
Arenas políticas e agenciamentos governamentais: uma discussão de novos formatos a partir da experiência do Programa Favela Bairro e do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro

Rainer Randolph*

O presente trabalho baseia-se em experiência adquirida durante a realização da pesquisa “Avaliação de Políticas Sociais. Fundamentos Metodológicos para um Plano de Avaliação do Programa Favela Bairro”. Esta pesquisa fez parte de Projeto de Cooperação Interinstitucional entre vários centros de pesquisa localizados no Rio de Janeiro e Niterói. Seu objetivo foi a elaboração de um Plano de Avaliação da primeira fase do Programa Favela Bairro da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (1993 a 1996), contando com recursos da FINEP e da Prefeitura.

Uma primeira reflexão deste esforço de avaliar a formulação e a execução de um programa governamental foi apresentada durante a III SEMANA IPPUR, na Mesa “Rio de Janeiro: uma metrópole sob vivisseção”, em dezembro de 1996 (IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro) e uma versão revisada e aperfeiçoada foi publicada pela revista *GeoGraphia*, do Departamento de Geografia da UFF em 2001 (Randolph, 2001).

Estamos retomando este trabalho porque a temática nada perdeu –nestes cinco anos desde a finalização da pesquisa– em sua pertinência e relevância; muito ao contrário, é preciso, hoje, novamente refletir o andamento e a adaptação do

* Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, atualmente seu diretor. Físico, com pós-graduação em economia e administração e Doutorado em Ciências Econômicas e Sociais pela Universidade de Erlangen, Alemanha. Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Programa Favela Bairro em conjunto com o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ) formulado no mesmo período.

Neste sentido, não vamos meramente retornar àquela discussão de cinco anos atrás, mas abordar mais explicitamente os processos políticos que levaram à formulação do Programa e dar especial ênfase à comparação com o mencionado Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.

Política, planejamento e estado-contexto da reflexão

A questão da “racionalização”¹ da intervenção do poder público em sociedades capitalistas é objeto das nossas preocupações há bastante tempo –em sala de aula e, também, em reflexões conceituais. Porém, raras foram as oportunidades de realizar investigações que tivessem estes processos como objeto –a pesquisa acima mencionada foi uma delas. É importante salientar que essa questão –com base em diferentes maneiras de entendimento da racionalidade, é claro– está absolutamente no centro da formação do Estado moderno, seja na sua compreensão clássica, liberal ou mesmo crítica (marxista). Uma “nova racionalidade” –mais explicitamente capitalista– vai ser propagada a partir do advento do Estado Liberal, no seu desdobramento posterior no Estado de Providência e no atual Estado (Neo)Liberal. Seja técnico-burocrático-administrativa, seja funcional, orientada por tarefas e objetivos, ou preocupada com a própria legitimação da atuação do governo e de seus órgãos executivos, a racionalidade –expressa nas formas de racionalização ex-ante e ex-post da atuação governamental– sempre é política e nunca apenas burocrática, funcional ou estratégica. Ela representa, enquanto condição e resultado, uma forma determinada de lidar com os conflitos entre interesses que atravessam a sociedade e se fazem presentes no Estado. Chamamos o exercício desta racionalidade planejamento.

Diante da progressiva instrumentalização das relações entre Estado e sociedade (capitalistas) no século XX, a história deste Estado pode ser compreendida, em boa parte, a partir da sua “razão instrumental” –o planejamento. Nos países capitalistas, o planejamento surge, explicitamente, a partir dos anos 30 (sendo aqui negligenciadas determinadas experiências planificadoras anteriores) e torna-se central para a legitimação do Estado após a Segunda Guerra Mundial –tanto no mundo desenvolvido como “subdesenvolvido”.

Diferentes discursos do planejamento (modelos, teorias) são produzidos conforme diferentes necessidades de intervenção e legitimação do Estado capitalista desde então –mesmo o anti-discurso do não-planejamento neo-liberal constitui apenas um período que vem mostrando suas limitações desde meados da década 90 do século passado. Em verdade, só ao nível do Estado nacional observa-se um certo “enfraquecimento” das formas de intervenção e planejamento.

Ao mesmo tempo, surgem novas propostas e formas do planejamento –muitas vezes em níveis sub-nacionais– que, desde o início da década de 90, buscam se aproveitar de transformações que ocorreram (real ou supostamente) na relação entre Estado e sociedade (e economia). Desloca-se o exercício da racionalidade e muda-se sua qualidade, sendo cada vez mais questionadas as formas liberais de distinguir o momento da articulação da vontade política dos momentos posteriores, onde esta se concretiza na atuação dos governos².

Na década de 90, o planejamento ao nível mais local e regional toma, então, dois rumos diferentes, que procuram dar respostas ao histórico problema de contemplar (ou mesmo gerar) uma nova relação entre governo e público, Estado e sociedade: encontramos experiências que se autodenominam de “participativas” ou “democráticas” –o exemplo paradigmático no Brasil é o Orçamento Participativo da Prefeitura de Porto Alegre, que preferimos denominar de “comunicativa”³; por outro lado, foi sendo adotado, por várias prefeituras do país, um outro modelo denominado “Planejamento (ou Plano) Estratégico”, que está igualmente –mas de maneira diferente– voltado para uma nova relação entre Estado e sociedade num patamar “local” (geralmente entre prefeituras e moradores de uma cidade). Esta forma de planejamento, mesmo quando cita o “patriotismo da cidade”, apenas aparentemente se refere à relação da sociedade com seu ambiente (cidade). Na verdade, busca conduzir a uma relação distinta entre governantes e governados.

Neste ensaio, devido à sua abordagem e às condições oferecidas pelo próprio objeto da investigação, restringimo-nos à discussão deste segundo caso, inclusive para mostrar que, por detrás de uma série de discursos e práticas, encontramos uma nova forma de corporativismo, ampliado e adotado por determinadas elites locais por permitir gerenciar a cidade e lidar com seus habitantes. Este modelo estratégico esteve, em certa medida, em oposição, por alguns momentos, com um padrão mais comunicativo⁴ de planejamento adotado num período anterior (ver, para maior detalhamento, Randolph, 2001).

Formulação e articulação do Programa Favela Bairro

Ao nível do discurso eleitoral e da sua divulgação pela mídia, o Programa Favela Bairro da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro foi sendo identificado, desde suas primeiras formulações em 1993, como uma proposta de integrar a favela ao bairro. Seria, inclusive, esta intenção de integração que o distinguiria, como dizem os políticos e escrevem os jornais, de inúmeras tentativas anteriores de urbanizar as favelas do Rio de Janeiro. Constitui o tema deste item a forma como essa meta, ou objetivo, foi formulada e até que ponto realmente perseguida pelo Programa.

Formulação do Programa

Antes de procurar as origens, julgamos importante caracterizar rapidamente o Programa Favela Bairro e introduzir os seus objetivos, consolidados após uma primeira fase de “experimentação” (concurso público).

O Programa surge em 1993, no âmbito do governo municipal do Rio de Janeiro, como um dos elementos da política habitacional, conforme formulada nas “Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro”, pretendendo “complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização do acesso) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro”. Este Programa foi consolidado como Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP), instituído pelo Decreto Nº 14.332 de 7 de novembro de 1995, que articula o Programa Favela Bairro (cuja base legal foi estabelecida pelo Decreto 12.994, de 16/6/94) ao Programa de Regularização de Loteamentos, além de tomar outras providências. A parte relativa ao Favela Bairro reproduziu exatamente os objetivos que constaram nos documentos anteriores.

O contrato de empréstimo entre Prefeitura e BID⁵ consolida os recursos necessários para sua execução. O PROAP e o contrato de empréstimo com o BID determinam o porte das favelas que podem ser contempladas pelo Programa: não sendo atendidas favelas com menos de 500 e mais de 2.500 domicílios⁶. Dentro desta faixa –e excluindo favelas que fazem parte dos maiores complexos da cidade (Maré e Morro do Alemão)– encontram-se 100 favelas, com 410.781 moradores distribuídos entre 100.853 domicílios, conforme cálculo provisório realizado com base em dados do IBGE (Censo Demográfico de 1991). Este conjunto corresponde a, aproximadamente, 43% de todos os domicílios em favelas no município do Rio de Janeiro.

É interessante notar que a população está distribuída quase equitativamente entre favelas de grande e menor porte: aproximadamente 25% nas 15 favelas e complexos de grande porte e 27% nas inúmeras pequenas favelas (mais do que 440).

