

## **ESPAÇOS DE USO COMUNITÁRIO: ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA**

Alice Brasileiro<sup>1</sup> e Cristiane Rose Duarte<sup>2</sup>

1-Arquiteta, Prof. Assistente M.Sc. da FAU / UFRJ - alicembrasilero@acd.ufrj.br  
2-Arquiteta, Prof. Titular D.Sc. do PROARQ / FAU / UFRJ - crduarte@ufrj.br

### **Introdução**

Entendemos que a habitação social não se resume ao “objeto casa”, e que “morar” não se resume ao ato de dormir, comer etc., mas traz consigo as importantes funções de conviver, se relacionar, praticar esportes, contemplar espaços mais amplos, brincar, entre muitas outras ações necessárias à manutenção de uma vida psico e fisicamente sadia. Assim, este trabalho procurará trazer discussões acerca do fornecimento de Espaços de Uso Comunitário (EUCs) pelo poder público em programas habitacionais. Sustentamos que quando um programa habitacional se propõe a oferecer “habitação” para uma determinada camada social, ele deveria estar fornecendo também os EUCs.

Fomos buscar, ao longo da política habitacional brasileira – e especificamente da carioca, o comportamento do poder público em relação ao fornecimento de EUCs. Procuramos analisar, ao longo da história, como se comportavam o discurso e a sua prática. Para tanto, elegemos dois programas habitacionais desenvolvidos no Rio de Janeiro para efetuarmos uma análise e tentarmos descobrir as possíveis causas para o referido distanciamento. Os programas escolhidos foram o Projeto Rio, no âmbito do Promorar, e o Favela-Bairro. Alguns indicadores e elementos comuns entre esses dois programas nos permitirão efetuar uma comparação relativa entre ambos.

### **Um breve histórico da política habitacional e o fornecimento de EUCs**

Desde o início do século XX, com a reforma urbana empreendida pelo prefeito Pereira Passos, o Rio de Janeiro começou a apresentar de forma mais nítida a escassez de moradias para a população mais carente. A própria prefeitura, em 1906, construiu o primeiro conjunto habitacional da cidade, na avenida Salvador de Sá, com 105 unidades.

Já a partir da década de 30, foram instituídos os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's). Os IAP's apresentavam, nos seus conjuntos habitacionais, uma preocupação

expressa com os EUCs, representados por uma variada gama de equipamentos coletivos fornecidos juntamente com as unidades habitacionais<sup>i</sup>.

Em 1937, na publicação do Código de Obras do Distrito Federal, as favelas passaram a ser reconhecidas oficialmente, e ao mesmo tempo, marginalizadas. A prefeitura decide então construir os Parques Proletários que, inicialmente, seriam provisórios, enquanto casas definitivas fossem construídas no local das favelas. Mesmo assim, com seu caráter inicialmente provisório (depois acabaram por se tornarem definitivos), os parques eram dotados de vários equipamentos coletivos como posto médico, centro de assistência social, clube, escola de educação física, creche, lactário e posto policial<sup>ii</sup>.

Através dos anos que se seguiram, algumas outras instituições foram criadas para apoiar a questão habitacional, e podemos dizer que no período compreendido entre o início do século XX e o momento anterior ao golpe militar, já havia de forma bem sedimentada percepção de que habitação não é constituída apenas pela “casa”, enquanto objeto arquitetônico isolado, mas sim por vários espaços de uso comunitário que a complementam.

Em 1962, ao ser criada a COHAB, instaurou-se a época das remoções e construção de grandes conjuntos habitacionais. Apesar de a preocupação com os espaços de uso comunitário ter existido nos projetos de parte deles, verifica-se que de um modo geral, eles não foram construídos<sup>iii</sup>, e que a grande preocupação era com as unidades habitacionais, com o número de unidades construídas e com a visibilidade política que decorreria naturalmente de sua visibilidade física. Em 1964, quando é criado o BNH, este prosseguiu com a mesma linha de remoção em massa das favelas, apesar de não se recusar a financiar a sua urbanização. O que ocorria é que como banco, ele não possuía meios para obrigar algum prefeito a optar pela urbanização e pela não-remoção para um conjunto habitacional. Cabe ressaltar que apenas 5% das aplicações totais do BNH foram investidas em equipamentos comunitários<sup>iv</sup>.

