materiais	10.774.005,67	S/I	07/12/2005
Complexo da Tijuca* (3 áreas)	Hécio Gomes Engenharia e Arkhe Serviço de Engenharia	63.176.355,68	S/I	07/12/2005 11/03/2008 18/03/2008
Complexo de Manguinhos – Parque João Goulart*	Geomecânica – Tecnologia de Solos, Rochas e Materiais	18.084.980,46	S/I	25/03/2008
Complexo de Manguinhos – Vila Turismo*	Silo Engenharia	21.827.625,23	S/I	25/03/2008
Complexo do Alemão – Nova Brasília*	Hécio Gomes Engenharia	45.370.424,03	S/I	20/05/2008
Complexo do Alemão – Joaquim de Queiroz*	Dimensional Engenharia	86.374.741,10	S/I	20/05/2008
Complexo de Manguinhos – Mandela de Pedra*	Spil Serviços Técnicos de Engenharia	30.916.852,14	S/I	01/09/2008
Areal – Guaratiba*	Chison Empreendimentos Imobiliários	5.852.730,83	330	01/09/2008
Parque Alegria	Itaipu Construções e Saneamento	5.424.929,86	360	22/06/2009
Vila João Lopes	Rivel Construções	5.329.374,05	S/I	29/06/2009
Guarabu	Dimensional Engenharia	24.953.404,01	540	13/07/2009
		15.392.496,09	360	13/06/2011
Azevedo Lima / Santos Rodrigues	Volume Construções e Participações	17.659.925,02	S/I	10/08/2009
Colônia Juliano Moreira – Áreas 1 e 1A / Entre Rios*	Consórcio RC Vieira / Giver / Construtora WV / Volume Construções e Participações	32.392.551,09	540	15/12/2009
		17.016.615,50	450	28/07/1998
São Carlos / Mineira	Volume Construções e Participações	16.535.547,29	S/I	10/05/2010
Barão / São José Operário	Volume Construções e Participações	34.746.775,87	720	10/11/2010
Morro da Coroa	Volume Construções e Participações	18.125.885,66	540	16/11/2010
Vila Caramuru / Mineiros / Vila Amizade	Hécio Gomes Engenharia	23.221.862,06	540	20/12/2010
Nova Jerusalém / Pedreira / Parque Nova Cidade de Acari	Andrade Gutierrez e Hécio Gomes Engenharia	149.960.024,66	1.080	24/01/2011
Morro da Providência	Consórcio RioFaz Odebrecht, OAS e Carioca	131.087.283,70	1.080	16/02/2011
Colônia Juliano Moreira – Vila dos Idosos	Vit Cenografia e Construções	3.363.065,65	240	08/04/2011
Chapadão/ Chico Mendes	Delta Construções	109.365.938,17	1.080	25/04/2011
Babilônia / Chapéu Mangueira	Dimensional Engenharia	43.347.818,97	720	02/05/2011
Colônia Juliano Moreira – Área 2A	Consórcio RC Vieira / Premag	31.730.541,90	510	02/05/2011
Complexo do Lins – Nossa Senhora da Guia	Volume Construções e Participações	31.326.706,24	720	02/05/2011
Colônia Juliano Moreira – EDI Leila Diniz	Vit Cenografia e Construções	3.271.705,14	240	06/05/2011
Complexo da Penha - 1ª etapa	Construtora Andrade Gutierrez	143.331.077,82	1.080	06/06/2011
	<b>VALOR TOTAL</b>	<b>139.961.243,89</b>		

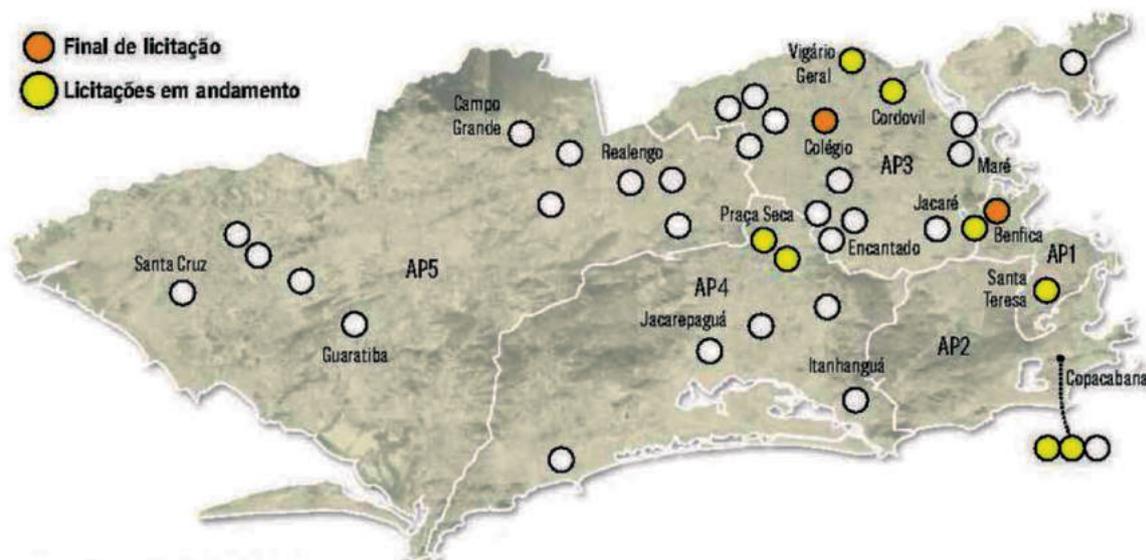
Fonte: PCRJ, 2011b.

\* Obras iniciadas antes da gestão Eduardo Paes, mas que aparecem no relatório do Morar Carioca.

Na mesma reportagem havia opiniões divergentes de “especialistas”, dentre elas, uma afirmava que “a urbanização é bem-vinda e as remoções também”, esperando que a prefeitura tivesse previsto “a retirada de comunidades localizadas em áreas de preservação ambiental permanente”. A previsão/sugestão se consumou e o Plano Diretor de 2011 não somente condenou a relação/sobreposição de áreas de especial interesse social e ambiental, como mapeou os “conflitos” a serem resolvidos.

Para Gonçalves (2013, p. 348), há uma distinção marcante entre o Morar Carioca e o programa Favela-Bairro no que se refere aos reassentamentos. Este último previa que fossem evitados ao máximo e, quando necessários, não deveriam ultrapassar a 5% do total de moradias. Exemplos recentes como o do Morro da Providência, que chegou a ter quase um terço da favela sob o risco de remoção, demonstram a guinada nos critérios.

Figura 4: Grupos de favelas que seriam beneficiadas pelo Morar Carioca.



Fonte: O Globo, Caderno Rio, 18/05/2014, p. 13.

Além disso, o governo Paes pautou o retorno do princípio de que as favelas devem ser urbanisticamente congeladas, com os parâmetros de ocupação e os critérios de regularização fundiária instituindo uma lógica de controle efetivo da expansão horizontal e vertical, sem ao menos cogitar a possibilidade de um crescimento regulado, tentando respeitar padrões de ocupação existentes. Tal princípio pode ser observado no conteúdo do Decreto no 33.648, de 11 de abril de 2011, que revogou todos os anteriores que regulavam a construção em favelas declaradas como Áreas de Especial Interesse Social – AEIS. Para Gonçalves (2013, p. 349), anacronicamente, o decreto proíbe qualquer nova construção ou reforma nas edificações existentes em favelas. Segundo o autor, mesmo que sua aplicação seja improvável, o conteúdo revela as mudanças atualmente em vigor.

Cabe ressaltar que, no período em análise, as remoções foram intensamente praticadas pelos poderes públicos na cidade do Rio de Janeiro. Entre 2009 e 2015, por diferentes motivos, 22.059 famílias (aproximadamente 77.206 pessoas) foram removidas. Do número apresentado, estima-se que 4.120 famílias tenham sido removidas em função de obras diretamente vinculadas aos megaeventos. Outras permaneceram sob a mesma ameaça. De acordo com o último relatório do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2015, p. 20), embora estivessem claras as motivações relacionadas ao projeto “Rio Cidade Olímpica”, as informações foram mascaradas por justificativas como prevenção de risco e preservação ambiental. Portanto, parece não ter sido por acaso que o Plano Diretor de 2011 previu mecanismos que viabilizassem juridicamente tal discurso.

Por fim, é importante citar o programa UPP Social, também a cargo da Prefeitura, e que no Plano estratégico 2013-2016 foi apresentado como uma iniciativa a fim de assegurar a consolidação da paz e efetivar a integração urbana, social e econômica das favelas ao conjunto da cidade. O desafio era estender a qualificação da provisão dos bens e serviços públicos às áreas pacificadas. Uma unidade de gestão vinculada ao Instituto

Pereira Passos seria dedicada à coordenação de investimentos e políticas municipais, à articulação de parcerias com outras esferas de governo, setor privado e sociedade civil, e à criação de canais de participação junto às lideranças e moradores.

## 4. Análise geral dos programas UPP e Morar Carioca

Os dois programas apresentaram a “integração” como fundamentos do discurso. Porém, é importante destacar que as propostas tanto de integração social (UPP) quanto de integração urbanística (Morar Carioca) se apresentaram vinculadas a outra: a de integração econômica. A instalação das unidades de polícia pacificadora precedeu e, de certa maneira, condicionou a implantação do Morar Carioca. Os procedimentos adotados após a instalação da UPP deram ênfase à regularização/formalização da favela por meio da expansão da cobertura de serviços, com a incorporação de novos clientes às empresas concessionárias. Estudos recentes como os de Cunha & Mello (2012) e Pilo’ (2015) abordam os conflitos advindos desse processo de “priorização” da regularização urbanística por meio da substituição de práticas “informais” de acesso aos serviços, em especial após a instalação das UPP.

Dependendo da localização das favelas, notadamente as da Zona Sul, a combinação da pacificação com a formalização do acesso aos serviços, que impõe um considerável aumento nos gastos familiares, levou imediatamente a dois efeitos simultâneos: a valorização imobiliária, no entorno e no interior das favelas; e a ameaça de remoção branca, pela mudança no perfil dos moradores, de acordo com a renda.

O Secovi-Rio acompanhou as primeiras instalações de UPP em favelas cariocas e, em 2012, calculou uma valorização média de 30 a 40% nos bairros de sua vizinhança (Figura 5). O “efeito UPP” sobre o mercado imobiliário continuou sendo registrado em dezembro de 2013, quando era apontado 15% de crescimento no preço médio dos imóveis da cidade, desde 2008, diretamente vinculado à política de segurança<sup>12</sup>. Também em dezembro de 2013 se apontava o crescimento entre 25 e 30% dos negócios em áreas pacificadas<sup>13</sup>, por exemplo, com a formalização de “biroscas”, que se transformaram em restaurantes, muitos dos quais passando a integrar os guias gastronômicos e turísticos da cidade. O incentivo ao empreendedorismo nas favelas contou com o acompanhamento da UPP Social e o apoio do SEBRAE-RJ. Apesar de muito festejado na mídia, tal processo aparentemente não teve seu alcance ampliado, inclusive com “retrocessos”, parcialmente devido às mudanças na conjuntura política e econômica do país, mas também em função das especificidades das propostas oficiais para determinadas áreas.

O “pacote de benefícios” proporcionados pelas UPP integrou uma sequência de reportagens de O Globo, em dezembro de 2013, abordando a diminuição do índice de homicídios<sup>14</sup>, que nas favelas pacificadas era de 8,7 por 100 mil habitantes, enquanto no Brasil era de 24,3 por 100 mil, não havendo estado ou capital com taxa abaixo de 10. Levantamento inédito, feito a partir de estatísticas do Instituto de Segurança Pública (ISP), revelou que em sete das 29 favelas pacificadas analisadas – Santa Marta, Chapéu Mangueira, Babilônia, Ladeira dos Tabajaras, Morro dos Cabritos, Formiga e Salgueiro –

---

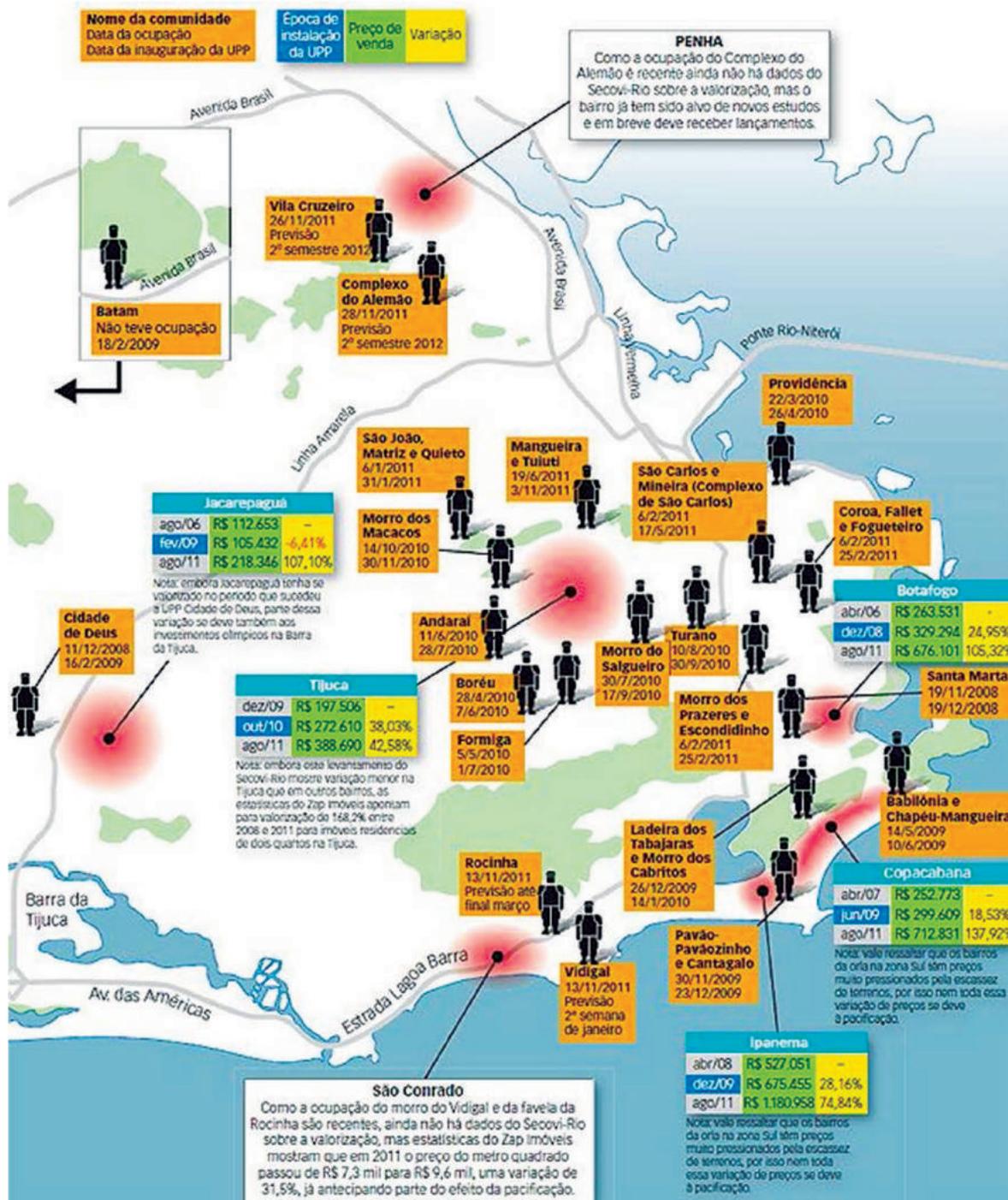
12 Fonte: <http://oglobo.globo.com/rio/efeito-upp-na-valorizacao-de-imoveis-chega-15-11021226#ixzz3m1RoSECQ>. Acesso em 15/01/2016.

13 Fonte: <http://oglobo.globo.com/rio/negocios-em-areas-pacificadas-crescem-ate-30-em-5-anos-11009521#ixzz3m1VuaIqM>. Acesso em 15/01/2016.

14 Fonte: <http://oglobo.globo.com/rio/taxa-de-homicidios-em-upps-quase-13-da-media-nacional-11004359#ixzz3m1WZFUxz>. Acesso em 15/01/2016.

não foi registrado sequer um assassinato no ano de 2012<sup>15</sup>. Nas outras 22 favelas com UPP houve 22 mortes, mas a tendência era de queda, pois foram seis a menos que em 2011.

Figura 5: UPP e valorização imobiliária em 2012, registro do SECOVI-RIO para imóveis residenciais de dois quartos, antes e depois da ocupação.



Fonte <http://construcomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/127/o-efeito-upp-a-pacificacao-de-favelas-no-rio-282612-1.aspx>. Acesso em 17/09/2015.

15 Em dezembro de 2013 já haviam sido implantadas 36 UPP, que beneficiavam diretamente 540,5 mil pessoas. Os dados levantados na reportagem levavam em conta apenas os registros de 18 UPP, que abrangiam 29 favelas.

A sequência de reportagens também incluiu uma entrevista com o então secretário de segurança do estado do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame (em 13/12/2013)<sup>16</sup>, que defendeu reformas urbanas profundas nas favelas pacificadas, como a implantação de infraestrutura de saneamento e abertura de vias. Porém, o secretário vinculou as melhorias urbanísticas diretamente ao “tema das remoções”, afirmando que:

Hoje remoção é tabu, é palavra proibida, porque colocaram ideologia no debate. Hoje há conhecimento, tecnologia e solução urbanística para dar esta guinada definitiva.

Mirando o futuro, Beltrame indagava o que seria da favela em vinte anos, condicionando a mudança efetiva da realidade à exigência de que algumas famílias trocassem de endereço “para a obra passar”. Assim, os ganhos seriam irreversíveis para dezenas de milhares de famílias pobres, fora “os ganhos indiretos para a cidade”. Mas para fazer a “intervenção de verdade” era necessária a “discussão das remoções”, o assunto precisava entrar em pauta. O secretário disse que o governo do estado não estava autorizado a “mover uma palha”, porque os conflitos na justiça paralisavam tudo. E não era mais possível conceber o Rio sem as UPP, “sem os alívios que elas trouxeram”. Mas, sozinho, o executivo estadual não tinha força para “mudar a cara da favela. Mudar de verdade”, pois havia centenas de ações judiciais impedindo os avanços. Citou o teleférico da Providência, que estava pronto, mas uma ação judicial proibia o seu funcionamento.

O secretário apontava para a necessidade de intervir no adensamento da favela e na sua estrutura de ocupação, de certa maneira apontando sua transformação formal como condição para o sucesso da UPP, tendo como espelho o restante da cidade. É um discurso que reforça as propostas de urbanização produzidas pelo “Morar Carioca”, algumas com intervenção drástica na estrutura física existente, como a sugerida para o Morro da Providência.

Em outra reportagem de O Globo (12/12/2013)<sup>17</sup>, especialistas como Alba Zaluar, Cláudio Ferraz e Ignácio Cano apontavam para o que logo depois se confirmou como o início da crise de desmoralização da polícia, ou seja, de legitimidade do poder público/policial; conseqüentemente, de credibilidade do programa, em função da evidenciação de casos nos quais se constatava a adoção de práticas policiais distintas às enunciadas nos discursos oficiais<sup>18</sup>. Ainda contavam negativamente a não efetivação dos serviços e projetos sociais complementares à ação policial, além das complexas disputas e os muitos interesses contrários ao sucesso da UPP.

Os sinais de esgotamento das práticas discursivas que fundamentaram o programa se acentuaram com a, posteriormente frustrada, ocupação do Complexo da Maré, no início de abril de 2014. A estratégia montada se configurou em uma operação de guerra, que expôs a opção pelo uso voluntário da força e do aparato coercitivo do Estado, em negação ao discurso da pacificação e da polícia de proximidade.

Segundo Itamar Silva<sup>19</sup>, o programa Unidades de Polícia Pacificadora foi pensado para pequenas favelas no entorno do “cinturão olímpico”, mas logo se tornou um “desejo de consumo do carioca”, morador ou não de favelas, como solução para a violência. O Estado

---

16 Fonte: <http://oglobo.globo.com/rio/beltrame-sobre-5-anos-de-upp-daqui-20-anos-que-sera-da-favela-11056774#ixzz3m1TJfD5p>. Acesso em 15/01/2016.

17 Fonte: <http://oglobo.globo.com/rio/especialista-upps-precisam-ter-confianca-da-populacao-para-obter-resultados-11044789#ixzz3m1V8857u>. Acesso em 15/01/2016.

18 Casos como o desaparecimento de Amarildo, morador da Rocinha, e a onda de protestos que aconteceram em meados de 2013 colocaram em xeque a UPP e o próprio governo estadual.