O PROAP pretende atender cerca de sessenta favelas, beneficiando aproximadamente 220.000 pessoas, o que corresponde a quase 60% do universo das favelas de porte médio. Uma breve análise das favelas que já foram selecionadas para integrarem as quatro fases do Programa mostra que o critério do tamanho foi sendo seguido com raras exceções (basicamente, quando se tratava dos assim chamados “complexos” de favelas, incluía-se também favelas de menor porte, situadas junto às de tamanho médio).

Os objetivos do Programa

Toda a atuação por parte das entidades envolvidas⁷ esteve orientada pelos objetivos, propósitos e componentes do Programa⁸. Em relação às suas metas, o

PROAP-RIO e outros documentos principais –inclusive os elaborados “coletivamente” por diferentes secretarias da Prefeitura– referem-se, claramente, à melhoria das condições de vida, sociais e ambientais da população de baixa renda do Município do Rio de Janeiro; ou, no máximo, realizam comparações entre favela e bairro, onde “o bairro” pode ser compreendido como padrão normal (*standard*) para a intervenção, tanto em termos objetivos como subjetivos. O Programa indicava, como principal meio para o alcance do padrão de bairro, o aumento da oferta de infra-estrutura básica e de serviços sociais à população residente em favelas e loteamentos irregulares.

Como principais elementos, o Programa procura modificar: condições do bem estar individual, da convivência coletiva e da organização social, tanto ao nível dos próprios moradores como de suas articulações coletivas; condições gerais de habitabilidade que se referem aos equipamentos e serviços disponíveis junto à moradia de cada família; condições estruturais de sobrevivência nos mercados formais, na medida em que preocupa-se com o patrimônio imobiliário da população; condições de circulação e encontros públicos; condições ambientais e de segurança; condições dos equipamentos coletivos à disposição da população favelada e acesso a serviços públicos como educação e saúde; e, finalmente, as condições de regulação da vida pública e privada, no que se refere a regulações urbanísticas, reconhecimento de direitos de propriedade e de trabalho.

É preciso distinguir entre os objetivos principais, que são explicitamente atribuídos ao Programa, e objetivos complementares.

Expressão de uma fase já mais institucionalizada, a viabilização operacional do programa é assegurada por um “Caderno de Encargos” que desdobra estes objetivos em regras bastante específicas, a serem seguidas na elaboração dos projetos para cada favela.

Os critérios de seleção das favelas, para inclusão no Programa Favela Bairro (na sua articulação com o BID), podem ser compreendidos como outra determinação estratégica, que limita sua atuação e significa prudência com relação a um desafio que, por exagerado, poderia trazer riscos de fracasso.

Eis a mera superfície do Programa –seu discurso político-administrativo– que demonstra uma série de aparentes inconsistências e contradições, particularmente entre as esferas públicas e as técnico-administrativo-gerenciais. Será nossa tarefa, lançando mão do recurso da comparação com o Plano Estratégico da cidade, descobrir por detrás das inconsistências a “verdadeira lógica” (racionalidade) do Programa.

Arenas políticas e articulações entre agentes

Percebe-se, desde já, que o Programa teve e tem uma importância que não se mede ao nível das transformações que provocará nas favelas. De fato, o Programa

faz parte de uma “trama política”, onde o discurso da integração parece ter outros significados. Portanto, este trabalho decorre da curiosidade em “compreender” o Favela Bairro para além de suas realizações imediatas. Desejamos situá-lo num quadro político mais geral que possa permitir desvendar que “tipo” de transformação o Programa pretende verdadeiramente implantar.

Diz Offe (1991: 128) que estes tipos de processo poderão “ser melhor compreendidos, se os imaginamos compostos de três níveis ou três arenas de conflitos, dispostas uma sobre a outra”:

- “A primeira e mais fácil de reconhecer é a arena dos processos políticos das decisões no interior do aparato estatal. Os seus protagonistas são as elites políticas que concorrem entre si pelas vitórias eleitorais e pelos escassos recursos. Elas decidem sobre programas político-sociais, legislação e orçamentos. Este é o nível superficial e visível da política, aquele que chega às massas, e que sempre está em jogo, quando os cidadãos são instados a agir em seu papel político, como, por exemplo, no de eleitor” (Offe, 1991: 128);

- Na medida em que o espaço disponível para as decisões das elites políticas é determinado por forças sociais, existe um outro nível (por baixo do mencionado) em que se produz, distribui e institui o poder político. As mencionadas forças sociais, de uma forma bem menos visível, “influenciam as opiniões dos políticos e as suas percepções da realidade e, assim, as alternativas que estão abertas às decisões políticas e as conseqüências que podem ser esperadas de cada uma das alternativas”. É aqui que se determina tanto a agenda política e relativa prioridade dos temas políticos, como também as soluções dos problemas e a durabilidade dos pactos e compromissos. Apesar de uma certa intransparência na identificação de indivíduos que manipulam estas determinações, há “uma matriz do poder social, segundo a qual certas classes sociais, atores coletivos e outras categorias sociais têm chance maior do que outros para formar e mudar a realidade política e assim cunhar a agenda e o espaço das decisões das elites políticas” (Offe, 1991: 129). A desigual distribuição na estrutura social de acesso aos meios de produção, organização e comunicação e seu controle será acionada, com diferentes graus de eficácia, na formação da leitura dos políticos do seu campo de decisão;

- por baixo deste segundo nível da política, existe um terceiro no qual ocorrem as mudanças no interior da própria matriz social; são transformações que alteram os “pesos” relativos que os atores coletivos possuem na formação do campo de decisão (dos temas políticos); trata-se, aqui, das posições de poder social que são questionadas, objeto de mudanças e redistribuição. “O que ocorre no terceiro e mais importante nível da política, é a luta pela redistribuição do poder social. O poder do mercado, a legitimidade política ou a força de organização que um grupo ou uma classe usufrui, durante certo tempo, podem,

por exemplo, ser reduzidos (...), ou outro grupo pode abrir para si novos canais de influência, formar novas alianças ou conquistar posição hegemônica mediante referência a valores, ideais e visões novos” (Offe, 1991: 130).

O autor finaliza sua reflexão com o alerta de que as interrelações entre os três níveis não são estritamente hierárquicas, mas circulares: “embora o espaço de ação do primeiro nível (‘política formal’) seja em grande parte, determinado pela matriz do poder social (‘segundo nível’), é ele próprio, capaz de facilitar e promover uma revisão das bases normativas e das interpretações da distribuição do poder social (‘terceiro nível’). E, por isso, o palco da política democrática deveria ser concomitantemente considerado como determinado pelo poder social e como determinante dele” (Offe, 1991: 131).

Nos termos da abordagem habermasiana dos diferentes “poderes” na sociedade e no Estado (vide Habermas, 1996), as três arenas correspondem a articulações de poder específicas: na primeira arena, encontramos aquilo que o autor denomina de poder administrativo articulado com o poder político; já na segunda arena, o poder político está articulado ao, denominado por Offe, poder social, que expressa, de alguma forma, a estratificação de uma sociedade (e pode, portanto, abranger também o poder econômico); Offe parece estar mais preocupado com os processos subjacentes à distribuição do poder social. Assim, não aprofunda a análise de um outro poder, que Habermas denomina, recorrendo a Hannah Arendt, de poder comunicativo. Parece-nos que, na concepção de Habermas, este último poder não necessariamente precisa da mediação dos poderes social e político para ser “administrativamente” –ao nível do poder administrativo– relevante e eficaz.

Desta maneira, para Habermas, uma verdadeira transformação pressupõe uma passagem direta da terceira à primeira arena. Apesar de ser teoricamente interessante, não identificamos esta possibilidade na investigação sobre o Programa Favela Bairro –talvez como sinal da própria racionalidade que o orienta⁹.

Articulações, arenas e agenciamentos no âmbito do Programa Favela Bairro

Os momentos e arenas que acabamos de mencionar são, é obvio, de difícil identificação num caso empírico-concreto. É necessário, muito mais, construir essas arenas do que meramente encontrá-las na “realidade”¹⁰. A segunda parte do nosso ensaio será dedicada ao esforço de identificar e sistematizar aquelas “influências” –agentes, arenas, articulações– que até certo ponto são responsáveis pelas características do Programa Favela Bairro. Será privilegiada, como é de se esperar, a primeira das três arenas, que apresenta a maior visibilidade. Assim, só indiretamente identificaremos o poder comunicativo (Habermas) ou social (Offe), na terceira arena.

