



O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pouso's e o Programa Favela-Bairro

N° 20090501

Maio - 2009

Adriana Vial, Fernando Cavallieri - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Secretaria Municipal de Urbanismo
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos

EXPEDIENTE

A **Coleção Estudos Cariocas** é uma publicação virtual de estudos e pesquisas sobre o Município do Rio de Janeiro, abrigada no portal de informações do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro (IPP) : www.armazemdedados.rio.rj.gov.br.

Seu objetivo é divulgar a produção de técnicos da Prefeitura sobre temas relacionados à cidade do Rio de Janeiro e à sua população. Está também aberta a colaboradores externos, desde que seus textos sejam aprovados pelo Conselho Editorial.

Periodicidade:

A publicação não tem uma periodicidade determinada, pois depende da produção de textos por parte dos técnicos do IPP, de outros órgãos e de colaboradores.

Submissão dos artigos:

Os artigos são submetidos ao Conselho Editorial, formado por profissionais do Município do Rio de Janeiro, que analisará a pertinência de sua publicação.

Conselho Editorial:

Fabricio Leal de Oliveira, Fernando Cavallieri e Paula Serrano.

Coordenação Técnica:

Cristina Siqueira e Renato Fialho Jr.

Apoio:

Iamar Coutinho

CARIOCA – Da, ou pertencente ou relativo à cidade do Rio de Janeiro; do tupi, “casa do branco”. (Novo Dicionário Eletrônico Aurélio, versão 5.0)

O EFEITO DA PRESENÇA GOVERNAMENTAL SOBRE A EXPANSÃO HORIZONTAL DAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO: OS POUSO'S E O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO

Adriana Vial, Fernando Cavallieri - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro¹

Esta nota técnica tem como objetivo comparar a variação do crescimento da área ocupada pelas favelas no município do Rio de Janeiro, com as que foram ou estão sendo beneficiadas pelo programa de urbanização de favelas da Prefeitura, o conhecido Favela-Bairro² e pelo mais importante projeto “pós-obras”: a implantação e funcionamento do Pouso - Posto de Orientação Urbanística e Social.

Os Pouso's foram criados na Secretaria de Habitação em novembro de 1996 e, em julho de 2003, transferidos para a Secretaria de Urbanismo, subordinados à Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística – CRU.

Atuam nas áreas urbanizadas com a finalidade de: elaborar e fiscalizar a legislação, promover o planejamento, orientar construções, licenciar obras, conceder habite-se e controlar o crescimento das áreas, assegurando que os equipamentos e serviços públicos não se tornem insuficientes.

Para uma explanação completa, ver o livro da Coordenadora do Pouso : Tânia Lima d'Albuquerque e Castro. *Pouso: a consolidação de novos bairros*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, SMU/CRU, 2008.

A hipótese de trabalho é a de que favelas beneficiadas pela ampla intervenção urbanizadora do Favela-Bairro e depois assistidas pelo Pouso tiveram menor crescimento de sua área de abrangência do que suas equivalentes não incluídas. Os dados analisados, a seguir apresentados, apóiam essa suposição.

Para medir o crescimento, verificou-se a variação da área ocupada, em dois momentos distintos, pela favela. Trata-se, portanto, de verificar o crescimento de uma comunidade favelada por meio da variação do tamanho da sua área de ocupação (expansão horizontal), sem considerar a construção de novos pavimentos (verticalização) ou a construção de novas edificações no interior da favela (adensamento). Logicamente, o surgimento de novos assentamentos também está incluído no cálculo da expansão da área “favelizada” da cidade, em seu conjunto por AP ou por RA.

¹ Arquiteta e Mestre em Arquitetura (UFRJ) e Sociólogo (UFRJ). Os autores agradecem às sugestões de Paula Serrano e Fabricio Leal de Oliveira, colegas do IPP.

² O Favela-Bairro atua, desde 1995, em favelas de 500 a 2.500 domicílios executando obras completas de urbanização, instalando creches, centros de assistência social e áreas de esporte e lazer, bem como realizando programas sociais e aprovando normas de controle urbanístico das áreas. Teve co-financiamento do BID.