19 Entrevista de Itamar Silva a Martha Neiva Moreira, do Canal IBASE, em 26/03/2014. Disponível em: <http://www.canalibase.org.br/o-projeto-das-upps-nunca-teve-definicao-clara>. Acesso em 02/10/2015.

incorporou essa demanda, mas fragilizou a proposta ao não adequá-la a situações mais difíceis de enfrentar, sem perder o respeito aos direitos humanos. Por outro lado, a UPP se tornou muito rapidamente uma bandeira política e a sociedade acreditou cegamente no seu sucesso. Não houve tempo para maturação e nem disposição para análises e avaliações críticas, o que poderia ter resultado em ajustes necessários. O próprio Estado acreditou nisso, incensado pela mídia a uma experiência exitosa, expondo-a para o país e para o mundo como uma alternativa de enfrentamento à violência e ao tráfico nas favelas.

Itamar destacou que ainda não se podia dizer que não deu certo, mas havia sérias críticas a serem feitas, já que a modelagem da UPP exigiria um efetivo policial muito grande. Por exemplo, na favela Santa Marta (primeira UPP instalada, em dezembro de 2008) foi previsto inicialmente um grupo de 120 policiais, para aproximadamente 6 mil moradores. Ficou claro que a dimensão do efetivo anunciada ali não suportaria a expansão do projeto. Ou seja, para uma favela de 60 mil habitantes seria necessária sua multiplicação por dez, e isso não ocorreria. Outra questão é que os policiais que foram para a Santa Marta eram novos e, portanto, não “viciados na corrupção”, e o Estado também não conseguiu sustentar isso durante muito tempo, pois não formou uma quantidade suficiente de novos policiais. Em decorrência, surgiu o problema de, na mídia, se construir uma imagem do bom policial (o novo) contraposta à do mau policial (o antigo), o que resultou em uma disputa interna dentro da corporação. De um lado, os novos e bons policiais e, de outro lado, os antigos taxados de corruptos. Porém, os antigos policiais estão em toda a cidade e são eles que têm o controle sobre a rede do tráfico e que conhecem a dinâmica que alimenta a corrupção. Para eles, ser policial é ter uma arma na mão e partir para o enfrentamento, e o que estava colocado para a UPP era bem diferente disso.

Para Itamar, ainda não se conseguiu construir uma política de segurança diferenciada nas favelas e está mais do que claro que a UPP e o tráfico convivem hoje no mesmo território. O próprio secretário de segurança já havia dito que as UPP iriam retirar os armamentos, mas não acabar com o tráfico. O armamento visível se consegue retirar, mas isso não significa que o Estado consiga algum controle sobre o território, que depende muito do tamanho da favela e dos pactos que se estabelecem. Há interesses, geografias e disputas em jogo.

Ou seja, existem demandas e dinâmicas locais que os policiais da UPP têm que entender, não havendo clareza sobre o papel que devem cumprir para respeitar as lutas que já eram travadas. Uma efetiva política de segurança, portanto, deveria promover a construção antecipada de um diálogo com as organizações e lutas locais, pois nem tudo é dinâmica estabelecida pelo ou para o funcionamento do tráfico, como se imagina a partir de uma visão externa e preconcebida da favela.

Como já é possível constatar, embora o “tema das remoções” viesse rondando a mídia em falas de especialistas e de autoridades (como o secretário estadual de segurança), o programa Morar Carioca não podia se pautar diretamente em propostas radicais de intervenção sem fundamentar-se em justificativas plausíveis. Tais justificativas foram construídas por meio do discurso do risco geológico, que ameaçavam a segurança e a vida dos próprios moradores de favela; e o discurso da preservação ambiental, lançado como responsabilidade coletiva para a garantia da sustentabilidade urbana.

Um terceiro discurso foi produzido no contexto de exceção criado pela realização de megaeventos na cidade: o da grande oportunidade de transformação efetiva da realidade, que dependia do sacrifício de alguns para benefício de todos. As transformações urbanas pensadas como possibilidade de encurtamento do caminho para realizações maiores, ou seja, a previsão e a antecipação do futuro.

Neste sentido, o discurso da integração se tornou mais poderoso com o lançamento de uma meta de intervenção que alcançaria todas as favelas da cidade em curto período de tempo. De certa maneira, a utilização inicial do mesmo *modus operandi* do programa Favela-Bairro,

que embora tenha frustrado expectativas, não produziu maiores problemas além de ter sido bem sucedido e aceito em muitas favelas, como já foi dito, serviu como boa estratégia de convencimento e de obtenção de apoio de diversos segmentos da sociedade civil.

Além do mais, é notório que a inserção nas redes de consumo de bens e serviços públicos não é totalmente rechaçada pelos moradores de favelas, como se difunde no senso comum, mas reivindicada como um direito, porém com tratamento diferenciado, inclusive em função do longo período de manutenção do déficit urbano pela falta de investimento do Estado. No entanto, quando se parte da prioridade de formalizar sem atender a uma lógica de diferenciação, o resultado previsível é um impacto brusco (tendendo para o negativo) sobre as dinâmicas socioeconômicas estabelecidas. Portanto, a análise dos programas de intervenção deve passar fundamentalmente pelo questionamento do que, de fato, pretendem garantir, modificar ou produzir. Deve-se também atentar para sobre quais aspectos de sua realidade os moradores de favelas querem igualmente garantias, mudanças ou novas realizações. Racionalidades externas e internas se cruzam e interferem na avaliação da efetividade das políticas públicas sobre as favelas.

## Referências bibliográficas

- ALERJ. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2008.
- ANISTIA INTERNACIONAL. *Você matou meu filho!* Homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.
- COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. *Olimpíadas Rio 2016: os jogos da exclusão*. Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.
- CUNHA, Neiva Vieira da; MELLO, Marco Antonio da Silva Mello. A UPP e o processo de urbanização na favela Santa Marta: notas de campo. In MELLO, Marco Antonio da Silva Mello et al (orgs.). *Favelas cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 433-475.
- FREIRE, Américo; FREIRE-MEDEIROS, Bianca e CAVALCANTI, Mariana (Orgs.). *Lu Petersen: militância, favela e urbanismo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- FREIXO, Marcelo. Participação no programa *Roda Viva*, de 14/05/2012. Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QdY5iEoGYUQ>. Acesso em 24/02/2016.
- GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas; Ed. PUC-Rio, 2013.
- PILO', Francesca. *La régularisation des favelas par l'électricité. Un service entre Etat, marché et citoyeneté*. Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2015. (Tese de Doutorado)
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo 2013-2016*. Rio de Janeiro: PCRJ, 2013a.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar no 111 de 1º de fevereiro de 2011*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011a.
- \_\_\_\_\_. *Programa Morar Carioca: Obras em andamento – Fase 1*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Habitação, 2011b.
- \_\_\_\_\_. *Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo 2009-2012*. Rio de Janeiro: PCRJ, 2009.
- RODRIGUES, Eduardo. *Rio-verão-2014: quando extinguir o Comando Vermelho passa a ser a novíssima solução para a questão da violência urbana carioca*. Publicado em 10 de abril de 2014. Disponível em: <https://capitalismoemdesencanto.wordpress.com/2014/04/10/rio-verao-2014-quando-extinguir-o-comando-vermelho-passa-a-ser-a-novissima-solucao-para-a-questao-da-violencia-urbana-carioca-1a-parte>. Acesso em 01/08/2016.
- TAVARES, Ricarda Lucilia Domingues. *O valor do lugar e o lugar do valor na formação e afirmação das favelas cariocas*. Niterói-RJ: Universidade Federal Fluminense, 2016. (Tese de Doutorado)
- VALENTE, Julia. *UPPs: governo militarizado e a ideia de pacificação*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

# O processo de valorização da escola como fundamento para intervenção no ambiente construído e na qualidade do lugar de aprendizagem

*Rafael Ferreira Diniz Gomes<sup>1</sup>  
Giselle Arteiro Nielsen Azevedo<sup>2</sup>*

## RESUMO

A história da arquitetura escolar carioca demonstra que as soluções adotadas desde as primeiras unidades em meados do século XIX até os dias de hoje, possuem características de projeto padrão. Nos séculos passados, os edifícios escolares implantados no meio urbano dialogavam com o entorno expressando seu valor como marcos referenciais daquele contexto político sociocultural. No entanto, muitos desses edifícios ainda hoje se mantêm em uso, com a mesma função original educativa. A partir da aplicação conjunta dos conceitos, métodos e instrumentos de pesquisa relacionados à avaliação do ambiente construído, essa pesquisa procura verificar as condições de adaptabilidade de usos em uma escola de ensino fundamental da cidade do Rio de Janeiro. Através da valorização do patrimônio escolar e sua memória, procura-se justificar e condicionar, a partir de diretrizes projetuais, a permanência espaço-temporal dessa instituição. Esse estudo propõe que os processos de valorização da escola acontecem através do relacionamento dos conceitos de diversas pesquisas que tratam da interação usuário-ambiente escolar, para a construção do lugar de aprendizagem. Como resultados, percebeu-se que no geral a arquitetura escolar (inclusive a contemporânea) ainda não dialoga com os objetivos da educação, ponto chave para a sua permanência no contexto urbano e valorização social.

**PALAVRA-CHAVE:** Arquitetura escolar; Avaliação Pós-Ocupação; Representações sociais; Memória.

## ABSTRACT

The history of Rio's school architecture shows that the solutions adopted from the first units in the mid-nineteenth century to the current days have standard design characteristics. In the past centuries, the school buildings implanted in the urban environment were in dialogue with the environment expressing their value as reference frames of that socio-cultural political context. However, many of these buildings still remain in use, with the same original educational function. Based on the joint application of concepts, methods and research instruments related to the evaluation of the built environment, this research seeks to verify the adaptability conditions of uses in a primary school in the city of Rio de Janeiro. Through the valorization of the school heritage and its memory, to justify and condition, from the design guidelines, the space-time permanence of this institution. This study proposes that the processes of valorization of the school happen through the relationship of the concepts of several researches that deal with the user-school environment interaction, for the construction of the Learning place. As a result, it was noticed that in general school architecture (including contemporary architecture) still does not dialogue with the objectives of education, a key point for its permanence in the urban context and social valorization.

**KEY-WORDS:** School architecture; Post-occupation evaluation; Social representations; Memory.

1 Mestre, Doutorando PROARQ/FAU/UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ - Brasil. Email: raffa.arq@globo.com

2 Dr., Professora Associada PROARQ/FAU/UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ - Brasil. Email: gisellearteiro@globo.com

# 1. Introdução

É inegável e indiscutível a função social da escola para formação integral do ser humano. O edifício escolar, palco de todas essas atividades, tem papel preponderante para a socialização e a construção do conhecimento de crianças e jovens. Pensar sobre a qualidade dos ambientes que compõem a escola significa fortalecer as funções socioeducativas dessa instituição e a garantia do atendimento aos requisitos básicos de desenvolvimento dos seus usuários. A imagem da instituição escolar é impregnada de simbolismos e significados; a escola não é um elemento neutro na paisagem urbana. Pelo contrário, ao fazer parte de um contexto histórico, político e social, através da sua materialidade e presença no traçado urbano, podemos compreender um pouco a sociedade da qual fazemos parte. Em muitos casos, a permanência espaço-temporal da arquitetura, é a única porta de acesso aos mundos que já não existem, além do nosso imaginário, mas que insistem em emergir em nossas vidas de tempos em tempos. As escolas constituem importantes documentos para compreender o contexto sociocultural de determinado momento histórico.

Ao longo dos últimos anos, tem-se revivido inúmeras discussões e reflexões acerca do ensino no Brasil. As propostas pedagógicas atuais se distanciam do perfil adotado pelas escolas do século XIX e do começo do século XX. Segundo Azevedo (1995), naquela ocasião, as escolas possuíam uma proposta pedagógica mais severa e inflexível, com métodos de ensino mais rígidos, como o distanciamento de professores e alunos, através da simples disposição de mobiliários, com carteiras fixas dispostas em fileiras. O professor, por sua vez, ministrava suas aulas sobre tablados, impondo assim uma superioridade perante os alunos.

De modo a acompanhar as novas tendências educativas do município do Rio de Janeiro, deve-se analisar até que ponto o arranjo espacial e a arquitetura das escolas de ontem<sup>3</sup>, com excelente qualidade construtiva e arquitetônica, têm potencial de atualização dos seus usos e adequabilidade à mutabilidade do ensino. Diferentemente das práticas pedagógicas, que são mais transitórias, devido aos constantes processos de evolução, reciclagem e adaptação aos diferentes contextos políticos e sociais, a arquitetura é permanente. Possui um forte caráter espaço-temporal, traduzido em solidez e durabilidade. Nesse contexto, em que muitas pesquisas surgem com objetivo de levantar a discussão dos processos de projeto para a formulação dos novos edifícios escolares, com vistas aos novos conceitos pedagógicos, *o que fazer com as instituições de ensino dos séculos passados, que permanecem ainda ativas nos dias de hoje?* Essa inquietação constitui então o principal questionamento desse artigo.

A partir da aplicação conjunta dos conceitos, métodos e instrumentos de pesquisa relacionados à Avaliação Pós-Ocupação (APO) com abordagem experiencial, essa pesquisa, como parte de uma investigação em mestrado acadêmico concluído no ano de 2016, procura avaliar as condições de permanência e adaptabilidade de usos dessas instituições nos dias de hoje. Essa verificação se deu através da análise da organização espacial de uma edificação escolar com projeto-tipo do estilo Neocolonial, considerando a valorização do patrimônio escolar, para justificar e condicionar, a partir de um conjunto de diretrizes, a permanência espaço-temporal dessas instituições, enquanto marcos referenciais da arquitetura escolar e história da cidade do Rio de Janeiro.

Os pressupostos teóricos, por sua vez, versaram sobre conceitos de diversos campos do conhecimento, que tratam da interação usuário-ambiente escolar, tais como a Arquitetura, a Pedagogia, a Psicologia Social, a Psicologia Ambiental, a Geografia Humanística,

---

3 Adotaremos a expressão “escolas de ontem”, como as instituições escolares implantadas no município do Rio de Janeiro nos primeiros períodos de expansão da educação pública, datadas de períodos bem distantes da atualidade, mais precisamente entre 1870 até 1945.

entre outros. Essa pesquisa se baseia em três referências fundamentais: o conceito de Representações sociais de Moscovici (1978; 2015); os conceitos de espaço e lugar, e territorialidade por Tuan (1974; 1983) e Sommer (1973); e o conceito de Memória Coletiva por Halbwachs (1990). Ao considerar esse referencial teórico, entende-se que os processos de valorização do ambiente escolar são influenciados pelas representações desses espaços, que se feitas de forma positiva, podem estabelecer relações de pertencimento, afetividade e filiação com o lugar - característica fundamental para sua preservação. A escola como lugar de memória coletiva, principalmente os edifícios escolares históricos, pode contribuir com os processos de formação de identidade social, para a constituição do Lugar de Aprendizagem.

O artigo está estruturado em três etapas, a primeira representa a fundamentação teórica da pesquisa propriamente dita com a abordagem multidisciplinar da pesquisa, através do relacionamento das abordagens de representações sociais, o conceito de lugar e espaço pessoal, e memória coletiva, constata-se a importância da interação usuário-ambiente escolar para a construção do Lugar de aprendizagem. A segunda etapa refere-se à apresentação dos materiais e métodos da pesquisa de campo - a Avaliação Pós-Ocupação com uma abordagem multimétodos. Procurou-se relacionar a fundamentação teórica com a escolha da metodologia de análise e os instrumentos de pesquisa utilizados nos estudos de caso a fim de responder as principais questões dessa pesquisa. Por fim, na terceira etapa é apresentado o estudo de caso da pesquisa, descrevendo inicialmente o contexto histórico da instituição e o momento atual em que se encontra. Em seguida, a aplicação dos instrumentos de Avaliação Pós-Ocupação. Pretende-se mostrar os resultados obtidos com a aplicação dos instrumentos, através do cruzamento dos dados e as recomendações para a adequação de uso dos espaços escolares analisados, sob a forma de matriz (matriz de descobertas e matriz de recomendações).

## **2. O processo de valorização do ambiente escolar**

O questionamento sobre a qualidade de vida no ambiente construído vem sendo sustentado por diversas pesquisas na área de Arquitetura, Urbanismo e da Psicologia ambiental. A colaboração entre essas disciplinas oferece diversas possibilidades para o estudo das relações psicológicas e psicossociais entre o homem e o meio em que ele se insere. Nesse sentido, Duarte (2002) atenta para a questão de que a arquitetura não é apenas a delimitação de um espaço físico, mas é também um fechamento cultural, e o ato de projetar significa buscar a satisfação de várias expectativas do homem em relação ao seu ambiente, seja permitindo o livre desempenho de suas atividades, seja proporcionando melhores condições de conforto ambiental, proporcionando a geração de afetos e a atribuição de significados ao lugar.

Del Rio (2002) aponta para o fato de que antes da intervenção projetual e da ação ambiental, é primordial o entendimento das necessidades e expectativas dos usuários para com o ambiente construído. Em suas palavras, “é preciso que estejamos conscientes das consequências previstas dessas ações e dos seus reflexos psicossociais para a sociedade futura” (DEL RIO, 2002, p. 203).

No campo da Psicologia Social e do estudo dos significados, a *Teoria das Representações Sociais* tem sido amplamente estudada e utilizada para compreender os diversos significados dados aos ambientes. “A possibilidade de ligação entre as teorias do lugar e as teorias desenvolvidas pela Psicologia Social acrescenta elementos importantes para a compreensão e avaliação das transações do sujeito e os ambientes” (SAGER, 2002, p. 28).

A seguir, são apresentados alguns conceitos dessa teoria, procurando entender como os processos de representação podem auxiliar na reflexão sobre a importância dos espaços

escolares e como esse artefato social com todo o seu caráter simbólico é percebido e vivenciado por seus usuários.

### 2.1 Representação social do edifício escolar

A teoria das Representações sociais surgiu na Europa, mais precisamente na França, em meados do século XX, quando o psicólogo Serge Moscovici preocupou-se em estudar as representações dos franceses sobre os termos da psicanálise. A partir desse ponto ele pôde compreender que, na falta de uma linguagem específica que permitisse as pessoas definirem algum acontecimento, características ou comportamentos, elas se apropriavam de termos não tão usuais para expressarem seus pensamentos. Os indivíduos pensam através de uma linguagem. As palavras e seus significados são utilizados para classificar coisas, pessoas e atitudes. Essas classificações, portanto, são baseadas nas representações sociais, da imagem simbólica com que as pessoas compreendem o mundo (o sentido figurado, ou conotativo da linguagem, é resultado de representações). Assim, segundo sua visão, “todos os sistemas de classificação, todas as imagens e todas as descrições que circulam dentro de uma sociedade, mesmo as descrições científicas, implicam um elo de prévios sistemas e imagens”.

Representações sociais são sistemas de valores, noções e práticas com duas funções principais: primeiro, estabelecer uma ordem que permita aos indivíduos orientarem-se e manterem-se donos de seu mundo material e, segundo, facilitar a comunicação entre os membros de uma comunidade, provendo-os com um código para nomear e classificar aspectos de seu mundo e sua história individual e em grupo. (MOSCOVICI, 1978, p. 23)

As representações sociais são entidades quase tangíveis. Elas circulam, se entrecruzam e se cristalizam continuamente, através duma palavra, dum gesto, ou duma reunião, em nosso mundo cotidiano. Elas impregnam a maioria de nossas relações estabelecidas, os objetos que nós produzimos ou consumimos e as comunicações que estabelecemos. (MOSCOVICI, 1961;1976, apud. MOSCOVICI, 2015, p. 10).

O termo “escola (*do latim schola*)” no dicionário de língua portuguesa é definido como “casa ou estabelecimento em que se ministra ensino de ciências, letras ou artes”, ou ainda “conjunto de alunos e professores”. Levando-se em consideração somente essas duas definições, então temos para um mesmo significante, dois significados distintos, um que associa o termo “escola” a um objeto físico, material, um ambiente e suas atividades, enquanto que o outro faz uma referência aos usuários, conjunto de pessoas. As representações de escola feitas no âmbito social levam em consideração a relação entre ambiente e seus prováveis usuários.

O prédio escolar se confunde com o próprio serviço escolar e com o direito à educação. Embora colocado no rol dos itens secundários dos programas educativos, é o prédio da escola que estabelece concretamente os limites e as características do atendimento. E é ainda esse objeto concreto que a população identifica e dá significado. (LIMA, Mayumi Souza,1995, p. 75.).

Ao mesmo tempo em que exerce a função de abrigar a dinâmica do ensino, a escola constitui-se como um símbolo do estado ou das elites, polo disseminador da cultura adotada como oficial. Desde que o ensino básico tornou-se obrigatório no Brasil (Constituição Imperial de 1824), a imagem arquitetônica da escola pública sempre foi objeto de divulgação política do poder instituído junto à população. Nos governos populistas esta aproximação fez-se mais forte, embasada por grandes projetos pedagógicos que se refletiam na arquitetura como programa e, ao mesmo tempo, utilizavam-na como símbolo.

Entendendo o edifício escolar como instituição social que contém significados na sua arquitetura, como uma espécie de símbolo no contexto urbano e social, ele está ligado a um processo cognitivo que permite à sociedade compreendê-lo e relacioná-lo no próprio traçado urbano. A arquitetura escolar, portanto, deveria representar e comunicar a “ideia” de escola que alguns grupos sociais concebem. Essa visão seria o produto da representação social. Então, segundo essa teoria, a representação social é o sinal e a reprodução de um objeto socialmente identificado (como a escola) e o ato de representar facilita a tarefa de decifrar, predizer ou antecipar os atos de um indivíduo ou grupo relacionados àquele objeto (ato político). (MOUSSATCHE et al., 2002).