Para tal, aprofundaremos minimamente observações já realizadas sobre o Programa. Nesta direção, será necessário considerar, ainda que de forma rápida, o processo político-administrativo de sua formulação e início de implementação; acompanhar –sinteticamente– sua trajetória, comparando-a, no seu contexto, com outros planos anteriores (Plano Diretor) e contemporâneos (Plano Estratégico); identificar os momentos de consolidação dos seus objetivos, meios e instrumentos, como resultados da “pactuação” entre diferentes forças políticas e institucionais, que culmina num quadro sintético inspirado no “Marco Lógico” do Programa; e observar, ao nível operativo do processo de gestão, a aplicação dos instrumentos normativos que orientam a elaboração de projetos para o Programa (Caderno de Encargos)¹¹.

Pautamos nossa investigação num “modelo” dos processos políticos que distingue três patamares básicos:

- a formulação de projetos políticos (estratégias) de grande repercussão para o governo (projeto hegemônico das forças que o apóiam); cabendo aqui observar, também, o envolvimento externo de agentes que não devem ser confundidos com simples “fatores externos”. A atuação destes agentes pode ser tão importante –ou até mais– do que outras determinações estruturais. O patamar de seu envolvimento é supra-institucional, como demonstra a influência nos governos estadual, federal e organizações internacionais –particularmente em determinados órgãos setoriais, que não são do âmbito municipal. Estes órgãos são responsáveis por serviços urbanos, financiamentos nacionais e internacionais etc;
- a institucionalização dos projetos (programas) através da atribuição de responsabilidades aos órgãos da administração (ou sua remodelagem para atender aos objetivos gerais) e
- a gestão operacional, onde são definidos os cronogramas, as tarefas, as normas de contratação, a execução operacional e seu acompanhamento.

Na próxima tabela, resumimos os três patamares de negociação que constituem o principal objeto deste estudo.

Quadro I
Patamares de análise

Patamares da Análise	Breve Caracterização
Estratégias Políticas	Debate político do projeto de um governo; sua importância em cada projeto político; lugar no embate entre os diferentes projetos; visibilidade pública (mídia, opinião pública); articulações com: - outros níveis de governo e órgãos setoriais; - órgãos de financiamento externo (no caso, BID).
Programa Político (Institucionalizado)	Articulação e consolidação de proposta hegemônica e, na medida de sua institucionalização, dominante; processos de modificação e reformulação; envolvimento e procedimentos institucionais.
Modo de Gestão	Regras operacionais de elaboração de projetos para o Programa; critérios e exigências explícitas e implícitas de qualificação para a realização/contratação de serviços de projeção, supervisão e controle operacional da implantação de medidas; controle orçamentário.

Ao considerar estes patamares, não devemos partir do pressuposto equivocado de que apresentam uma perfeita e coerente hierarquia entre objetivos, onde os mais específicos podem ser deduzidos dos mais gerais. Não existe, na prática, essa simples “dedução lógica” ou técnica de um patamar mais geral para um mais específico, em decorrência da natureza eminentemente política da passagem entre patamares. Mudança de patamar significa mudança de arena política de debate e negociação, como já assinalamos anteriormente.

Noutras palavras, o novo patamar abre a possibilidade de que se manifestem forças e vontades políticas que não foram especificamente contempladas no patamar superior; portanto, deve-se esperar que o resultado de cada uma destas negociações não seja apenas uma definição mais precisa, mas que implique, a partir dos acordos num nível, uma certa reinterpretação dos objetivos mais abrangentes; podendo ocorrer, inclusive, inconsistências entre patamares (Offe, 1984[a]).

Teórica e tecnicamente, caberia à instância política superior rejeitar acordos, quando estes ultrapassem uma certa margem de tolerância, e reestabelecer a coerência; porém, como já apontamos antes, a geração de “incoerência” entre diferentes níveis de exercício de poder expressa, geralmente, conflitos mal resolvidos em arenas superiores e constituem, portanto, uma eficaz estratégia para reabrir a negociação e redefinir o acordo. Sem ter origens técnicas, mas sendo expressão do processo político, a “(in)coerência” entre objetivos reflete, então, o grau de “penetração” que o poder hegemônico possui em órgãos governamentais¹²; quando estes órgãos são frágeis, possibilitam a manifestação de reações entre aqueles que não conseguiram se impor no nível superior.

Portanto, metodologicamente, é preferível conceber a “ordem” de definição dos objetivos gerais e específicos, bem como os meios para o seu alcance, não

como hierarquia, mas como rede, que pode comportar elementos contraditórios. Mesmo com este pressuposto mais “liberal” –em relação à hierarquia coerente– a identificação dos “nós” e das “linhas” jamais pode ser realizada teórica ou tecnicamente; essa rede de objetivos-meios é estabelecida durante o processo prático e empírico das negociações e renegociações políticas.

Em síntese, a natureza do processo não é lógica, mas, histórica, como já mencionamos antes.

Apesar da sua importância fundamental para a compreensão da formulação de um projeto hegemônico pelas forças dominantes e da sua imposição às forças dominadas, como forma de preservação da dominação ao nível simbólico, o patamar político-parlamentar da influência exercida pela sociedade civil e pela esfera pública é de difícil acesso à análise e exigiria investigação própria. As manifestações de destacados políticos e administradores na mídia poderiam dar indícios dos rumos tomados pelo processo. Particularmente em épocas de eleição, prevalece no discurso (de todos os lados) uma tendência à simplificação do posicionamento político, o que reflete a busca de legitimação. Esta constatação não exclui a possibilidade de tirar conclusões gerais com base nas manifestações das principais lideranças e das (re) orientações de maior alcance ao nível das políticas e da estrutura do governo.

Trajetória e critérios da primeira fase

A própria formulação do Programa Favela Bairro representa um momento da articulação (ou da desarticulação) de determinadas forças sociais. Isto se percebe quando o Programa é observado em sua relação com o: Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, que contou com a ampla participação de segmentos da sociedade civil; Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ), que expressa um outro momento e uma nova constelação de forças. Após a apresentação da primeira fase, retornaremos a estes dois Planos para situar os objetivos do Favela Bairro no contexto de lutas políticas maiores.

Ainda no caso mais específico do Programa Favela Bairro, é preciso interpretar, por exemplo, a criação da Secretaria Extraordinária de Habitação e sua posterior transformação numa Secretaria Municipal como expressões de forças sociais que pretendiam fortalecer determinadas frações no poder. Esta é uma análise que não cabe realizar aqui. Uma investigação mais profunda mostrará, certamente, a existência de outros momentos de embate das forças sociais ao nível da sociedade política. De forma complementar, toda a negociação desta Secretaria com os órgãos de financiamento internacionais (BID) acrescenta, sem dúvida, outros elementos estratégicos ao Programa.

Privilegia-se, na identificação de objetivos minimamente consolidados, a arena da elaboração das políticas no âmbito do próprio governo e suas diferentes

instâncias institucionais. É aqui que podemos encontrar indícios de “seletividades” (Offe, 1984[b]), que tornam possível a avaliação do Programa. E é este patamar que permite um melhor acesso a processos muitas vezes pouco transparentes.

Começamos a partir da simples listagem dos principais eventos da formulação e do início de implantação do Programa Favela Bairro. O já mencionado Plano Diretor representou um marco da atuação governamental também junto aos segmentos populares. Por outro lado, a aprovação do PECRJ não altera tão profundamente as condições do Favela Bairro, já que este aparece destacado como uma das linhas prioritárias de atuação estratégica do governo e da “sociedade”.

