ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

PROGRAMA FAVELA-BAIRRO E PROJETO "RÉUNIR VÉNISSIEUX": reflexões sobre projetos urbanísticos que pretendem promover a integração socioespacial, no Rio de Janeiro e em Lyon

Autores:
Carolina Rezende Kroff - PPGAU/UFF - crkroff@hotmail.com
Gerônimo Emílio Almeida Leitão - PPGAU/UFF - geronimo_leitao@uol.com.br

Resumo:

O artigo em questão analisa programas de intervenções urbanas promovidos pelo Estado, com objetivo de estimular a integração socioespacial. Nesse sentido, são abordados dois estudos de caso, no Brasil e na França, que traduzem experiências que, apesar de singulares, apresentam semelhanças, no que diz respeito aos objetivos das políticas públicas implantadas. A partir das visões de técnicos dos setores público e privado, bem como de liderança comunitária da área objeto de estudo – o Parque Royal – , obtidas através de entrevistas e de documentos publicados, pretende-se promover uma reflexão, no caso brasileiro, sobre a questão da "integração da favela à cidade oficial", proposta como diretriz principal no maior dos programas de urbanização de assentamentos informais no nosso país – o Programa Favela-Bairro, implementado entre 1994, pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. No caso francês, abordamos o Projeto "Réunir Vénissieux", localizado na região metropolitana de Lyon, cuja implementação ocorrerá entre 2015 e 2020, analisando as intervenções de requalificação em um complexo habitacional – Les Minguettes –, construído segundo os parâmetros do urbanismo modernista, no final da década de 1950. Neste trabalho, realizamos uma reflexão sobre o efetivo alcance das intervenções urbanísticas realizadas, no que diz respeito à pretendida integração de grupos sociais distintos, apresentando, ainda, algumas considerações sobre os limites e possibilidades desses programas públicos.

PROGRAMA FAVELA-BAIRRO E PROJETO "RÉUNIR VÉNISSIEUX"

Reflexões sobre projetos urbanísticos que pretendem promover a integração socioespacial, no Rio de Janeiro e em Lyon

INTRODUÇÃO

O artigo em questão analisa projetos arquitetônicos e urbanísticos, promovidos pelo Estado, com objetivo de estimular a integração socioespacial, através da implantação de infraestrutura, equipamentos comunitários e de intervenções na malha viária, visando garantir melhores condições de acessibilidade. Nesse sentido, são abordados dois estudos de caso, no Brasil e na França, que traduzem experiências que, apesar de singulares, apresentam semelhanças, no que diz respeito aos objetivos das políticas públicas implantadas. Duas são as questões principais que abordamos neste estudo: 1) Qual o significado de "integração socioespacial", na concepção das intervenções urbanísticas propostas? 2) Essas intervenções foram, efetivamente, capazes de promover a integração socioespacial pretendida?

No caso brasileiro, são abordadas as propostas contidas no Programa Favela-Bairro (PFB), um programa municipal de urbanização integral de favelas, implementado entre os anos de 1994 a 2007, tendo como conceito básico a "ampliação do acesso à cidade para todos os cariocas", e promover a integração social e espacial, com a introdução, na favela, de valores e parâmetros urbanísticos. Como estudo de caso, selecionamos, como estudo de caso para a análise os desdobramentos da intervenção urbanística, a favela do Parque Royal, localizada na Ilha do Governador, considerada, por muitos, um "projeto modelo" dos paradigmas da primeira etapa do PFB.

No caso francês, na região metropolitana de Lyon, são analisadas as intervenções de requalificação em um complexo habitacional de interesse social – Les Minguettes –, construído segundo os parâmetros do urbanismo modernista. O Projeto "Réunir Vénissieux" (PRV) foi desenvolvido para abordar três dimensões: a urbana, a social e a econômica, através de um plano de ações, entre 2015 e 2020. São objetivos principais do projeto: criar centralidades bem definidas e consistentes, reorganizar a malha viária, reestruturar o transporte coletivo, e integrar os vários conjuntos habitacionais que compõem Les Minguettes, à cidade de Lyon.

Abordamos, neste estudo, os diversos significados que tem a expressão "integração social", a partir das visões daqueles que foram responsáveis pela concepção das intervenções urbanísticas que visavam, no caso do PFB, viabilizar a conexão entre a cidade informal e a cidade formal, e no do PRV, integrar os conjuntos habitacionais de Habitação Social, localizados em área periférica ao restante da cidade. Procuramos comparar essas duas políticas públicas de urbanização que, apesar de terem sido implementados em contextos sócio-econômico-culturais distintos, apresentam como ponto comum a intenção de promover a melhoria das condições de vida de uma população de menor renda e baixa escolaridade, buscando, ainda, através dos projetos e programas sociais implantados, viabilizar uma maior integração dos moradores locais aos bairros onde esses assentamentos habitacionais estão localizados. Procuramos refletir, portanto, neste trabalho, sobre os limites e os desafios enfrentados por programas habitacionais que tem como diretriz principal a busca da "integração socioespacial.

O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO E O PROJETO "RÉUNIR VÉNISSIEUX": AÇÕES DO PODER PÚBLICO VOLTADAS PARA PROMOVER A INTEGRAÇÃO SOCIOESPACIAL DE HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL.

As favelas, no Brasil, constituem um fenômeno resultante da ausência de políticas públicas que garantam o acesso à moradia para as camadas de menor renda da população – excluídas do mercado imobiliário formal da habitação –, e particularmente na cidade do Rio de Janeiro, possuem papel expressivo na paisagem urbana.

Vistas, até a década de 1960 como um fenômeno que seria erradicado com o processo "natural" de desenvolvimento da cidade, as favelas passaram a ser compreendidas como assentamentos "subnormais", com sua erradicação sendo promovida diretamente pelo Estado através de políticas de remoção, com a transferência de sua população para conjuntos habitacionais situados em áreas periféricas.

Na primeira metade da década de 1980, com o processo de redemocratização do país (VALLADARES, 1980), observa-se uma mudança de postura do poder público frente às favelas, mais significativamente a partir de 1992, quando o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (PDCRJ) estabelece a necessidade de implementar um programa global de urbanização de favelas, visando sua integração à cidade (PASTERNAK TASCHNER, 1998).

A partir das diretrizes contidas no PDCRJ, foi criado, em 1994, o PFB, que pretendia promover, através de intervenções urbanísticas, a integração das favelas aos bairros onde estavam inseridas. O PFB surge a partir de princípios básicos: reconhecimento da moradia como um direito do cidadão, com o entendimento de que a habitação não é somente a casa, mas também a integração à estrutura urbana. Iniciado com a realização de um concurso público de metodologias para intervenção em comunidades faveladas, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB RJ), as principais ações destinadas a promover essa integração deveriam:

> "complementar ou construir a estrutura urbana principal; oferecer condições ambientais para a leitura da favela como um bairro da cidade; introduzir os valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas, praças, mobiliário e serviços públicos; consolidar a inserção da favela no processo de planejamento da cidade; implementar ações de caráter social, implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades esportivas, culturais e de lazer; promover a regularização fundiária e urbanística." (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1994).

Portanto, o PFB pretendia construir ou concluir a infraestrutura urbana básica das favelas, ficando as intervenções restritas aos espaços públicos e melhoria de serviços de infraestrutura nas favelas, além da construção de equipamentos comunitários, procurando alterar o mínimo possível a estrutura espacial da favela. O programa – que contemplou 147 comunidades faveladas, com a execução de 138 intervenções – contou, segundo dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), com 600 milhões de dólares, resultantes de dois contratos assinados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com investimentos de 180 milhões do Banco e outros 120 milhões, que constituíram a contrapartida municipal. Estava prevista ainda – com investimentos de 300 milhões de dólares –, uma terceira etapa do programa com a proposta de contemplar 30 mil domicílios e de implantar um sistema de monitoramento da expansão horizontal e vertical das favelas1. Porém, em 2010, com as mudanças no cenário econômico e a perspectiva de realização da Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, a PCRJ apresentou um novo programa — o "Morar Carioca" —, com metas mais ambiciosas e com o objetivo de urbanizar todas as favelas cariocas até o ano de 2020. Esse programa, que representou o fim do PFB, contudo, não seria implementado pela prefeitura carioca (LEITÃO; DELECAVE, 2013).