Segundo Moussatche et al. (2002), de acordo com essa teoria, as propostas arquitetônicas do edifício escolar – materiais, visíveis e quantificáveis – apresentados à sociedade constituem uma objetivação concreta do poder público a uma idealização abstrata da instituição escola, construída no âmbito psicossocial dos grupos que a concebem. Ou seja, mesmo que os futuros usuários do edifício escolar não sejam levados em consideração ainda nas fases iniciais do projeto de arquitetura, o edifício vai acabar sendo projetado para se adequar as necessidades desses usuários, que são de certo modo, representantes de uma cultura.

## **2.2 Arquitetura escolar – lugar, espaço e tempo**

O estudo da teoria das representações sociais nos permite enxergar que inevitavelmente cada indivíduo nasce em um mundo carregado de conceitos, visões e pensamentos preconcebidos, e que certamente, definem o modo como enxergamos e vivenciamos os espaços por onde se desenvolvem as nossas relações sociais. O ser humano, ao experimentar o seu espaço de vivência, assim como os espaços de aprendizagem, adquire respostas, estímulos, que aos poucos vão definindo sentimentos como afetividade ou repulsa na interação usuário-ambiente.

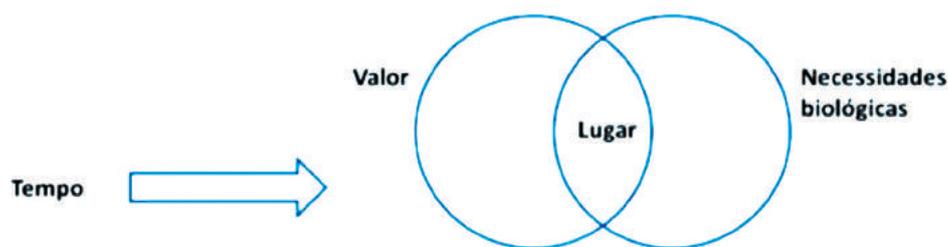
Através das pesquisas do geógrafo Yi-Fu Tuan (1983), na Geografia Humanística, surgem as origens e definições dos conceitos de “lugar” e “espaço”. “Lugar” seria então o “espaço ocupado”, ou seja, habitado e o processo de transformação do espaço em lugar passaria pela perspectiva experiencial.

O autor define a experiência como termo que abrange os diferentes modos como o ser humano constrói seu conhecimento e sua realidade. A experiência do lugar está intimamente ligada à capacidade de aprender a partir da própria vivência, que pode se tornar real através da exploração dos sentidos, desde o tato, passando pela audição, olfato e paladar, até a percepção visual, como também da leitura simbólica desse lugar.

Na abordagem de Tuan (1983) o conceito de espaço frequentemente se funde com o de lugar, uma vez que as duas categorias não podem ser compreendidas uma sem a outra. Segundo o autor, o que começa como um espaço indiferenciado, transforma-se em lugar à medida que o conhecemos melhor e o dotamos de valor. “Quando o espaço nos é inteiramente familiar, torna-se lugar”. Tuan ainda relaciona o Tempo e o Lugar de três formas: adquirimos afeição a um lugar em função do tempo vivido nele; o lugar seria uma pausa na corrente temporal de um movimento, ou seja, o lugar seria a parada para o descanso, para a procriação e para a defesa; e por último, o lugar seria o tempo tornado visível, isto é, o lugar como lembrança de tempos passados, pertencente à memória.

A experiência de espaço e tempo é principalmente subconsciente. Temos um sentido de espaço porque podemos nos mover e de tempo porque, como seres biológicos, passamos fases recorrentes de tensão e calma [...] quando mentalmente nos movemos no espaço, também avançamos e retrocedemos no tempo (TUAN, 1983, p. 132).

Figura 1 – esquema gráfico sobre o conceito de Lugar segundo Tuan.



Fonte: Reis-Alves (2007), adaptado pelos autores

Através dos conceitos de espaço e lugar, como podemos compreender o processo de transformação do espaço escolar em lugar de aprendizagem? Azevedo (2012) dá algumas pistas. Através do reconhecimento de que a criança é o principal usuário da escola, a reflexão sobre as suas necessidades de desenvolvimento – físico, afetivo e intelectual – torna-se essencial requisito para a formulação do ambiente educacional.

Sanoff (1994), através do conceito de “escola responsiva” relaciona os ambientes de aprendizagem com a imagem do lugar do conhecimento, substituindo a imagem de que a escola é um ambiente neutro que armazena crianças e adultos. Através das metodologias de projeto participativo<sup>4</sup>, entende que o melhor caminho para projetar espaços adequados ao uso das pessoas (e isso inclui a arquitetura escolar), é tentar compreender o que é importante para elas, tal como parte fundamental do processo de projeto. Então, se quisermos avaliar a percepção que as crianças têm do espaço escolar, algumas questões devem ser respondidas: qual a imagem dos ambientes educacionais na atualidade? Qual é a representação social de escola? Esses ambientes reconhecem as necessidades dos seus usuários?

### 2.3 Escola: Lugar de Memória

O edifício escolar, como ambiente construído imbricado de relações sociais, ao reunir num mesmo espaço um determinado número de pessoas de um bairro ou cidade, possui nessa característica a base fundamental da construção de memória coletiva. Entende-se por memória coletiva o conjunto de memórias individuais de um grupo social. Esse conceito foi criado por Maurice Halbwachs, sociólogo francês, primeiro estudioso das relações de memória e história pública.

Halbwachs (1990) enfatiza que o fator social da memória precede o fator individual. Segundo essa abordagem, a memória individual existe sempre a partir de uma memória coletiva, e ela depende das relações de convívio estabelecidas nos variados quadros sociais. As nossas impressões dos lugares, das pessoas e dos objetos, da nossa realidade, são apoiadas não só em nossas lembranças, mas também sobre as lembranças dos outros. A influência das experiências de vida de outras pessoas orienta nossas percepções das coisas, de modo que elas não são mais um fenômeno individual, e sim coletivo.

Nossas lembranças permanecem coletivas, e elas nos são lembradas pelos outros, mesmo que se trate de acontecimentos nos quais só nós estivemos envolvidos, e com objetos que só vimos. É porque, em realidade, nunca estamos sós. Não é necessário que outros homens estejam lá, que se distingam materialmente de nós: porque temos sempre conosco e em nós uma quantidade de pessoas que não se confundem. (HALBWACKS, 1990, p. 26)

4 Metodologia proposta por Henry Sanoff, arquiteto e professor titular da School of Design, North Carolina State University e autor de diversos livros sobre metodologias de projeto e participação comunitária. Esse método parece agir levando em consideração os saberes de todos os envolvidos no processo de projeto (conceito de desenho participativos). Segundo seus pensamentos “Os edifícios devem satisfazer as necessidades das pessoas que o usam. A gente que usa os edifícios também é experiente”

Para Halbwachs (1990) não há interações sociais que não tenham relação com um lugar. Como pano de fundo dessas interações, o lugar recebe a marca das pessoas e vice-versa e gera imagens na memória coletiva. As escolas podem ser consideradas lugar de memória porque nesses espaços são produzidas parte das memórias sociais. Diversos são os atores que compõem o ambiente escolar, que vão desde os alunos, professores e funcionários, até os pais e as comunidades locais. Essa conjunção de pessoas é palco fértil para a consolidação de conhecimentos, experiências, convivência, e essas relações estruturam nossas memórias individuais e coletivas de um determinado momento de nossas vidas.

Lembrar do espaço escolar é lembrar também do entorno, do trajeto que leva da casa à escola, percurso de descoberta e manipulação, de aventuras e perigos, de brincadeiras e desafios. É uma memória que se enraíza nos gestos de um local concreto e que se torna emblemática quando é conferida à instituição que lhe dá suporte a transmissão dos valores da nação. Remete a um tempo preciso que a lembrança nostálgica muitas vezes esgarça. É o sinal de que se reconhece e pertence a certo grupo social e a uma determinada geração. (NUNES, 2001, p. 7)

O fato é, que geralmente só é valorizado aquilo que se conhece, assim como preconiza Tuan (1983, p. 83) “o que começa como espaço indiferenciado transforma-se em lugar à medida que o conhecemos melhor e o dotamos de valor. [...] O espaço transforma-se em lugar à medida que adquire definição e significado.” E o conhecimento da história e do contexto sociocultural desses lugares de memória certamente irá contribuir com o sentido de pertencimento e filiação ao lugar.

A história das escolas, especialmente as mais antigas, tem se distanciado demais da história do indivíduo da atualidade, para que este se considere como parte dela. Se não nos consideramos como parte de um lugar, mesmo que esse lugar seja uma memória, não desenvolvemos relações íntimas com ele. Os lugares íntimos são como lugares onde encontramos carinho, onde nossas necessidades fundamentais são consideradas (TUAN, 1983). O resultado dessa falta de afetividade para com o ambiente construído de certo modo desencadeia processos de falta de identidade de desvalorização dos lugares que habitamos.

Enfim, sendo os edifícios escolares, antigos ou atuais, portadores de uma história e de uma memória carregada pelo tempo, parece que somente este fato não é suficiente para que eles sejam valorizados. É preciso que essa história e essa memória sejam compartilhadas tanto para a comunidade escolar como também para a sociedade. A construção de “lugar” baseado na “memória” parece ser um caminho para o processo de valorização do patrimônio cultural da cidade.

Assim, podemos atribuir os processos de valorização da escola ao relacionarmos os três principais conceitos analisados nessa pesquisa, conforme a imagem a seguir:

Figura 2 – o processo de valorização da escola.



Fonte: arquivo dos autores.

### 3. Materiais e Métodos

A metodologia escolhida para a pesquisa de campo é a Avaliação Pós-Ocupação (APO) através de uma abordagem multimétodos. A escolha dessa abordagem justifica-se por representar, entre outros aspectos, a importância da união entre técnicas de avaliação do ambiente construído no campo da Arquitetura com outros campos de pesquisa referentes aos estudos pessoa-ambiente, essencial na construção da qualidade do lugar.

Para atender aos objetivos do estudo, que pretende avaliar as condições de adaptabilidade de usos em escolas de ensino fundamental representativas de períodos emblemáticos da produção de arquitetura escolar carioca, e sua valorização enquanto instituição social foi escolhido um estudo de caso. Assim, de acordo com a o inventário de classificação tipológica da arquitetura escolar carioca<sup>5</sup> proposta por Rachel Sisson (1990), no período que envolve os anos de 1870 até 1945, foi selecionada a Escola Municipal Sarmiento – de estilo Neocolonial, do período da República Velha.

Na análise foram enfatizados os aspectos de funcionalidade e aspectos cognitivos relacionados à interação usuário-ambiente escolar. Foi possível entender também qual a imagem e a representatividade social da escola por seus usuários, seu grau de satisfação com o ambiente construído, além da influência do caráter histórico e cultural dessas instituições na formação da memória e identidade social, na valorização do ambiente escolar e consequentemente em sua preservação. A abordagem dos aspectos projetuais, de composição e de construção se deu na avaliação da qualidade arquitetônica e construtiva dessas instituições, e como a questão da preservação da arquitetura escolar pode favorecer ou não para a permanência espaço-temporal dessas escolas, mantendo suas funções educativas.

Para verificar as questões descritas acima, foram utilizados instrumentos de avaliação do ambiente construído, com base nas metodologias de Avaliação Pós-Ocupação de importantes grupos de pesquisa, como o Grupo Ambiente-Educação (GAE)<sup>6</sup> e o Grupo de Pesquisa Qualidade do Lugar e Paisagem (ProLUGAR)<sup>7</sup>, e suas pesquisas relacionadas aos processos de percepção ambiental, fatores culturais e relacionamento entre homem e seu ambiente.

Os métodos adotados compreenderam etapas de revisão bibliográfica, o levantamento fotográfico e a aplicação de seis ferramentas de avaliação de desempenho: análise *walkthrough*, mapa comportamental, entrevista, mapa mental, poema dos desejos e seleção visual. A documentação indireta possibilitou a revisão da literatura mediante pesquisa bibliográfica sobre os conceitos de espaço, lugar, memória e representações sociais, bem como avaliação pós-ocupação. O levantamento fotográfico, por sua vez, foi utilizado para a obtenção de imagens da área de estudo.

No tocante às ferramentas de avaliação pós-ocupação, a análise *walkthrough* e o mapa comportamental permitiram o reconhecimento do lugar e registro de rotinas e primeiras

---

5 Esse inventário tem uma proposta de investigar os edifícios situados no município do Rio de Janeiro que foram ou ainda são utilizados como escolas públicas do primeiro grau. Através da identificação e enumeração de conjuntos desses edifícios formados com base em afinidades histórico/tipológicas, um recorte cronológico foi alcançado, balizado por dois momentos importantes da expansão da educação pública da cidade. São eles: a. 1870/1889: as escolas do Imperador; b. 1889/1926: o ecletismo republicano; c. 1926/1930: o estilo missões/neocolonial; d. 1930/1945: o Modernismo arquitetônico.

6 O Grupo Ambiente-Educação (GAE) é um grupo de pesquisa vinculado ao PROARQ-FAU/UFRJ, sob a coordenação da Profa. Giselle Arteiro Nielsen Azevedo (<http://www.gae.fau.ufrj.br>). Valorizando a colaboração e a pesquisa interdisciplinar e interinstitucional, o grupo foi constituído em 2002, e desde então tem se dedicado ao estudo do ambiente construído para uso educacional, tendo como foco principal a reflexão sobre os ambientes destinados à Educação.

7 O ProLUGAR é um grupo interdisciplinar constituído em 1997, vinculado ao PROARQ-FAU/UFRJ, sob a coordenação dos Profs. Paulo Afonso Rheingantz e Vera Regina Tângari (<http://www.fau.ufrj.br/prolugar/>). Ao longo dos anos, o grupo tem se dedicado ao estudo da teoria e do projeto de arquitetura e suas diversas interfaces interdisciplinares, com ênfase na percepção ambiental e a qualidade do lugar na produção de um ambiente construído mais responsivo e sustentável.

impressões acerca do objeto de estudo. A partir disso, o mapa mental e seleção visual foram adotados para a compreensão da imagem, representação social e constituição de memórias coletivas do ambiente para os usuários, e o poema dos desejos para registrar seus anseios e demandas. A entrevista, semi-estruturada, com este mesmo fim, mas destinada aos gestores, professores e alguns funcionários (RHEINGANTZ et al., 2014).

**Quadro1 – organização da metodologia de avaliação pós-ocupação adotada na pesquisa**

INSTRUMENTO	TIPO DE ANÁLISE	AVALIAÇÃO
Análise Walkthrough	Aspectos funcionais, aspectos compositivos e conforto ambiental.	Pesquisador
Mapa Comportamental	Uso e apropriação dos espaços de recreação.	Pesquisador
Entrevista	Aspectos funcionais e reconhecimento do edifício escolar (usos).	Gestores, professores e funcionários
Mapa Mental	Imagem, valor e representações do edifício escolar.	Alunos
Poema dos Desejos	Anseios e desejos em relação ao espaço educativo.	Alunos
Seleção Visual	Memória	Todos os usuários
Matriz de Descobertas e de Recomendações		Pesquisador

Fonte: arquivo dos autores.

## 4. Estudo de caso: Escola Municipal Sarmiento

### 4.1 O edifício escolar



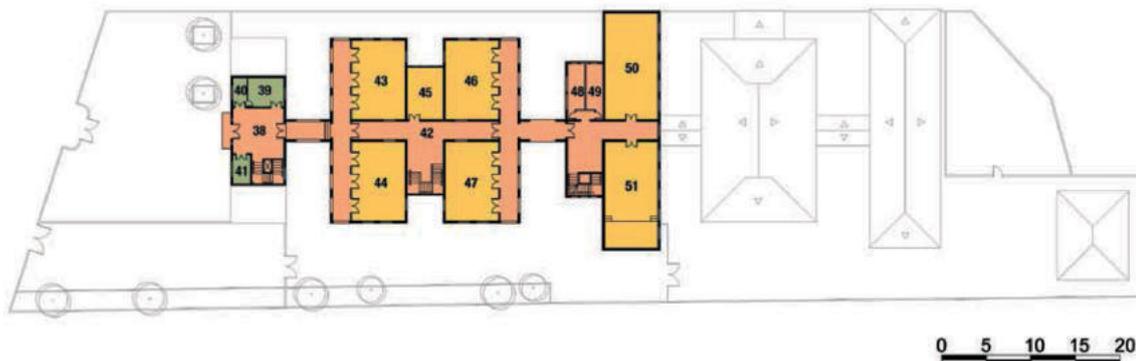
**Figura 3 – Fachada da Escola Municipal Sarmiento**

Fonte: arquivo dos autores.

A Escola Municipal Sarmiento, construída em 1928, localiza-se no Engenho Novo, um bairro tradicional na Zona Norte do município do Rio de Janeiro. Trata-se de um edifício tombado pelo município, por ser exemplo da arquitetura carioca na primeira metade do século. O prédio escolar (figura 3) é composto por um conjunto edificado

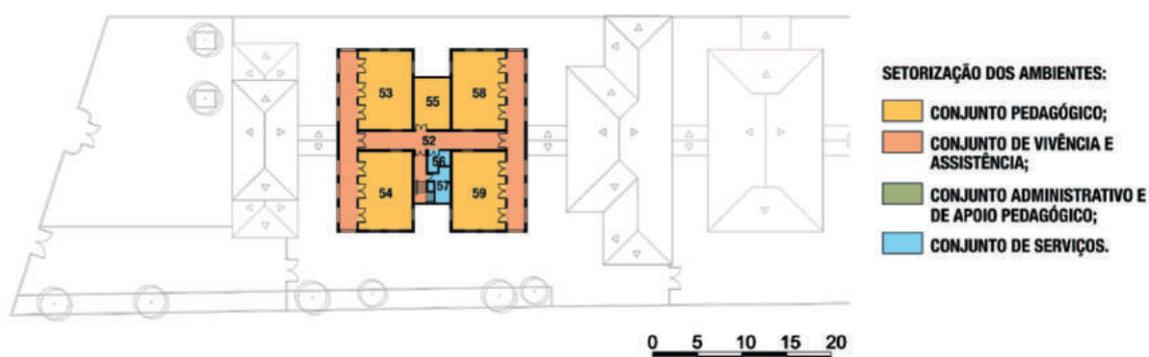


Figura 5 – planta baixa do primeiro pavimento da Escola Municipal Sarmiento



Fonte: arquivo dos autores.

Figura 6 – planta baixa do segundo pavimento da Escola Municipal Sarmiento



Fonte: arquivo dos autores.

### 3.2 Ferramentas de APO: análise dos resultados

Uma vez aplicadas, as ferramentas utilizadas, aqui apresentadas cronologicamente, forneceram importantes dados para a elaboração da matriz de descobertas. A **Análise walkthrough** é um instrumento de avaliação pós-ocupação que geralmente precede outros estudos e levantamentos, pois é capaz de fornecer uma visão geral acerca do desempenho ambiental do edifício. Através da sua aplicação, é possível identificar pontos positivos e negativos da edificação e seu uso, auxiliando a preparação dos demais instrumentos, e destacando aspectos a serem aprofundados (RHEINGANTZ et al., 2009). Nessa pesquisa, buscou-se aplicar uma análise walkthrough através de uma abordagem experiencial, para conhecer mais profundamente as características físicas das escolas, integrando as informações obtidas através das observações diretas, com os relatos dos acompanhantes no percurso, quando isso foi possível, o percurso dialogado, geralmente com os gestores ou outros funcionários das escolas.

O instrumento foi aplicado nos dias 09 e 21 de outubro de 2015. Como resultados, foram constatadas as seguintes características positivas: localização e identificação do edifício, imagem, formas e padrões construtivos, aspectos de conservação, orientação e legibilidade. A instituição é bastante privilegiada com relação aos espaços livres. Os ambientes possuem uma boa interação com os pátios internos, o que permite que as salas de aula tenham uma boa comunicação com o exterior e a criação de um microclima mais agradável nos ambientes internos. Boa apropriação

dos espaços pelos estudantes, com respectiva demarcação do território e ativa socialização entre eles. Dentre os aspectos negativos, podemos citar: a escola está localizada em frente a uma estação de trem, por conta disso há diversos problemas de ruído, que atrapalham as atividades pedagógicas que são realizadas no local. As salas de aula, e demais salas, embora sejam amplas, possuem uma organização que não otimizam seus espaços, possuem muitos mobiliários e são superlotadas. Falta de melhor apropriação corredores (faltam murais e espaços mais atrativos). A acessibilidade universal é inexistente.

A **Entrevista** é uma das técnicas de trabalho mais utilizada em pesquisas na área de ciências sociais. Através de um conjunto de informações sobre o modo como as pessoas pensam, sentem, fazem, conhecem, acreditam e esperam sobre determinadas questões. A interação entre o pesquisador e o entrevistado é preponderante para o sucesso da sua aplicação (RHEINGANTZ et al, 2009).