Mesmo assim, os documentos que instituem o Programa Favela Bairro continuam apoiando-se, pelo menos no discurso, nos termos do Plano Diretor. O próximo quadro indica os momentos e documentos mais relevantes relacionados ao Programa:

Quadro 2

Momentos e documentos relacionados ao Favela Bairro

Nº	Data	Definição	Conteúdo
01	1992	Plano Diretor	A política urbana para o Município integra um conjunto de normas, diretrizes e instrumentos. Em relação à política habitacional, assegura o direito social de moradia e a redução do déficit habitacional. Para esse fim, pressupõe a “urbanização e regularização fundiária de favelas e de loteamentos de baixa renda” declaradas e delimitadas como “AEIS” (Áreas de Especial Interesse Social) [art.107, II; art.138]
		1.1.93 Novo Governo	
02	mai 93	Doc. int. SMU	Base para a formulação de uma política habitacional para o Rio de Janeiro
03	jun 93	“Programa apresentado à COFLEX”	Não tivemos acesso a este documento
04	nov 93	Convênio entre PCRJ/FIRJAN/ACRJ	Traça o Planejamento Estratégico Participativo da Cidade do Rio de Janeiro
05	dez 93	Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro	Cria diferentes programas de Regularização Fundiária, de Urbanização de Favelas (Favela Bairro) e para implementar a política habitacional.
06*	mar 94	Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PUAP)	Metodologia de Classificação de Favelas (proposta preliminar). Proposta apresentada pela PMRJ ao BID
07	ago 94	Instruções para implementação do Programa Favela Bairro	Padrões desejáveis do Projeto quanto à implantação da infraestrutura e das competências [Iplanrio]

Quadro 2 (continuação)

Nº	Data	Definição	Conteúdo
08	jun 95	Marco Lógico	Matriz de Marco Lógico do Programa PROAP/RIO
09	jun 95	Projeto BR-082. Critérios de seleção e Instrumentos de monitoramento e avaliação - p/ Márcia L. Arieira (consultora)	Parte I: Critérios de seleção de favelas e loteamentos a serem incluídos no Programa: Perfil sócio-econômico da população beneficiária e utilização de indicadores estratégicos. Parte II: Avaliação e monitoramento do Projeto.
10	ago 95	PROAP/RIO BR-182:	Anexo III-1 - Quadro Síntese de Classificação de Favelas; Anexo III-2 - Sistema de Análise Ambiental e Análise Ambiental da Amostra de Projetos; Anexo V-1 Rio de Janeiro Urban Improvement Project - Analisis de los Proyectos de la muestra; Anexo V-2 Summary Results of Survey on Child-care. Alternatives in Favelas of Rio de Janeiro.
11	set 95	Relatório Final do Plano Estratégico	
12	nov 95	Decreto nº 14.332	Cria o PROAP RIO, aprova o seu Regulamento Operacional e dá outras providências, com anexos.

Uma melhor ilustração da complexidade do processo de articulação, nada linear, entre as diferentes etapas de articulação do Programa poderia ser realizada sob a forma de um “fluxograma”, que, no entanto, não cabe apresentar aqui (vide, neste sentido, Randolph, 1996[a]).

Com relação ao terceiro patamar da estrutura acima apresentada, torna-se necessário identificar as restrições, normas e regras introduzidas no momento da execução do Programa.

São elementos importantes, na medida em que representam um filtro nada “neutro” ou apenas “técnico” posicionado na passagem do nível político-institucional para o institucional-operacional ou administrativo, como já tivemos oportunidade de destacar.

Enfim, sabemos que existem redes de relacionamentos não formais, de informações e influências ao lado dos caminhos oficiais que podem ser, politicamente, tão ou mais importantes do que os encaminhamentos e regulamentos oficiais (vide Knoke, 1990). Porém, não acreditamos que estes relacionamentos sejam reflexo de posturas individuais ou arbitrárias, ao sabor das circunstâncias e gostos pessoais dos agentes que ocupam lugares no sistema (órgãos) –pelo menos em sistemas políticos minimamente consolidados. Nestes sistemas, essas redes são expressão de uma necessidade estrutural da própria reprodução do sistema de dominação política. Em análises empíricas realizadas nos EUA e noutros países industrializados mostrou-se a possibilidade de relacionar essas redes a um número reduzido de pessoas das classes altas daquelas sociedades.

No nosso caso, lidamos, é óbvio, com todas as particularidades e instabilidades de sociedades como a brasileira. Portanto, poderá haver uma relativamente grande dose de voluntarismo individual nestas redes, cuja eficácia parece-nos bastante duvidosa. Apenas em situações de crise e precariedade extrema dos canais formais, estas articulações podem gerar resultados mais visíveis, que são também, em parte, imprevisíveis.

Como já mencionado acima, apropriamo-nos, no decorrer da investigação, de informações de diferentes fontes. Objetivos, pressupostos, propósitos, resultados esperados encontram-se descritos nos principais documentos definidores do Programa. Com relação, especificamente, a indicações metodológicas –determinações contratuais, procedimentos, etc.– utilizamos como fontes: o Marco Lógico; o documento do BID (BR-0183) que representa a Proposta para Empréstimo; o Decreto que cria o PROAP e as diferentes regras operacionais que orientaram a execução do Programa nas suas diferentes fases.

Os “objetivos” do Programa Favela Bairro podem ser pensados de diferentes maneiras, em diferentes patamares. A partir de diferentes fontes de informação poderiam ser construídas visões diferentes do Programa. Nesta direção, talvez a diferença mais dramática possa ser encontrada entre o discurso público dos governantes e o tratamento do Programa ao nível das instituições administrativas e de gerenciamento.

Porém, o que interessa, neste momento, não é mostrar uma possível apropriação ideológica do Programa por parte da cúpula do Governo, o que não seria surpreendente e nem deixaria de ter sua “legitimidade” partidária em momentos de confronto político, manifestos em períodos eleitorais. Concretamente, o que importa é compreender os meandros do Programa através de sua apresentação mais ou menos distintas nos documentos oficiais, a que atribuímos uma representatividade que vai além de expressões meramente conjunturais.

Existem, no PROAP, critérios para selecionar aquelas favelas que podem se tornar objeto das intervenções do Programa (vide a breve apresentação realizada acima). Esta seleção –iniciada com o conjunto de 15 favelas da primeira fase– determina a pré-elegibilidade de uma área. Os critérios compõem dois grandes grupos e expressam duas correspondentes preocupações do poder público, gestor do Programa.

Delimita, num universo heterogêneo de situações apresentadas pelas favelas do Rio de Janeiro, a magnitude da problemática e das carências que o Programa está disposto a enfrentar: assim, devem ser reconhecidos tanto o déficit de infraestrutura quando a carência sócio-econômica; mas, devido ao tamanho da favela, estes precisam manter-se em limites que não sobrecarreguem a capacidade de implantação e acompanhamento dos diferentes projetos.

Na mesma direção, e de forma complementar ao tamanho não exagerado dos problemas, utiliza-se, ainda, como critério de seleção: o grau de facilidade de

urbanização, avaliada em termos de existência de infra-estrutura prévia e do custo e complexidade em complementá-la; a existência de programas complementares, já planejados e implementados na favela ou em suas redondezas. Com esta exigência, o Programa poderia aproveitar contatos e articulações estabelecidos anteriormente, facilitando a penetração dos técnicos na favela e também, tendencialmente, a aceitação das intervenções.

É patente que todos estes critérios vão na mesma direção, ou seja, a do controle do grau de dificuldade que o Programa possa enfrentar nas favelas e, com isso, do aumento das chances de uma intervenção bem sucedida.

Esta limitação demonstra, claramente, que o Programa Favela Bairro não pode ser visto como uma proposta genérica de intervenção em favelas. Ao contrário, precisa ser compreendido como um Programa dirigido a favelas de médio porte, cujos problemas não ultrapassavam um certo (um tanto quanto vago) patamar.

O “Marco Lógico”

Neste contexto, o ponto de partida para a análise de pressupostos e objetivos do Programa é constituído pelo Marco Lógico, nas suas duas formas de apresentação¹³. Sua própria forma de elaboração articula-se, inclusive, quase organicamente, com nossa visão das diferentes patamares envolvidos no Programa Favela Bairro: atribui ao Programa, ao nível das estratégias políticas, um objetivo geral e, ao mesmo tempo, aponta alguns pressupostos que deverão ser satisfeitos para o seu pleno êxito; desdobra a meta geral em uma série de objetivos que deverão ser realizados nos níveis político-institucionais e operacionais e aponta, novamente, para influências fora do controle do Programa que poderão afetar seu sucesso.

Em vez da apresentação do Marco Lógico, discutiremos pressupostos (*constraints*) e objetivos do Programa em dois passos separados.

Os pressupostos mostram simultaneamente: as próprias limitações do Programa Favela Bairro, ao ser reconhecida a sua dependência do êxito de medidas suplementares e o possível envolvimento de diferentes esferas políticas (públicas) na redução do risco do Programa não alcançar os objetivos esperados. No próximo quadro, sintetizamos as influências apontadas pelo Marco Lógico, conforme os patamares nos quais se localizam.