A utilização desse único vetor de crescimento se deveu, por um lado, à inexistência de dados atualizados de população nas favelas e, por outro, a limitações de análise da técnica empregada, ou seja, a fotointerpretação de fotos aéreas³.

Em função do cronograma de atuação do Programa Favela-Bairro e dos Pouso's e da disponibilidade das imagens existentes, foram comparadas as situações de 1999 e 2008. Este intervalo de 9 anos é suficiente para se verificar o efeito de ambas ações municipais, pois só foram utilizadas favelas com obras de urbanização concluídas e os referidos serviços implantados, no máximo até 2006, ou seja dois anos antes do ano de referência das imagens usadas para comparação.

EXPANSÃO HORIZONTAL GERAL

A tabela 1 apresenta a variação de crescimento das favelas na cidade como um todo e por Área de Planejamento (AP), entre 1999 e 2008.

Tabela 1 – Área ocupada pelas favelas segundo as Áreas de Planejamento e total do Município do Rio de Janeiro.

Áreas de Planejamento	Área em m ²		Varição
	1999	2008	1999-2008
Total	42.894.464,17	45.843.509,35	6,88%
AP 1	2.287.901,18	2.374.235,40	3,77%
AP 2	4.178.368,29	4.175.540,10	-0,07%
AP 3	17.511.859,90	18.320.650,04	4,62%
AP 4	6.320.269,33	6.916.320,73	9,43%
AP 5	12.596.065,48	14.056.763,08	11,60%

Fonte: IPP/DIC

Houve um crescimento geral de cerca de três milhões de metros quadrados, correspondentes a 6,88% de acréscimo na área ocupada pelas favelas cariocas. No entanto, a variação de área não foi homogênea nas diferentes regiões da cidade. Se na Zona Oeste (AP 5), área de expansão periférica do Município e na Baixada de Jacarepaguá (AP 4), onde floresce dinâmico mercado de trabalho, as favelas cresceram cerca de 12% e 9%, respectivamente, na próspera Zona Sul (AP 2), ficaram estáveis, apresentando pequeno decréscimo. Na Zona Central e adjacências (AP 1) e nos subúrbios da Zona Norte (AP 3), as favelas se expandiram em torno de 3 a 4 %.

O crescimento das favelas no período 1999/2008 seguiu a tendência geral de expansão da cidade, que tem-se dado na direção sudoeste, em dois vetores socioespaciais. De um lado, as favelas acompanharam o crescimento da Baixada de Jacarepaguá (que inclui a rica área da Barra da Tijuca), procurando se localizar nas proximidades dos mercados de trabalho emergentes nessa região. De outro lado, o vetor

³ Os últimos dados de população e domicílios em favelas são os dos Censos 1991 e 2000 do IBGE e o próximo será feito em 2010. A análise visual das ortofotos ou imagens de satélite não permitem detectar verticalizações ou adensamentos. Foram utilizadas a ortofoto de 1999 e a imagem do satélite Quick Bird de 2008 trabalhadas por meio do software de geoprocessamento ArcMap.

de expansão periférica pobre, típico do que ocorre na Zona Oeste da cidade, abrangendo os fartos, baratos (e distantes do Centro) terrenos das Regiões Administrativas de Realengo, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba.

O EFEITO POUSO

Como os Pouso's são, depois de concluídas as obras de urbanização, uma presença efetiva do governo nas favelas e têm a incumbência de orientar e controlar o uso e a ocupação do solo das mesmas, esperava-se que contribuíssem para refrear sua expansão horizontal.

Como é possível que favelas de tamanhos sensivelmente diferentes apresentem crescimentos proporcionais muito diversos - as pequenas tendem a incrementar suas áreas muito rapidamente – a análise considerou favelas situadas no mesmo intervalo de tamanho. Selecionou-se um grupo de controle (favelas sem Pouso) cujas menor e maior áreas, em 1999, eram as mesmas do grupo de estudo (favelas com Pouso), ou seja 8.009,53m² e 369.634,22m².⁴

É importante ressaltar que a instalação dos Pouso's teve como critério apenas a conclusão das obras de urbanização, sem considerar outros aspectos, fossem eles a maior ou menor facilidade de atuação ou quaisquer tipos de configuração espacial, topográfica ou de forma de inserção no tecido urbano.⁵ Assim, considera-se que as favelas beneficiadas pelo Pouso tinham a mesma chance “física” de se expandirem que as não beneficiadas. Tal colocação é reforçada quando se verifica que das 44 favelas com Pouso, 31 experimentaram crescimento de área.