Nessa pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a diretora da escola, e também conversas informais com os demais usuários, professores e funcionários, a fim de reconhecer ao máximo as principais características dos espaços estudados. A aplicação do instrumento ocorreu no dia 09 de outubro. Para a maioria dos entrevistados, a história e memória são fundamentais para o processo de valorização e conservação da escola. Segundo a diretora, a escola é identificada pela população local como instituição de ensino devido ao tempo de existência do prédio. Porém o tombamento encarece e dificulta as obras de manutenção, porque esse processo se torna muito oneroso. Para os professores, o tamanho das salas de aula permite a realização de diversas atividades. As reclamações ficam por conta do calor, e também o forte barulho do exterior que atrapalha demais as aulas, devido à passagem do trem e o ruído oriundo das circulações da escola. No geral o mobiliário foi identificado como insatisfatório, com necessidade de manutenção ou troca.

O **Mapa comportamental** é um dos instrumentos passíveis de utilização em avaliação pós-ocupação, que possibilita a obtenção de um registro sistematizado do comportamento dos usuários de um determinado ambiente. Esse instrumento é expresso pela representação gráfica dos comportamentos e atividades pessoais nos espaços analisados. A partir da aplicação dessa ferramenta, é possível analisar condutas, usos, layouts e demais interações entre os indivíduos e o espaço (Rheingantz et al., 2009). O instrumento foi aplicado nos dias 16 e 22 de outubro de 2015, no período da manhã e tarde respectivamente, onde foi avaliado o funcionamento geral do recreio, no pátio coberto e a quadra descoberta. O objetivo da era diagnosticar e registrar as atividades, os aspectos comportamentais e de apropriação dos usuários da escola nos ambientes de vivência e recreação, além de refletir acerca das condições físicas desses espaços para a realização de tais atividades. Os materiais utilizados para a aplicação do instrumento foram as fichas de registro do mapa comportamental, previamente desenvolvidas, que continham as plantas baixas dos ambientes selecionados, a fim de poder captar uma quantidade maior de informações possíveis.

Como resultados, o instrumento revelou que a amplitude e quantidade de espaços recreativos não são otimizadas no sentido em que as áreas de lazer e vivência não são bem aproveitadas. Há a carência de mobiliários como mesas e bancos, além dos poucos existentes, para que as meninas e meninos possam conversar ou realizar atividades de leitura mais confortavelmente, nos momentos em que eles não querem correr ou jogar, por exemplo. Na escola não uma horta, que pode ser um espaço com potencial de estimular outras dimensões de aprendizado, tais como o respeito e importância de preservação do meio ambiente, e também o estímulo para hábitos alimentares saudáveis.

O **Mapa Cognitivo ou Mapa Mental** é um dos instrumentos baseados na elaboração de

desenhos ou relatos de um ou mais indivíduos acerca de um determinado ambiente. Sua utilização no campo da arquitetura foi difundida por Kevin Lynch, em “A imagem da cidade”. O Mapa mental foi realizado nos dia 28 de outubro. Conforme sugestão da diretora da instituição, os instrumentos foram aplicados apenas para as duas turmas do terceiro ano, pois, eram turmas em que os pais eram muito presentes, o que facilitaria a obtenção de autorização para a realização das atividades, e a professora tinha um bom relacionamento e controle dos alunos. Os usuários foram abordados com uma cópia do instrumento, que havia a seguinte questão aberta: “A minha escola é...”, a ser respondida através de desenhos e/ou relatos escritos, com o objetivo de perceber o quanto se conhece do ambiente analisado, através da memória.

Através da análise das fichas, pôde-se observar que os elementos da edificação estão muito presentes na representação de escola que os alunos possuem. A fachada da escola é bastante retratada, assim como os elementos como as grades, as portas, escadas, janelas, a cor correta da fachada, o nome da instituição, entre os outros aspectos (figura 7). O espaço do pátio foi também bastante representado nas fichas, local onde os alunos desenvolvem suas atividades recreativas. Os ambientes internos, tais como as salas de aula e o laboratório de informática também foram bem representados. A quantidade de espaços livres é também recorrente, e, mais uma vez confirma que os pátios escolares têm a sua importância no processo de aprendizagem dos alunos, e têm papel fundamental na construção de memória coletiva e afetiva dos usuários. Não houve, de modo geral, aspectos negativos relatados nas fichas.

Figura 7 – a representação da fachada da escola por um aluno.



Fonte: arquivo dos autores.

O *Poema dos Desejos ou Wish Poem* é um instrumento não estruturado e de livre expressão que funciona em dinâmicas de grupo ou workshops, que incentiva e se baseia na espontaneidade das respostas. Sua aplicação tem como objetivo entender as necessidades, sentimentos e desejos dos usuários de um determinado ambiente. Esta técnica proporciona a identificação de um imaginário coletivo, possibilitando

construir, após sua análise, a imagem do ambiente ideal a ser replanejado ou construído (RHEINGANTZ et. al., 2009).

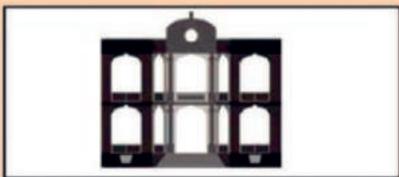
A aplicação do poema dos desejos aconteceu de forma semelhante aos mapas mentais e no mesmo dia, porém após os primeiros. No instrumento havia a seguinte questão aberta: “Eu gostaria que a minha escola fosse...”. Os alunos revelaram sentir falta de um espaço multimídia, com televisões e computadores a disposição deles. A questão da quadra é pertinente porque na verdade os alunos não têm esse espaço na escola, mas sim uma área livre descoberta onde as atividades de educação física são realizadas. Embora no pátio coberto existam as mesas de pingue-pongue para as crianças maiores, e alguns jogos de mesa, que ficam sob o comando das inspetoras no horário do recreio, a escola ainda carece de uma melhor organização das áreas livres, e também de mobiliários mais adequados.

A **Seleção Visual** tem por objetivo identificar os valores e significados agregados ao conjunto de espaços analisados, fazendo sempre que possível uma analogia com os ambientes vivenciados pelos respondentes. Sua aplicação permite identificar símbolos, aspectos culturais, preferências e tornar lúcida a imagem coletiva do ambiente construído em questão, considerando os impactos de ordem arquitetônica, espacial e social (RHEINGANTZ et al, 2009).

Figura 8 – modelo de seleção visual.

**SELEÇÃO VISUAL**  
AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO DO AMBIENTE CONSTRUIDO.

Marque abaixo a imagem que representa melhor a sua escola. Não é necessária a sua identificação.

	<input type="checkbox"/> Imagem A
	<input type="checkbox"/> Imagem B
	<input type="checkbox"/> Imagem C
	<input type="checkbox"/> Imagem D

Fonte: arquivo dos autores.

A seleção visual (Figura 8) foi aplicada com os diferentes grupos de usuários da escola - alunos, professores e funcionários. Sua aplicação aconteceu durante todas as visitas à instituição. Com os alunos a aplicação aconteceu após a realização dos mapas mentais e do poema dos desejos, para que as imagens não induzissem os registros. A seleção visual

foi composta por uma seleção de imagens, onde os respondentes deveriam marcar com um “x” a imagem que mais representava a escola deles. Foram selecionadas quatro imagens representativas do modelo de arquitetura escolar carioca entre 1870 até 1945, segundo o inventário arquitetônico de prédios escolares do primeiro grau da cidade do Rio de Janeiro, realizado por Raquel Sisson (1990). O objetivo desse instrumento era verificar se a questão do edifício, sua arquitetura e elementos compositivos, estavam presentes na memória dos usuários da escola, já que a memória, segundo a fundamentação teórica dessa pesquisa, tem papel fundamental no processo de valorização institucional e representação social positiva.

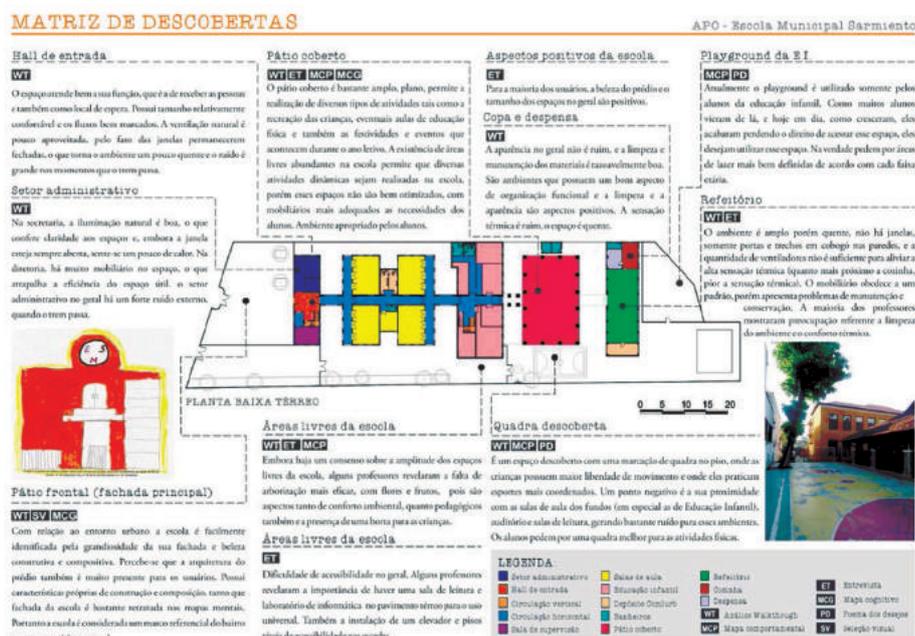
Para muitos respondentes, a imagem da escola era a imagem c, por conta principalmente dos arcos e conjunto de pilares e os telhados, muito presente na arquitetura da Escola Municipal Sarmiento. A aplicação do instrumento demonstrou que os elementos de composição do edifício estão bem fortes e presentes no imaginário dos usuários, assim como foi revelado com a aplicação dos mapas mentais e com as entrevistas. O diferencial da escola para os usuários é justamente o edifício, que possui características próprias de construção e composição, um marco referencial do bairro. Mais uma vez constata-se que a arquitetura escolar é parte fundamental da representação social de escola.

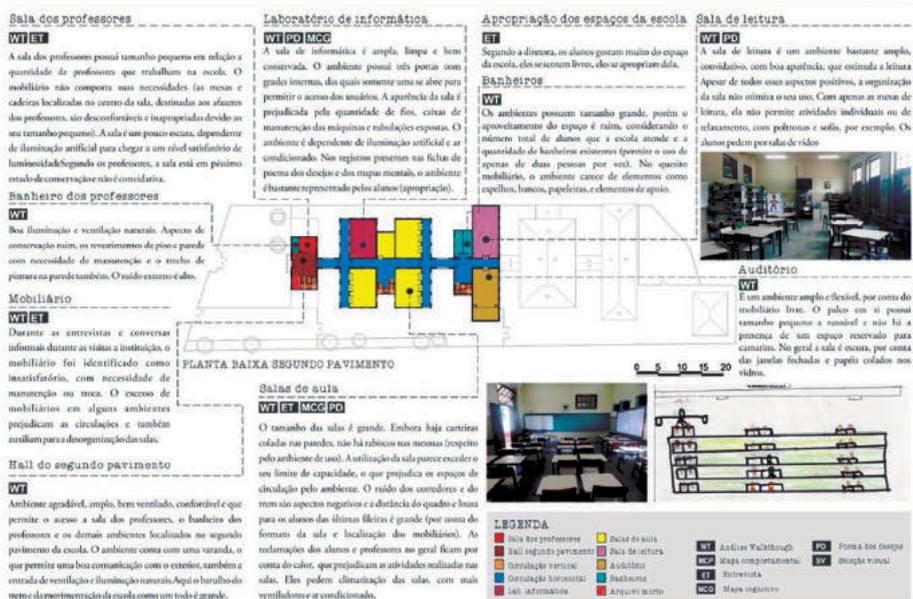
## 5. Resultados e recomendações

A adoção da **Matriz de Descobertas** como forma de síntese de todas as ferramentas de APO utilizadas para avaliar os ambientes da Escola Municipal Sarmiento é bastante pertinente, pois permite uma leitura rápida e clara de todos os aspectos levantados. Com a inclusão de fotos, imagens e desenhos indicados nas plantas baixas, as descobertas advindas da aplicação de cada instrumento podem ser visualizadas simultaneamente, sendo assim possível ter uma apreensão das principais informações obtidas com a aplicação de todos os instrumentos. O leitor, desse modo, pode ter uma noção geral dos principais aspectos positivos e negativos que permeiam o ambiente estudado, e facilita futuras propostas de intervenção e melhorias e adaptações nos ambientes da escola.

A seguir, apresenta-se a matriz de descobertas desenvolvida para a análise dos resultados obtidos através da APO no ambiente da Escola Municipal Sarmiento (figura 9):

Figura 9 – matriz de descobertas





Fonte: arquivo dos autores.

As recomendações foram organizadas em forma de quadro. A partir da matriz de análises, foi possível fazer proposições relacionadas a cada um dos aspectos constatados (Quadro 2). A seguir algumas das recomendações:

AMBIENTE	RECOMENDAÇÕES
1. Pátio frontal	Projetar uma praça pública com equipamentos urbanos de áreas livres, arborização como forma de minimizar o desconforto acústico dentro da escola e a retirada ou substituição dos muros altos por grades mais baixas.
2. Sala dos professores	Na atual sala dos professores, equipar o ambiente com mesas para reuniões e tomadas no piso para o uso de notebooks, espaço para armários com livros e materiais pedagógicos e um espaço de apoio para copa. Tornar o ambiente favorável para a concentração e pesquisa.
3. Banheiros	Nos banheiros, estudar a viabilidade hidráulica para ampliação do número de cabines sanitárias e até mesmo a colocação de cabines com chuveiros, pois há espaço suficiente. Colocar bancos e espelhos, além de manter o ambiente sempre limpo como forma de estimular nos alunos o cuidado com a higiene.
4. Corredores	Estimular que os alunos se apropriem do espaço como um local pedagógico, através da exposição das atividades da escola em murais sempre atualizados e conservados, prever espaços com banco, cadeiras para ampliar a convivência e troca de experiências, sem atrapalhar o fluxo de circulação, e alguns ambientes propícios para a leitura.
5. Salas de atividades pedagógicas	Investir primeiramente em mobiliários adequados para a utilização dos alunos, como mesas e carteiras confortáveis, lousas móveis para serem utilizadas conforme a sua demanda de utilização. Dispor as carteiras em círculos ou pequenas estações de estudos, onde os alunos e professores possam interagir da melhor forma possível. Projetar espaços que estimulem a leitura, espaços para descanso, educação artística e cultural e sua organização deve ser o mais flexível possível. É necessário readequar os espaços da escola para o acesso às novas tecnologias, as salas de aula devem permitir o uso de projeções nas paredes, o uso de internet em tablets e notebooks e também permitir condições de uso com conforto ambiental (climatização e iluminação nas salas).

AMBIENTE	RECOMENDAÇÕES
6. Laboratório de informática	Reorganizar o ambiente através da substituição dos computadores por modelos mais atuais e portáteis, como tablets, notebooks e smartphones. Dispor algumas mesas e cadeiras em círculos e estações de trabalhos, investir na colocação de uma lousa digital com acesso a internet e projeção de vídeo. A sala poderia ser utilizada para que alunos pudessem desenvolver um blog da escola ou para jogos online educativos e acesso a multimídia. A sala poderia ter livre acesso a diferentes públicos ao mesmo tempo, e seu horário de funcionamento poderia ser contínuo.
7. Refeitório	Readequar o mobiliário no geral e investir em diversidade de espaços mais adequados para a alimentação, promovendo a diferenciação de utilização no ambiente, também como forma de melhorar a movimentação nas circulações. Abrir janelas no recinto por conta do calor excessivo, ou investir em climatização do espaço. O refeitório poderia também ser utilizado como oficina de culinária para os alunos, além do incentivo de consumo de alimentos saudáveis.
8. Geral	No geral essa escola apresenta um bom estado de conservação e manutenção de seus espaços. A acessibilidade entre os pavimentos poderia ser resolvida com a colocação de elevadores próximos aos pontos de circulação vertical, o acesso dos alunos poderia ser na lateral da escola de modo a contemplar o acesso universal e as salas de aula bem como os banheiros e pátios da escola deveriam se adequar para que portadores de necessidades especiais pudessem ser contemplados também. Essas propostas são mais complicadas de serem realizadas por conta do tombamento do prédio, porém são necessárias.

Fonte: arquivo dos autores.

A Escola Municipal Sarmiento possui boas condições para o favorecimento do processo de valorização do ambiente escolar. Além da oferta de espaços de qualidade, com potencial de melhorias, os usuários da escola a identificam como um lugar de aprendizagem. Tanto nas entrevistas quanto nos mapas mentais e outros instrumentos de avaliação dos usuários, ficou bastante explícito o sentimento de pertencimento e afetividade com o ambiente construído e também nas relações interpessoais. A arquitetura do edifício é parte fundamental na representação social de escola, tanto que nos instrumentos de livre expressão, a imagem do prédio foi bastante representada e quase sempre positivamente.

Outro aspecto de considerável importância para a valorização da escola está no esforço por parte de todos os usuários para a preservação e manutenção do prédio, muito em função da política de preservação da escola. Nas salas de aula, nos corredores e nos banheiros não são encontradas pichações ou depredação do patrimônio. Isso revela a preocupação com a oferta de um espaço de qualidade para o ensino, e os alunos no geral respondem bem, porque sentem que o espaço pertence a eles também.

A construção de uma ESCOLA só é possível se, além das condições físicas, com espaços de qualidade para o aprendizado, convívio e relações sociais, as pessoas que constituem esse universo complexo se respeitem, respeitem os outros com suas individualidades, e trabalhem em prol do desenvolvimento de uma sociedade mais justa e democrática.

## 6. Considerações finais

No Brasil há vários debates acerca da evolução e do desenvolvimento da educação, com propostas inovadoras e avançadas. Porém esses fundamentos são pouco transformados em prática, em termos de pedagogia e também na reflexão sobre os espaços escolares. No geral, percebe-se que a arquitetura escolar (inclusive a contemporânea) ainda não dialoga com os objetivos da educação. Mas isso significa dizer que não é possível a adequação de usos em edifícios escolares construídos em períodos antecedentes às novas metodologias

de ensino? De fato, essa avaliação possui muitas variantes; a primeira delas é que cada instituição apresenta um contexto individual e diferenciado. Outra questão importante é que não é só a arquitetura que deve se atualizar, mas também os gestores e professores das escolas, que precisam reconhecer o seu novo papel enquanto mediadores dos processos de aprendizagem, porque os alunos parecem que já se atualizaram nesse contexto.

É possível sim readequar essas escolas para os usos atuais, preservando o bem como patrimônio da cidade. Os órgãos de proteção ao patrimônio juntamente com as secretarias e coordenadorias de educação, educadores e arquitetos precisam juntos avaliarem as condições de uso desses espaços, a propósito da adequação e preservação das escolas, caso contrário elas tenderão a se tornarem cada vez mais obsoletas e podem até cair em desuso. Refletir sobre as reais necessidades dos novos sujeitos da escola é um dos principais caminhos para esse fim, como em grande parte essa pesquisa demonstrou.

Reformar, readequar, readaptar uma escola não representa toda a solução desse problema. A valorização dessas instituições é sim a questão principal, e para isso é fundamental entender quais são as necessidades dos novos sujeitos da escola. Os jovens de hoje vêm perdendo cada vez mais o interesse por ela (um dos principais motivos para o alto índice de evasão escolar no Brasil) muito em função da desvalorização dos seus espaços, seja porque ela não atende aos seus anseios, seja porque a sua infraestrutura é deficiente e seus ambientes muitas vezes são hostis e conseqüentemente não auxiliam no processo de ensino-aprendizagem.

As escolas no geral precisam se readequar aos novos tempos, questão primordial para o desenvolvimento da educação, de maneira que elas respeitem seus usuários, constituindo-se como reais lugares de aprendizagem, só assim as representações sociais referentes a essas instituições serão positivas, e esse quadro social certamente será formador de memórias coletivas cada vez mais favoráveis. Esse talvez seja o ciclo para a valorização da escola.

## Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Giselle Arteiro N. As Escolas Públicas do Rio de Janeiro: Considerações sobre o Conforto Térmico das Edificações. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FAU/UFRJ, 1995.
- DEL RIO, Vicente. Integrando a psicologia e a arquitetura e urbanismo por meio do projeto. In: DEL RIO, V.; DUARTE, C. R.; RHEINGANTZ, P. A. (Org.). Projeto de Lugar: colaboração entre psicologia, arquitetura e urbanismo. 1ed. Rio de Janeiro: Contra Capa; Porarq, 2002, v. 1, p. 203-210.
- DUARTE, Cristiane Rose. Raízes em solo interdisciplinar. In: DEL RIO, V.; DUARTE, C. R.; RHEINGANTZ, P. A. (Org.). Projeto de Lugar: colaboração entre psicologia, arquitetura e urbanismo. 1ed. Rio de Janeiro: Contra Capa; Porarq, 2002, v. 1, p. 61-64.
- LIMA, Mayumi Watanabe de Souza. Arquitetura e Educação. São Paulo: Studio Nobel, 1995.
- LYNCH, Kevin. A Imagem da Cidade. Ed. Martins Fontes – São Paulo/SP – 1995
- MOSCOVICI, Serge. A representação social da psicanálise. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MOSCOVICI, Serge. Representações sociais: investigações em psicologia social. Editado em inglês por Gerard Duveen; traduzido do inglês por Pedrinho A. Guareschi. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- MOUSSATCHE, H. ; MAZZOTTI, T. B. . A arquitetura escolar como representação social de escola. In: DEL RIO, V.; DUARTE, C. R.; RHEINGANTZ, P. A. (Org.). Projeto de Lugar: colaboração entre psicologia, arquitetura e urbanismo. 1ed. Rio de Janeiro: Contra Capa; Porarq, 2002, v. 1, p. 143-152.
- NUNES, C. Memória e História: entre práticas e representações. 2001. (Apresentação de Trabalho/Seminário).
- REIS-ALVES, Luiz Augusto dos. O conceito de lugar. Arquitextos (São Paulo), v. -, p. -, 2007.
- RHEINGANTZ, P. A. ; AZEVEDO, G. A. N. ; BRASILEIRO, Alice ; ALCANTARA, D. ; QUEIROZ, M. . Observando a Qualidade do Lugar: procedimentos para a Avaliação Pós-Ocupação. Rio de Janeiro: FAU-UFRJ, 2009. v. 1. 115p .
- SAGER, Fabio. Representações Sociais do ambiente físico da pré-escola. Tese de Doutorado em Psicologia. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2002.
- SANOFF, H. School Design. New York: Van Nostrand Reinhold, 1994
- SISSON, Rachel. Escolas públicas do primeiro grau: inventário, tipologia e história. Arquitetura Revista, Rio de Janeiro, v. 8, p. 63-78, 1990.
- SOMMER, Robert. Espaço Pessoal. Ed. Pedagógica Universitária, São Paulo, 1973.
- TUAN, Yi-Fu. Espaço e Lugar: A Perspectiva da Experiência. São Paulo: Difel, 1983.
- TUAN, Yi-Fu. Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente. São Paulo: DIFEL, 1974. 288 pp.



# Fragilidades dos mecanismos de controle das Organizações Sociais de Saúde no município do Rio de Janeiro

**João Paulo Tapioca de Oliveira**  
(Analista de orçamento e gestão pública no gabinete do vereador Paulo Pinheiro – CMRJ)  
**Sonia Fleury**  
(Pesquisadora e consultora - CIDADANIA)

Dissertação de Mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV --- map\_ebape@fgv.br

## RESUMO

Este trabalho vai avaliar o funcionamento dos principais mecanismos de controle das organizações sociais de saúde, no caso específico do Município do Rio de Janeiro. As reiteradas denúncias de irregularidades e ilegalidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro levantaram dúvidas acerca da adequação dos processos de monitoramento, fiscalização e controle dessas entidades. Disto decorre nosso objetivo central de pesquisa, que é identificar as fragilidades do novo modelo de gestão por organizações sociais de saúde, no caso da cidade do Rio de Janeiro. Para isso, foram analisados: o arcabouço jurídico-normativo do modelo local, a partir de análise comparativa da legislação municipal que regulamenta seu funcionamento (Lei 5.026/09) e sua contraparte federal (Lei 9.637/98); indicadores de saúde que mensurassem o desempenho das OSS; todas as inspeções realizadas pelo TCM-RJ até o fim de 2015; e o conjunto de recomendações enviado pelo MP-ERJ para a Prefeitura após deflagração da Operação Ilha Fiscal, que acarretou a desqualificação da OS BIOTECH e a prisão de seus dirigentes, acusados de desviar mais de R\$48 milhões em recursos públicos. Ao final, constatou-se que as fragilidades da legislação municipal e dos decretos executivos que regulamentam a atuação das OSS no MRJ não permitem o exercício efetivo do comando da parceria, em afronta, portanto, ao dispositivo constitucional que determina que a atuação de entidades privadas no âmbito do SUS pode se dar apenas de modo complementar. Ademais, verificou-se total inadequação da estrutura de controle pela Prefeitura, cuja principal consequência foi tornar o modelo de reforma gerencialista em um modelo que incentiva o comportamento patrimonialista no âmbito da saúde pública, uma vez que o controle de meios é absolutamente negligenciado.

**PALAVRA-CHAVE:** Organizações Sociais de Saúde; Reforma do aparelho do estado; New Public Management; Reforma administrativa; Reforma sanitária; SUS; Controle externo; Fiscalização; Monitoramento; Resultado; Desempenho; Tribunal de contas; Ministério público; Patrimonialismo.

## ABSTRACT

The research problem of this study is the evaluation of the acting of health social organizations' main control mechanisms, in the specific case of the Municipality of Rio de Janeiro. The recurrent denouncement of irregularities and illegalities by the Court of Audit of the City of Rio de Janeiro and the Public Prosecutor's Office of the State of Rio de Janeiro has raised doubt concerning the adequacy of the monitoring, control and oversight of these entities. This implies our main research objective that is to identify the weaknesses of the new public management model by health social organizations, in the case of the city of Rio de Janeiro. For this, were analyzed: the legal and normative framework of the local model, from a comparative analysis between the municipal law governing its operation (Law 5.026/09) and its federal counterpart (Law 9.637/98); health indicators measuring the social organizations' performance; all Court Audit's inspections made before the end of 2015; and the set of recommendations sent by the Public Prosecutor's Office to the City Hall after the deflagration of the Operation Fiscal Island, which resulted in the disqualification of the Social Organization called BIOTECH and the prison of its leaders, accused of embezzling more than R\$48 million in public resources. On final conclusions, it was found that the weaknesses of the municipal legislation and executive decrees regulating the activities of the Health Social Organizations in the Municipality of Rio de Janeiro do not enable the effective control of the partnership by the State, therefore going against the constitutional provision which determinates that Health Social Organization's activities under the SUS are to be limited to a complementary position. Moreover, it was identified the complete inadequacy of the control structure by the City Hall, whose main consequence was to pervert the managerial perform intended into a model that encourages patrimonial behavior within the public health system, since control of measures was completely neglected.

**Key-words:** Health Social Organizations; Reform of the state apparatus; New public management; Administrativa reform; Health reform; SUS; External control; Oversight; Monitoring; Results; Performance; Court of audit; Public prosecutor; Patrimonialism.

# 1. Introdução

A narrativa de crise do Estado ao final do século XX ensejou a transição de um paradigma burocrático da administração pública para um novo paradigma gerencial. No Brasil essa transição ganhou face em 1995, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, com a Reforma do Aparelho do Estado do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. No âmbito da Saúde, a Reforma tratou-se da publicização das unidades de saúde, i.e. sua transferência para a propriedade pública não estatal, representada pelas Organizações Sociais de Saúde (OSS). Desse modo, o Estado retirava-se da função de prestador direto dos serviços de saúde passando a regular o serviço prestado por essas entidades privadas, financiado com recursos públicos. Este artigo vai analisar o funcionamento dos quatro principais mecanismos de controle das OSS, no caso específico do Município do Rio de Janeiro, desde sua introdução em 2009 até as novas medidas de regulação implementadas em 2016 após a deflagração da Operação Ilha Fiscal, que acarretou a desqualificação da OS BIOTECH e a prisão de seus dirigentes, acusados de desviar mais de R\$ 48 milhões em recursos públicos destinados à Saúde.

Segundo Dualibe (2012), são seis os mecanismos de controle previstos para as OSS no Brasil - (i) o controle gerencial realizado pela própria OSS, (ii) o controle interno realizado pelo poder Executivo, (iii) o controle externo realizado pelo poder Legislativo (parlamentares e os Tribunais de Contas), (iv) o controle exercido pelo Ministério Público, (v) o controle judiciário exercido sobre o marco regulatório do modelo e (vi) o controle social exercido pela sociedade civil organizada ou não. Os quatro primeiros serão analisados neste trabalho.

Na primeira seção é apresentado como o novo modelo de gestão da saúde por organizações sociais é parte fundamental do projeto de transformação da saúde municipal do então prefeito Eduardo Paes, que desse modo conseguiu expandir de modo relevante a rede municipal de saúde sem atingir o teto de gasto com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e assim implementou a Atenção Básica no município de fato pela primeira vez, tornando-a o eixo orientador do sistema, mas tendo como consequência a completa inversão do comando sobre o sistema e o transbordamento da atuação privada no âmbito da saúde pública municipal para além da complementaridade permitida pela constituição. Na segunda seção, a análise comparativa entre as Leis das OS federal e municipal revelou fragilidades no desenho institucional implementado no município que afastam o modelo local de gestão por OS do projeto apresentado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, aproximando-o da versão liberal desenhada no Estado de São Paulo e desequilibrando a relação público-privado no SUS em favor da iniciativa privada. Em seguida serão analisados os dois primeiros mecanismos de controle, gerencial e interno, demonstrando que os mesmos concentram-se no monitoramento de resultados e negligenciam o controle de meios e processos, abrindo margem à ocorrência de diversas irregularidades cometidas pelas organizações sociais, revelando também a falta de transparência e inadequação técnica desses mecanismos. Finalmente, a análise dos dois mecanismos de controle seguintes, externo e Ministério Público, traz à tona as inúmeras irregularidades cometidas pelas OSS no município do Rio, demonstrando que a fragilidade estrutural do controle interno exercido pela Prefeitura impossibilita o adequado acompanhamento das atividades implementadas e do cumprimento das obrigações contratuais, facilitando que as OSS se desviem dos princípios da Administração Pública, sobretudo a moralidade, a impessoalidade, a economicidade e a eficiência.

Conclui-se que as principais fragilidades dos mecanismos de controle das OS dizem respeito ao Controle Interno da Prefeitura e que a efetividade do controle depende da colaboração entre os diferentes mecanismos. A implementação precipitada do novo modelo de gestão incumbiu aos servidores da Secretaria Municipal de Saúde uma tarefa de monitoramento, controle e fiscalização para a qual não tinham estrutura e preparo para

realizar, acarretando as diversas irregularidades identificadas no âmbito dos contratos de gestão. O trabalho atesta a tese de Alcântara (2009) que o foco apenas no cumprimento de metas e no desempenho dos indicadores pactuados, ignorando-se o controle dos meios que servem de instrumento para o alcance do bom desempenho, acarreta aumento do patrimonialismo na Administração Pública brasileira – a extrema fragilidade e inadequação do sistema de controle acabou por incentivar o comportamento patrimonialista no âmbito da saúde pública carioca, sem produzir os resultados de eficiência e efetividade esperados.

## 2. Transformações na Política Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (2009-2015)

A implementação do novo modelo de gestão por organizações sociais foi autorizada no Estado brasileiro em 1998 pela Lei Federal 9.637 e a partir de então pode ser implementado nas diversas esferas administrativas, conforme aprovado em legislação própria. No Rio de Janeiro, a Lei das OS foi aprovada em âmbito municipal somente em 2009, nos primeiros meses da gestão do prefeito Eduardo Paes. O modelo das OSS foi então apresentado como solução para prevenir que o limite máximo de gastos com pessoal, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal em 54%<sup>1</sup> da Receita Corrente Líquida, impedisse a expansão da rede pública de saúde municipal, uma vez que o gasto com pessoal de saúde contratado pelas OSS não é contabilizado no cálculo desse limite. A análise da Tabela e Gráfico 1 deixam claro o sucesso das OSS nesse sentido - a proximidade do limite máximo de gasto com pessoal em 2008 não impediu a grande expansão do número de funcionários atendendo na rede municipal de saúde nos anos seguintes; em verdade, apesar dessa expansão, o gasto com pessoal da Prefeitura caiu no período analisado.

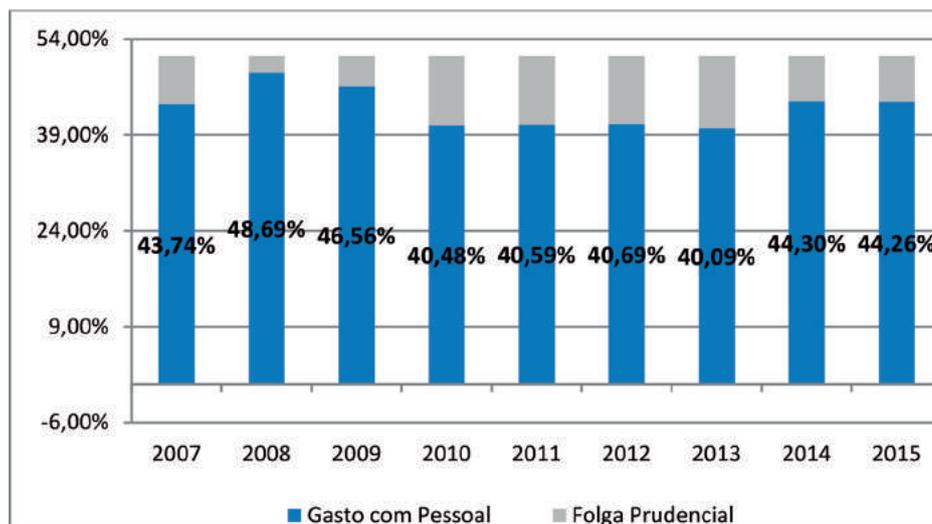
Tabela 1 – Evolução das Equipes de Saúde da Família (2008 – 2015)

Área de Planejamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AP 1.0	3	13	22	22	35	40	53	53
AP 2.1	2	5	42	42	51	53	60	61
AP 2.2	3	5	7	12	19	31	23	30
AP 3.1	12	24	57	93	104	108	149	154
AP 3.2	1	1	2	36	45	62	86	82
AP 3.3	9	11	20	41	88	88	123	123
AP 4.0	7	8	9	15	30	40	48	44
AP 5.1	8	27	22	39	78	82	105	114
AP 5.2	14	49	60	77	100	104	119	125
AP 5.3	4	17	70	87	105	105	116	114
Total	63	160	311	464	655	713	882	900

Elaboração SMS. Fonte: SUBPAV, 2015

1 LC 101/00, art.20, III, b

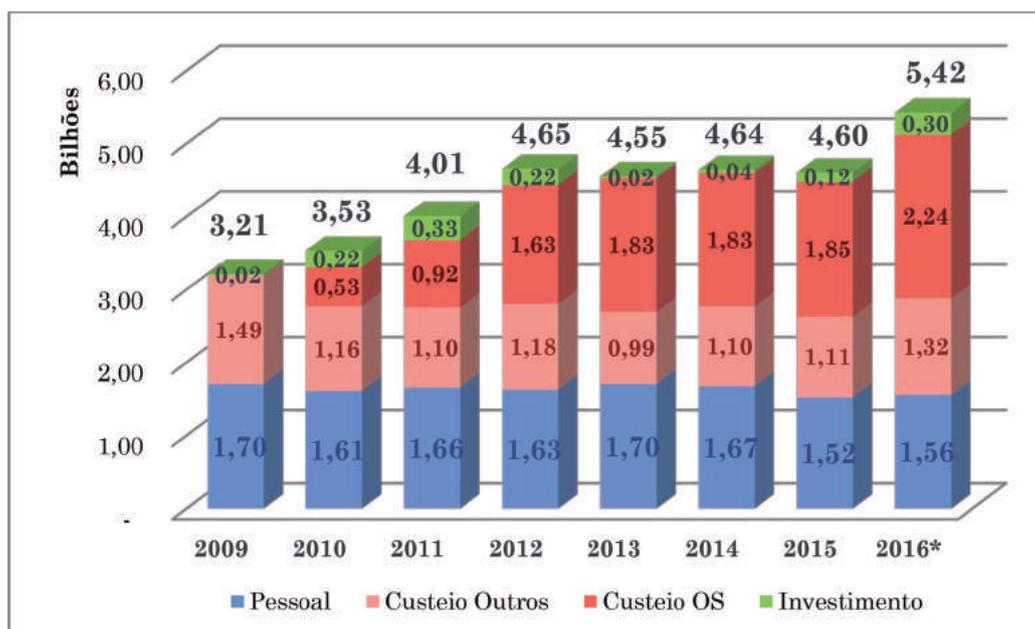
Gráfico 1 – Evolução Percentual do Gasto com Pessoal da Prefeitura



Elaboração própria. Fonte: Prestação de Contas (2007-2015)

Para entender como isso foi possível, é necessário compreender um pouco da relação entre orçamento público, LRF e a Lei das OS. Conforme consta no Gráfico 2, o orçamento da SMS é dividido em três naturezas de despesa - gastos com pessoal, gastos de custeio (subdivido em Custeio com OSS e Outros Custeios) e investimentos. São considerados como gastos com pessoal apenas as despesas com servidores contratados pelo Regime Jurídico Único. Uma vez que no modelo de gestão por OSS o Estado repassa recursos para essas entidades contratarem pessoal de forma privada para servir nas unidades públicas de saúde, por meio de contratos subscritos na Consolidação das Leis Trabalhistas, esses recursos são considerados como gastos de custeio, não sendo contabilizados no cálculo do limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF. Essa manobra jurídica abre espaço para a flexibilização das relações de trabalho no âmbito do Sistema Único de Saúde e põe em risco o futuro do serviço público estatutário.

Gráfico 2 – Evolução do Orçamento da SMS por Natureza de Despesa



Elaboração própria. Fonte: FINCON | Valores constantes de Junho.16 [IPCA.e] | \*Valor autorizado em Junho.16

É possível visualizar no Gráfico 2 que o governo Eduardo Paes promoveu um aumento histórico no orçamento da Secretaria Municipal de Saúde, mais que dobrando (em valores nominais) o montante de recursos destinados à Saúde municipal. Sua análise revela que esse aumento foi integralmente destinado às Organizações Sociais de Saúde, ao passo que os gastos com pessoal estatutário foram contidos ao ponto de sofrerem uma queda real. Fica claro o exercício de uma política tipicamente neoliberal no âmbito do SUS municipal, de flexibilização das relações de trabalho, favorecimento dos contratos flexíveis e pressão sobre o servidor estatutário.

Não é um equívoco afirmar que a política central do governo Eduardo Paes foi a expansão da Rede Municipal de Saúde através do financiamento público de entidades privadas de saúde qualificadas como organizações sociais. Rapidamente os contratos de gestão com OS se tornaram o principal instrumento de gestão adotado pela SMS e a partir de 2012 as OSS passaram a absorver a maior parte dos recursos públicos destinados à Saúde municipal. O planejamento estratégico da Prefeitura para o setor de saúde se concentrava nos seguintes pontos: o Programa Saúde Presente [por meio da Estratégia Saúde da Família]; a reestruturação do atendimento de emergência [por meio dos Centros de Emergência Regional e Unidades de Pronto Atendimento]; e o Programa de Atendimento Domiciliar ao Idoso. Todos geridos por OSS.

Tabela 2 – Evolução da Rede de Serviços Municipais de Saúde (2008 - 2015)

<b>Tipos de Unidade</b>	<b>2008</b>	<b>2015</b>	<b>Δ</b>
<b>Posto de Atendimento Médico</b>	8	0	-8
<b>Posto de Saúde</b>	48	0	-48
<b>Unidade Integrada de Saúde</b>	3	0	-3
<b>Clínica da Família</b>	0	77	+77
<b>Centro Municipal de Saúde</b>	20	120	+100
<b>Centro Municipal de Reabilitação</b>	2	2	0
<b>Centro de Atenção Psicossocial</b>	12	26	+14
<b>Unidade de Pronto Atendimento</b>	0	14	+14
<b>Hospital de Emergência</b>	4	6	+2
<b>Coordenação de Emergência Regional</b>	0	5	+5
<b>Hospital Geral / Especializado</b>	11	8	-3
<b>Hospital Pediátrico</b>	3	2	-1
<b>Casa de Parto</b>	1	1	0
<b>Maternidade</b>	6	7	+1
<b>Instituto</b>	3	3	0
<b>Policlínica</b>	8	9	+1
<b>PADI</b>	0	4	+4
<b>Estação Observatório (OTICS)</b>	0	16	+16
<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	<b>300</b>	<b>+171</b>

Elaboração própria. Fonte: SMS, 2015

Tabela 3 – Recursos públicos da Saúde Municipal transferidos à OSS no MRJ

	<b>Valor Pago a OSS</b>	<b>OSS / SMS</b>
<b>2009</b>	4.191.550	0%
<b>2010</b>	460.393.901	13%
<b>2011</b>	859.162.127	20%
<b>2012</b>	1.581.972.642	31%
<b>2013</b>	1.818.133.789	35%
<b>2014</b>	1.659.067.572	37%
<b>2015</b>	1.623.769.655	34%
<b>2016</b>	1.112.381.183	41%
<b>TOTAL</b>	<b>9.128.072.419</b>	-

Fonte: RioTransparente. Valores constantes de Junho.16 [IPCA.e]

O novo modelo de gestão por OSS de fato viabilizou a expansão da Rede Municipal de Saúde, sobretudo da Atenção Básica, no Rio de Janeiro, sem esbarrar no teto estabelecido pela LRF para gastos com pessoal. As OSS foram o instrumento escolhido por esse governo para promover uma ampla reestruturação do sistema municipal de saúde, de modo a tornar a atenção básica seu eixo orientador. Isso significa que em vez de um modelo hospitalocêntrico, no qual o cidadão vai buscar o sistema de saúde já em situação de adoecimento, é oferecido ao cidadão uma Atenção Básica preventiva, por meio das Equipes de Saúde da Família, sobretudo da ação dos Agentes Comunitários de Saúde. A desospitalização do sistema em direção às Unidades Básicas de Saúde além de melhorar a saúde da população, ao alcançar o cidadão antes do agravamento das doenças e oferecer saúde preventiva, também reduz os custos do atendimento e facilita o planejamento do sistema. Além disso, os hospitais param de atender demanda espontânea, passando a atender somente demanda georreferenciada, e esse desafogamento (complementado pelo PADI) permite que os hospitais se concentrem na atenção de média e alta complexidade, que é seu objetivo fundamental, resolvendo os gargalos e melhorando o funcionamento de todo o sistema. As demandas espontâneas de urgência e emergência são atendidas pelos CER posicionados ao lado das grandes emergências e pelas UPA espalhadas pela cidade. Note-se que o sistema foi reorganizado de tal maneira que todas as suas portas passaram à gestão privada das OSS. Também o próprio Sistema de Regulação – SISREG –, responsável por organizar a logística do sistema, o georreferenciamento de pacientes e a organização da fila virtual do SUS passou a ser cogerido por uma OSS, levantando inclusive questionamentos do Ministério Público sobre sua adequação.