Quadro 4
Condicionantes do Programa Favela Bairro

	Condicionamento estrutural e influência de longo prazo	Condições de médio prazo que podem afetar o desenrolar do Programa Favela Bairro	Condições de operacionalidade da execução (imediatas, à curto prazo)
Gov. Federal Nacional	sustentação do crescimento econômico;	Implantação de medidas para inibir ou eliminar o impacto do tráfico de drogas;	
Gov. Estadual e relação com o Gov. Municipal		Medidas contra o tráfico de drogas nas favelas; Compatibilidade política entre governos e legislativos municipal e estadual; Convênio com CEDAE	Cooperação entre os governos na coordenação de projetos, propriedade fundiária e outros assuntos
Gov. Municipal	Controles urbanos e ambientais para assegurar densidade populacional adequada;	Melhorias das condições de trabalho dos servidores públicos	Estabilidade financeira e fluxo regular de recursos financeiros no projeto. Padrões e instrumentos efetivos para o planejamento urbano e controle; Legislação complementar em relação aos artigos 156 e 182 do Plano Diretor; aprovação de uma nova lei de zoneamento
	Condicionamento estrutural e influência de longo prazo	Condições de médio prazo que podem afetar o desenrolar do Programa Favela Bairro	Condições de operacionalidade da execução (imediatas, à curto prazo)
Comunitário Local	Participação da população para a supervisão (assessment) das melhorias		Alto grau de envolvimento da comunidade na definição e execução do programa e da manutenção de equipamentos

Não há como não admitir, o que é quase senso comum, mas aqui explicitado pelo próprio BID, que o pleno sucesso do Programa Favela Bairro foge, em parte, da responsabilidade da esfera municipal e/ou do escopo do próprio programa, alojando-se ou na esfera do Governo Federal ou de outros mecanismos que

interferem globalmente no desenvolvimento econômico e no combate às drogas. Também, mesmo ao nível municipal, seriam recomendáveis a melhoria da situação do funcionalismo, a garantia da estabilidade nos investimentos para assegurar uma competente gestão e alguns “ajustes” legais. Da mesma forma, seria desejável, finalmente, o envolvimento tanto imediato como à longo prazo da população local.

Além da atribuição de responsabilidades a cada um destes níveis de governo/sociedade, existe uma série de interrelações que podem –ou não– contribuir para o êxito do PROAP. São elas: em relação ao contínuo crescimento econômico e ao combate ao narcotráfico, seria necessária uma ampla orquestração de todos os níveis de governo; há, particularmente, interfaces críticas entre governos estadual e municipal; o envolvimento da “comunidade” exige uma certa “mobilização” de fora; porém, tem limites, na medida em que a “mobilização” não está à disposição incondicional da intervenção governamental. Ao contrário, passa por outros mecanismos de articulação, como demonstra a velha questão dos movimentos sociais: identidade vs. reivindicação por recursos.

Não queremos, por ora, investigar esses condicionantes do Programa Favela Bairro. Sabe-se que, ao nível municipal, estão sendo tomadas providências que podem ser vistas como complementares ao Programa. Citamos nesta direção apenas o exemplo de possível presença permanente do poder público –através de um “posto avançado” ou uma mini sub-prefeitura– como medida que pode permitir os controles urbanos e ambientais de que depende o sucesso do Programa à longo prazo.

Interessante, talvez, seja notar as duas formas de responsabilidade atribuídas ao envolvimento local da representação dos moradores (associações): sua participação é considerada essencial tanto no momento da própria execução do Programa como à longo prazo, para assegurar a manutenção das condições alcançadas.

No âmbito dos objetivos propriamente ditos, realizamos uma certa simplificação da apresentação do Marco Lógico para melhor compreender sua “lógica”. Quando diferencia objetivo geral, propósitos e resultados, este instrumento nada mais faz do que estabelecer uma hierarquia entre níveis de especificação dos objetivos.

Primeiro, ao nível político-programático, do objetivo geral, está anunciada uma situação –“melhoria das condições de vida da população de baixa renda”– a ser alcançada pelo Programa em termos mais estruturais e, a nosso ver, a longo prazo. Não se espera verificar esta situação em todos os projetos, mas, na totalidade do Programa. Também esta situação não é estabelecida para imediatamente após a finalização da execução do Programa e das intervenções em todos os projetos, mas, à longo prazo. Por fim, não necessariamente beneficia a população atualmente residente (!) nas favelas, mas, aquela de baixa renda que estará morando nestes bairros futuramente.

Neste nível, encontramos as seguintes determinações para o Programa: Como estratégia política geral, temos a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e o incremento da disponibilidade de serviços urbanos e sociais para favelas e loteamentos irregulares. Espera-se como resultados do projeto: transformações espaciais/ambientais; redução das doenças (*diseases*) originadas pelas más condições sanitárias; redução do número de casos de diarreia em crianças.

Como mecanismo de verificação do alcance desta meta geral, propõe-se medir: grau de aprovação do programa pela população (pelo menos 60%); incremento de indicadores educacionais (em 40%); incremento de indicadores sócio-econômicos: 20% em relação à renda média familiar; com 30% das mulheres economicamente ativas.

Segundo, ao nível dos propósitos e dos resultados, encontramos a formulação de objetivos concebidos de tal maneira que possam ser vistos como sucessivos desdobramentos do objetivo geral: ao determinar as áreas de intervenção e sua forma e ao apresentar operacionalmente a situação que se pretende atingir (resultados). Não se trata aqui de um processo de mera dedução lógica –onde o nível superior determina o inferior. Acontecem certas escolhas entre os patamares que serão objeto de nossa reflexão mais adiante. De qualquer forma, apropriamos dos níveis como expressão de diferentes graus de operacionalidade dos objetivos (político-institucionais), conforme o quadro apresentado a seguir.

Quadro 5

Estruturação lógica do Programa Favela Bairro

Propósito	Variáveis (Operacionalização)	Indicadores ¹⁴ (Quantificação)
Infra-estrutura Urbana		
melhoria e incremento da abrangência da cobertura de saneamento básico e outras infra-estruturas essenciais	- água, esgoto	100%
facilitar o acesso para e dentro do assentamento	- acesso; - pavimentação; - iluminação pública - riscos geológicos - área de lazer e esportes	70% 90% 100/60% (dependendo) riscos eliminados 100% pelo menos uma área/fav.; 70% da pop. praticando regularmente esportes
Serviços Urbanos		
vide melhoria serviços urbanos	- coleta de lixo	100%
Serviços Sociais		
melhoria da cobertura de serviços de cuidados para Crianças	- creche p/ crianças - infecção de crianças - nutrição, desenvolvimento motor e emocional de crianças	100% com pelo menos uma 100%

Quadro 5 (continuação)

Propósito	Variáveis (Operacionalização)	Indicadores ¹⁴ (Quantificação)
incremento da consciência sanitária e ambiental através de adequada educação da comunidade		100% de atendimento
Aspectos Legais e Fiscais		
regularização da propriedade fundiária	- propriedade (escritura) - impostos sobre propriedade	50% incremento 50% incremento na coleta de impostos sobre a propriedade (IPTU)

Enfim, em terceiro, ao nível das regras operacionais da gestão e execução do Programa, foram elaboradas regras e normas operacionais –com o avanço do próprio Programa e que não fazem parte explicitamente do Marco Lógico– nas esferas mais executivas do governo, que condicionam a diagnose e o desenho das medidas concretizadas nos projetos.

O seguinte quadro sintetiza essas orientações, apresentadas como reafirmação –ou reinterpretção– dos objetivos do Programa, de seus benefícios e de diretrizes setoriais que devem ser seguidas por aqueles que se candidatam nas licitações da Prefeitura. Estas orientações constam do documento básico da gerência do Programa, com o título “Especificação para Elaboração de Projetos”.