A favela do Parque Royal2, integrante da relação de comunidades urbanizadas na primeira etapa do PFB (setembro 1994 – janeiro 1998) está localizada no bairro da Portuguesa, na Ilha do Governador (Figura 1-3), ocupando uma área de 7,1 hectares, com 1.063 domicílios e uma população de 3.304 moradores. O bairro da Portuguesa é local de moradia dos segmentos populacionais de classe média e média alta, que ocupam, predominantemente, residências unifamiliares e condomínios de edificações multi-familiares, sendo observada, ainda, a ausência de atividade comercial expressiva. Essa comunidade foi escolhida como estudo de caso em nossa pesquisa, por ser um projeto "modelo" das diretrizes propostas pelo programa municipal de urbanização de assentamentos informais, elaborado pelo escritório Archi 5 Arquitetos Associados. Na execução das obras de urbanização foram investidos 3,4 milhões de reais (1995/1996).

1 Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro (DOM-RJ) de 27 de Julho de 2009, p.96. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/85104805/dom-rj-normal-27-07-2009-pg-96>

2 "O Parque Royal surgiu em 1973, com a invasão de um terreno público, destinado a construção de alojamentos para os operários de uma obra próxima. Novos barracos foram sendo construídos rapidamente em direção à praia, criando-se sucessivos aterros e palafitas erguidas sobre o espelho d'água da baía de Guanabara." (RIO DE JANEIRO (Cidade), Obra sem ano de publicação, p. 15)

Figura 1: Mapa de localização do estudo de caso, o Parque Royal (PR), em relação à Ilha do Governador e a cidade do Rio de Janeiro.
Fonte: KROFF, 2017.

Figura 2: Mapa de localização do PR em relação ao bairro da Portuguesa e os bairros vizinhos. Em vermelho, o bairro da Portuguesa, e em amarelo, o estudo de caso, Parque Royal. As linhas em branco são os limites entre os bairros vizinhos.
Fonte: Google Maps, em 03/02/2017; Edição da imagem: KROFF, 2017.

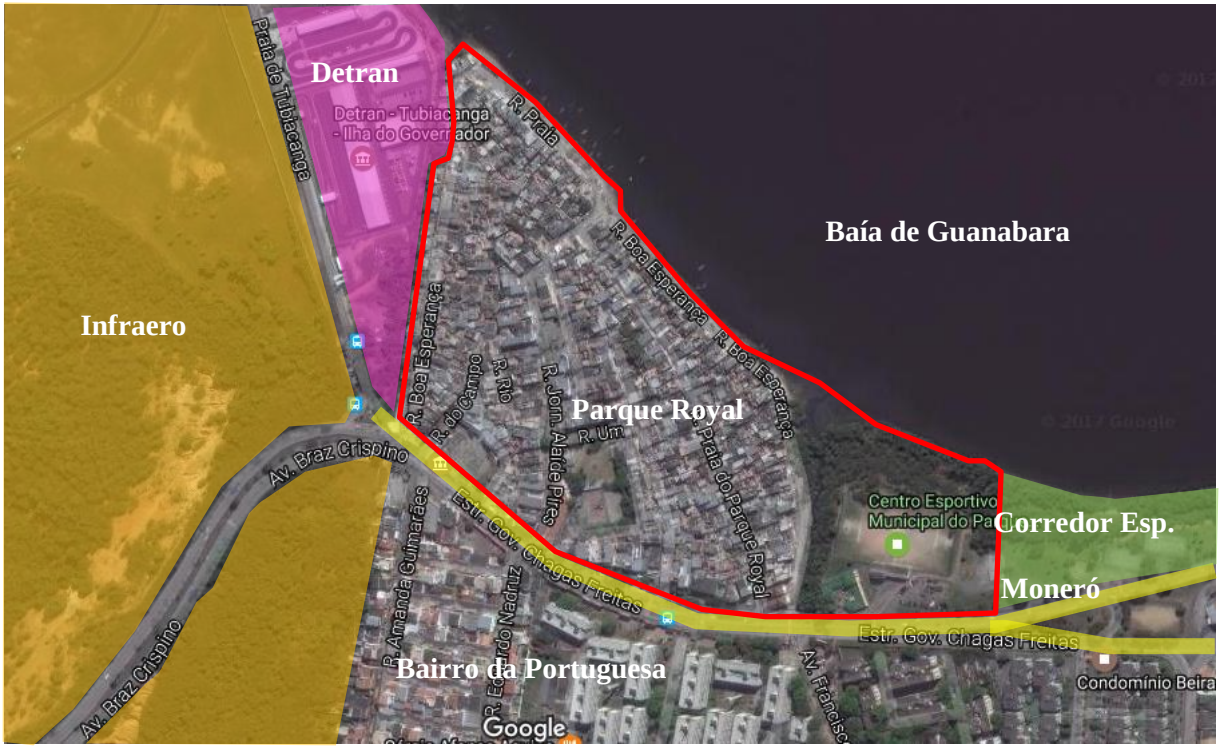

Figura 3: Mapa de localização do PR. O PR está caracterizado pelo polígono em vermelho. Seus limites são: a Estrada do Governador Chagas Freitas (antiga Tubiacanga – Canárias (linha em amarelo); no limite oeste está um terreno vazio da Infraero (mancha laranja) e o DETRAN da Ilha do Governador (mancha em rosa); no limite leste está o Centro Esportivo Municipal Parque Royal, construído pelo PFB e o Corredor Esportivo do Moneró (mancha em verde); e por fim, a baía de Guanabara.

Pedro da Luz, um dos arquitetos responsáveis pelo projeto de urbanização do Parque Royal, elenca alguns motivos pelos quais acredita que fizeram a Prefeitura do Rio de Janeiro transformasse a intervenção urbanística no Parque Royal como um exemplo das possibilidades do PFB em promover a melhoria da qualidade de vida em assentamentos informais, pretendida pelas diretrizes desse programa (KROFF, 2017):

> "Parque Royal tinha uma coisa (positiva) que preexiste ao projeto. (...) Se você for comparar, é Veneza! É uma qualidade ambiental muito boa. Ela tinha uma relação com a baía muito interessante: (...) em dia claro, você olha para a baía e você enquadra a Serra dos Órgãos. (...). Segundo, a favela é plana. Também tinha outras facilidades: a organização da comunidade não tinha um alinhamento político declarado, além das relações da economia informal não eram muito cristalizadas. (...) Dentre as 16 áreas que estavam na primeira fase, Parque Royal sempre era escolhida pela Prefeitura para a visita da comissão do BID. Mas antes de levar, Parque Royal era super bem tratada: a prefeitura retocava a pintura, etc. Então, tinha uma manutenção que durou mais tempo, porque havia o interesse do corpo da Prefeitura. Mas o porquê disso é por conta da preexistência de Parque Royal que é muito boa, é um lugar que tem uma qualidade fantástica: possui uma vista maravilhosa, áreas de lazer interessantes para a população."

A partir da diretriz principal do PFB de integrar a favela ao bairro do entorno, o projeto de urbanização do Parque Royal previa a implantação de "pontos de contato" (Figura 4), que levassem os moradores de ambas as áreas a compartilharem os mesmos equipamentos públicos, localizados junto à Estrada Governador Chagas Freitas (KROFF, 2017).

Figura 4: Planta geral do projeto de urbanização do escritório Archi 5 Arquitetos Associados.
Fonte: Disponível em: <http://pt.slideshare.net/Instituto_Arquitetos/apresentao-todos-os-mundos1-pedro-da-luz>., Acesso em: 04 dez. 2015.
Legenda: (1) Centro profissionalizante; (2) Edifício de relocação habitacional com comércio; (3) Praça do antigo campo de futebol; (4) Associação de Moradores; (5) Mirante Beira-Mar; (6) Ciclovia; (7) Edifício de relocação habitacional; (8) Creche; (9) Campo Novo.