A tabela 2 apresenta os dados da variação das áreas ocupada por favelas de mesmo porte, com e sem Pouso.

Tabela 2 – Área ocupada pelas favelas com e sem Pouso, situadas no mesmo intervalo de área (entre 8.009,53 e 369.634,22m²)⁶

44 favelas com POUSO instalados entre 1997/2004			498 favelas sem POUSO			B/A
Área em m2		Variação % (A)	Área em m2		Variação % (B)	
1999	2008	1999-2008	1999	2008	1999-2008	
5.041.446,98	5.102.724,20	1,22%	22.749.438,54	24.458.195,14	7,51%	6,16

Fontes: IPP/DIC e SMU/CRU

A diferença de proporções de crescimento é bastante grande. Favelas que não tiveram Pouso cresceram 7,51%, enquanto as beneficiadas pela presença do equipamento, pouco mais de 1%. Em resumo, favelas com Pouso cresceram cerca de seis vezes menos do que as demais.

O EFEITO FAVELA-BAIRRO

⁴ Nas tabelas comparativas, foram incluídas no grupo de controle todas as favelas existentes, que tivessem em 1999 áreas entre os limites fixados. Isso possibilitou que não houvesse nenhuma influência tendenciosa como a que ocorreria se se tivesse escolhido intencionalmente um grupo de favelas que, por alguma razão, tivesse crescido muito mais do que outras.

⁵ Segundo o Regulamento Operacional do Programa, a inclusão de uma favela seguia uma matriz de classificação que considerava a carência socioeconômica, o déficit de infraestrutura e o grau de facilidade de urbanização, sem nenhuma referência à possibilidade ou não de expansão da área.

⁶ Nas 44 favelas com Pouso estão excluídas 6 áreas beneficiadas pelo Programa Bairrinho (favelas de população menor do que as do Favela-Bairro). Esses Pouso's têm a mesma atuação do que seus congêneres instalados em áreas do Favela-Bairro.

Para se analisar até que ponto o Favela-Bairro influenciou mais do que a existência do Pouso na menor expansão horizontal das favelas foram feitas duas outras comparações. A primeira, a seguir explicitada na tabela 3, examina a variação da área total das favelas urbanizadas pelo Favela-Bairro com a variação da área daquelas que não foram beneficiadas pelo programa.

Seguindo procedimento anterior, definiu-se como grupo de controle (favelas sem Favela-Bairro) todas as 682 comunidades com tamanho, em 1999, entre 3.548,51m² e 369.634,22m², limites correspondentes à menor e à maior áreas das comunidades que receberam o Favela-Bairro.

Tabela 3 – Área ocupada pelas favelas com e sem Favela Bairro, com o mesmo intervalo de área (entre 3.548,51 m² e 369.634,22m²).

102 favelas com Favela-Bairro concluído entre 1996/2006			682 favelas sem Favela Bairro			B/A
Área em m ²		Variação % (A)	Área em m ²		Variação % (B)	
1999	2008	1999-2008	1999	2008	1999-2008	
10.553.991,58	10.741.065,66	1,77%	26.410.203,90	28.292.341,00	7,13%	4,03

Fontes: IPP/DIC e SMU/CRU

A tabela 3 mostra que favelas urbanizadas se expandiram, proporcionalmente, cerca de quatro vezes menos do que as não urbanizadas. O programa municipal de grandes melhorias impactou de maneira altamente positiva o aspecto de controle da expansão. Favelas urbanizadas só cresceram, entre 1999 e 2008, 1,77%, enquanto as não urbanizadas, de porte equivalente, ampliaram suas áreas em 7,13%.