Quadro 6

Diretrizes para elaboração de projetos de Favela Bairro

Objetivos	Benefícios	Diretrizes
completar ou construir a estrutura urbana principal, através da implantação do saneamento básico e do sistema viário, permitindo a livre circulação de veículos e pedestres, de modo a dar acesso a todas as moradias e viabilizar a prestação de serviços públicos, particularmente de saúde, segurança e limpeza urbana	- o fortalecimento da convivência e da organização comunitária - o fortalecimento do sentimento de cidadania - a melhoria das condições ambientais das favelas e da Cidade - a redução das enchentes na malha urbana	realocação do menor número possível de moradias, privilegiando as de baixo padrão construtivo, devendo-se prever, quando ela for necessária, a construção de habitações, que deverão ter 36 m ²
introduzir valores urbanísticos da cidade formal, como ruas, praças, infra-estrutura e serviços públicos, possibilitando a leitura da favela como bairro da cidade	- a diminuição dos acidentes por desmoronamento de encostas - a melhoria das condições de saúde da população	implantação de rede de adução e distribuição de água; implantação de rede de esgoto, em sistema separador absoluto, com indicação do destino final; no caso de inexistência de rede da CEDAE, deverá ser proposta solução alternativa para tratamento dos efluentes;
consolidar a inserção das favelas no processo de planejamento da cidade, incluindo-as na legislação,	- o atendimento à criança em idade pré-escolar	implantação de sistema de drenagem que priorize o sistema aberto nas áreas de encostas e

Quadro 6 (continuação)

Objetivos	Benefícios	Diretrizes
<p>nos planos e programas, mapas e cadastros relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e na programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados</p>		<p>canalizado nas vias, e que todos os sistemas encaminhem as águas até um destino final adequado</p>
<p>implementar <i>ações de caráter social</i>, implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades relacionadas ao esporte, à cultura e ao lazer, entre outras</p>		<p>manutenção dos valores espaciais próprios da comunidade, preservando e, se possível, colocando em destaque os elementos construtivos e urbanísticos vinculados à história das favelas;</p> <p>aproveitamento, preferencialmente, dos vazios internos para as realocações inevitáveis e para a construção de equipamentos públicos;</p>
<p>promover a regularização fundiária ou prestar a assistência técnica necessária à obtenção, por parte dos moradores, da documentação que lhes garanta a permanência no local";</p>		<p>organização de um sistema viário hierarquizado, que otimize a integração com os logradouros existentes, evitando "<i>couls-de-sac</i>", dando continuidade, na medida do possível, às ruas já reconhecidas e possibilitando um sistema de nomenclatura de ruas e numeração de casas;</p>
		<p>definição de vias de circulação de veículos que atendam à maior área possível da favela, levando em conta, dentre outros, o objetivo de otimizar a coleta de lixo domiciliar;</p>
		<p>introdução de elementos físicos e a proteção de pequenos taludes que configurem e delimitem o espaço das vias, escadas e rampas, através de pavimentação ou outro tratamento adequado;</p>
		<p>alargamento dos becos, quando não implique a remoção de um número significativo de moradias, possibilitando a circulação de veículos de pequeno porte e o acesso mais fácil a cada moradia</p>

Quadro 6 (continuação)

Objetivos	Benefícios	Diretrizes
		sistematização e otimização de medidas que permitam a coleta de lixo e a implantação da infraestrutura planejada
		minimização dos fatores de risco existentes na área
		introdução de elementos espaciais reconhecidamente urbanos, como áreas de lazer, praças e equipamentos públicos
		estudo de alternativas de pavimentação que leve em consideração critérios técnicos, soluções de menor custo e de fácil manutenção

Coerência e conflitos: Plano Diretor, Plano Estratégico e Caderno de Encargos

À primeira vista, não se percebe maiores inconsistências e nenhuma discrepância significativa entre os diferentes patamares e níveis de formulação dos objetivos do Programa. Precisamos, portanto, abandonar os termos de uma análise “intrínseca” (do seu próprio discurso) e confrontá-lo com as influências externas que foram importantes para a sua concepção. Noutras palavras, inseri-lo nos dois grandes marcos do planejamento urbano no Rio de Janeiro das décadas de 80 e 90: o Plano Diretor e o Plano Estratégico.

A recuperação deste percurso histórico mais amplo (e em boa parte implícito) do Programa tanto mostrará a complexidade da articulação dos elementos deste processo quanto apontará para seu caráter dinâmico e conflituoso, confirmando nossos pressupostos acerca da natureza da elaboração de políticas urbanas.

A possibilidade de registrar empiricamente, motivos, objetivos, intenções ou mesmo influências genéricas que orientaram a implementação do Programa e que poderiam estar além das divergências entre discursos e ações em cada um dos patamares acima referidos, depende mais da própria conjuntura política do que da nossa habilidade analítica¹⁵. Acreditamos que a formulação do Marco Lógico expressa essa possibilidade. Pois, apesar de seu nome, representa antes de tudo um “marco histórico” na negociação do Programa com o seu grande interlocutor externo. O BID, ao negociar um “pacto” (acordo) com a Prefeitura, submete o Programa, que inicialmente surge em certos setores do governo municipal, aos seus objetivos e à sua própria lógica, que exige uma certa coerência e maior “coesão” entre os órgãos envolvidos do governo municipal.

O Marco Lógico expressa, sinteticamente, este momento de “pactuação”, que será desdobrado, posteriormente, numa extensa descrição do projeto submetida ao BID (vide o acima referido Contrato de Financiamento) e explicitado no decreto do Prefeito que cria as bases legais para o Programa de Assentamentos Populares (PROAP), de que o Favela Bairro faz parte, como já dito acima.

Parece possível, portanto, utilizar, como primeira aproximação à identificação do “conjunto” de objetivos, meios, medidas, normas, regras do Programa Favela Bairro, um confronto entre as disposições do Marco Lógico e seus principais contextos tanto estratégicos (arena político-governamental) como operacionais (arena administrativa-operacional) –isto é, com o Plano Diretor e o Plano Estratégico, por um lado, e o Caderno de Encargos da SMH, por outro, conforme apresentado no quadro seguinte:

Quadro 7

Orientações do Programa Favela Bairro em diferentes níveis (patamares)

Documentos	Plano Diretor Decenal	Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro	Política Habitacional, Marco Lógico, PROAP e Convênio BID	Iniciativas da Prefeitura e Caderno de Encargos
Níveis				
política pública	<p><i>Dos Programas (Seção IV):</i> são prioritários, entre outros: <i>programa de urbanização e regularização fundiária de favelas;</i> <i>Subseção I (Art.146 - 155): critérios de priorização (Art. 151):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - participação da comunidade; - viabilidade técnica; - existência de áreas de risco; <p>proximidade de unidade de conservação ambiental</p>	<p>Rio integrado (Estratégia):</p> <p>O processo de integração crescente será alcançado através da melhor vertebração da cidade, do equilíbrio territorial e de novas centralidades que facilitem a difusão da quantidade urbana por toda a cidade, a normalização da habitação, o fortalecimento do Centro e a melhor mobilidade dos cidadãos.</p>	<p>FAVELA BAIRROPOPULAR</p> <ul style="list-style-type: none"> - complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização do acesso); - oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro <p>PROAP-RIO: idêntico (vide FAVELA BAIRROPOPULAR)</p>	<p>- criar possibilidades da leitura da favela como bairro da cidade ;</p>
PROJETO POLÍTICO METAS	<p>Diretrizes (Art 152, caput):</p> <ul style="list-style-type: none"> - integração da favela ao bairro e ao aglomerado de favelas onde está situada; <p>- preservação da tipicidade da ocupação local;</p> <p>- complementariedade entre implantação gradual da infra-estrutura e regularização urbanística</p>	<p>Normalização urbanística (Objetivos):</p> <p>Criar condições para normalizar a situação urbanística, favorecendo a integração e a reconversão de favelas; proporcionar acesso à moradia popular</p> <p>Normalizar a situação urbanística (Ações):</p> <p>incorporar as favelas ao tecido urbanizado oferecendo condições ambientais de identificação da favela como bairro</p>	<p>CONTRATO COM O BID (Anexo A):</p> <p>transformar favelas em bairros (através da realização de obras de infra-estrutura básica e implantação de serviços públicos)</p> <p><i>Crerios de Pré-Elegibilidade (PROAP):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - tamanho das favelas; - déficit de infra-estrutura - viabilidade do investimento; - posição estratégica (inclusive em relação a outros investimentos públicos) 	<p>- fortalecer o sentimento de cidadania</p>

Quadro 7 (continuação)