Os equipamentos comunitários implantados foram: uma creche (8), o centro profissionalizante (1) e serviços de assistência social (Figura 5), o centro esportivo (9), o centro polivalente (3). Foi também construído um edifício misto (residencial multifamiliar com lojas no térreo), destinado ao reassentamento dos moradores das palafitas (2). Do mesmo modo, lojas comerciais e de serviços já existentes – borracheiro, ferro velho, cabeleireiro, manicure, venda de bebidas, de rações, de material de construção, farmácia, lanchonetes, igrejas, lan house, entre outros -, nessa interface da favela com o bairro vizinho, contribuíam para a consolidação desses "pontos de contato" (KROFF, 2017).

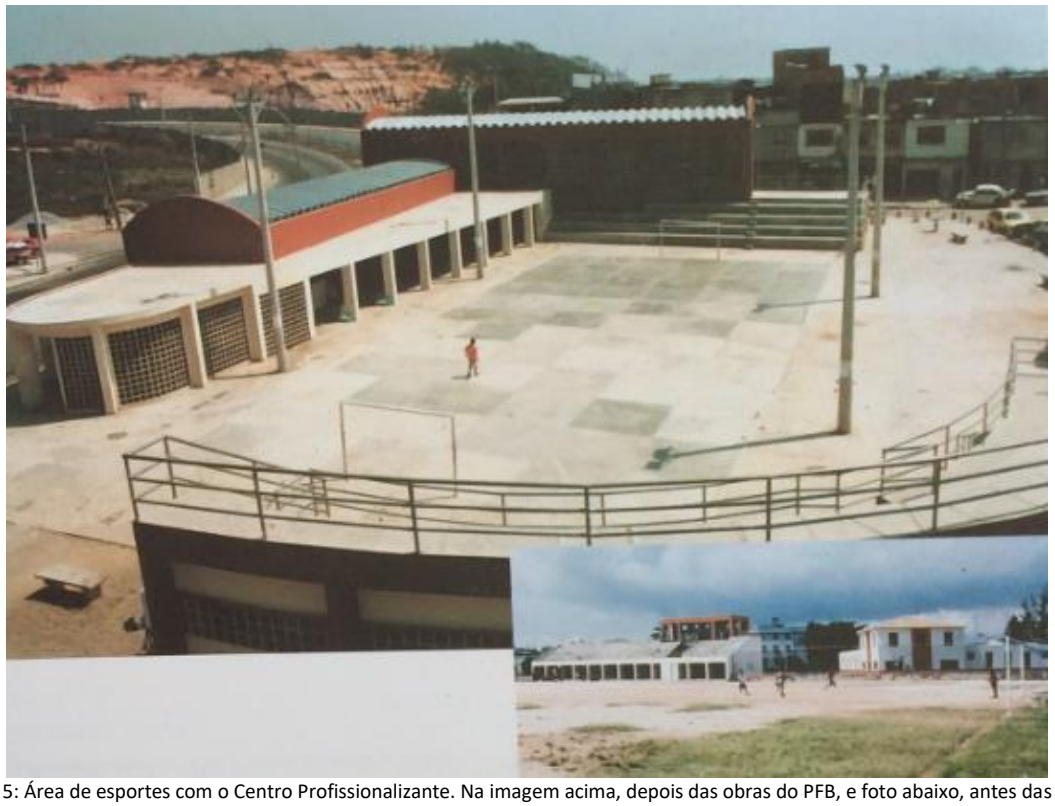

Figura 5: Área de esportes com o Centro Profissionalizante. Na imagem acima, depois das obras do PFB, e foto abaixo, antes das obras.
Fonte: CONDE; MAGALHÃES, 2004.

O papel desempenhado pelas intervenções urbanísticas, no processo de integração socioespacial, segundo Pedro da Luz, seria o de transmitir e garantir a confiança de acesso à comunidade. Na opinião de Conde e Magalhães (2004), o componente mais expressivo do sistema viário projetado no Parque Royal foi a implantação da via às margens, incorporando, ainda, uma ciclovia (Figura 6 e 7) (KROFF, 2017):

> "Em operação conjugada à recomposição do mangue característico da baía de Guanabara, a via, em parte uma ciclovia, definiu o limite da expansão das palafitas gerando um percurso de fruição visual do cenário da montanha e do mar. As vias internas foram interligadas tornando a área bastante permeável. Com o remanejamento de onze famílias tornou-se possível o prolongamento da avenida Canárias-Tubiacanga, via de penetração ao litoral norte da ilha do Governador. Este trecho definiu uma fachada para a comunidade." (CONDE; MAGALHÃES, 2004, p. 98)

Figura 6: Ciclovia na orla da baía de Guanabara.
Fonte: CONDE; MAGALHÃES, 2004, p. 65.

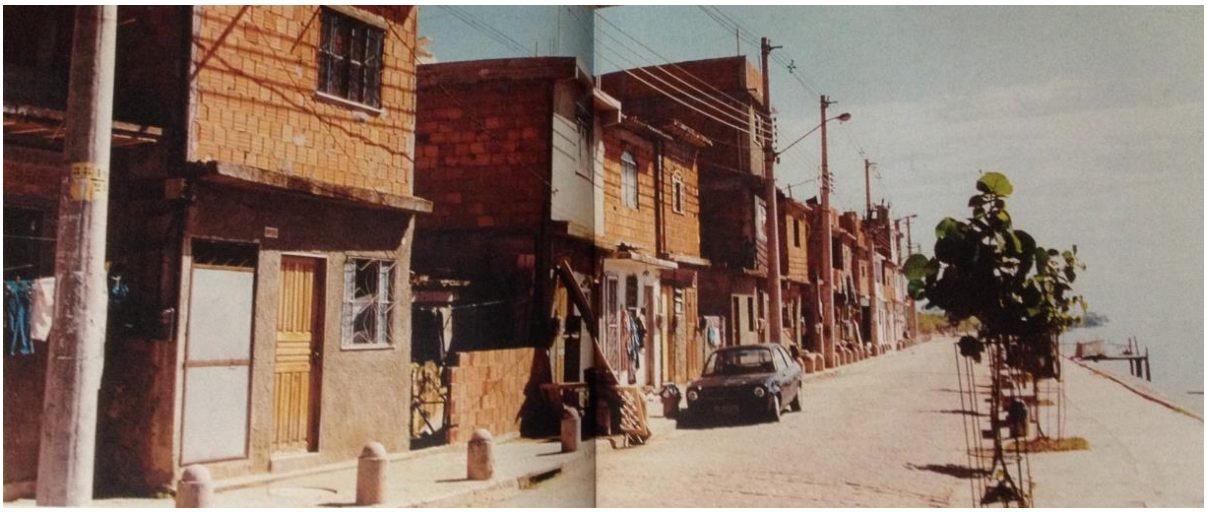

Figura 7: Ciclovia na orla da baía de Guanabara.
Fonte: CONDE; MAGALHÃES, 2004, p. 38-39.

A questão do acesso às favelas era um dos principais desafios pelos projetistas do PFB, pois representava o mais expressivo elemento identificador da integração urbana pretendida pelo PFB. Os projetos viários compreendiam a construção/complementação das estruturas internas, como os caminhos, vielas, ruas e escadarias, e suas interligações com o bairro do entorno. Foi também fundamental a avaliação do custo/beneficio das intervenções nos acessos e a eventual necessidade de reassentamentos resultantes (CONDE; MAGALHÃES, 2004).

Sobre a importante questão da conexão do sistema viário do Parque Royal às vias existentes no bairro do entorno, Pedro da Luz descreve como a sua equipe trabalhou (KROFF, 2017):

> "Em Parque Royal tinha um sistema de ruas que não eram ruas generosas, que não garantiam o acesso de carros. Além disso, elas não eram interligadas, o que acabava configurando guetos. Então, nosso projeto, desde o inicio, começou com a noção de que,

> para que os serviços pudessem entrar e sair de forma eficiente, as ruas deveriam deixar de ser ruas sem saída, e deveriam ser conectadas umas as outras (...). Isso foi um conceito e um problema que foi identificado em todas essas localidades, e o nosso desenho dava resposta a isso de forma clara. Então, essa foi uma metodologia que deu muito certo."

Este arquiteto acrescenta como foi importante a discussão dessa questão com os moradores em assembleia: "no início os moradores não tinham muita consciência, mas que acabaram ganhando, de como era importante conectar o sistema viário da favela, para que as ruas tivessem entrada e saída, e que isso representava um ganho para uma serie de agentes, que vão promover a integração de fato" (KROFF, 2017).