Quando se pesquisou o efeito Pouso, esta relação foi melhor: favelas com Pouso cresceram cerca de seis vezes menos. Isso indica que a existência no local dos postos avançados da Prefeitura contribuiu, para o efeito em análise, mais do que a urbanização pelo Favela-Bairro.

O EFEITO POUSO NAS FAVELAS URBANIZADAS PELO FAVELA-BAIRRO

Finalmente, a tabela 4 pesquisa a influência da existência ou não de Pouso em favelas urbanizadas pelo Favela-Bairro. Adotando o mesmo procedimento anterior, definiu-se como grupo de controle as comunidades com tamanho, em 1999, entre 8.009,53m² e 369.634,22m², limites correspondentes a menor e a maior áreas das comunidades que receberam o Favela-Bairro e o Pouso.

Tabela 4 – Área ocupada pelas favelas beneficiadas pelo Programa Favela Bairro, que possuam ou não Pouso.

44 favelas com FB e com POUSO*			53 favelas com FB* e sem POUSO			B/A
Área em m ²		Variação (%)	Área em m ²		Variação (%)	
1999	2008	1999-2008	1999	2008	1999-2008	
5.041.446,98	5.098.915,93	1,14%	5.149.753,87	5.277.379,22	2,48%	2,18

Fontes: IPP/DIC e SMU/CRU

* FB concluído entre 1996 e 2006. Pouso instalado entre 1997 e 2004

A expansão horizontal, em ambos os casos foi pequena e um pouco menor nas favelas que receberam, além da urbanização, também o serviço do Pouso. É preciso levar em conta que, apesar de uma taxa de crescimento ter sido o dobro da outra, tais taxas



foram apenas de 2,48% e 1,14%, com uma diferença de somente 1,34 pontos percentuais.

RESUMO CONCLUSIVO

Analisando-se a expansão horizontal de favelas, ocorrida entre 1999 e 2008, constata-se que:

- Favelas, de mesmo porte, sem Pouso cresceram 6,16 vezes mais do que aquelas com Pouso;
- Favelas, de mesmo porte, sem Favela-Bairro (FB) cresceram 4 vezes mais do que aquelas com FB;
- Favelas com FB, mas sem Pouso, cresceram 2,18 vezes mais do que aquelas com FB e Pouso.

* * *

A seguir, apresenta-se a lista das favelas estudadas, com as respectivas áreas ocupadas em 1999 e 2008 e informações sobre a época de instalação do Pouso⁷ e ano do término das obras de urbanização do Favela-Bairro.

⁷ As informações sobre os Pouso's foram gentilmente cedidas por Tânia Castro, coordenadora geral da Coordenadoria Geral de Orientação e Regularização Urbanística, e Leslie Figueiredo, gerente dos Pouso's, da Secretaria Municipal de Urbanismo e obtidas no [site](http://www.rio.rj.gov.br/urbanismo) da Secretaria www.rio.rj.gov.br/urbanismo.