Até o fim de 2015, 16 Organizações Sociais de Saúde firmaram contratos de gestão com a Prefeitura: Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM; Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FIOTEC; Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde - IABAS; VIVA RIO; Centro de Integrado de Apoio Profissional - CIAP; Associação Social GLOBAL Soluções em Saúde; Centro de Estudos e Pesquisas 28 - CEP 28; FIBRA Instituto de Gestão e Saúde; Associação MARCA para Promoção dos Serviços; BIOTECH Humana; Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM; Instituto UNIR

de Saúde; Sociedade Espanhola de Beneficência - SEB; Instituto SAS; CRUZ VERMELHA Brasileira; e Instituto GNOSIS<sup>2</sup>.

Entre 2009 e 2015, essas entidades assumiram a gestão de 10 Territórios Integrados de Atenção à Saúde, referentes a cada uma das Áreas de Planejamento, além de dois territórios *ad hoc* (Manguinhos e Madureira); todas as 14 UPA municipais; os 5 CER; o PADI; e também quatro novos hospitais (Maternidade Maria Amélia Buarque de Hollanda no Centro, Maternidade Mariska Ribeiro em Bangu, Hospital Evandro Freire na Ilha do Governador e Hospital Pedro II em Santa Cruz; o programa Cegonha Carioca; e a unidade de apoio à logística e operacionalização de eventos estratégicos e centro de apoio à gestão da informação, avaliação e monitoramento da oferta e utilização dos serviços de saúde no âmbito do SUS, i.e. a gestão do SISREG. Nesse sentido, foram identificados exaustivamente 57 contratos de gestão, além de 4 termos aditivos adicionando novas unidades de saúde a contratos de gestão vigentes (ver Apêndices 1 e 2). Desse modo, fica demonstrado que o novo modelo de gestão por OSS foi peça central no processo de transformação do sistema municipal de saúde iniciado em 2009.

### 3. Desenho institucional

Tendo em vista a centralidade das OSS para o governo iniciado em 2009 e considerando se tratar de uma inversão substancial da função de governo exercida pela Prefeitura no campo da Saúde (de prestador a regulador), o desenvolvimento prévio de um aparato de regulação, controle e monitoramento adequado no seio da SMS seria fundamental para que, só então, se desse início à transferência gradual da gestão das unidades públicas de saúde e dos recursos públicos correspondentes à iniciativa privada. Isso porque um dos pontos importantes da substituição do modelo anterior baseado na celebração de convênios com Organizações Não Governamentais por contratos de gestão celebrados com OSS trata-se da adoção de instrumentos de monitoramento de resultados que viabilizem a intervenção sobre as fragilidades do serviço prestado. Desse modo, a Prefeitura desenvolve os instrumentos necessários para exercer de fato o comando sobre sua rede e garantir que a utilização dos recursos públicos transferidos às OSS respeitaria os princípios da administração pública, sobretudo a moralidade, a impessoalidade, a eficiência e a economicidade. O objetivo deste trabalho é justamente analisar os mecanismos de controle desenvolvidos pela Prefeitura do Rio de Janeiro para garantir que as OSS atuem segundo os princípios jurídicos e administrativos pertinentes. Em primeiro lugar, foi realizada análise comparativa das Leis Federal (9.637/98) e Municipal das OS (2.026/09) com o objetivo de revelar as particularidades do desenho institucional local em torno das OSS, no sentido de explorar possíveis fragilidades do marco regulatório<sup>3</sup>.

A particularidade mais evidente do desenho institucional das OSS no Rio é a proteção das unidades de saúde já existentes, com exceção daquelas destinadas ao Programa Saúde da Família e do Hospital Municipal Ronaldo Gazolla, cuja administração já havia sido privatizada anteriormente por meio de Parceria Público Privada com o mesmo grupo econômico denunciado em 2015 na Operação Ilha Fiscal. A Lei Municipal estabeleceu que as unidades antigas não poderiam ser geridas por OS, o que garantiu a manutenção de um setor efetivamente público no sistema de saúde municipal.

Parte fundamental do modelo de gestão por OS, conforme proposto em legislação federal, são as regras de composição do Conselho de Administração das OS, de modo a garantir o controle social direto por meio da participação de diversas partes interessadas

2 Para conhecer melhor essas organizações, ver Andreazzi, Bravo e Pacheco (2015).

3 A dissertação de Melo (2012) sobre o desenho institucional do controle externo sobre os contratos de gestão com organizações sociais em Pernambuco serviu de referência para esta análise.

(*stakeholders*) - a legislação internaliza parte do controle social e desse modo socializa em parte o **controle gerencial** da entidade. A Lei Municipal alterou drasticamente a regra de composição dessas organizações, prejudicando a essência buscada na legislação federal.

Em primeiro lugar, seguindo o Estado e Município de São Paulo, no Rio de Janeiro também ficou excluída a participação obrigatória de representantes do Estado. Em seguida, e também acompanhando os desenhos paulista e paulistano, o teto permitido de participação de membros ou associados da própria entidade privada foi aumentado de 10% para 55%, permitindo, portanto, que a maioria absoluta do Conselho de Administração seja composta por membros próprios, falindo completamente o objetivo de socializar o controle gerencial da instituição.

A legislação carioca manteve o piso de 10% de participação dos empregados da entidade, entretanto acompanhou um dispositivo estabelecendo que os conselheiros e diretores das OS não podem exercer outra atividade remunerada, com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade, de modo que os empregados da unidade ficam impedidos de participar diretamente do Conselho de Administração, sendo necessário eleger representantes externos não remunerados, agravando a relativa sub-representação desse grupo no Conselho.

Os outros 35% devem ser eleitos pelos demais integrantes do Conselho dentre autoridades de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; entretanto, dada a sobrerrepresentação da própria OS, seu voto é sempre majoritário na hora de eleger essas autoridades, de modo que na prática 90% do Conselho de Administração acaba sendo escolhido pela própria OS, subvertendo completamente a lógica estabelecida no âmbito Federal a respeito da socialização do controle gerencial da entidade.

Por sua vez, o **controle interno** realizado pela Prefeitura se dá, em um primeiro momento, na qualificação da entidade como organização social. O órgão responsável por essa decisão é a Comissão de Qualificação de Organizações Sociais - COQUALI, composta pelos Secretário Municipal da Casa Civil (como presidente), Controlador Geral do Município, Secretário Municipal de Fazenda e Secretário Municipal de Administração. Desse modo, a Prefeitura centraliza o processo de qualificação de OS, separando-o do órgão técnico responsável por selecionar essas entidades. Entretanto, o decreto reproduz a jurisprudência ao estabelecer que o indeferimento de qualificação dar-se-á apenas caso a entidade não se enquadre nas áreas previstas na lei, não atenda os requisitos legais exigidos ou caso apresente documentação comprobatória incompleta. Desse modo, a impessoalidade é estimulada, dificultando a formação de uma barreira política à qualificação das OS.

A legislação carioca autoriza o Poder Executivo a “qualificar como Organizações Sociais as pessoas jurídicas que já obtiveram tal qualificação perante outros Entes Públicos” assim criando um facilitador à entrada de OS de outros estados na cidade do Rio - ressaltando o argumento de Borges (2012) que os movimentos para disseminar o modelo de gestão por OS vêm do estado de São Paulo, onde as OS são o modelo mais difundido de gestão hospitalar. A entidade precisa ter filial no Município do Rio, cabendo ao Poder Público verificar *in loco* sua existência e adequação antes de ser qualificada. Também é necessário que esteja constituída há pelo menos dois anos no pleno exercício das atividades que pretende realizar, de modo que uma OS não pode se constituir com o objetivo específico de conseguir um contrato de gestão, sendo necessário capacidade financeira própria para se manter pelo período e mínima experiência na gestão das atividades que pretende assumir publicamente. Conforme Borges (2012), esse dispositivo concede aos prestadores privados o direito sobre os bens do SUS, uma vez que para se qualificar como OSS é necessário comprovar relação íntima e prolongada com o setor privado de saúde, garantindo a vinculação dessas entidades com os interesses da indústria médico-hospitalar estabelecida. É válido ressaltar, entretanto, que tal barreira não impediu que OS com má experiência

atestada (e até mesmo sob investigação) em outras esferas administrativas fosse impedida de se qualificar no Rio de Janeiro. Uma inovação regional foi a exigência de publicação de um cadastro com a relação das entidades qualificadas como OS.

O processo de seleção é feito por convocação pública e deve seguir critérios técnicos de decisão com base na capacidade técnica e financeira da entidade e no plano de trabalho e orçamento apresentado. Enquanto o processo de qualificação é centralizado sob a presidência da Casa Civil, a seleção é responsabilidade da Secretaria competente da pasta, através das Comissões Especiais de Seleção, sendo essa a entidade responsável por realizar o controle interno no processo de seleção. Uma vez selecionada a OS vencedora, cabe à Secretaria interessada formalizar sua contratação, especificando o programa de trabalho, metas de resultado, prazos e orçamento. O prazo normal de vigência do contrato é de dois anos, podendo ser estendido até cinco, contanto que sejam atingidas pelo menos 80% das metas definidas para o período anterior. Enquanto a Lei Federal autoriza a adição de créditos suplementares ao contrato apenas para compensar desligamento de servidor cedido, a Lei Municipal cria um enorme facilitador ao estendê-la indiscriminadamente. Outra particularidade local é que a lei municipal veda a cessão, total ou parcial, do contrato de gestão.

Um dos objetivos centrais do contrato de gestão, além de driblar o teto estabelecido pela LRF, é a flexibilização da contratação e dispensa de pessoal, tendo como consequência o relaxamento do controle burocrático sobre as contratações realizadas entre privados. É importante ressaltar que o incentivo à eficiência do gestor opera como um incentivo em potencial às práticas patrimonialistas ainda não superadas na cultura organizacional do Estado brasileiro. Por exemplo, a dispensa da contratação por concurso público e a falta de regulamentação do processo de contratação de pessoal pode facilmente ser subvertida em aparelhamento político das unidades de saúde e cultura clientelista. É importante ressaltar que foi rejeitada, por orientação contrária da base do governo, a emenda propondo que a própria OS publicasse um regulamento dos procedimentos a serem adotados no processo de contratação de pessoal, de modo que a contratação ficasse a critério do gestor privado. A lei municipal exigiu a exclusividade de atendimento aos usuários do SUS, evitando que na mesma unidade ocorra tratamento diferenciado de pacientes (públicos e privados) e também o acolhimento direcionado politicamente, submetendo todas as unidades geridas por OSS ao Sistema Nacional de Regulação. A última forma de controle interno exercido pela Prefeitura se dá no processo de desqualificação de uma OS, em cujo caso a mesma deverá devolver o saldo remanescente dos recursos financeiros entregues a sua utilização.

No Apêndice 3 é possível visualizar uma tabela comparativa dos desenhos federal e municipal de controle das OSS. Podem ser considerados avanços do desenho municipal a separação das funções de qualificação e seleção em órgãos distintos; a qualificação e a seleção serem dadas com base exclusivamente em critérios técnicos; convocação pública dos processos de seleção; relação pública das OS interessadas nos contratos; publicação prévia dos critérios de seleção; a imposição que se observe sempre que possível os preços constantes do Sistema de Registro de Preços ou das tabelas constantes do sistema de custos municipal na compra de materiais; e a garantia de publicidade, não apenas em Diário Oficial mas também na Internet, dos contratos de gestão celebrados, regulamento próprio de cada OS contendo os procedimentos que adotará para compras e contratação de serviços e obras necessários à execução do contrato de gestão, dos relatórios financeiros (prestação de contas) anualmente e do relatório de execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados anualmente. É preciso destacar, entretanto, que é repassado à própria OSS a responsabilidade de definir as metas e indicadores de sua própria avaliação, o que seria um incentivo à captura do regulador. Também é criticável a possibilidade de renovação de um contrato (envolvendo aditamentos orçamentários por extensão de prazo) sem que se faça nova convocação pública e que se averiguem propostas alternativas.

Apesar de alguns avanços, diversos outros esforços em aprimorar o desenho institucional do novo modelo de gestão e a fiscalização dos contratos de gestão na cidade do Rio de Janeiro através de emendas foram derrubados pela base do governo durante o processo de votação da Lei Municipal, como a necessidade de aprovação das qualificações, contratações e aditamentos pelos Conselhos Distritais e Municipal de Saúde, que os indicadores de avaliação de desempenho fossem encaminhados para apreciação pela Câmara de Vereadores e que fosse publicado um relatório anual de desempenho ou que os relatórios de avaliação dos resultados fossem apresentados em audiência pública e encaminhados aos órgãos de controle. A Lei Municipal das OS foi aprovada após três meses de tramitação na Câmara de Vereadores, celeridade atípica nessa Casa Legislativa, e foram aprovadas apenas as emendas consentidas pela base do Governo, demonstrando a evidente força política do novo prefeito. A própria Comissão de Saúde da CMRJ proferiu Parecer Contrário à Lei por considerar que a rápida tramitação do projeto prejudicou seu amplo debate com a sociedade e “aprová-lo nos moldes propostos seria um enorme retrocesso e aumentaria ainda mais as fragilidades do sistema de saúde (...) [contribuindo] para o agravamento dos problemas hoje existentes e a consequente queda da qualidade dos serviços públicos de saúde prestados à população do Rio” (RIO DE JANEIRO, 2009d).

As particularidades do desenho carioca afastam o modelo local de gestão por OS daquele apresentado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, aproximando-o de uma versão mais liberal como a desenhada no Estado de São Paulo. As regras locais de composição do Conselho de Administração viabilizam a privatização da gestão da propriedade pública não estatal, desrespeitando a proposta de socialização do controle gerencial ao garantir o controle majoritário da entidade por seus próprios membros. Foram retiradas as garantias de participação de três agentes fundamentais: o Poder Público, a Sociedade Civil (sem qualquer garantia de representação) e os empregados da organização, impedidos de participar diretamente. O arcabouço jurídico do Novo Modelo de Gestão por OS estabelecido no Município do Rio de Janeiro desequilibra a relação público-privado no SUS em favor da iniciativa privada.

#### **4. Situação dos mecanismos de controle das OSS**

Conforme já abordado, o modelo de gestão por OS surge de um esforço de implementação de uma cultura de administração pública de caráter gerencial, ou seja, o estabelecimento de um modelo de governança colaborativa orientada para resultados, no qual o gestor público define precisamente os objetivos que pretende alcançar, sendo-lhe conferida autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros para alcançar esses objetivos e para o controle de resultados. Parte da doutrina chega a afirmar que “as organizações devem ser responsabilizadas pelos resultados de sua atuação, mais do que pela sua forma de funcionamento” (BARZELEY, 2002 apud DUAILIBE, 2012) ou até mesmo que o controle técnico do Poder Executivo deve “restringir-se aos resultados obtidos em sua execução” (SANO, 2003 apud DUAILIBE, 2012), afirmando que o controle de processos deve ser deixado de lado em favor do controle de resultados. Entretanto, o foco estritamente no controle de resultados ignora a relevância do modelo burocrático em evitar o mau uso do dinheiro público. Para Alcântara (2009 apud DUAILIBE, 2012), o controle reduzido dos meios que servem de instrumento para o alcance do bom desempenho, típico do modelo gerencial, traz o risco de aumento do patrimonialismo. Felizmente, em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF, o STF decidiu que, do ponto de vista do controlador, deveria ser dado o mesmo tratamento aos contratos de gestão que aos convênios, deixando claro que é dever do Estado monitorar todo o processo de execução dos recursos transferidos às OSS, não apenas os seus resultados, pontuando uma clara separação jurídica entre o controle exercido sobre Organizações Sociais e sobre Parcerias Público-Privadas.

A análise dos mecanismos de controle das OSS nos revela, entretanto, que tanto as OSS quanto a própria Prefeitura se concentram quase exclusivamente no controle de resultados, deixando o controle de processos para ser exercido pelo Tribunal de Contas com o eventual apoio da Câmara Municipal e do Ministério Público. A metodologia utilizada neste trabalho para analisar o **Controle Gerencial** exercido pelas OSS foi a revisão dos relatórios de gestão disponíveis publicamente nos sítios eletrônicos<sup>4</sup> das OSS contratadas pela SMS e/ou da Prefeitura, conforme exigido pela legislação municipal. Notou-se que 4 das 16 OSS não possuem sítio eletrônico (aquelas cujos contratos foram rescindidos unilateralmente pela Prefeitura – GLOBAL, MARCA, CIAP e FIBRA) e duas estavam com a página temporariamente desativada (SEB e ISAS). Das demais, 5 (UNIR, CRUZ VERMELHA, BIOTECH, SPDM e GNOSIS) apresentavam apenas documentação básica, como regimento interno e regulamento de compras, sem qualquer informação acerca de indicadores e resultados. Duas, embora ainda não apresentassem os indicadores de resultado, foram um pouco além disponibilizando os Relatórios de Gestão e de Atividades da organização, contendo informações importantes acerca dos projetos executados e recursos aplicados (FIOTEC) ou informações mais detalhadas acerca das compras realizadas (CEP 28). Apenas 3 das 16 OSS apresentavam em seus sítios eletrônicos resultados das metas acordadas (IABAS, VIVA RIO e CEJAM).

Além da evidente falta de transparência no que diz respeito ao cumprimento das metas estabelecidas, indo contra um dos princípios fundamentais do modelo, que seria melhorar a *accountability* social quanto ao desempenho das atividades, a análise dos relatórios de resultados revela um sistema de monitoramento de baixa qualidade desenvolvido pela SMS, com metas inoportunas no tempo<sup>5</sup>, subestimadas<sup>6</sup> e sem ponderação<sup>7</sup>. A demora excessiva na instalação dos prontuários eletrônicos, que realizam a medição das informações necessárias para abastecer os indicadores, agravou ainda mais o descontrole sobre os resultados da OSS<sup>8</sup>. A principal consequência foi a observação de mau desempenho em diversos indicadores sem consequências para as OSS – com um resultado geral positivo do contrato as OSS garantem o repasse da parte variável.

O **Controle Interno** é exercido, sobretudo, pelas Comissões Técnicas de Avaliação da Secretaria Municipal de Saúde, responsáveis por analisar periodicamente os resultados atingidos pelas OSS e emitir relatório conclusivo a ser encaminhado aos órgãos de controle. É responsabilidade desse órgão, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização dos recursos ou bens de origem pública, dar ciência à Procuradoria Geral do Município, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária. Buscando-se na página eletrônica da Prefeitura e do Diário Oficial do Município, não foi possível localizar tais relatórios. De modo semelhante, o vereador Paulo Pinheiro, membro da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar da Câmara, informou que tais relatórios jamais foram encaminhados aos vereadores ou à Comissão de Saúde. Em verdade, o sítio eletrônico da SMS apresenta somente os contratos

---

4 Acesso em 29/12/15.

5 14 das 15 metas estabelecidas para o IABAS na AP 4.0 foram consideradas não aplicáveis no primeiro trimestre, pois sua mensuração dependia de prazo divergente ao estabelecido em contrato.

6 Houve casos inclusive de redução da meta de forma injustificada no período seguinte ao seu descumprimento pela OSS (IABAS 4.0) ou do estabelecimento de custo médio máximo de medicamentos prescritos por usuário em R\$104,07 e de serviços de apoio a diagnóstico e terapia prescritos por usuário em R\$41,80, quando os resultados apresentados para ambos ficam em torno de R\$ 1.

