

INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS EM FAVELAS: MOBILIDADE URBANA COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO COM SEU ENTORNO

Vânia Regina. A. Da Silva⁽¹⁾; Angela Maria Gabriella Rossi⁽²⁾

(1) Mestranda do Programa de Engenharia Urbana – PEU da Escola Politécnica da UFRJ, Brasil – e-mail: vaniaregina@poli.ufrj.br

(2) Professora do Programa de Engenharia Urbana – PEU e do Departamento de Expressão Gráfica da Escola Politécnica da UFRJ, Brasil. e-mail: gabriella.rossi@poli.ufrj.br

Resumo

As favelas apresentam uma insuficiência histórica em relação ao provimento de equipamentos e serviços públicos, sendo, em geral, marcadas pela alta vulnerabilidade social e por uma estrutura orgânica, onde predomina a informalidade, a construção desordenada de moradias e a falta de planejamento formal por parte do poder público. Neste sentido, é fundamental a elaboração de propostas alternativas voltadas à urbanização desses assentamentos precários informais do Rio de Janeiro, sendo o estudo da mobilidade urbana fundamental nesse processo. O objetivo desse trabalho é analisar em que medida as intervenções urbanísticas voltadas à promoção da mobilidade e acessibilidade urbanas propostas pelo poder público no âmbito de programas de urbanização de favelas poderiam contribuir para minimizar a segregação socioespacial, favorecendo a integração dessas áreas ao seu entorno. Assim, primeiramente discute-se a relação entre (i)mobilidade urbana e a segregação socioespacial nessas áreas, que são caracterizadas pela escassez de serviços públicos e infraestrutura básica. Em seguida, são tratadas algumas especificidades de se pensar em intervenções urbanísticas voltadas para a promoção da mobilidade urbana em áreas de favela, como estrutura viária, possibilidades de instalação de uma rede de transportes públicos locais, a inclusão dos transportes alternativos, além de questões institucionais. E, logo após, propõe-se uma reflexão acerca da construção de indicadores que auxiliem a avaliar, no âmbito de programas de urbanização de favelas, se houve aumento da integração na dimensão da mobilidade urbana entre essas áreas e seus entornos.

Palavras-chave: Favelas, Mobilidade urbana, Acessibilidade urbana

Abstract

The slums have an historic deficiency in the provision of public facilities and services. In general, they are marked by a high social vulnerability, dominated by informality, present informal construction and lack of formal planning. Thus, it is essential to create alternative proposals for the urbanization of these settlements in the city of Rio de Janeiro and the study of urban mobility is fundamental in this process. The aim of this paper is to analyze how the urban interventions linked to mobility and accessibility proposed by the government within the framework of a program of slums urbanization could help to reduce the social segregation and help to integrate these areas to their surroundings. Therefore, the paper will discuss the relation between urban mobility and social segregation in these areas, which are characterized by the lack of public services and basic infrastructure. Then, it will treat about some particularities of thinking about urban interventions to improve the mobility in slums areas, such as road infrastructure, possibilities of installing a public local transport network, the inclusion of alternative transportation and institutional issues. After that, it will propose a reflection about the construction of indicators that help to evaluate the integration between these areas and their surroundings, in the dimension of urban mobility.

Keywords: *Slums, Urban mobility, Urban accessibility*

1. INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro está vivenciando um amplo processo de reestruturação do espaço urbano viabilizado pela melhoria das condições econômicas do país e pela singular possibilidade de captação de recursos de diferentes fontes (público e privado, nacional e internacional) que a Cidade adquiriu, principalmente em função da realização de megaeventos como a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016.

Nesse momento, a ideia de promover a integração entre as favelas e o tecido urbano dito formal da cidade passa a ocupar largamente os debates que se desdobram no Rio de Janeiro, haja vista uma série de programas de governo voltados para as favelas cariocas, que têm como objetivo diminuir o *gap* entre essas áreas e seus entornos em termos de segurança pública, infraestrutura, serviços públicos, e resgate da cidadania como o Programa de Aceleração do Crescimento, em nível federal; as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e Territórios da Paz, em nível estadual; e o Morar Carioca e a UPP Social (neste caso, a palavra “UPP” não se constitui como uma sigla), em nível municipal.