Documentos	Plano Diretor Decenal	Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro	Política Habitacional, Marco Lógico, PROAP e Convênio BID	Iniciativas da Prefeitura e Caderno de Encargos
Níveis				
político institucional	<ul style="list-style-type: none"> - integrarão o processo de planejamento da cidade, incluindo-as na legislação, nos planos e programas, mapas e cadastros relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e na programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados (Art. 149); 		<ul style="list-style-type: none"> - melhoria da qualidade de vida ambiental e social através de mudanças espaciais, novos serviços sociais e redução de doenças de veiculação hídrica; - aumento da utilização de serviços urbanos e sociais: abastecimento da água, esgoto, lixo, riscos ambientais, circulação de veículos e pedestres, cuidado com crianças, saúde 	<ul style="list-style-type: none"> - para isto: introduzir valores urbanísticos da cidade formal, como ruas, praças, infra-estrutura e serviços públicos - o fortalecimento da convivência e da organização comunitária - consolidar a <i>inserção das favelas no processo de planejamento da cidade</i>, incluindo-as na legislação, nos planos e programas, mapas e cadastros relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e na programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados
FINS PROPÓSITOS	<ul style="list-style-type: none"> - propósitos da <i>regularização urbanística</i> 		<p>Propósitos Complementares:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) TITULARIZAÇÃO (ii) GERAÇÃO DE RENDA (vide para estes objetivos, o PROAP e Contrato com o BID: (i) iniciativas preliminares; (ii) seminários SMDS) 	
Administrativa	<p>urbanização executada na base de um <i>projeto urbanístico</i> e contemplará a implantação prioritária:</p> <ul style="list-style-type: none"> - abastecimento de água; - esgotamento sanitário; - remoção de resíduos sólidos; - eliminação de fatores de risco; 		<ul style="list-style-type: none"> - água potável; - esgotamento sanitário; - coleta de lixo; - contenção de encostas; 	<ul style="list-style-type: none"> - a redução das enchentes na malha urbana - a diminuição dos acidentes por desmoronamento de encostas
COMPONENTES	<p>complementar à urbanização</p> <ul style="list-style-type: none"> - tratamento de vias; - drenagem pluvial; - iluminação pública; - implantação de projetos de alinhamento e reflorestamento onde couber <p>equipamentos urbanos complementares:</p> <ul style="list-style-type: none"> - saúde; - educação; - lazer; - outros (conforme escala urbana e a sua localização) <p>solução para eliminar fatores de risco para os moradores; regularização fundiária (Art. 153-55)</p>		<ul style="list-style-type: none"> - pavimentação veículos; - pavimentação pedestres - drenagem pluvial; - reflorestamento; - iluminação pública <ul style="list-style-type: none"> - sistema adequado de cuidado infantil; - educação sanitária e ambiental; - quadras esportivas e áreas de lazer; <p>realizar iniciativas preliminares de titularização (vide acima)</p>	<p>implementar <i>ações de caráter social</i>, –o atendimento à criança em idade pré-escolar; implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades relacionadas ao esporte, à cultura e ao lazer, entre outras– a melhoria das condições de saúde da população promover a <i>regularização fundiária</i> ou prestar a assistência técnica necessária à obtenção, por parte dos moradores, da documentação que lhes garanta a permanência no local;</p>

Esse confronto entre diferentes momentos e patamares (em parte, arenas), agentes e articulações mostra a heterogeneidade e os conflitos que estiveram presentes na formulação do Programa.

Nota-se, por um lado, como o Plano Diretor deixou suas marcas no Programa e, por outro, como o Plano Estratégico articula o Programa em relação ao seu objetivo central como marco de referência globalizador de todas as estratégias e que visa traduzir o “acordo de todas as instituições-membro no sentido de avançar numa mesma direção”. Há sete estratégias imaginadas como temas-chave da cidade, por sua vez decompostas em objetivos e ações. Uma dessas estratégias é a do “Rio integrado”, que tem, como um de seus objetivos, a “normalização urbanística”. E é aqui que o Programa Favela Bairro tem o seu lugar (ver, para maior detalhamento, Randolph, 2001).

Ou seja, o Programa aparece como último elo de uma cadeia que procura transformar o Rio de Janeiro numa cidade internacionalmente competitiva. Temos, portanto, a impressão de que existem acordos que vão muito além do patamar político-parlamentar; acordos que constituem o projeto de uma determinada articulação de forças sociais que foge do âmbito da nossa análise.

Cabe, entretanto, no item conclusivo, explorar mais um pouco essa relação entre Programa Favela Bairro e Plano Estratégico e vinculá-la à discussão sobre as diferentes arenas que introduzimos anteriormente.

Conclusões

A investigação das “relações” entre PECCRJ e Programa Favela Bairro mostra uma constelação de acordos entre forças sociais que incorporam o Programa como parte de suas estratégias de legitimação perante classes e segmentos sociais excluídos destes acordos. Daí, pelo menos ao nível do discurso político público, a necessidade de insistir, anacronicamente, na promessa da “integração” das favelas aos bairros.

Interessa, para o nosso tema, a elaboração do Plano Estratégico, que revelará a matriz de poder social que o sustenta.

A retomada de um projeto “desenvolvimentista” –de fortalecimento da competitividade da cidade como resposta aos desafios da globalização, como se diz atualmente– nos faz suspeitar de que o “novo modelo estratégico” possa ser mais antigo do que gostariam aqueles que o (re) inventaram. Apesar de uma nova estratégia de marketing e de todo um discurso democrático e social¹⁶ (parte do marketing), apresenta uma série de elementos bastante conhecidos, quando se recordam as experiências dos “grandes” planos da época de euforia planejadora.

A história da formulação do Plano Estratégico para a Cidade do Rio de Janeiro demonstra tais características: origina-se de um acordo, para sua elaboração, do governo da cidade do Rio de Janeiro com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), assinado em

novembro de 1993. Estas duas entidades de classe e a Prefeitura constituíram os assim chamados Promotores do Plano. O Consórcio Mantenedor do PECRJ, onde ACRJ e FIRJAN lideraram mais de 40 empresas, foi instalado em fevereiro de 1994, com a responsabilidade de levantar fundos para a realização de todas as atividades, especialmente para a contratação de uma firma de consultoria da Catalunha, de profissionais que assumiram o Comitê Executivo do PECRJ e de outros consultores particulares. Como órgão de mais alta representação e autoridade da cidade foi instalado, em outubro de 1994, o Conselho da Cidade.

Procurou-se comprovar a “concretude real” da “participação” mediante os seguintes dados: o Conselho da Cidade contava com 305 pessoas; 109 pessoas ajudaram na elaboração do assim chamado Diagnóstico da Cidade, 323 na análise de propostas para a cidade e 25 especialistas elaboraram estudos.

Observando os Promotores, a orientação política da Prefeitura e os segmentos sociais mobilizados para sua elaboração, o Plano “pode ser visto, sem questão, como uma sistematização da visão e do projeto da cidade de um expressivo setor da sua elite” (Vainer, 1996: 2). Pela sua aparência poderíamos até qualificá-lo como uma grande “farsa” (Vainer, 1996: 8).

Mas, na nossa opinião, esta análise fica presa apenas na primeira arena do discurso político. Demonstra-se o “espírito inovador” do Plano na articulação entre as diferentes forças sociais, na formação da matriz dominante (segunda arena), onde se encontram novidades no discurso de tradicionais e corporativistas associações empresariais, que permitem substantiva ampliação das forças sociais que apóiam o Plano –uma boa parte da sociedade civil organizada preocupada com as condições de segurança e qualidade de vida “cariocas”. É com estes agentes –na ausência dos partidos políticos e de outras forças sociais– que se articula uma nova matriz do poder social: a das elites.

O Plano torna-se, então, o principal instrumento de afirmação de uma nova matriz do poder social; da construção e/ou consolidação de uma hegemonia ideológica que passa por ampla retórica social e participativa. Participação, que, por sua vez, segue o caminho “estratégico” do Plano, com sua alta seletividade, que apenas admite como interlocutor legítimo aquele que negligencia a existência de conflitos e contradições, que dificilmente serão superados pelas medidas propostas¹⁷.

Politicamente, o Plano é um acordo estratégico entre segmentos da elite, limitado às condições gerais da “competitividade carioca”, que para legitimar sua dominância ao nível local precisa se projetar como um suposto amplo “consenso” da sociedade carioca o que é, aliás, por sua vez, uma velha estratégia ideológica.

Não obstante, a importância do Programa não se esgota aqui. Era crucial que o discurso fosse acompanhado por atuação e resultados imediatos. Pois, conforme Castells e Borja, existem três fatores relacionados ao próprio processo de implementação que, muitas vezes, não são levados suficientemente em consideração. Para nossos propósitos, é suficiente observar o primeiro fator,

apesar do segundo guardar relação com o Programa Favela Bairro, já que relacionado à questão da imagem que a cidade tem de si mesma:

“Em primeiro lugar, a definição de um Projeto de Futuro só será eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim, verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. *Esta será a principal força de um plano estratégico*” (Castells e Borja, 1996, destaque nosso).