7 Por não haver uma hierarquia de prioridades, o bom resultado em atividades gerenciais, como a entrega da programação anual de atividades em 100% das unidades da AP 4.0, sobrepõe o péssimo resultado na prestação do serviço, como o acompanhamento de apenas 20% do plano de trabalho odontológico (cuja meta era 80%).

8 No caso do VIVA RIO na AP 3.1, durante todo o primeiro ano do contrato, nenhuma das unidades de saúde tiveram o sistema instalado.

de gestão com as OSS, sem nenhuma informação acerca dos indicadores de desempenho dessas organizações, embora a legislação estabeleça claramente que deverá ser publicado anualmente no Diário Oficial do Município e disponibilizado na rede pública de dados o relatório de execução dos contratos de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados.

Em audiência pública realizada em 10 de Novembro de 2015<sup>9</sup>, este autor questionou diretamente o Secretário Municipal de Saúde sobre o endereço eletrônico que conteria esse relatório comparativo e onde seria possível encontrar os relatórios conclusivos da Comissão de Avaliação, obtendo as seguintes respostas (RIO DE JANEIRO, 2015):

- “É o painel da FGV que disponibiliza todas as metas, dados de gestão de OS, de maneira simples e mais fácil acesso”;
- “se a gente for utilizar os bancos de dados nacionais existentes, o SINAN, o próprio SIH para olhar os dados das Organizações Sociais para ver se as metas ali foram cumpridas, não vai ser simples, não é fácil, mesmo a Secretaria tendo disponibilizado um tabulador eletrônico pelo TABNET”;
- “e obviamente que a publicação dos dados nos próprios sites das Organizações Sociais”.

Sobre a publicação dos dados nas páginas eletrônicas das OSS, já foi demonstrado que apenas 3 das 14 publicaram os resultados alcançados. Sobre o painel da FGV mencionado, trata-se do Painel de Gestão das Parcerias com Organizações Sociais, tornado o portal institucional de transparência do novo modelo de gestão no Rio em 2013 pelo decreto nº 37.079/13. O portal começou a ser elaborado em 2011, quando do primeiro contrato firmado com a Fundação Getúlio Vargas para este fim, e até o fim de 2015 já haviam sido transferidos R\$ 7.080.000 nesse sentido. Entretanto, ao fim de 2015 o acesso ao portal permanecia restrito ao público e até mesmo aos vereadores<sup>10</sup>, e mesmo os auditores do TCM-RJ e do Ministério Público encontraram dificuldade em acessá-lo e obter todas as informações contidas. Desse modo, entende-se que, com quase sete anos completo de aprovação da Lei das OS, alguns de seus dispositivos de transparência ainda não são atendidos pelo Poder Público.

Haja vista que não foi possível localizar o comparativo das metas previstas e executadas por todas as OSS contratadas, a despeito do que determina a legislação, seguindo a orientação do próprio Secretário Municipal de Saúde, foram utilizados dados secundários colhidos no programa TABNET do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) de modo a avaliar a evolução de indicadores municipais de saúde após a implementação do novo modelo de gestão. O número de procedimentos aprovados em Unidades Básicas de Saúde do MRJ aumentou de 4.932.120 em 2009 para 33.249.326 em 2014, demonstrando um enorme aumento na eficácia do modelo em produzir procedimentos (+ 574%). Visando avaliar, ainda que superficialmente, a eficiência do modelo, dividimos o número de procedimentos pelo valor total aprovado, de modo a obter o valor aprovado por procedimento em UBS municipais e foi observada queda de 24% no indicador – de R\$ 1,50 para R\$ 1,14.

É interessante notar que, se avaliarmos o todo da SMS, notaremos um aumento em 174% no número de procedimentos aprovados no período analisado, ao passo que notamos uma queda de 30% no valor aprovado por procedimento. Desmembrando a SMS por tipo de unidade, é possível notar que tais indicadores refletem o enorme aumento no número

9 Diário Oficial do Poder Legislativo do MRJ, dia 11/11/15, página 81.

10 Ver matéria do RJTV disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/6601556/>>. Acesso em: 29/12/15.

de procedimentos de Atenção Básica, de mais baixo custo – todos os demais tipos de estabelecimentos (exceto os Centros de Atenção Psicossocial) observaram um aumento no valor por procedimento. Se por um lado esses resultados poderiam ser interpretados como ganhos de eficácia e eficiência do modelo, por outro também devemos observá-lo à luz da tendência liberal de estímulo à produção de procedimentos, que imputa ao SUS um custo crescente<sup>11</sup>. Observou-se vertiginoso aumento (1.132%) na solicitação médica de exames no período analisado<sup>12</sup>. Em 2009, eram solicitados 0,31 exames por consulta médica e realizavam-se 4,99 procedimentos; em 2014 essa proporção subiu para 1,79 exames e 15,77 procedimentos por consulta médica realizada. Lembrando que “praticamente toda a rede de exames é privatizada” (BORGES, 2012) – o SUS paga a laboratórios privados para realizar e proceder diagnóstico sobre esses exames –, fica claro que o modelo de gestão por organizações sociais vai ao encontro dos interesses econômicos da indústria médico-hospitalar.

Os indicadores municipais comprovam a reorientação do sistema de modo a ter a Atenção Básica com eixo estruturante. Verificou-se, pela primeira vez no histórico do município, uma eficaz implementação do nível primário de atenção, por meio da Estratégia de Saúde da Família, lembrando-se que seus equipamentos são todos geridos por OSS. Além da já demonstrada eficácia do modelo em expandir a rede de Unidades Básicas de Saúde, também foi possível verificar um grande aumento da cobertura populacional<sup>13</sup>, do número de consultas médicas realizadas pelo médico da família<sup>14</sup> e de procedimentos realizados. É interessante notar que o número de consultas ou atendimentos individuais realizados por enfermeiras<sup>15</sup> e outros profissionais de nível superior<sup>16</sup> aumenta bastante, revelando que esses profissionais estão absorvendo parte do aumento da demanda por saúde motivado pela reorientação do sistema para a Atenção Básica. Os indicadores também revelam um enorme ganho na área de saúde bucal, com enorme aumento da eficácia e também da resolutibilidade<sup>17</sup>. Também nota-se que antes inexistia atenção secundária e vigilância em saúde bucal, que só então passa a ser realizada<sup>18</sup>.

De forma geral, os indicadores atestam a eficácia do novo modelo de gestão. Entretanto, a análise até aqui se limitou aos resultados finalísticos produzidos, ignorando o processo de gestão das unidades de saúde. No processo de Inspeção 40/007.476/2012, pg.53, o TCM ratifica o entendimento de Alcântara (2009), que o foco apenas no cumprimento de metas e no desempenho dos indicadores pactuados, ignorando-se o controle dos meios que servem de instrumento para o alcance do bom desempenho, traz o risco de aumento do patrimonialismo na Administração Pública brasileira. A SMS orienta seus esforços ao acompanhamento das metas dos indicadores definidos, deixando em segundo plano a verificação efetiva da aplicação dos recursos por parte das entidades, sob o aspecto da eficiência e economicidade, abrindo margem à ocorrência de diversas irregularidades cometidas pelas organizações sociais.

---

11 Ver BORGES, 2012.

12 Solicitação médica de exames aumentou de 306.699 em 2009 para 3.779.112 em 2014.

13 Número de pessoas cadastradas no MRJ subiu de 713.373 em 2009 para 2.692.912 em 2014.

14 Número de consultas médicas realizadas em UBS no MRJ subiu de 987.842 em 2009 para 2.107.848 em 2014.

15 Aumento de 486.176 em 2009 para 1.416.966 em 2014.

16 Aumento de 150.945 em 2009 para 553.119 em 2014.

17 Aumento no número de tratamento de saúde bucal concluído de 23.447 em 2009 para 99.602 em 2014.

18 Atenção Secundária em Saúde Bucal aumenta de 0 em 2009 para 4.441 em 2014.

## 5. Irregularidades cometidas pelas OSS no MRJ

O bom desempenho do modelo de gestão, no que diz respeito à eficácia, é contraposto por inúmeras irregularidades identificadas pelos Tribunais de Contas e Ministério Público, que, no caso do Rio de Janeiro, já acarretou a desqualificação de 5 organizações sociais – GLOBAL, CIAP, MARCA, ISAS e BIOTECH. Consideramos neste trabalho Controle Externo aquele exercido pela Câmara de Vereadores e pelo Tribunal de Contas. Para além da participação no desenho institucional durante a tramitação do projeto de lei por meio de emendas parlamentares, o Poder Legislativo é capaz de exercer o Controle Externo de diversas maneiras<sup>19</sup>, entretanto a doutrina questiona vigorosamente a eficácia do controle parlamentar sobre entidades do Terceiro Setor, considerando que no regime presidencialista há uma prevalência do Executivo e da sua vontade<sup>20</sup>. O controle externo pelos vereadores é exercido basicamente pela oposição, que, por ser minoria, tem sua atuação extremamente limitada. No caso do Rio de Janeiro, destaca-se a atuação dos membros da Comissão de Higiene e Saúde da Câmara, em especial do vereador Paulo Pinheiro, que, além de denunciar diariamente em Plenário os problemas e fragilidades do sistema de saúde, com ênfase naqueles decorrentes do que considera a terceirização da saúde com o modelo das OSS, o vereador foi responsável por: diversas emendas de transparência e participação social no controle das OSS (todas rejeitadas por encaminhamento da base do governo); uma lei disciplinando a transparência das entidades privadas fomentadas com recursos públicos (Lei 6.048/16 conhecida como Lei de Transparência das OS); 21 pedidos de inspeção pelo TCMRJ em contratos de gestão celebrados com OSS; e 21 representações ao Ministério Público denunciando irregularidades nos contratos com a Prefeitura.

Nas três esferas de governo, a legislação e a doutrina apontam para a prevalência do controle externo realizado pelos Tribunais de Contas (DUAILIBE, 2012), que se torna então o foco deste trabalho. De fato, o TCM revelou-se o órgão mais eficaz em identificar as irregularidades do novo modelo de gestão. Em resposta à solicitação feita pelo vereador Paulo Pinheiro, o TCM revelou que o potencial dano financeiro ao erário público decorrente das irregularidades identificadas nos relatórios de inspeção realizados soma R\$78.426.778,74. Destaca-se que os fatos apurados foram detectados por amostragem, logo as ações de controle relacionadas não exaurem a matéria, e que por isso os valores relacionados são pontuais, não podendo, portanto, serem usados como base para inferência de exercícios anteriores ou seguintes ao período inspecionado. Da análise das inspeções, pode ser identificado valor muito superior.

Foram identificadas 16 inspeções, disponíveis ao público, realizadas pela 4ª Inspeção Geral de Controle Externo do TCM em diversos contratos de gestão (ver Anexo 4). Tais inspeções configuram verdadeiro estudo acerca do sistema público de saúde municipal e das transformações implementadas com o novo modelo de gestão por OSS, além de um exame minucioso das contas e relatórios gerenciais dessas unidades, bem como dos relatórios conclusivos da Comissão Técnica de Avaliação da SMS. São diversas as irregularidades apontadas pelo Tribunal nas 16 inspeções realizadas, com recorrentes casos de sobrepreço, superfaturamento, apropriação indébita, fraude, direcionamento, entre outros. No Anexo 5 é possível visualizar uma lista com as irregularidades mais recorrentes cometidas pelas OSS no MRJ identificadas pelo TCM e pelo Ministério Público<sup>21</sup>. As duas principais conclusões que se deseja extrair delas, entretanto é que está caracterizado: a baixa economicidade do novo modelo de gestão, bem inferior à praticada na administração direta da SMS; e a fragilidade do ambiente de Controle Interno das OS. Confirmando essa

19 Ver MELLO, 2008 apud DUAILIBE, 2012.

20 FAGUNDES, 2006 apud DUAILIBE, 2012.

21 Para maiores detalhes, ver VIEIRA, 2016, em especial o Apêndice.

análise, temos a seguinte manifestação do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos emitida em parecer conclusivo às Contas de Governo de 2014:

“Acerca das Organizações Sociais (...) as impropriedades levantadas pelo corpo técnico em diversos processos, bem como, o noticiário, demonstram que há uma necessidade urgente de se criar mecanismos mais presentes, com o menor tempo possível para a avaliação das ações, bem como a criação de métodos que não permitam discrepâncias nos preços de materiais e serviços, em relação ao sistema de aquisições diretas pelo Município.” (RIO DE JANEIRO, 2015b).

Embora o Tribunal de Contas seja um mecanismo de controle eficaz na identificação de irregularidades, observa-se resistência da Prefeitura em acatar as recomendações e responder os questionamentos por ele proferidos, de modo que sua efetividade acaba sendo posta em cheque.

Para dar maior efetividade a seus apontamentos, tem sido necessário recorrer ao Ministério Público. O caso recente mais conhecido do **Controle Público** exercido pelo MP foi a denúncia em face de 37 réus que deflagrou a Operação Ilha Fiscal, levando à prisão de oito integrantes de uma organização criminosa atuante na saúde pública, chefiada pelos dirigentes da OS BIOTECH, contratada pelo MRJ para gerir os Hospitais Ronaldo Gazolla e Pedro II. O MP declarou haver “provas contundentes de que a referida organização criminosa existia com o único objetivo de, valendo-se da condição de gestora das unidades hospitalares, desviar o dinheiro público” (RIO DE JANEIRO, 2015c). O montante desviado por meio de pagamento de valores superfaturados e/ou sem a correspondente contraprestação, em favor de sociedades empresárias subcontratadas sob o pretexto de aquisição de produtos ou terceirização de serviços necessários foi de, no mínimo, R\$48 milhões. O caso absurdo levado a público com a Operação Ilha Fiscal é, entretanto, apenas um exemplo do total descontrole do poder público em relação às parcerias firmadas com OSS.

A Operação Ilha Fiscal motivou o Ministério Público a convocar um painel de especialistas, com a participação da Prefeitura e Tribunal de Contas, além de membros do Poder Legislativo e da academia, para discutir as fragilidades do modelo de gestão por OS. O MP concluiu que diversas fragilidades na Lei Municipal das OS (5.026/09) não permitem o exercício efetivo do comando pela SMS das parcerias com OSS. As irregularidades e ilegalidades identificadas pelo MP nesse momento já era há tempos apontadas pelo próprio e pelo TCM, sem que a Prefeitura apresentasse resposta satisfatória no tempo exigido, demonstrando que não está sendo vigilante e ciosa com a administração da coisa pública, o que motivou o encaminhamento de um conjunto de recomendações à Prefeitura de melhorias fundamentais ao adequado controle do novo modelo de gestão por OS<sup>22</sup>.

A análise do MP corrobora resultados neste trabalho, no que diz respeito à expansão da atenção primária no MRJ. Entretanto, o órgão apresenta a tese que isso significou uma completa inversão do comando da gestão em saúde em favor das OS, em completa afronta ao comando constitucional que instituições privadas podem participar de forma complementar no SUS (art.199/CF). Segundo o MP, “a atuação das organizações sociais deixou de ser complementar, passando a ser essencial para que os serviços e ações em saúde do Município se operacionalizassem”, revelando “uma expansão da terceirização da saúde muito além dos limites constitucionais e legais” (RIO DE JANEIRO, 2015c). Tal combinação entre público e privado é agravada, segundo o órgão, devido à “inexistência de mecanismos de controle efetivo sobre a aplicação de recursos públicos pelas organizações sociais”, que “aliada à pífia fiscalização exercida pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro,

---

22 RIO DE JANEIRO, 2015c.

constituem ambiente favorável para o desenvolvimento e prosperidade da atividade criminosa” (RIO DE JANEIRO, 2015c). Nesse sentido, o MP afirma que o aparato normativo existente no MRJ para a área da saúde pública, pela sua “completa fragilidade e lacuna quanto à necessária normatização rígida da estrutura de controle para a que a ‘parceria’ frutifique demonstrou-se totalmente insuficiente” (RIO DE JANEIRO, 2015c).

As recomendações feitas pelo MP acarretaram a emissão de 12 decretos executivos pelo então Secretário de Saúde, Daniel Soranz, apenas um mês após o seu envio à Prefeitura, reestruturando o mecanismo de Controle Interno conforme solicitado, o que sugere a maior efetividade do Controle Público. Os decretos dispõem sobre:

- bens permanentes adquiridos pelas OSS (nº 41.207);
- compras e contratações de serviços pelas OSS (nº 41.208);
- utilização das Atas de Registro de Preços da Prefeitura pelas OS (nº 41.209);
- monitoramento de preços praticados pelas OS (nº 41.210);
- registro de informações dos colaboradores e empregados das OSS no CNES (nº 41.211);
- proibição da contratação de cônjuges ou parentes nos contratos de gestão (nº 41.212);
- proibição de contratação de PJ que tenha em seu Quadro Societário cônjuge ou parente de Diretores ou Conselheiros da OS (nº 41.213);
- transparência das aquisições e contratações de obras e serviços pelas OS (nº 41.214);
- instituição de Grupo de Trabalho para elaboração de Projeto de Lei de criação da categoria funcional de Analista de Contratos e Convênios (nº 41.215);
- instituição do Programa de Capacitação de servidores que atuam na fiscalização de contratos de gestão (nº 41.216);
- instituição do Selo OS Carioca em Boa Gestão (nº 41.217);
- realização de Auditorias, por meio de inspeções físicas, em OS, pela Controladoria Geral do Município (nº 41.218).

O presente trabalho abarca todo o primeiro período de vigência do novo modelo de gestão da saúde pública por organizações sociais no Município do Rio de Janeiro (2009-2015), marcado pela fragilidade do Controle Interno, que acarretou malversação milionária de recursos públicos. Abre-se espaço para futura análise da nova fase do modelo, com novos mecanismos de fiscalização, restando saber se, pela primeira vez, eles efetivarão controle adequado sobre as OS.

## 6. Conclusão

O novo modelo de gestão por Organizações Sociais de Saúde foi utilizado na cidade do Rio de Janeiro como parte de um processo de reestruturação do sistema de saúde municipal de modo a ter a Atenção Básica como eixo orientador, o que significou pôr em prática um processo de transformação das portas de entrada do SUS no município, que passaram a ser geridas por OSS. O modelo de gestão por OSS viabilizou a expansão da rede municipal de saúde e a estruturação de fato da Atenção Básica no Município do Rio sem romper o limite máximo de gasto com pessoal estabelecido pela LRF – pela primeira vez no histórico do MRJ a Atenção Básica está sendo efetivamente implementada. Entretanto, para o Ministério Público, a tomada da Secretaria Municipal de Saúde pelas OSS significou uma completa inversão do comando da gestão em saúde em favor dessas entidades privadas, em completa afronta ao comando constitucional que autoriza a participação complementar de instituições privadas no SUS (art.199/CF), uma vez que tais entidades se tornaram

essenciais para que os serviços e ações em saúde do Município se operacionalizem. A análise dos indicadores sugere a eficácia do modelo, embora não seja possível qualificá-lo como um modelo mais eficiente, nem tampouco mais efetivo. Também foi possível notar que se trata de um modelo de estímulo à produção de procedimentos, o que, segundo Borges (2012), significa um modelo de custo crescente, que impõe uma tendência que inviabiliza o financiamento de um sistema público universal e integral, submetendo-o à lógica privada.

A falta de comando sobre as OSS é agravada por diversas fragilidades no desenho institucional do modelo de gestão por OSS no município, entre as quais a mais grave é a capacidade de os membros da associação que compõe a OS ocuparem majoritariamente o Conselho Administrativo da instituição, acabando completamente com o objetivo de socialização do Controle Gerencial emanado na Lei Federal e no Plano de Reforma do Estado. Da análise dos quatro principais mecanismos de controle das OSS, concluiu-se que eles se dividem entre aqueles concentrados no controle finalístico de desempenho (Controle Gerencial e Interno) e aqueles concentrados em verificar o respeito aos Princípios da Administração Pública, sobretudo a impessoalidade, a moralidade e a economicidade (Controle Externo e Público). Enquanto o Controle Gerencial é responsável em si pela gestão da unidade de saúde, o Controle Interno vai garantir a aderência da contratada aos termos pactuados no contrato de gestão, concentrando-se, principalmente, no monitoramento do desempenho da unidade de saúde. A SMS, entretanto, demonstra certa passividade quanto à correção das irregularidades identificadas pelas Comissões Técnicas de Avaliação, não tendo provocado grandes mudanças no comportamento administrativo das contratadas. Coube, portanto, ao Controle Externo, sobretudo por meio das inspeções do TCMRJ, fiscalizar os meios e processos utilizados para produzir os resultados. Dessa análise, depreendeu-se que há diversas brechas na legislação que facilitam que as OSS desviem-se dos princípios da Administração Pública, aos quais deve se submeter, enquanto fomentada com recursos do Estado. O que se notou foi a prática de uma gestão antieconômica, cujos custos superam aqueles praticados pela própria Secretaria de Saúde, e muitas vezes pessoal e até mesmo imoral, como foi o caso das organizações sociais desqualificadas.