Outro dos pontos críticos apontados pela equipe da Archi 5, no Parque Royal, envolvia a questão da precariedade das habitações: era grande a quantidade de moradias sobre palafitas existentes nas margens da baía de Guanabara. De modo a reverter esse quadro, foi construído pela Prefeitura um edifício misto (residencial multifamiliar com lojas no térreo) destinado à realocação dos moradores dessas palafitas (Figura 8). As lojas do térreo dessa edificação foram destinadas para iniciativas da própria comunidade, onde uma cooperativa de confecção de roupas atuou durante bastante tempo, revendendo seus produtos para marcas famosas do Rio de Janeiro (KROFF, 2017).

Figura 8: O edifício de uso misto construído pela Prefeitura durante o PFB.
Fonte: MAGALHÃES, 2010, p. 305 Apud RIO DE JANEIRO, 2005c.

Sobre esse reassentamento, Gilson de Oliveira, presidente da Associação de Moradores local, descreve a famílias transferidas para os novos apartamentos, apontando a preferência destas casas por unidades habitacionais unifamiliares e não por apartamentos, por considerarem que a primeira alternativa ofereceria "maior privacidade" e a possibilidade de realização de acréscimos (KROFF, 2017):

> "Na época, pelo menos 90% dos moradores concordavam pelo fato de sair das palafitas que tinha aqui. Então, quem morava nas palafitas ganhou casa, ganhou apartamento construído aqui mesmo (...). Tudo bem que hoje não moram as mesmas pessoas. Tem gente que vendeu. Vendeu o apartamento e comprou uma casa aqui dentro mesmo. Eles fazem isso mesmo. Eu se ganho um apartamento, eu mesmo vendia. Eu quero saber de apartamento! Eu vendia e comprava uma casa ou trocava uma casa com um vizinho: olha, fica no meu apartamento que eu fico na sua casa!"

A intenção dos autores do projeto, ao proporem essa solução, era estimular os moradores do entorno a acessarem e frequentarem a favela, em busca de opções comerciais e de serviços. Na opinião de Pedro da Luz, a presença do comércio e de serviços prestados no interior da favela é o que permitiria que a integração socioespacial de fato acontecesse: "se você começa a sentir que pode acessar esse território sem perigo, você começa a ver que tem uma cabeleireira lá, que faz o cabelo tão bem quanto a do outro bairro, e que te cobra mais barato. Essa integração via comércio tem um potencial muito grande, porque efetivamente, essa atividade econômica empreendedorística da favela é impressionante". O arquiteto, contudo, alerta para os impactos gerados pela integração socioespacial, através da formalização desses comércios e serviços: "o perigo da integração é você tentar uma formalização que seja muito radical e que você mate essa 'galinha dos ovos de ouro'" (KROFF, 2017).

As considerações de Pedro da Luz vão ao encontro do que afirma Gilson Almeida de Oliveira:

> "A real integração aproxima mais as pessoas. O PFB aproximou mais a comunidade com os bairros do entorno. (Com) o comércio, as pessoas do outro lado (conjunto habitacional Aerobitas e os bairros do entorno) passaram a frequentar melhor a comunidade. Então começaram a ver a comunidade com outros olhos, a ver a comunidade dessa maneira. (...) Eles entram na comunidade, buscam o comércio. E as pessoas que moram fora da comunidade também passaram a abrir comércio aqui na comunidade. E expandem o comércio de lá pra cá também."

Ainda sobre o papel da atividade comercial no processo de integração da favela à cidade formal, o presidente da Associação de Moradores do Parque Royal destaca o aspecto da localização da comunidade como um fator relevante (KROFF, 2017):

> "O mercado mais próximo (...) é dez minutos andando, eles preferem fazer compra aqui (Parque Royal). (...) Em três minutos eles estão aqui. E o preço daqui é menor que no mercado lá em cima (...) como eles (os comerciantes no Parque Royal) não pagam o imposto que é pago do outro lado. (...) Alguns que tem CNPJ e tem isenção, porque eles pegam uma carta na associação, aí eles levam e criam um CNPJ e eles não pagam (impostos).'

Após essa breve análise sobre as intervenções urbanísticas promovidas pelo Programa Favela Bairro, abordaremos a experiência francesa na implementação de projetos destinados a promover a integração socioespacial.

Na França, a habitação de interesse social3 é associada ao termo "HLM" - Habitations à Moyer Modéré (Habitações de Locação Moderada), sendo que cerca de metade desses projetos habitacionais HLM são desenvolvidos por empresas públicas – os chamados Offices Publics de l'Habitat ou OPH. Em 2008, aproximadamente 2,1 milhões de moradias haviam sido construídas, graças às ações de OPHs. A outra metade dos projetos habitacionais de

3 Desde 1990, pessoas desfavorecidas tem o direito à moradia na França. O artigo I da *loi Besson*, n º 90-449 de 29 maio 1990, afirma que toda pessoa ou família em condições de dificuldades particulares, em virtude de insuficiência de recursos financeiros ou sua condição de existência, tem o direito de uma ajuda do governo. Essas garantias legais foram reforçadas, em 2007, pela *loi instituant le droit au logement opposable*, permitindo que alguns grupos desfavorecidos possam promover ações judiciais contra o Estado, em tribunais administrativos, de modo a obter o acesso à habitação social (BALL, 2008).

interesse social era produto das intervenções realizadas por corporações sem fins lucrativos (Entreprises Sociales pour l'Habitat – ESH), ou por grupos financeiros ou instituições de caridade.

De acordo com Scanlon e Whitehead (2011), em 2009, o segmento de locação de habitação social possuía 4,5 milhões de unidades, representando 17% do estoque de moradias francesas. Desse estoque, 55% das unidades foram construídas antes de 1966, sendo que 1,12 milhão de unidades foram construídas entre 1966 e 1975, quando grandes conjuntos habitacionais passam a compor, de modo expressivo, a periferia das cidades francesas.

Em 2000, uma nova lei foi introduzida para alcançar uma distribuição mais uniforme de habitação social entre as áreas urbanas e municípios conurbados: segundo o artigo 55 da Lei SRU (Lei de Renovação Urbana e Solidariedade), ao menos 20% do estoque habitacional dos municípios urbanos com mais de 3.500 habitantes, deveria ser de interesse social. Aqueles municípios que possuem uma percentagem menor deveriam elaborar um plano para aumentar o número de moradias dessa categoria. Pretendia-se, desse modo, equilibrar a distribuição geográfica desigual dentro da própria França, devido às elevadas parcelas de habitação social alocada, em áreas anteriormente industrializadas, como Nordeste de Paris e a conurbação de Lyon. Neste momento, no que diz respeito à distribuição da habitação social nas áreas metropolitanas do país, observa-se uma grande concentração no entorno de grandes cidades, como Paris e Lyon – os chamados banlieues. Contudo, após as manifestações e confrontos, que ocorreram entre 2005 e 2007, demandando ações que promovessem a melhoria das condições de vida e trabalho daqueles que viviam nesses conjuntos habitacionais, as políticas públicas de habitação tiveram de reconhecer que as questões sociais não poderiam ser ignoradas.

De acordo com os novos rumos da política habitacional em França, os planos para executar a renovação dos bairros construídos no pós-guerra, na região da Grande Lyon, foram bastante ambiciosos. Novas leis foram criadas com o objetivo de estimular a recuperação de bairros que antes eram caracterizados negativamente pela sua localização periférica e pela configuração espacial, que lhes conferia uma condição de isolamento. Nesse sentido, as estratégias de intervenção nessas áreas foram voltadas para a resolução dos problemas associados à exclusão social e para promover a melhora da conectividade desses conjuntos com as áreas centrais da Grande Lyon.

O PRV segue as diretrizes do plano nacional para a renovação urbana, que inclui a demolição e/ou a requalificação de conjuntos habitacionais, com o objetivo de ampliar a mescla social e atrair famílias de classe média. Contudo, é necessário reconhecer que, em alguns casos, as unidades de habitação social que são demolidas, muitas vezes são substituídas por moradias construídas pelo mercado imobiliário, o que leva os moradores antigos a se mudarem, apontando, assim, para um processo de gentrificação dessa área (STOUTEN; ROSENBOOM, 2013).