No final da década de 70, ao sabor da abertura política que se aproximava, foi criado o Promorar. Suas propostas convergiam para a erradicação das sub-habitações destituídas de condições mínimas de serviços, com a permanência da população beneficiada na mesma área ou bairro onde antes se localizavam as sub-habitações<sup>v</sup>. Fazendo parte deste programa, foi

lançado o Projeto Rio, na cidade do Rio de Janeiro, para urbanizar e remover parcialmente um conjunto de favelas conhecido como “Favela da Maré”. Na exposição de motivos do Projeto Rio e fartamente anunciado pela imprensa<sup>vi</sup>, encontra-se a intenção do fornecimento à população de vários EUCs. Dentre eles quadras de esporte, ciclovias, áreas de brinquedos e praças e, também escolas, centros de saúde e núcleos de lazer tais como teatros e cinemas. Era anunciado, ainda, que seria criado um grande parque verde, com semelhanças ao do Flamengo, e também novas praias. No entanto, por motivos dentre os quais as circunstâncias políticas existentes durante o período, somente uma pequena parte desses espaços chegou a ser materializada. Tais circunstâncias residiram no fato de que, até fevereiro de 1982, o Governo do Estado estava em consonância com o Governo Federal. A partir de então, o Governo Estadual passou a apoiar o partido de oposição ao Governo Federal, disputando portanto, os votos que seriam frutos de toda ação do Projeto Rio. Ao final dessa disputa, as agências estaduais que colaboravam com o BNH no Projeto Rio foram “marginalizadas”<sup>vii</sup>. Dessa forma, *“a instalação dos equipamentos coletivos, que são da alçada da administração estadual e municipal ficaram por realizar-se, notadamente na área consolidada das seis favelas”<sup>viii</sup>*. Podemos observar que a complementação da unidade habitacional pronta, que seriam os EUCs, deixa de existir por ficar ao sabor da vontade política de seus executores, onde a prioridade é o espaço privado, a unidade habitacional em si.

Após uma “fase de transição” entre o fim do regime militar e o início da década de 90, apenas algumas medidas isoladas foram tomadas na política habitacional carioca. Foi em 1992, com a instauração do Plano Diretor Decenal da cidade, que ficou institucionalizada a não-remoção das favelas e a sua inserção no planejamento da Cidade com vistas à sua transformação em bairros ou integração com os bairros em que se situam<sup>ix</sup>. Foi a partir desse momento que os projetos considerados “alternativos”, como urbanização de favelas e autoconstrução ganharam maior ênfase, e diante das premissas estipuladas no Plano Diretor para a política habitacional, não havia mais como remover favelas, mas sim providenciar para que fossem integradas à cidade. Essa “integração” significava a introdução de equipamentos urbanos e serviços (EUCs) nestas áreas, permitindo a mesma leitura urbanística e social para as favelas e para a cidade. A idéia

da integração entre favelas e cidade foi concebida num sentido amplo, que incluía não só a integração física mas também a social e cultural. Vários aspectos contribuiriam para esta integração, o discurso amplamente divulgado principalmente nos primeiros anos do programa trazia as melhorias que seriam realizadas através dele:

*“integração da favela à cidade; os acessos, o sistema viário, o saneamento, a iluminação pública; os serviços de recolhimento de lixo e limpeza urbana; **convivência comunitária, pelos espaços públicos e equipamentos criados**; atendimento à criança em idade pré-escolar; a redução de enchentes na malha urbana; as condições ambientais internas e externas; o sentimento de cidadania e de pertencer à cidade”.<sup>x</sup>*