Temos aqui o caso, já anteriormente mencionado, em que a hierarquia entre as três arenas vai sendo substituída por um processo circular: procura-se obter a afirmação de uma matriz de poder social (segunda arena) através de ações bem sucedidas dos próprios aparatos do Estado (primeira arena); revelando, o Programa, uma verdadeira “vocação estratégica” de fornecer elementos-chaves para a própria matriz de poder social (vide Randolph, 1996[b]):

- os autores apontam a questão da temporalidade do plano como questão verdadeiramente estratégica para a consolidação de uma matriz; neste sentido, o Programa Favela Bairro, que já tinha passado por uma primeira fase de experimentação em 1994/95, ofereceu-se como medida com promessas de resultados rápidos;
- a área de atuação do Programa (favelas) é igualmente estratégica, na medida em que representa atuação junto a uma população excluída da formulação do Plano; fornece uma certa sustentação material ao conteúdo ideológico do objetivo central –“tornar o Rio de Janeiro... socialmente integrado...”– e permite sua apropriação na construção de um discurso até certo ponto hegemônico, como demonstrado durante a última campanha eleitoral;
- construiu-se, assim, uma confiança no mínimo questionável entre aqueles que promovem o Plano com aqueles que não foram consultados; chega-se à criação de um certo consenso e de uma nova “leitura” da cidade –a da favela como bairro; parte da cidade: uma identificação que os autores chamam de “patriotismo de cidade”;
- seu caráter quase que instantâneo (*learning by doing*) e “obreiro” –de propor intervenções com imediata visibilidade– contribuiu, certamente, para seu rápido reconhecimento;
- enfim, apesar da ausência quase completa, com exceção de poucos casos, da “participação das comunidades”, uma ampla mobilização que envolve setores profissionais até então pouco incorporados à solução concreta dos problemas de urbanização de favelas, renova o interesse da universidade e de camadas da intelectualidade (mesmo a crítica) como agentes de divulgação e legitimação do Programa, com suas conseqüentes contribuições “indiretas” para a matriz de poder social.

Bibliografia

- Castells, M. e J. Borja, J 1996 “As cidades como atores políticos”, em *Novos Estudos Cebrap* N° 45, Julho, 152-166.
- Habermas, J. 1996 *Direito e democracia. Entre facticidade e validade* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro) 2 vols.
- Knoke, D. 1990 *Political networks. The structural perspective* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Offe, C. 1984[a] “Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa”, em Offe, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro) 216-233.
- Offe, C. 1984[b] “Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas”, em Offe C. *Problemas estruturais do Estado capitalista* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro) 140-177.
- Offe, Claus 1991 “Algumas contradições do Estado social moderno”, em Offe C. *Trabalho e sociedade. Perspectivas* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro) Vol. II.
- Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro 1996 *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro-Rio sempre Rio* (Rio de Janeiro) Versão resumida, Jan.
- Randolph, R. (coord.) 1996[a] *Avaliação de políticas públicas: sugestões metodológicas a partir do caso do Programa Favela Bairro* (Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ) Dez.
- Randolph, R. 1996[b] “Acordos estratégicos ou alianças comunicativas: formas alternativas de gestão e planejamento urbano?”, trabalho apresentado no *XX Encontro Anual da ANPOCS* (Caxambu/MG) Outubro.
- Randolph, R. 1997 “Plano estratégico e urbanização de favelas no Rio de Janeiro: análise de aspectos estratégicos do Programa Favela Bairro”, trabalho a apresentado no *VII Colóquio sobre Poder Local* (Salvador/Bahia) Abril.
- Randolph, R. 1999 “O Planejamento comunicativo entre as perspectivas comunitarista e liberal: há uma ‘terceira via’ de integração social?”, em *Cadernos IPPUR* Ano XIII, N° 1, Jan.-Jul., 83-108.
- Randolph, R. 2001 “Determinações estratégicas e potencialidades de transformação do Programa Favela Bairro”, em *GeoGraphia-Revista da Geografia da UFF*. Rio de Janeiro. Ano 2, no prelo.
- Vainer, C. 1996 “Participation, poverty, and environment in the Strategic Plan for the city of Rio de Janeiro”, paper presented at the conference *The Future of the City: Urban Change, the Environment and Poverty* (Ithaca, N. Y.: Cornell University) June, 10-14.

Notas

1 Enquanto tema genérico das diferentes formas racionais tanto de preparação como de implantação de medidas tomadas pelo poder público; para evitar desde já qualquer desentendimento precisa ficar claro que “racional” e “político” são termos relacionais e articulados que geralmente implicam algum nível de conflitualidade entre os interesses daqueles que fazem parte da relação.

2 A análise crítica tanto do Estado capitalista como das formas de sua intervenção (e do planejamento) desde sempre compreendeu uma existencial imbricação entre as esferas institucionais do Estado liberal entre os dois poderes em pauta: o legislativo e o executivo.

3 Vide a discussão em Randolph (1999).

4 Estamos aqui falando do Plano Diretor que foi elaborado conforme exigência constitucional, mas que não teve muita eficácia e repercussão política e nem social.

5 As negociações com o BID dão origem a alguns documentos que são básicos para a compreensão do Programa; particularmente, o esforço conjunto da Prefeitura com consultores do Banco de elaborar o “Marco Lógico” teve grande influência na consolidação do Programa.

6 Existem outros critérios de “pré-elegibilidade” que não serão explicitados aqui; vide Randolph (1997).

7 A unidade executora do PROAP-RIO e de todas as articulações inter-setoriais entre diferentes órgãos setoriais da própria Prefeitura é a Secretaria Municipal de Habitação; ela realizará a coordenação inter-institucional do Programa, com o apoio permanente do GEAP.

8 Vide a discussão mais explícita numa outra análise nossa sobre os objetivos do Programa; (Randolph, 1997).

9 O já mencionado Orçamento Participativo tem como principal característica, ao nosso ver, exatamente esta: a articulação do poder comunicativo (“ação social”) com o poder administrativo –intermediada, obviamente, por um determinado projeto político.

10 Não precisamos entrar aqui em considerações do cunho metodológico para afirmar que o “objeto real” que nos é dado no início de uma investigação compreende uma série de elementos que, na melhor das hipóteses, são supérfluas, não acrescentam nada substancialmente ao nosso conhecimento, ou, no pior, contribuem para reproduzir nossa falta de conhecimento e aumentar nossa ignorância dos verdadeiros processos.

11 As outras duas arenas acima mencionadas poderiam ser alcançadas por duas vias: por um lado, poderia ser relevante observar, dentro mesmo do âmbito das arenas e instituições políticas da sociedade política, articulações infra-institucionais cuja eficácia se deve a sua não-consolidação; enquanto

redes de poder (informal) podem ter alto potencial de facilitar ou dificultar a execução dos programas políticos; por outro lado, temos articulações pré-institucionais através da participação da sociedade civil numa forma mais imediata (representações políticas das comunidades; grupos de interesse etc.) como, também, de formas não públicas da execução do Programa (contratação de escritórios; de obras etc.).

12 Além de sua “autonomia relativa”, cada patamar tem sua capacidade de impor certas incoerências que não podem ser previstas teoricamente.

13 O “Marco Lógico” sofreu algumas reformulações entre uma versão proposta pelo BID (consultor) e a finalmente aceita pela Prefeitura.

14 Os valores que constam a seguir apareceram em um dos documentos do BID (ou de um consultor) e não foram incorporados à formulação final do contrato com o banco.

15 Que, entretanto, não devemos esquecer; mesmo a identificação de uma possibilidade histórica depende da nossa reconstrução conceitual-analítica.

16 A organização do Plano teve como princípio básico a vontade expressa de abrir um diálogo direto com os cidadãos e com as instituições que os representam. Essa comunicação direta é que vai permitir responder aos anseios da cidadania e colaborar para que esta realize esforços e assuma os compromissos para a execução do Plano. Não se trata de um plano de governo. Não são diretrizes impostas, ações descoordenadas ou isoladas, necessidades abstratas ou desejos impensáveis. São estratégias assumidas, programas de consenso, ações com objetivo, definindo necessidades expressas e consensuais, são projetos exequíveis” (Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, 1996: 11-12).

17 Vide a troca de cartas entre o Secretário Geral do Plano e o diretor do IPPUR após o desligamento do Instituto do Conselho da Cidade.