Promover a diversificação funcional de Les Minguettes – conjunto de habitação social integrante do PRV –, tornando-o um “bairro como outro qualquer” é um dos objetivos principais da intervenção urbanística realizada: mesclar grupos de renda distinta, garantir a

qualidade das condições do ambiente construído e das moradias, reduzir a distância para acessar comércios e serviços, lazer, através de intervenções nas redes de transporte.

Até a década de 1950, a área onde está implantado esse conjunto era ocupada por um planalto de ocupação agrícola, entretanto, em 1958, o Estado anunciou a criação de grandes conjuntos habitacionais de interesse social na região. De 1965 a 1973, foi criada a ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité) de Minguettes. Foram implantadas 9.200 unidades habitacionais, um centro comercial e equipamentos comunitários. Entre 1975 e 1989, o cenário de crise da economia francesa provocou o fechamento de indústrias e a ampliação do desemprego – particularmente entre os jovens e os imigrantes. O quadro de tensão social gerado por essa situação fez com que, no verão de 1981, a ZUP fosse palco de confrontos entre jovens e policiais, com a destruição de mais de 200 veículos, conflitos nas ruas e a prisão de diversos manifestantes.

Não é tão somente uma questão econômica que move os que estão nas ruas: os conflitos revelam, também – e, sobretudo –, o sentimento de exclusão de jovens, que, filhos de imigrantes, não se sentem membros plenos da sociedade francesa. Traduzindo esse sentimento, em 1983, ocorre a marcha pela igualdade e contra o racismo – conhecida como "A Marcha dos Beurs" –, iniciada por um reduzido grupo de manifestantes, mas, que, ao chegar em Paris, reúne 60.000 pessoas. Essas expressivas manifestações chamam a atenção das autoridades públicas para a necessidade de promover intervenções urbanísticas e sociais destinadas a garantir a interação social e cultural, assim como uma melhor qualidade de vida para os moradores de Minguettes: tem início a transformação urbana do bairro, que se estende até hoje – 2016.

Abordamos, neste trabalho, a etapa mais recente desse programa – o Grand Project de Ville / Mission Réunir Vénissieux – a ser implementado em seis anos, entre 2015 e 2020, com o custo operacional de 160 milhões € – vai envolver as diferentes esferas da administração pública, representações comunitárias e o setor privado, na busca da resolução de questões econômicas, sociais e urbanas, caracterizando-se por uma abordagem global e transversal de desenvolvimento, a fim de reduzir as desigualdades entre territórios. O projeto prevê, como prioridade, uma ampla participação dos moradores no desenvolvimento das ações a serem desenvolvidas, através da criação de mecanismos de consulta, na forma de realização de oficinas, que visam à integração efetiva das demandas e necessidades dos moradores locais.

Inicialmente, o caráter monofuncional da estrutura urbana existente em Minguettes foi considerado um dos problemas principais a serem enfrentados, o que fez com que as intervenções urbanísticas propostas pretendessem promover a diversificação do uso do solo e das tipologias habitacionais. O plano proposto tem, ainda, por objetivo: reestruturar o Planalto Minguettes; criar centralidades claras e consistentes; reorganizar circulações; renovar o sistema TRAM de transporte público; promover a integração de Minguettes à cidade; e, finalmente, mudar a imagem desse bairro. Nesse sentido, o projeto visa promover o reposicionamento de equipamentos municipais no Planalto Minguettes; a reconstrução, logo após demolições, de construções existentes, com a diversificação da oferta de moradias; e a promoção do desenvolvimento econômico, através da implantação de instalações comerciais.

Além de promover uma melhor conexão de Minguettes à cidade de Lyon, a implantação da linha Tramway (veículo leve sobre trilhos), em 2009, também, visava estimular a vinda de promotores privados, para que surgissem empreendimentos capazes de gerar renda e oportunidades de trabalho. Desta forma, as intervenções pretendem alcançar o que se denominou "Fazer a cidade" (Faire La Ville), com a recuperação das formas urbanas tradicionais (ruas, praças, malha viária hierarquizada, arborização dos logradouros públicos) e a criação de conexões com os distritos vizinhos.

No que diz respeito aos equipamentos comunitários previstos pelo projeto, destacam-se: o BIOFORCE, um polo de desenvolvimento local, visando promover o apoio operacional e metodológico às associações de moradores, a realização de sessões que discutem os princípios de solidariedade e de cidadania nas escolas locais; a escola de formação generalista e tecnológica, e a Maison des Associations, que assegura apoio às associações de voluntários para atuação em áreas consideradas prioritárias, bem como a gestão de projetos e o treinamento desses voluntários.

Combater, portanto, a imagem negativa do bairro, através de um forte trabalho de promoção social; modificar os padrões habitacionais existentes até então; criar uma área de investimento e inovação (cultura, educação e ciência); e colocar o morador "no coração do processo de mudança" eram – e são – os objetivos centrais do Projeto "Réunir Vénissieux".

UMA REFLEXÃO SOBRE O SIGNIFICADO DE "INTEGRAÇÃO": OS DEPOIMENTOS DE TÉCNICOS (DO SETOR PÚBLICO E PRIVADO) QUE ATUARAM NO PROGRAMA FAVELA-BAIRRO E NO PROJETO "RÉUNIR VÉNISSIEUX".

Para realizar uma análise sobre os resultados alcançados pelo PFB e pelo PRV, no que diz respeito às suas diretrizes principais, foram abordados os depoimentos de diferentes profissionais envolvidos nesses programas urbanísticos. No que diz respeito ao PFB, foram coletados depoimentos e entrevistados técnicos4, vinculados à administração pública municipal, responsáveis pela implementação do programa, e um arquiteto5, membro de um dos escritórios responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos urbanísticos. No caso do PRV, foi entrevistado Damien Chenel, Diretor do Escritório Sudeste da Grand Lyon Habitat, responsável pela gestão de Darnaise, que reúne 1.200 unidades habitacionais. Os depoimentos abordam a questão considerada fundamental nessas duas iniciativas do poder público, no Brasil e na França: o significado da "integração" socioespacial e a possibilidade das intervenções realizadas alcançarem esse objetivo.

4 Maria Lúcia Petersen, arquiteta-urbanista. Participou do Programa Mutirão, e como Gerente do Programa Favela-Bairro entre 1994-2001.

Fernando Cavalieri, cientista social. Funcionário do IPLAN-IPP, liderou o desenvolvimento da Matriz de Classificação das Favelas, participou ativamente do desenvolvimento do PDDRJ de 1992 e do GEAP. Assessor especial do Secretário na SMH 1994 – 2001.

5 Pedro da Luz Moreira, arquiteto. Sócio-gerente da Archi5 Arquitetos Associados Ltda, desenvolveu projetos para o Favela-Bairro. Foi coordenador-geral do programa Morar Carioca. Atualmente, é professor adjunto (UFF/EAU), diretor do IAB e presidente do IAB-RJ.

Iniciamos com o PFB: ao analisa-lo, Fernando Cavallieri afirma que o poder público passou a reconhecer a favela como parte integrante da cidade e, portanto, objeto de intervenções urbanísticas que irão promover melhorias para a qualidade de vida da população local:

> "O Rio de Janeiro não está mais fugindo do problema, temos condições de urbanizar, melhorar as favelas (FREIRE; OLIVEIRA, 2008, p. 252). (...) Justamente porque o poder público não entrou, é que eles fizeram as ruas com aquelas características, colocaram casas em casas e teve aquela grande população." (IBIDEM, 2008, p. 259-260)

Confirmando, por sua vez, essa guinada no posicionamento do Estado frente às favelas, Lucia Petersen (PETERSEN, 2013) destaca que as intervenções urbanísticas previstas pelo PFB têm suas origens em outras ações, promovidas pelo poder público, a partir do início da década de 1980. Segundo o arquiteto Pedro da Luz Moreira, o PFB tinha premissas claras, no sentido de prover as comunidades faveladas da infraestrutura e serviços presentes no restante da cidade:

> "A população tem condição de produzir sua própria moradia, essa produção da autoconstrução é positiva, porque ela, customiza sua própria unidade habitacional (...) respeitando essas circunstâncias, a gente garantir o direito à Cidade à essa população. E o que é "à Cidade"? Coleta de lixo, coleta de esgoto, ruas, acesso à segurança, enfim, todos os serviços que existem no bairro adjacente, estivessem também presentes na favela, fazendo com que ela tenha a mesma urbanidade, os mesmos serviços urbanos."