Na realidade, esse discurso alimentava o imaginário dos moradores das favelas, no sentido de “melhorar de vida”, de “morar num lugar melhor”,<sup>xi</sup> com mais facilidades urbanísticas. Assim, quando o discurso foi anunciado, disparou uma série de vontades e desejos na população, que passou, então, a ansiar pelo fornecimento dos espaços de uso comunitário. No entanto, a pesquisa que está na base do presente trabalho<sup>xii</sup> constatou que a tão propalada “integração” ainda não aconteceu, de fato, até os dias de hoje. Por um lado, no aspecto simbólico, tanto para os moradores das favelas quanto para o restante da população, as favelas continuam a ser guetos marginalizados e “anomalias urbanas”<sup>xiii</sup>. Por outro lado, em relação à questão jurídica, poucas comunidades das 143 beneficiadas pelo programa tiveram suas ruas reconhecidas como logradouros oficiais da cidade ou a sua regularização fundiária implantada<sup>xiv</sup>. Vários progressos foram feitos, há que se ressaltar, principalmente em relação à pavimentação de algumas ruas e à implantação de redes de água e esgoto. Também as praças (ainda que mesmo pequenos largos recebam esta denominação), foram construídas ou reformadas na maioria das favelas, mas nem todas receberam equipamentos ou configurações que nos permitam incluí-las na categoria de EUCs, ou seja, espaços que favorecem o encontro, as trocas e o desenvolvimento de uma vida comunitária própria ao grupamento social concernido. Ainda, verificou-se que nem todas as favelas urbanizadas pelo Favela-bairro contaram com a construção de quadra de esportes (ainda que ausência de espaço físico seja um empecilho) ou creches, bem como os POUSOs (posto de orientação urbanística e social), instituição fundamental na sedimentação do programa na própria favela, na medida em que, dentre outras coisas, passa controlar urbanisticamente o crescimento da mesma.

Como exemplo, citamos resultados de pesquisas<sup>xv</sup> efetuadas junto aos moradores da favela Mata Machado, beneficiada com o programa, onde foi constatado que, depois de transcorrido algum tempo do início das obras, a população foi aos poucos notando que os resultados acabavam ficando aquém das expectativas geradas no decorrer do processo de implantação do programa, notadamente ao longo das reuniões comunitárias promovidas pela prefeitura. Na realidade, no caso de Mata Machado, menos da metade dos itens de seu projeto urbanístico foi executada<sup>xvi</sup>.

### **Promorar e Favela-Bairro: Entre duas décadas, várias semelhanças**

Ao analisar o fornecimento de EUCs pelo poder público em programas habitacionais, deve-se fazer algumas ressalvas. Nos dois programas analisados algumas diferenças de circunstâncias existem: o Promorar aconteceu durante um regime autoritário, já moribundo, carente de legitimação e tentando se beneficiar da abertura política que estaria por vir; e o Favela-Bairro, ainda em curso, está acontecendo durante um governo neoliberal, democraticamente eleito, mas que mesmo assim luta por uma aceitação popular mais efetiva.

Apesar dessas diferenças, os discursos políticos que sustentaram tanto o ideário do Promorar quanto o do Favela-Bairro seguem uma mesma lógica, pautada, em última análise, pela busca de maiores índices de popularidade do governo. Independentemente de tipo de regime, partido e plataforma política, as ações que materializaram o ideário e os discursos dos dois programas habitacionais possuem semelhanças.

Tanto no Promorar quanto no Favela-Bairro houve (e está havendo) a urbanização de favelas. Tanto num programa como no outro, houve problemas ligados ao fato dos poderes envolvidos serem de partidos políticos diferentes. No entanto, no discurso que anuncia os novos programas habitacionais, essas diferenças políticas não são levadas em consideração, e passa-se para a população a noção de que o que será feito está em consonância com as suas aspirações. Como exemplo, a pesquisa que está na base deste trabalho levantou que, no discurso político (feito para anunciar os programas habitacionais antes de sua implementação), os EUCs foram utilizados peculiarmente pelo poder público como símbolos de status e melhoria de qualidade de vida, ressaltando o projeto de: ciclovia, cinema, pavilhão de espetáculos, piscina, pista de skate, mini-

anfiteatro, caramanchões, teatro, churrasqueiras, pomar, largos à beira-rio, concha acústica, grande parques verdes, ginásio comunitário. Esses são exemplos de alguns EUCs previstos tanto para o Projeto Rio quanto para algumas favelas da primeira fase do Favela-Bairro. No entanto, a grande maioria desses itens não foi construída, ficando apenas no discurso.