Constata-se que o Controle Externo é o mecanismo mais eficaz na identificação de irregularidades cometidas no âmbito dos contratos de gestão, mas, haja vista a resistência da SMS em acatar o estabelecido por esse mecanismo, faz-se necessário o acionamento do Ministério Público, que, portanto, configura-se como o mecanismo mais efetivo em interromper práticas irregulares de gestão. O Controle Interno parece limitar-se a orientar a ação das organizações contratadas, mostrando baixa efetividade em coibir práticas irregulares. O sistema de acompanhamento trimestral dos relatórios de execução do contrato de gestão impedem o exercício efetivo do monitoramento, uma vez que a administração pública só tem conhecimento dos fatos em data bem posterior ao ocorrido. Além disso, a apresentação de meros relatórios não se afigura suficiente como mecanismo efetivo de fiscalização. O Tribunal de Contas aponta a ausência de procedimentos de acompanhamento, avaliação ou controle instituídos de forma sistemática, verificando que os profissionais das áreas técnicas das Subsecretarias não efetuam nenhuma análise crítica dos resultados obtidos pelas OS, limitando-se ao recebimento de relatórios elaborados por tais entidades e ao envio dos mesmos às CTA, de forma que a análise se restringe à conferência de quadros sintéticos dos indicadores. Demonstra-se assim a fragilidade estrutural encontrada na SMS, tanto de pessoal quanto de ferramentas adequadas para o controle e a gestão dos contratos, impossibilitando um adequado acompanhamento das atividades implementadas e do cumprimento das obrigações contratuais, notadamente quanto à qualidade do serviço prestado e a eficiência da organização social. A deficiência dos instrumentos legais e a total fragilidade na estruturação interna da Prefeitura e da SMS para dar cabo da qualificação, seleção, monitoramento e fiscalização dos contratos

de gestão celebrados são campo fértil para a formação de organizações criminosas com intuito de desviar recursos públicos.

Verificou-se que a falta de integração dos diversos setores da SMS, bem como a ausência de pessoal em número e qualificação apropriada são alguns dos principais problemas nos mecanismos de avaliação e controle das OSS pela SMS. Também foi verificado que a troca de informações entre os diferentes controladores ainda é precária, haja vista a, muitas vezes indevida, morosidade da Secretaria Municipal de Saúde em responder as recomendações e questionamentos feitos pelo Tribunal de Contas, além de frequentemente ignorar diversos dos apontamentos ou respondê-los de forma insatisfatória. Agrava-se a situação pela falta de transparência do modelo de gestão, que praticamente inviabiliza o devido Controle Social, bem como o acompanhamento do Controle Gerencial e Interno das OSS. O que se entende, a partir deste trabalho, é que a efetividade do controle das OSS depende da colaboração entre os difentes mecanismos, e que, no momento, as principais fragilidades dizem respeito ao Controle Interno da Prefeitura.

Conclui-se que a implementação precipitada do novo modelo de gestão por OSS no Município do Rio de Janeiro, respondendo ao momento político mais que aos fatores estruturais necessários a sua implementação, atraiu empresas privadas inapropriadas à prestação de serviços de saúde pública sem recolhimento de lucro e incumbiu aos servidores da SMS realizar uma tarefa de monitoramento, controle e fiscalização para a qual não tinham estrutura e preparo para realizar, acarretando as diversas irregularidades identificadas no âmbito dos contratos de gestão. Trata-se, portanto, de um modelo de insucesso, no sentido de produzir os objetivos do novo gerencialismo público (*New Public Management*), uma vez que, devido à extrema fragilidade e inadequação do sistema de controle, o modelo acabou por incentivar o comportamento patrimonialista no âmbito da saúde pública carioca, sem produzir os resultados de eficiência e efetividade esperados. O trabalho atesta a tese de Alcântara (2009) que o foco apenas no cumprimento de metas e no desempenho dos indicadores pactuados, ignorando-se o controle dos meios que servem de instrumento para o alcance do bom desempenho, acarreta aumento do patrimonialismo na Administração Pública brasileira.

## Referências bibliográficas

- ALCANTARA, C.M. O modelo gerencial : organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência. Belo Horizonte: FÓRUM, 2009.
- ANDREAZZI, M.F.S.; BRAVO, M.I.S.; PACHECO, J. Novos Agentes Econômicos Fomentados pela Contrarreforma Liberal na Saúde: um panorama das organizações sociais atuantes no município do Rio de Janeiro, Brasil. In: BRAVO, M.I. et al. (org.) A mercantilização da saúde em debate: as Organizações Sociais no Rio de Janeiro. I ed. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2015. p. 61-67.
- BORGES, F.T. et al. Anatomia da privatização neoliberal do SUS : o papel das organizações sociais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.
- BRASIL. Ministério da Reforma do Aparelho do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, 1995. 68 p.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Organizações Sociais. Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.2. Brasília, 1998. 74 p.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.637, de 15 de Maio de 1998. Brasília. 1998b.
- DUALIBE, F.D.B. Os mecanismos de controle previstos para as organizações sociais de saúde no Brasil: a comparação com mecanismos correlatos no controle de serviços de saúde. São Paulo: FMUSP, 2012. Dissertação (Mestre em Ciências) – Programa de Medicina Preventiva, Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- MELO, P.H.P.G. Organizações sociais em Pernambuco: o desenho institucional do controle externo sobre os contratos de gestão. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Dissertação () – Mestre em Administração Pública e de Empresas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e de Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.
- RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei nº 2, de 16 de Fevereiro de 2009. Rio de Janeiro. 2009a.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 5.026, de 19 de Maio de 2009. Rio de Janeiro. 2009b.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro: 2009-2012. Rio de Janeiro, 2009c.
- \_\_\_\_\_. Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Parecer da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem-Estar Social ao Projeto de Lei nº 2/2009. Rio de Janeiro, 2009d.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/5881/2011. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.02/2009 com a OS Fiotec. Rio de Janeiro. 2011a.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/5880/2011. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.11/2010 com a OS Global. Rio de Janeiro. 2011b.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/3782/2011. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.03/2009 com a OS IABAS. Rio de Janeiro. 2011c.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/6526/2011. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.02/2011 com a OS IABAS. Rio de Janeiro. 2011d.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/0488/2011.

Inspeção Extraordinária nos Contratos de Gestão no.01/2009 e no.05/2009 com as OS SPDM e Viva Comunidade. Rio de Janeiro. 2011e.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/5099/2012. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.03/2011 com a OS IABAS. Rio de Janeiro. 2012a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/7476/2012. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.05/2011 com a OS Marca. Rio de Janeiro. 2012b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/6144/2013. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.30001/2012 com a OS Biotech. Rio de Janeiro. 2013a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/4041/2013. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.04/2012 com a OS ISAS. Rio de Janeiro. 2013b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/6261/2013. Inspeção Extraordinária nos Contratos de Gestão no.11/2012 e no.16/2010 com as OS UNIR e IABAS. Rio de Janeiro. 2013c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/2507/2013. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.07/2012 com a OS SEB. Rio de Janeiro. 2013d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/4293/2014. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.06/2012 com a OS CEJAM. Rio de Janeiro. 2014a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/0542/2014. Inspeção Extraordinária no Contrato de Gestão no.22/2010 com a OS IABAS. Rio de Janeiro. 2014b.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIX, nº 208. Rio de Janeiro, 2015a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Processo 40/001.978/2015. Parecer Prévio às Contas do Governo de 2014. Rio de Janeiro, 2015b.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ofício 2a PJTCSCAP no. 01182/15. Recomendação conjunta à Prefeitura – Operação Ilha Fiscal. Rio de Janeiro, 2015c.

VIEIRA, J.P.T.O. Fragilidades dos mecanismos de controle das organizações sociais de saúde no município do Rio de Janeiro. Dissertação (mestrado) – MAP/EBAPE. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16060>>

## APÊNDICE 1

### Relação dos contratos de gestão com OSS

IC*	Ano	Objeto	Organização Social
1	2009	ESF 5.3	SPDM
2	2009	Teias Manguinhos	FIOTEC
TA.1	2010	UPA Manguinhos	"
3	2009	UPA VK + UPA CDD	IABAS
4	2009	ESF 3.3	Viva Rio
5	2009	ESF 3.1	Viva Rio
6	2009	ESF 2.1	Viva Rio
TA.13	2010	UPA Rocinha	"
5	2010	UPA Alemão	IABAS
8	2010	UPA Santa Cruz	SPDM
TA.13	2011	UPA Sepetiba + UPA Paciência	"
7	2010	ESF 2.2	CIAP
9	2010	ESF 4.0	CIAP
10	2010	ESF 3.3 (Madureira)	CIAP
11	2010	ESF 1.0	Global
16	2010	PADI	IABAS
20	2010	ESF 3.2	SPDM
21	2010	UPA Engenho de Dentro	SPDM
22	2010	UPA Madureira	IABAS
TA.7	2011	UPA Costa Barros	"
1	2011	ESF 2.2	FIBRA
2	2011	ESF 5.1	IABAS
3	2011	ESF 5.2	IABAS
4	2011	ESF 4.0	IABAS
5	2011	UPA Senador Camará	Marca
6	2011	Cegonha Carioca	CEP 28
8	2011	ESF 1.0	FIBRA
1	2012	HM Pedro II + CER Santa Cruz	BIOTECH
3	2012	Maternidade Zona Oeste	CEP 28
4	2012	Maternidade Centro	ISAS
6	2012	HM Ilha + CER Ilha + CER Centro	CEJAM
7	2012	CER Leblon	SEB
8	2012	CER Barra	UNIR
10	2012	UPA Rocha Miranda	ISAS
11	2012	PADI	UNIR
16	2012	UPA Magalhães Bastos	UNIR
7	2013	UPA Senador Camará	FIBRA

\* Instrumento Contratual (número)

21	2013	ESF 1.0	SPDM
24	2013	UPA Magalhães Bastos	UNIR
27	2013	ESF 5.1	IABAS
32	2013	ESF 5.2	IABAS
19	2014	ESF 2.1 + UPA Rocinha	Viva Rio
20	2014	ESF 5.3	SPDM
30	2014	ESF 3.1 e UPA Alemão	Viva Rio
32	2014	Teias Manguinhos	FIOTEC
47	2014	Unidade de Apoio à Logística	SPDM
146	2014	ESF 3.3	Viva Rio
1	2015	HM Ronaldo Gazolla	BIOTECH
2	2015	HM Pedro II + CER Santa Cruz	SPDM
7	2015	ESF 5.2	IABAS
7	2015	ESF 2.2	GNOSIS
7	2015	HM Ronaldo Gazolla	VIVA RIO
7	2015	UPA Madureira, Costa Barros e VK	IABAS
9	2015	PADI	IABAS
14	2015	ESF 5.1	IABAS
16	2015	ESF 4.0	IABAS
25	2015	ESF 3.2	SPDM
34	2015	Maternidade Centro + CER Centro	GNOSIS
37	2015	HM Ilha + CER Ilha	CEJAM
38	2015	UPA Engenho de Dentro	CRUZ VERMELHA
47	2015	CER Leblon	SPDM

Elaboração própria. Fonte: TCM-RJ; DOM-RJ; <rio.rj.gov.br>.

## APÊNDICE 2

### Cronologia da Contratação de OSS no MRJ

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ESF 1.0		GLOBAL	FIBRA			SPDM		
ESF 2.1				VIVA RIO				
ESF 2.2		CIAP		FIBRA			GNOSIS	
ESF 3.1				VIVA RIO				
^ TEIAS Manguinhos				FIOTEC				
ESF 3.2					SPDM			
ESF 3.3				VIVA RIO				
^ Complexo Madureira		CIAP						
ESF 4.0		CIAP			IABAS			
ESF 5.1					IABAS			
ESF 5.2					IABAS			
ESF 5.3					SPDM			
UPA Rocinha					VIVA RIO			
UPA Alemão				IABAS			VIVA RIO	
UPA Manguinhos					FIOTEC			
UPA Eng. Dentro				SPDM			CRUZ V.	
UPA Madureira					IABAS			
UPA Costa Barros					IABAS			
UPA Rocha Miranda					SAS		RIO SAÚDE	
UPA CDD					IABAS			RIO SAÚDE
UPA Vila Kennedy					IABAS			
UPA Senador Camará			MARCA		FIBRA		RIO SAÚDE	
UPA Magalhães Bastos					UNIR			
UPA Sepetiba					SPDM			
UPA Santa Cruz					SPDM			
UPA Paciência					SPDM			
CER Centro					CEJAM		GNOSIS	
CER Leblon					SEB		SPDM	
CER Barra					UNIR		RIO SAÚDE	IABAS
CER Ilha					CEJAM			
CER Santa Cruz					BIOTECH		SPDM	
HM Pedro II					BIOTECH		SPDM	
HM Evandro Freire					CEJAM			
HM Ronaldo Gazolla							BIOTECH	VIVA RIO
HM Albert Schweitzer								HMTJ
HM Rocha Faria								HMTJ
Maternidade Centro					SAS		GNOSIS	
Maternidade Z.O.						CEP 28		
PADI		IABAS			UNIR		IABAS	
Cegonha Carioca						CEP 28		
Logística							SPDM	

Elaboração própria. Fonte: TCM-RJ; DOM-RJ; <rio.rj.gov.br>.



## APÊNDICE 3

### Comparativo dos desenhos Federal e Municipal de controle das OSS

	FEDERAL	MUNICIPAL
<b>Escopo</b>	Ensino, pesquisa científica, cultura, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente e saúde;	Idem + <b>Esporte</b>
<b>Composição do Conselho</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- até 10% de membros eleitos pela própria associação civil;</li> <li>- 20 a 40% de representantes do Poder Público;</li> <li>- 20 a 30% de representantes do terceiro setor;</li> <li>- 10 a 30% de pessoas de notória capacidade profissional eleitas pelos demais membros;</li> <li>- até 10% de outros membros, indicados ou eleitos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- até 55% de membros eleitos pela própria associação civil;</li> <li>- 35% de pessoas de notória capacidade profissional eleitas pelos demais;</li> <li>- 10% de membros eleitos pelos empregados da entidade;</li> </ul>
<b>Restrição</b>	n/a	<p><b>Ensino</b> : apenas creches e reforço escolar;</p> <p><b>Saúde</b> : apenas novas unidades de saúde, equipamentos de Saúde da Família e Hospital Ronaldo Gazolla;</p>
<b>Incentivo à entrada</b>	n/a	Poderá qualificar como OS as PJ já qualificadas por outros Entes Públicos
<b>Sede</b>	n/a	Deve ter sede ou filial no MRJ
<b>Barreira à entrada</b>	n/a	Dois anos exercendo as atividades
<b>Experiência</b>	n/a	Comprovar presença de profissionais com formação específica, notória competência e experiência;
<b>Cadastro</b>	n/a	Cadastro público das OS qualificadas;

<p><b>Interdição</b></p>	<p>n/a</p> <p>n/a</p>	<p>Não podem participar do Conselho servidor público detentor de cargo comissionado ou função gratificada; cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários, Subsecretários e Vereadores;</p> <p>Conselheiros e Diretores não poderão receber outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício na mesma entidade.</p>
<p><b>Sequestro de bens</b></p>	<p>Havendo indícios fundados de malversação deverá ser requerida a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público</p>	<p><b>Omissão*</b></p>
<p><b>Aditivos</b></p>	<p>Poderá ser adicionada parcela de recursos para <b>compensar desligamento de servidor cedido</b>, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela OS</p>	<p>Poderá ser adicionada parcela de recursos para <b>fins do disposto nesta Lei</b>, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela OS</p>
<p><b>Devolução de recursos</b></p>	<p>A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues</p>	<p>A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e do saldo remanescente dos valores entregues</p>
<p><b>Publicidade</b></p>	<p>Diário Oficial</p> <p>Relatórios financeiros e de execução do contrato (anual);</p>	<p>Diário Oficial e <b>Internet</b></p> <p>Relatórios financeiros e de execução do contrato (anual); decisão de firmar cada contrato; entidades interessadas no contrato; comparativo de metas; prestação de contas anual;</p>

\*A Lei Municipal estabelece apenas que “ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade darão ciência à Procuradoria, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público para as providências relativas”. Em decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei Federal das OS, o Supremo Tribunal Federal esclareceu, entretanto, que tais prerrogativas do Ministério Público e Tribunal de Contas são inalienáveis, independente de previsão em legislação específica. Ainda assim, sua omissão revela a fragilização da Lei Federal no âmbito municipal.

Elaboração própria. Fonte: Lei Municipal 5.026/09 e Lei Federal 9.637/98.

## APÊNDICE 4

### Relação das Inspeções do TCM em Contratos de Gestão da SMS com OSS

<b>Inspeção</b>	<b>Contrato</b>	<b>Ano</b>	<b>Objeto</b>	<b>OSS</b>
40/000.488/2011	1 // 5	2009	ESF 5.3 e ESF 3.1	SPDM // Viva Rio
40/005.881/2011	2	2009	Teias Manguinhos	FIOTEC
40/003.782/2011	3	2009	UPA Vila Kennedy e Cidade de Deus	IABAS
40/005.880/2011	11	2010	ESF 1.0	Global
40/006.526/2011	2	2011	ESF 5.1	IABAS
40/005.099/2012	3	2011	ESF 5.2	IABAS
40/007.476/2012	5	2011	UPA Senador Camará	Marca
40/006.261/2013	16 // 11	2010// 2012	PADI	IABAS // UNIR
40/006.144/2013	1	2012	HM Pedro II + CER Santa Cruz	BIOTECH
40/004.041/2013	4	2012	Maternidade Maria Amélia	ISAS
40/002.507/2013	7	2012	CER Leblon	SEB
40/000.542/2014	22	2010	UPA Madureira e Costa Barros	IABAS
40/004.293/2014	6	2012	HM Ilha + CER Ilha + CER Centro	CEJAM
40/000.167/2015	1	2011	ESF 2.2	FIBRA
40/000.472/2015	3	2012	Maternidade Mariska Ribeiro	CEP 28
40/003.430/2015	8	2012	CER Barra	UNIR

Fonte: Gabinete do Vereador Paulo Pinheiro – Ofício nº 30/2015.



## APÊNDICE 5

### Relação das Irregularidades mais reincidentes cometidas pelas OSS

- qualificação indevida;
- critério **S** de seleção mal definidos e variantes entre si;
- fiscalização inadequada dos requisitos para qualificação e seleção;
- fraude no processo de seleção;
- planejamento inadequado da SMS (projeto básico mal formulado);
- planejamento inadequado da OS (plano de trabalho mal formulado);
- seleção de OS com plano de trabalho mal formulado;
- descumprimento do cronograma de repasse (atraso e repasse a menor);
- renúncia de repasse federal;
- pagamento indevido de tributo;
- pagamento indevido de multas e juros por atraso no recolhimento de tributos;
- infração tributária de retenção de valores de terceiros sem o devido recolhimento;
- acompanhamento do recolhimento em dia de tributos não realizado pela SMS;
- má gestão financeira;
- prestação de contas irregular;
- lançamentos de despesa em duplicidade;
- despesas não definidas;
- despesas indevidas;
- alocação indevida de despesa (desrespeitando o orçamento);
- empréstimos entre contratos de gestão;
- equipamentos e bens permanentes adquiridos não patrimonializados;
- controle inadequado da farmácia e almoxarifado;
- investimentos sem autorização;
- sobrepreço e superfaturamento na contratação de serviços continuados;
- sobrepreço e superfaturamento na aquisição de medicamentos;
- contratação de fornecedor sem processo seletivo;
- desrespeito ao Regime de Compras estabelecido pela própria OS;
- simulação e direcionamento de processo seletivo de fornecedor;
- pagamento de pessoa por contratação de pessoa jurídica;
- altos salários pagos aos dirigentes das OS;
- contratação de empresa-fantasma como fornecedor;
- despesa sem prévio empenho;
- gerenciamento de unidades fora do escopo da Lei 5.026/09;
- leniência da SMS frente a irregularidades cometidas;

- divergência de saldos financeiros;
- falta de conciliação bancária;
- leitos não cadastrados no CNES;
- subutilização de capacidade instalada;
- baixo desempenho;
- indicadores **sem** ponderação;
- metas reduzidas injustificadamente;
- subestimação de metas;
- desconsideração enviesada de metas;
- repasse da parte variável sem comprovação de desempenho adequado;
- comprovação física das metas apresentadas não realizada;
- indicadores do Pacto **Pela Vida** não incorporados nos contratos de gestão;
- supervisão inadequada dos custos contratados;
- desarticulação dos órgãos de controle da SMS;
- falta de transparência;
- estimativas de custo sem embasamento demonstrado;
- valor orçado sem embasamento demonstrado;
- predominância de metas de eficácia;
- indício de manipulação dos indicadores (gaming);
- prontuário eletrônico não instalado;
- falha no abastecimento dos sistemas de informação de saúde;
- desempenho não comprovado;
- estabelecimento de metas inoportunas no tempo;
- participação de associados de OS na CTA (captura do regulador);
- incongruência na folha de pagamento;
- reincidência da OS em irregularidades apontadas pela CTA;
- prestação de serviços sem respaldo contratual;
- controle preponderantemente finalístico por parte da SMS;

Elaboração própria. Fonte: TCM-RJ.