Das diretrizes apresentadas pelo PFB, a integração da favela à cidade oficial é tida como uma das principais, como afirma Cavallieri:

> "As favelas consolidadas, sem área de risco muito grandes etc. são favelas que já fazem parte da vida da cidade, seus moradores já construíram um patrimônio individual – e público também, porque ajudaram a construir – muito importante, com muito valor. Houve muito investimento público (...) naquelas áreas e não se trata mais de reformular, modificar e transformar aquilo tudo." (FREIRE; OLIVEIRA, 2008, p. 252)

Para esse sociólogo, trata-se, portanto, de:

> "Aproveitar a cidade como ela é, com suas dinâmicas próprias, e melhorá-la, mas não jogar abaixo e reconstruir. Esse é o principal pressuposto, a possibilidade de se fazer uma integração que tem como elementos urbanísticos a construção de um sistema viário mínimo que seja carroçável (...); a construção de espaços de integração que são geralmente praças, áreas de esporte, áreas de lazer, criando espaços urbanos que podem ser utilizados não só pelos moradores da favela como pelos moradores dos bairros adjacentes; implantação de um equipamento público que é extremamente necessário, o equipamento de esporte." (FREIRE; OLIVEIRA, 2008, p. 252-253)

Há um aspecto do PFB, para o qual Lucia Petersen chama particularmente a atenção: a de que os moradores da favela não seriam os únicos beneficiários dessas intervenções promovidas pela prefeitura carioca. Para essa arquiteta,

> "Os moradores da cidade formal aderiram ao Favela-Bairro porque atendemos aos seus interesses, na medida em que o programa, nas intervenções realizadas, elimina impactos importante de enchentes, lixo e outros. O morador da cidade que paga seu IPTU deu o "de acordo" para que parte do que ele paga fosse usado em áreas de pobreza. Mais do que consenso, eu chamaria de uma confluência de interesses." (PETERSEN, 2013, p. 2)

Na opinião de Pedro da Luz Moreira, contudo, haveria uma resistência dos moradores da favela a essa proposta de "integração", uma vez que "formalização" do assentamento informal traria algumas desvantagens para os que vivem nessas comunidades: "você (o morador da favela) vai começar a pagar imposto, vai começar a pagar luz, vai começar a ter uma série de responsabilidades".

A implementação do PFB envolveu algumas dificuldades, devido a um despreparo / resistência dos diversos órgãos públicos envolvidos, quando se trata de atuar nas comunidades faveladas – algo que foi reconhecido em todos os depoimentos –, como afirma Cavallieri:

> "entender a favela como um novo bairro que mantém especificidades, mas que deve ser tratado como tal, é uma tarefa difícil para a mentalidade tecno-burocrática que sempre a viu como um "corpo estranho" aos regulamentos e leis municipais." (CAVALLIERI, 2003, p. 292)

Outro problema enfrentado na implementação do PFB dizia respeito à atuação do narcotráfico nas favelas onde seriam realizadas as intervenções urbanísticas e o quadro de insegurança existente nessas comunidades. Sobre o papel desempenhado por essas facções criminosas, no cotidiano da população que vive nessas favelas, Lucia Petersen destaca que, muitas vezes:

> "os chamados chefes servem de referência até para a solução de conflitos internos entre moradores. (...) é evidente que não caberia ao Favela-Bairro resolver questões de ordem urbana. Mas a polícia tampouco resolveu a garantia da liberdade de ida e vinda nos espaços construídos. (...) Na realidade, questões jurídicas que regulam a vida urbana, ainda não chegaram à favela." (PETERSEN, 2013, p. 2)

Ainda analisando o impacto gerado pela ação do narcotráfico no desenvolvimento dos projetos urbanísticos, durante a implantação do PFB, Pedro da Luz Moreira relata um exemplo vivenciado por sua equipe na primeira comunidade em que atuou – a favela Parque Royal:

> "O tráfico era concreto, principalmente nas áreas mais pobres. Houve um embate com o projeto que era muito claro da região do tráfico: a rua da Praia precisa ter quebra-molas. Aí eu perguntei: "Mas porque precisa ter quebra-molas? Não é uma rua de alta velocidade, ninguém vai entrar correndo aqui não". E os traficantes: "a gente quer quebra-molas". O tráfico pediu os quebra-molas. Era claramente uma coisa para regular a entrada das patrulhas da polícia. Só na rua da Praia, porque era perto da central da boca."

No que diz respeito à regularização fundiária dos imóveis existentes, esta era considerada uma das diretrizes fundamentais para promover a integração da favela à cidade oficial, com a extensão dos direitos legais de propriedade imobiliária aos seus moradores. No entanto, das várias ações promovidas pelo PFB, a regularização fundiária foi aquela que alcançou os resultados menos satisfatórios – Cavallieri aponta as razões:

> "Arriscamos a dizer que foi porque os moradores nunca a priorizaram e talvez mesmo não a desejassem. (...) A integração urbana, com todos os seus benefícios, gera também obrigações que, nesse caso, acabariam por restringir liberdades de construir e de ocupar o solo de que os favelados desfrutam de forma muito mais ampla do que os moradores das páreas formais. Outro aspecto é que na esmagadora maioria das situações, os moradores das favelas beneficiadas se sentiam há bastante tempo com segurança na posse da terra que ocupavam. Cessadas as ameaças de remoção e de despejo de épocas passadas, as favelas se consolidaram, se auto-regularam, estruturaram mercados de compra, venda e aluguel de imóveis sem que fossem necessários títulos legais de propriedade." (CAVALLIERI, 2003, p. 294)

Por último, abordamos um dos aspectos que, na visão dos técnicos envolvidos na implementação do PFB, teria um papel relevante na integração da favela à cidade "oficial": a implantação de uma legislação de ordenamento do uso e ocupação do solo – com características particulares –, à semelhança do que ocorre nos demais bairros do município do Rio de Janeiro. De acordo com o PFB, concluídas as obras de urbanização, uma legislação pactuada com as representações comunitárias deveria estabelecer critérios simplificados de uso do solo e gabarito, cabendo aos Postos de Orientação Urbanística e Social – POUSOs – a tarefa de fiscalizar e fazer cumprir essas normas. Criados em 1996, os POUSOs tinham como objetivos principais "orientar a execução de novas construções ou ampliações das existentes, bem como o uso dos equipamentos públicos implantados" e "exercer fiscalização urbanística e edilícia" (art. 1º do Decreto N° 15.259 de 14 de novembro de 2006). O POUSO foi, nesse sentido, pensado como um instrumento para promover a transição entre a "condição de favela" e "a condição de um novo bairro popular", sendo, assim, justificada a sua existência enquanto ainda está em curso o processo de "integração à cidade". (FREIRE; OLIVEIRA, 2008) Porém, particularmente no caso da comunidade Parque Royal, a possibilidade de atuação do POUSO foi comprometida pela ação do narcotráfico, que promoveu ocupações irregulares, que iam de encontro às normas estabelecidas pela legislação proposta para área.

Passando à discussão do PRV: de acordo com Damien Chenel, gestor de Darnaise, políticas públicas específicas foram aplicadas ao distrito Minguette: "O Estado francês definiu o distrito como área prioritária, em consequência disso, projetos foram desenvolvidos, com mais subsídios. Mais de 40% das moradias estavam desocupadas. O primeiro programa de renovação direcionado para aumentar a atratividade do Darnaise tornou-se uma realidade, porque os diferentes atores (locador social, agentes locais, estaduais, setor privado, moradores) tinham interesse fazer uma intervenção urbana no distrito".

Ao ser questionado sobre o processo de integração de Venissieux (distrito de Darnaise), ao tecido urbano do entorno, Chenel afirma que os conjuntos de habitação social

são separados do bairro vizinho por uma cerca. De modo a promover uma melhor conexão do distrito de Darnaise ao resto da cidade, foi implantado um sistema de transporte Tramway, com a criação de uma estação nesse conjunto. De modo a permitir o acesso dos moradores da vizinhança a esse meio de transporte, foi proposta a retirada da cerca, o que não foi aceito, pelo temor de que isso pudesse contribuir para agravar o quadro de insegurança – entretanto, afirma Chenel, "como o serviço prestado pela infraestrutura de transporte público é atraente, uma abertura na cerca foi criada informalmente". Segundo Chenel, os moradores do bairro de habitação residencial de Minguettes, no geral, permanecem relativamente indiferentes aos seus vizinhos, do setor de habitação social.