Acreditamos que, no Promorar e no Favela-Bairro, especificamente, o que foi anunciado para a população não se resumia à entrega de novas unidades habitacionais ou de títulos de propriedade das unidades já existentes. Foi anunciado muito mais do que isso, mais do que esses espaços privados. Foi anunciado que espaços públicos, os EUCs, e conseqüentemente, as novas características de padrão de vida subjacentes à idéia desses espaços, seriam também amplamente fornecidos à população. Como exemplo, podemos citar a ênfase dada à construção de ciclovias, elementos que constavam tanto das propostas do Promorar quanto de alguns projetos do Favela-Bairro. Poder usufruir de uma ciclovia para momentos de lazer e exercício, poder freqüentar parques verdes e lagos dentro de seu próprio bairro (aquele que teria sido a favela, em “algum dia no passado”), são imagens apreendidas pela população de uma forma bem mais intensa do que a de simples espaços de uso comunitário. Representam uma idéia, vendida pelo discurso do poder público à população, que a absorve prontamente. É a idéia de “liberdade”, dada pelo marketing, de “poder se dar ao luxo de ter um tempo para o lazer”<sup>xvii</sup>, por exemplo, que se tem ao pensar num ciclista com a brisa marítima batendo no seu rosto, ao passear pela ciclovia. Essa imagem, quando bem “vendida”, tem a capacidade de se sobrepor aos poucos metros de concreto asfáltico colocado na beira da Baía de Guanabara<sup>xviii</sup> para esse fim, uma vez que mesmo quando o referido espaço de uso comunitário é realmente fornecido, isso não garante à população que ela usufruirá de toda aquela sensação que se teve a intenção de transmitir ao anunciar o programa. Ou seja, o poder público trabalha com a influência que os EUCs têm sobre o imaginário popular. Além disso, deve ser considerado também que um dos pontos mais sensíveis da opinião pública do Rio de Janeiro é a qualidade da paisagem nesta cidade, que toca a fundo o imaginário das pessoas. O uso de um discurso que busque a melhoria da cidade pela eliminação ou integração das favelas à paisagem funciona muito bem junto à população.

## **Conclusões**

As questões levantadas nos levaram a considerar a existência não de um tipo somente de EUCs, mas sim de duas coisas completamente distintas: de um lado, os EUCs do discurso e do marketing, e de outro, os EUCs descartáveis da fase da concretização. O que é dito e anunciado, é uma idéia. O que é concretizado (quando de fato o é), é um elemento que por si só não garante a realização da idéia lançada pelo poder público. Os dois programas analisados nos levam a crer que discursos políticos se pautam pela idéia de que os EUCs podem ser usados como um grande símbolo de status e de melhoria de qualidade de vida em campanhas políticas, mas ficam relegados ao segundo plano na hora de sua execução, expostos aos mais variados tipos de situações complexas, desde a falta de verba até a eleição já definida.

De uma forma geral, os EUCs são elementos integradores de várias camadas sociais, porque é no âmbito da sua dimensão física que acontecem o convívio e a integração social e cultural entre as pessoas. Eles dão condições para a melhoria da qualidade de vida, porque uma cidade sem espaços de uso comunitário para sua população, se torna uma cidade inóspita, tendo que ser compartilhada nos espaços privados.

Uma cidade que seja agradável de se habitar e que tenha boa qualidade de vida é uma cidade que permite o encontro, o livre acesso, o lazer, a prática de esportes ao ar livre, e que cuida da saúde e da educação de seus habitantes também. Uma cidade não pode ser composta somente por casas ou por alguns desses elementos isoladamente.