Em um contexto em que o programa Morar Carioca se propõe a urbanizar todas as favelas cariocas até 2020, “integrando-as à cidade”, torna-se fundamental refletir sobre os conhecimentos já acumulados em termos de urbanização nessas áreas, como os adquiridos nos programas Favela Bairro, de 1993, e Bairrinho, e analisar em que medida e de que forma essas intervenções urbanísticas a serem realizadas poderiam contribuir para minimizar a segregação socioespacial na Cidade, favorecendo a integração dessas áreas aos seus entornos. Neste sentido, esse trabalho pretende especificamente focar nas medidas voltadas à promoção da mobilidade e acessibilidade urbanas propostas pelo poder público no âmbito de programas de urbanização de favelas.

Assim, primeiramente é discutida a relação entre a (i) mobilidade urbana e a segregação socioespacial nessas áreas, que são caracterizadas por um histórico de escassez de serviços públicos e de infraestrutura básica. Em seguida, são tratadas algumas especificidades de se pensar em intervenções urbanísticas voltadas para a promoção da mobilidade urbana em áreas de favela, como estrutura viária, possibilidades de instalação de uma rede de transportes públicos, a inclusão dos transportes alternativos, além de questões institucionais. E, logo após, ainda em caráter embrionário, propõe-se uma reflexão sobre a construção de indicadores para mensurar, no âmbito de programas de urbanização de favelas, se houve aumento da integração na dimensão da mobilidade urbana entre essas áreas e seus entornos.

2. MOBILIDADE URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

A função do planejamento de transporte é promover acessibilidade e mobilidade urbanas. Em muitos casos esses dois conceitos se confundem, devido ao fato de ambos estarem associados ao deslocamento. Raia Junior (2000) argumenta que a acessibilidade se refere ao número de oportunidades disponível dentro de uma certa distância ou tempo de viagem, já a mobilidade se refere à capacidade para se mover entre diferentes locais de atividade.

Segundo Pinheiro (1996), o número de opções oferecidas ao cidadão define a qualidade e a densidade da sua inserção urbana. Ainda segundo este autor, essas opções são limitadas principalmente pelos seus recursos financeiros e capacidade física (aspecto da mobilidade) e a disponibilidade de infraestrutura, incluindo, dentre outras, a rede de transporte coletivo (aspecto de acessibilidade). Ou seja, a capacidade para usar um modo de transporte

(mobilidade) não é uma medida útil a não ser que destinos desejados possam ser atingidos por aqueles modos.

Alguns estudos identificam uma grande correlação entre a falta de mobilidade e acessibilidade urbanas e a pobreza. Segundo diversos autores como Gomide (2003, 2008) e Vasconcellos (2001), a falta ou o acesso restrito aos serviços básicos torna as pessoas seriamente limitadas para desenvolver suas capacidades, exercer seus direitos, ou para equiparar oportunidades.

Para Gomide (2008), seria necessário incluir essas áreas à cidade através do provimento de equipamentos e serviços públicos essenciais e garantia de cumprimento dos direitos sociais, integrando-as efetivamente e garantindo a cidadania para seus habitantes, favorecendo, assim, uma atenuação da segregação socioespacial, entendida como um processo de separação das classes sociais e funções no espaço urbano. Neste sentido, a promoção de políticas e ações voltadas à melhoria da mobilidade e acessibilidade urbanas, combinado com outras políticas urbanas, tende a tornar o espaço local cada vez menos fraturado sociopoliticamente e mais vivenciado como um ambiente comum de socialização (SOUZA, 2000).