Ao abordar os resultados alcançados, até o momento, quando comparados com as proposições originais do projeto, Chenel afirma:

> "Para eliminar o problema das moradias vagas, foi tomada a decisão de melhorar as condições de vida em Darnaise. Nesse sentido, dois edifícios com 16 pavimentos foram demolidos – as torres 42 e 44 – e trabalhos de reabilitação foram realizados nos outros blocos. Nos espaços livres, edificações habitacionais de menor porte foram construídas. Hoje não há mais imóveis vagos. O programa de renovação contribuiu para mudar essa situação, mas ao mesmo tempo, um déficit habitacional era observado em Lyon, com mais de 30.000 pessoas à espera de uma solução de habitação social. Pode se afirmar, entretanto, que esta parte do projeto foi um sucesso completo."

Quanto aos aspectos sociais, foi planejado criar um jardim coletivo em parceria com BIOFORCE. Um acordo entre BIOFORCE e a Grand Lyon Habitat oferece aos estudantes a oportunidade de acessar unidades habitacionais em Darnaise, o que contribui para trazer diversidade social ao bairro. A parceria não se limita a garantir uma solução de moradia para os estudantes, mas, também, possibilitar a participação do BIOFORCE na implantação do projeto desse jardim coletivo – um espaço comum que visa contribuir para um maior intercâmbio social e uma melhor apropriação dos espaços públicos por parte dos moradores, desempenhando, ainda, um papel educativo para a escola existente na comunidade. Desde a sua criação, essa experiência é considerada muito bem sucedida, afirma Chenel.

Ao analisar o papel desempenhado pelas intervenções físicas nesse assentamento urbano, com o objetivo de promover o processo de integração das unidades de habitação social com o entorno, Chenel destaca a redução da densidade habitacional no distrito de Darnaise, com a adoção de tipologias semelhantes às existentes na vizinhança, como um ponto positivo, mesmo que as barreiras físicas – a cerca que delimita o conjunto – não tenham sido retiradas. Quanto ao papel dos programas sociais no processo de integração – uma das políticas sociais da Grand Lyon Habitat é promover uma relação de proximidade com os seus arrendatários: há uma agência no distrito de Darnaise, empregando 50 pessoas, que trabalham e vivem no bairro, voltadas para a realização de ações para a conservação dos edifícios, fazendo, ainda, a conexão com a agência estatal, quando problemas ocorrem.

A participação popular, no processo de planejamento e implementação dessas intervenções urbanísticas, foi fundamental para viabilizar o desenvolvimento dos projetos dos espaços externos de uso comum. Essa participação, declara Chenel, permitiu que

demandas dos moradores fossem atendidas, como a ampliação de vagas para estacionamento e a criação de novas áreas de recreação e lazer para as crianças – hoje, cada bloco habitacional tem seu próprio parque infantil.

Sobre como os aspectos relacionados à violência, que prejudicam a questão da integração, Chenel reconhece que o distrito de Minguettes é conhecido pelos seus problemas de insegurança, violência e tráfico de drogas – "o distrito", afirma, "alcançou a triste distinção de ter o maior número de carros queimados, na França, em um ano".

No projeto de Darnaise, alguns elementos foram incluídos para trazer maior segurança aos cidadãos, com maior ou menor sucesso, segundo Chenel: entradas de edifícios são fechadas e sistemas de controle de vídeo também foram instalados. Mesmo que os problemas de segurança não tenham desaparecido em Darnaise, esta situação nunca teve consequências sobre as obras de reabilitação, destaca Chenel: "os moradores organizaram uma auto regulação, no que se refere ao uso dos espaços públicos, e a perspectiva de alcançarem a melhoria das condições de vida, tornou essa mobilização possível".

Ao analisar se a proposta de integração socioespacial foi plenamente alcançada, ou parcialmente atingida pelo projeto em curso, Chenel considera que a criação da linha de transporte Tramway permitiu uma melhor conexão do distrito de Darnaise com a cidade, com a metrópole de Lyon – o que permitiu "quebrar algumas barreiras". Outros componentes do projeto têm contribuído para promover a melhoria das condições de vida do bairro, sem, contudo, reconhece Chenel, ter consequências efetivas na alteração do quadro de insegurança e de violência: "Darnaise continua a ser estigmatizada. A grade de separação que circunda o bairro social é uma prova visível disso". Sobre o novo projeto de renovação que vai ser desenvolvido, a meta é continuar a aumentar a qualidade de vida, para atrair mais negócios para Darnaise – gerando renda e emprego –, diversificar mais o quadro da oferta de habitação, assegurando, assim, uma maior diversidade social de seus moradores, e, por último, o adensamento da ocupação habitacional da área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A melhoria da qualidade de vida da comunidade do PR após o PFB foi reconhecida pelos moradores locais: não há mais palafitas, as vias foram pavimentadas e foi regularizado o abastecimento de água, bem como o esgotamento sanitário. Porém, a ausência de manutenção regular, pelo poder público municipal, das obras implantadas durante o PFB é objeto de críticas pelas representações comunitárias locais. Outro impacto observado após as intervenções urbanísticas foi o crescimento do número de moradores, com a chegada de famílias atraídas, não apenas pelas melhorias na qualidade do ambiente construído, como, também pelo valor dos aluguéis de imóveis – mais baixos do que os praticados na cidade oficial –, além da possibilidade, também observada em outras favelas, do não pagamento de tarifas públicas – o que ocorre em função de ligações irregulares nas redes. As obras de urbanização, bem como os programas sociais implantados, não foram capazes de impedir a atuação ostensiva do narcotráfico na comunidade.

Os vários relatos sobre o Programa Favela-Bairro destacam o quadro de violência gerado pela ação do narcotráfico – e, mais recentemente, das chamadas "milícias" – como sendo um dos entraves à perspectiva de "integração" da favela à cidade formal. Ao exercerem um efetivo controle do território, interferindo diretamente nas práticas cotidianas dos moradores e dificultando a ação regular de concessionárias de serviço público, esses grupos criminosos se apresentam como um entrave para a possibilidade de maiores trocas entre os moradores da favela e dos bairros vizinhos. Observa-se, desse modo, a restrição de um direito constitucional fundamental – "a liberdade de ir e vir" –, não apenas para os próprios moradores da comunidade, mas, também, para os que vivem nos bairros vizinhos.

No que diz respeito à extensão dos serviços públicos às comunidades faveladas, a incapacidade, dos órgãos públicos estaduais e municipais, de adequarem suas estruturas de atendimento às características particulares dos assentamentos informais, contribui para a precarização dos serviços, colocando-os em um patamar inferior. Embora avanços tenham ocorrido, sobretudo, no sistema de coleta de resíduos sólidos e na execução de obras de geotécnica, observa-se, ainda, um caráter desigual nas ações de manutenção e conservação. Há um desafio, portanto, a enfrentar: como estruturar esses órgãos de modo a promover, na favela, um atendimento de padrão equivalente ao que é realizado na cidade "formal", reconhecendo, contudo, as particularidades dos chamados assentamentos informais.

Por vezes, a integração se dá por motivos imprevistos pela política de urbanização proposta: a atividade comercial existente na favela cumpre o papel de agente integrador, pelo fato de oferecer produtos e serviços mais baratos do que aqueles ofertados nos bairros formais vizinhos.

Outra das intenções do PFB era promover a regulação do uso e ocupação do solo nas favelas urbanizadas pelo poder público municipal. Contudo, essa regulação – que deveria ser objeto de fiscalização pelos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO) – não alcançou resultados satisfatórios. Esse quadro ocorre por diversas razões: seja, mais uma vez, pela ação do narcotráfico/milícias – beneficiários, muitas vezes, de um quadro de total ausência de um mínimo ordenamento do uso e ocupação do solo –, seja pela própria resistência dos moradores às possíveis restrições à chamada "liberdade urbanística" (ABRAMO, 2005).