Relação das favelas com atuação do Pouso e urbanizadas pelo Favela-Bairro

Favelas por Regiões Administrativas (RA)	Ano de implantação do POUZO	Final das obras de urbanização	Área em m ²		Variação % 99/08
			1999	2008	
I RA Portuária					
Ladeira dos Funcionários	1997	1996	23.203,22	24.841,34	7,06%
Morro da Providência		2005	102.087,70	102.175,75	0,09%
Parque Boa Esperança (RA - Portuária)	1997	1999	98.476,26	102.069,07	3,65%
Parque São Sebastião	1997	1996	19.374,05	20.682,99	6,76%
Quinta do Caju	1997	1999	55.080,26	55.080,26	0,00%
Parque Vitória		1999	20.044,51	20.044,51	0,00%
III RA Rio Comprido					
Bispo		2005	57.639,36	57.639,36	0,00%
Matinha		2005	31.659,90	31.659,90	0,00%
Sumaré		2005	49.427,79	50.325,77	1,82%
Rodo		2005	19.083,89	19.901,95	4,29%
Pantanal (RA - Rio Comprido)		2005	37.171,46	37.454,37	0,76%
VII RA São Cristóvão					
Mangueira (RA - São Cristóvão)	2003	2002	116.045,78	116.131,52	0,07%
Morro dos Telégrafos	2003	2002	143.234,55	139.537,13	-2,58%
Parque Candelária	1999	2002	54.207,08	48.392,42	-10,73%
Tuiuti	1999	1999	93.023,37	93.023,37	0,00%
XXIII RA Santa Teresa					
Morro do Escondidinho		1999	26.231,47	26.231,47	0,00%
Morro dos Prazeres		2002	50.743,38	50.803,77	0,12%
IV RA Botafogo					
Cerro-Corá		2002	13.369,35	13.369,35	0,00%
Guararapes		2002	27.966,04	28.039,00	0,26%
Vila Cândido		2002	26.869,49	27.503,84	2,36%
V RA Copacabana					
Morro dos Cabritos		2003	95.945,85	96.564,39	0,64%
VI RA Lagoa					
Vidigal	1997	1999	293.116,96	294.093,79	0,33%
VIII RA Tijuca					
Borel	1998	2001	369.634,22	362.594,24	-1,90%
Mata Machado	1997	1998	67.439,11	68.175,84	1,09%
Morro da Casa Branca	1998	2000	79.710,65	79.763,72	0,07%
Morro do Chacrinha		2005	31.713,14	33.199,69	4,69%
Salgueiro*	1999	1999	171.616,92	172.350,37	0,43%
Morro da Formiga**	1998	1999	205.097,83	199.991,13	-2,49%
Morro da Liberdade		2005	146.573,03	146.142,29	-0,29%
Morro do Bananal	1998	2001	12.327,93	12.473,14	1,18%

Favelas por Regiões Administrativas (RA)	Ano de implantação do POUSO	Final das obras de urbanização	Área em m ²		Variação % 99/08
			1999	2008	
IX RA Vila Isabel					
Arrelia		2002	134.351,66	107.745,71	-19,80%
Borda do Mato		2004	27.020,01	27.761,46	2,74%
Buraco Quente		2006	12.351,16	12.351,16	0,00%
Jamelão	1998	2002	99.737,41	101.111,23	1,38%
Morro do Cruz		2006	30.913,86	30.913,86	0,00%
Morro dos Macacos		2003	207.466,40	215.450,98	3,85%
Nova Divinéia		2004	62.944,49	63.569,44	0,99%
Parque João Paulo II		2004	78.847,54	76.659,49	-2,78%
Parque Vila Isabel		2003	207.648,68	208.677,22	0,50%
Morro do Andaraí	1998	2002	81.312,28	80.667,95	-0,79%
XI RA Penha					
Morro da Caixa D'Água (RA - Penha)	1998	2001	84.461,78	84.853,68	0,46%
Morro da Fé	1998	1996	83.208,08	83.154,91	-0,06%
Morro do Caracol	1998	2001	85.174,23	87.131,13	2,30%
Morro do Sereno	1998	2001	41.454,98	41.454,98	0,00%
Parque Proletário do Grotão	1998	1998	103.104,18	103.352,17	0,24%
Rua Frey Gaspar 279		2001	12.973,74	13.473,99	3,86%
XII RA Inhaúma					
Chácara de Del Castilho	1997	1997	27.992,94	34.752,29	24,15%
Parque Proletário Águia de Ouro		2004	47.742,19	61.495,28	28,81%
Parque União de Del Castilho		2003	40.935,99	43.638,75	6,60%
Parque Silva Vale		2001	71.490,54	77.808,60	8,84%
XIII RA Méier					
Conjunto Residencial Fernão Cardin	1997	1997	46.705,71	46.755,53	0,11%
Dois de Maio		2004	46.688,64	49.113,81	5,19%
Morro do Urubu		2000	179.015,81	179.230,04	0,12%
Cachoeirinha	2003	2000	51.317,30	50.571,25	-1,45%
Morro da Bacia		1999	21.981,37	22.739,24	3,45%
Morro da Cachoeira Grande	2003	2003	58.201,00	58.260,60	0,10%
Morro São João***	2002	2003	115.583,34	116.009,18	0,37%
Morro do Encontro		1999	61.696,71	67.298,04	9,08%
Santa Terezinha	2003	2002	149.950,01	158.763,01	5,88%
Morro da Cotia	2003	2002	68.945,79	69.276,93	0,48%
XIV RA Irajá					
Morro do Juramento		2003	324.955,34	325.237,88	0,09%