É nesse sentido que defendemos a presença dos espaços de uso comunitário, principalmente em habitações de interesse social. Eles funcionarão, sobretudo, como ponto atenuador das diferenças socio-culturais. Se eles deixarem de ser apenas “cores” de um discurso eleitoral e se houver vontade política para levar a cabo sua concretização em programas de interesse social, aí sim, estaremos no caminho certo para a possibilidade de uma cidade mais igualitária para todos os seus habitantes.

---

<sup>i</sup> Bonduki, N. **Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

<sup>ii</sup> PARISSE, L. **Favelas do Rio de Janeiro: Evolução – Sentido.** Rio de Janeiro: CENPHA, 1969

<sup>iii</sup> ABREU, M.; BRONSTEIN, O. **Políticas Públicas, Estrutura Urbana e Distribuição de População de Baixa Renda na Área Metropolitana do Rio de Janeiro.** Volume 2, [Rio de Janeiro]: IBAM, 1978.

- 
- <sup>iv</sup> ARAGÃO, J.M. **Sistema Financeiro da Habitação: Uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema**. Curitiba: Juruá, 1999.
- <sup>v</sup> SILVA e SILVA, M.O. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.
- <sup>vi</sup> Ver , por exemplo: *Jornal do Brasil* (16/06/79 e 02/03/80), e *O Globo* (29/06/81, página 21).
- <sup>vii</sup> VALLADARES, L. **A experiência do Banco Nacional da Habitação: O caso do Projeto Rio**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ. Mimeo, 1988.
- <sup>viii</sup> VALLADARES, Op.cit, p.86.
- <sup>ix</sup> (Plano Diretor Decenal, Título VI [Do uso e ocupação do solo], Capítulo I, art. 44).
- <sup>x</sup> SMH. **Jornal Favela Bairro**. Rio de Janeiro. Ano 2, fevereiro de 1996, p.1 – grifo nosso.
- <sup>xi</sup> DUARTE, C.R.; BRASILEIRO, A. A volta da política da Bica d'água: uma experiência de urbanização de favela do Rio de Janeiro. In: MARTINS, A.; CARVALHO, M. **Novas Visões: Fundamentando o Espaço Arquitetônico e Urbano**. Rio de Janeiro: Booklink/UFRJ, 2001, pp. 293 - 304.
- <sup>xii</sup> BRASILEIRO, Alice. **Espaços de Uso Comunitário em programas habitacionais: entre o discurso e a prática**. Dissertação de Mestrado. PROARQ/FAU/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.
- <sup>xiii</sup> DUARTE, C.R. **Intervention Publique et Dynamique Sociale dans la Production d'un Nouvel Espace de Pauvreté Urbaine: Vila Pinheiros, Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado. Paris: Université de Paris I - Sorbonne, 1993.
- <sup>xiv</sup> <http://www.ibam.org.br/publique/media/volume1.pdf>, acesso em 31/03/05.
- <sup>xv</sup> Ver por exemplo: Brasileiro, 2000 (Op.cit) e BRASILEIRO, A., SILVA, O. & SOARES, F. Estruturação Urbana e Coesão Social: O caso do Alto da Boa Vista, Rio de Janeiro, Brasil. **Anais do VIII Congresso Ibero-americano de Urbanismo – Reestruturação Urbana e Coesão Territorial**, Porto, Portugal, 1998.
- <sup>xvi</sup> Resumidamente, podemos dizer que um dos motivos para tal foi a dificuldade nas relações entre a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e os vários órgãos públicos envolvidos no processo, que se desdobrou em vários pequenos entraves, contribuindo para que a obra não pudesse ser concluída no prazo inicialmente previsto e por isso, esta favela foi remetida à 2ª fase do programa. Por determinação da própria SMH, vários espaços de uso comunitário foram retirados do projeto, que constou basicamente da complementação da infra-estrutura urbana (As autoras participaram tanto da elaboração do projeto urbanístico quanto da execução das obras em Mata Machado).
- <sup>xvii</sup> BRASILEIRO, 2000 (Op.cit).
- <sup>xviii</sup> Como o colocado na Favela Parque Royal, na Ilha do Governador, da primeira fase do Favela-Bairro.