“A existência de um serviço de transporte coletivo acessível, eficiente e de qualidade, que garanta a acessibilidade da população a todo o espaço urbano, pode aumentar consideravelmente a disponibilidade de renda e tempo dos mais pobres, propiciar o acesso aos serviços sociais básicos (saúde, educação, lazer) e às oportunidades de trabalho” (GOMIDE, 2003, p.8).

Assim, a construção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano numa perspectiva de planejamento integrado deveria contemplar necessariamente o transporte público coletivo como um importante instrumento de combate à pobreza urbana e promoção da integração dessas áreas ao resto da cidade, visto que este impacta fortemente sobre a renda familiar, oportunidades de emprego formal e decisões sobre o local de moradia das populações mais pobres.

3. ESPECIFICIDADES DE SE PENSAR UM SISTEMA DE TRANSPORTES EM FAPELAS

As favelas se consolidaram no mapa do município do Rio de Janeiro ao longo do século passado, devido às enormes desigualdades sociais que marcaram a sociedade brasileira, do acelerado processo de urbanização, e da insuficiência de políticas destinadas à redução de déficit habitacional. Durante muito tempo, as ações do Poder público em relação a essas áreas foram marcadas pelas remoções, vide Reforma Pereira Passos no início do século XX. Entretanto, a partir da redemocratização do país, passou-se a tratar as favelas como áreas consolidadas da cidade, uma situação permanente; e não provisória, como nos períodos anteriores, em que a remoção era colocada como a única alternativa possível. Com isso, o direcionamento das políticas públicas passa a ser no sentido de promover a integração dessas áreas à “cidade formal”. Esta última se refere à denominação dada pelo Poder Público ao conjunto de partes da cidade que não tiveram sua gênese na ocupação ilegal e desordenada do solo urbano.

A integração entre a favela e o resto da cidade, de acordo com o discurso público, se refere ao provimento de equipamentos e serviços públicos nas áreas de favela com a mesma qualidade daqueles encontrados no restante da cidade. Uma das principais críticas lançadas ao Favela Bairro, programa municipal criado em 1993 na cidade do Rio de Janeiro, foi o fato de ter privilegiado a dimensão urbanística em detrimento da econômica e social, comprometendo o alcance da almejada integração. Já na concepção conceitual do Programa UPP Social - promovido pela atual gestão municipal, e que visa complementar o trabalho realizado na área

de segurança pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) - haveria três dimensões para se alcançar a integração: 1) desenvolvimento urbano, que inclui conservação urbana e ambiental, infraestrutura e habitação, serviços urbanos, regularização e ordem pública; 2) Estado democrático e cidadania, que abrange segurança e superação da violência, justiça e resolução de conflitos, e cidadania e participação social; 3) desenvolvimento social, que abarca o combate à pobreza e a inclusão produtiva, educação, acesso à informação, saúde, assistência social, e cultura, esporte e lazer.

Utilizando essa matriz conceitual, o planejamento de um sistema de transportes estaria primordialmente incluído na dimensão do desenvolvimento urbano, mas perpassaria também outras dimensões, visto que a questão dos transportes não envolve apenas aspectos físicos, mas também econômicos, sociais e institucionais.

O desafio das políticas públicas voltadas à integração urbana consiste em imaginar novas formas de relação e equilíbrio entre cidade, urbanidade e espaço público. Ou seja, o planejamento urbano integrado deve articular os sistemas estruturantes do espaço público, meio ambiente, mobilidade e centros de atividade, identificando âmbitos estratégicos de intervenção, com vistas à cidade que se quer para o futuro. E, dessa maneira, avançar no sentido de redefinir as estratégias e orientações de alocação dos investimentos de modo a buscar uma maior equidade na distribuição dos serviços, equipamentos e oportunidades na cidade, definindo um modelo que incorpore as áreas informais e segregadas ao contexto da cidade, e tratando os sistemas de mobilidade e transporte como uma estratégia de integração territorial.