Favelas por Regiões Administrativas (RA)	Ano de implantação do POUSO	Final das obras de urbanização	Área em m²		Variação % 99/08
			1999	2008	
XV RA Madureira					
Faz Quem Quer (RA - Madureira)	1998	1998	119.967,87	121.366,22	1,17%
Moisés Santana	1998	1998	8.009,53	8.009,53	0,00%
Morro do Sapê	1998	1998	92.239,66	92.953,57	0,77%
Buriti - Congonhas	1998	1998	88.060,02	88.220,56	0,18%
Grota	1998	2000	119.112,10	122.657,75	2,98%
Morro da Iguaiá		1999	61.857,77	64.994,87	5,07%
Morro do Fubá		1999	84.951,60	85.078,95	0,15%
Morro do Sossego (RA - Madureira)	1998	1998	72.967,63	72.967,41	0,00%
Serrinha	1998	1997	82.579,86	83.803,87	1,48%
Vila Campinho		1999	100.641,69	103.215,81	2,56%
Vila Primavera		2002	120.866,14	128.604,75	6,40%
Comendador Pinto		1999	50.070,03	54.997,74	9,84%
XX RA Ilha do Governador					
Bela Vista da Pichuna		2002	78.465,15	80.822,46	3,00%
Morro do Dendê	2003	2005	228.437,10	229.880,92	0,63%
Parque Royal	1997	1997	81.810,62	81.956,70	0,18%
XXV RA Pavuna					
Morro União	1997	1996	134.970,20	134.970,20	0,00%
Fazenda Botafogo / Margem da Linha		2000	290.314,23	286.251,96	-1,40%
Caminho do Job		1998	119.350,43	119.350,43	0,00%
Parque Acari		2004	152.640,21	154.185,69	1,01%
Vila Esperança		2005	122.852,20	143.379,55	16,71%
Vila Rica de Irajá		2005	190.071,67	261.593,63	37,63%
XXXI RA Vigário Geral					
Bairro Proletário do Dique	2002	2000	228.555,73	251.725,91	10,14%
Parque Jardim Beira Mar		2003	230.554,60	230.250,11	-0,13%
Parque Proletário de Vigário Geral		2003	208.235,84	189.179,80	-9,15%
XVI RA Jacarepaguá					
Vila Sapê		2000	83.952,80	83.952,80	0,00%
Fazenda Mato Alto		1999	124.836,12	128.281,33	2,76%
Santa Maria		2002	158.457,78	164.618,30	3,89%
XXIV RA Barra da Tijuca					
Canal das Tachas	1997	1999	72.712,37	78.993,86	8,64%
Floresta da Barra da Tijuca	1997	1999	148.937,48	151.149,06	1,48%
XVII RA Bangu					
Bairro Nova Aliança		1999	144.915,90	144.915,90	0,00%
Vila Catiri		2005	100.708,87	97.562,15	-3,12%

Favelas por Regiões Administrativas (RA)	Ano de implantação do POUSO	Final das obras de urbanização	Área em m ²		Variação % 99/08
			1999	2008	
XVIII RA Campo Grande					
Jacaré		2005	225.527,31	226.051,75	0,23%
Vila Mangueiral		2005	84.947,61	85.310,97	0,43%
Jardim Moricaba		2005	109.985,43	120.559,91	9,61%
XIX RA Santa Cruz					
Divinéia	1997	1999	304.619,93	305.429,18	0,27%
Três Pontes	1997	1998	359.729,66	369.516,02	2,72%
XXXIII Realengo					
Vila João Lopes		2005	64.354,23	65.055,84	1,09%

* O POUSO funcionou de 1999 a 2005

** O POUSO funcionou de 1998 a 2007

*** O POUSO funcionou de 2002 a 2005