A "integração da favela à cidade oficial" seria, ainda, alcançada através da regularização da posse da terra. Esta foi, contudo, a ação que alcançou os resultados mais insatisfatórios. Persiste, portanto, um cenário de posse não regularizada da terra, o que, contudo, não é considerado exatamente um problema relevante pelos próprios moradores, uma vez que a intervenção do poder público legitima a permanência da comunidade, eliminando os temores quanto à uma possível remoção.

Há que ressaltar, ainda, um aspecto que, ao lado do quadro da violência, contribui, significativamente, para dificultar esse processo de "integração da favela ao bairro": o estigma, ainda, associado à favela. Esse estigma reconhece a favela como um local "problemático", "sujo", "violento". Nessa visão estigmatizada, favela será sempre favela, não importa se urbanizada ou não. Até mesmo porque, ao considerarmos os aspectos

morfológicos, mesmo tendo recebido obras de infraestrutura, pavimentação, drenagem, etc., a imagem – à distância – do ambiente construído se assemelha muito ao de outra que não recebeu qualquer investimento público. Portanto, há – é o que acreditamos – um expressivo caráter simbólico nessa recusa a reconhecer a favela como parte da cidade. Uma parte que possui características singulares e uma morfologia particular. – características que não impedem, entretanto, que a Favela seja Cidade, na nossa visão.

Consideramos, ainda, que políticas públicas, como o PFB, que promovem intervenções urbanísticas, não são suficientes para viabilizar efetivamente a integração da favela à cidade formal, exceto se acompanhadas de expressivos projetos de promoção social, que contribuam para a elevação da renda dos moradores das comunidades atendidas por esse programa.

Por sua vez, no que diz respeito ao Projeto "Réunir Vénissieux", proposto para Les Minguette, as intervenções realizadas – "desconstruindo" a solução urbanística original, de caráter modernista e recuperando a diversidade funcional, tornando, ainda, a rua como um lugar de trocas e de vivência social – fizeram com que o bairro experimentasse um quadro de reabilitação e revalorização, reconhecido pelos seus moradores. Contribuiu, também, para esse cenário, a construção de equipamentos de uso comunitário e a implementação de programas sociais que contam com a efetiva participação dos habitantes locais.

Contudo, essas ações , ainda, não foram capazes de eliminar o estigma que associa Darnaise à violência e ao tráfico de drogas. Para Chenel, a saída para a superação desse quadro está na continuidade do programa, com a ampliação dos já implementados e a criação de novos, visando promover o acesso à educação e a melhores oportunidades de trabalho – tão relevantes como as intervenções no campo da moradia e na estrutura urbana. Os passos vêm sendo dados, mas, há um longo caminho a percorrer até que os jovens locais possam se considerar "plenamente cidadãos franceses".

Apesar das diferenças sociais, econômicas e culturais, existentes entre Brasil e França, os Programas Favela-Bairro e o Projeto "Réunir Vénissieux" – intervenções urbanísticas que também possuem características bem distintas – possuem, entretanto, em comum um aspecto fundamental e que constitui o objetivo maior de ambos: superar as barreiras que impedem a construção de uma cidade onde a diferença não signifique exclusão.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. "La ciudad latinoamericana y sus particularidades: mercado del suelo y estrutura urbana" In: *Los Desafios de una política de suelo en América Latina.* Cidade do México-DF: PUEC/Unan, Vol.1, 76-103, 2005.

BALL, J. "Property, altruism and welfare*:* how national legal conceptions affect allocation of social housing to the disadvantaged", In: K. Scanlon and C. Whitehead (eds.), — *Social Housing in Europe II: A Review of Policies and Outcomes*, II: 63-81, London School of Economics, London, 2008.

CAVALLIERI, Fernando. "Favela-Bairro: regularização de áreas informais no Rio de Janeiro", In: Abramo, Pedro (org.) *A Cidade da informalidade.* Rio de Janeiro: Sette Letras/ FAPERJ, 2003.

CHENEL, Damien. *Entrevista dada a Manuel Mavel,* realizada no dia 24/03/2016, em Lyon.

CONDE, Luiz Paulo; MAGALHÃES, Sérgio. *Favela-Bairro*: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Vivercidades, 2004.

DRIANT, J.-C**. "**Le logement social en France entre inertie et mutations. Un état des lieux du 'système HLM' au seuil des annes 2010", In: *N. Houard (ed.), Loger l'Europe*: Le logement social dans tous ses Etats, Paris: forthcoming, 2011.

DECRETO N° 15.259 de 14 de novembro de 2006.

FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi. (Orgs). *Novas memórias do urbanismo carioca.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

KROFF, Carolina Rezende. *"Integração Favela-Cidade Oficial"*: reflexões mais de duas décadas após o Programa Favela-Bairro em Parque Royal, na cidade do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – PPGAU/UFF. Niterói, 2017.

LEITÃO, Gerônimo. *Dos Barracos de madeira aos prédios de quitinete*: uma analise do processo de produção da moradia na favela da rocinha ao longo de cinquenta anos. Niterói: EdUff, 2009.

LEITÃO, Gerônimo; DELECAVE, Jonas. "O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas?" In: *O Social em Questão* - Ano XVI - nº 29. Rio de Janeiro: Puc-RJ, 2013.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. *O direito da favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro*: uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasárgada'. 594f 2v. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

MOREIRA, Pedro da Luz. *Entrevista dada a Carolina Kroff*, realizada nos dias 17/02/2016 e 24/02/2016, na Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF.

OBLET, T. "La ville solidaire au pouvoir des mairies", In: PAUGAM, P. (ed.), *Repenser la solidarité*, Paris: Presses Universitaires de France, pp. 653-669, 2007.

OLIVEIRA, Gilson Almeida. *Entrevista dada a Carolina Kroff e Honorio Magalhães*, realizada no dia 08/04/2016, na Associação de Moradores de Parque Royal.

PASTERNAK TASCHNER, Suzana. *Tendências Recentes na Política de Desfavelamento Brasileira*, artigo apresentado no ISA, em Montreal, 1998.

PETERSEN, Maria Lúcia. *Entrevista dada ao IAB no dia 28/05/2013*. Disponível em <http://www.iab.org.br/noticias/entregar-seguranca-o-redesenho-de-favelas-e-de-uma-inconsequencia-terrivel>. Acessado em 25 fev. 2016.

RIO DE JANEIRO (Cidade). PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Edital do Concurso Favela- Bairro*. Rio de Janeiro, 1994.

_____. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Extraordinária de Habitação. Archi 5 – Arquitetos Associados. *Programa Favela- Bairro*: Parque Royal – Estudo Preliminar. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1994. Obra sem numeração de página.

_____. Decreto nº 15.259, de 14 de novembro de 1996. Institui os postos de orientação urbanística e social nos novos bairros.

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo. Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística. *Posto de Orientação Urbanística e Social – POUSO*: a consolidação de novos bairros. Organizado por Tânia Lima d'Albuquerque e Castro. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2008.

_____. *Secretaria Municipal de Habitação***.** Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm>. Acesso em: 04 dez. 2015.

_____. Secretaria Municipal de Habitação. IPLANRIO. Empresa Municipal de Informática e Planejamento S.A. *Favela-Bairro*: Revista. 3. ed.

_____. Conselho Estratégico de Informações da Cidade. *Atas de Reuniões*: 12/09/2012. Disponível em: < http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/1f8a19d9-91d6-430d-81f4-52081055114e>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. *Dados do Programa Favela-Bairro*. Disponível em <http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm>. Acessado em 09 fev. 2016.

SCANLON, Kathleen; WHITEHEAD, Christine. *French Social Housing in an International Context*, OECD Economics Department Working Papers, No. 862, OECD Publishing, 2011. Disponível em http://dx.doi.org/10.1787/5kgcd9s0q8f8-en>. Acessado em 26 jan. 2016.

VALLADARES, Lícia do Prado. "A propósito da urbanização de favelas". In: *XXXII Reunião Anual da SBPC*. Rio de Janeiro, 1980.

STOUTEN, Paul; ROSENBOOM, Herman. *Urban Regeneration in Lyon Connectivity and Social Exclusion*, European Spatial Research and Policy, No. 1, Vol. 20, 2013.