No caso da urbanização de favelas, em primeiro lugar, é importante que haja um forte diálogo intersetorial e entre esferas de governo (municipal, estadual e federal) para evitar sobreposição de agendas e promover a otimização das decisões. Neste sentido, as políticas de urbanização de favela, devem ser planejadas de modo articulado com os programas de provisão de moradias em âmbito federal, estadual e municipal.

Segundo Abiko; Coelho (2009), para executar um planejamento integrado, na fase de diagnóstico, deve-se analisar as características de cada território, como inserção na malha urbana e na infraestrutura local, inclusão em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); situação ambiental e interferências para o entorno; riscos geológicos e de inundação; níveis socioeconômicos da população (renda, saúde, educação, violência); existência de outros programas ou ações e possibilidade de parcerias; histórico de investimentos públicos; adesão e mobilização da população local; demanda de movimentos sociais; recursos necessários e complexidade técnica da intervenção; condições legais e possibilidade de regularização fundiária, custo/ benefício de determinada intervenção, impacto no entorno e recursos disponíveis. Dessa forma, torna-se fundamental que os profissionais que participem do desenvolvimento e implementação de um projeto de urbanização de favelas sejam flexíveis, de modo a dialogar com os moradores locais, procurando identificar as demandas concretas e imediatas, levando-se em consideração o conhecimento local; além de apresentar capacidade de interagir de maneira interdisciplinar.

Além disso, não se pode desconsiderar o desafio de lidar com as redes informais de transporte pré-existentes em diversas favelas cariocas. Para enfrentar os obstáculos impostos pela falta de mobilidade e acessibilidade, os meios de transporte foram, muitas vezes, improvisados através de redes informais eventualmente com o apoio de políticos, milicianos e traficantes, fornecendo recursos e materiais, como é o caso das cooperativas de vans e moto-táxis. Ou seja, foi construído, ao longo do tempo, nessas áreas, um conjunto de práticas cotidianas para minimizar a falta de acesso às redes de infraestrutura e transporte; promovendo-se, assim, uma espécie de conexão auto-construída (não oficial), devido à falta ou insuficiência de

articulação às redes oficiais. Por vezes, essas redes alternativas apresentam maior eficácia ou flexibilidade que a formal (KLEIMAN, 2010). Assim, essas redes devem ser consideradas durante o planejamento de transportes, analisando-se as especificidades de cada área para encaminhar uma melhor solução.

4. REFLEXÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE INTEGRAÇÃO

A construção e utilização de indicadores têm sido amplamente praticadas como instrumento de monitoramento de políticas públicas, contribuindo para pensar determinados fenômenos e direcionar ações e recursos. Entretanto, é importante compreender que o indicador se propõe a apreender a realidade a partir de parâmetros específicos, apresentando desafios tanto em sua construção - Que variáveis selecionar? O que elas podem demonstrar? Como combiná-las? -; quanto em sua leitura - reconhecer que os indicadores não expressam a realidade de um fenômeno em sua totalidade, mas apenas contribuem para apreender parte das questões feitas pelo pesquisador, se caracterizando, portanto, como um recurso meio, e não um fim.

É amparado por essas premissas que se propõe uma reflexão, ainda que em caráter embrionário, acerca das questões relevantes para a criação de indicadores para mensurar a integração na dimensão da mobilidade urbana entre essas áreas e seus entornos. Pretende-se, através dos indicadores, observar as diferenças intra-territoriais da favela em termos de mobilidade e acessibilidade urbanas, além de captar os nexos, conexões dessas áreas com seus entornos. Com isso, será possível evidenciar que a localização espacial e sua posição relativa representam fatores geradores de diferença de mobilidade e acessibilidade urbanas, e, consequentemente, de acesso a recursos e oportunidades.

Neste sentido, as reflexões de Kleiman (2010) acerca da mensuração da eficácia das redes de infraestrutura urbana por meio da avaliação de algumas propriedades das mesmas podem ser de grande valia para a construção desses indicadores. As propriedades das redes de infraestrutura discutidas por Kleiman (2010) foram: conexidade, nodalidade, ubiquidade, simultaneidade e instantaneidade, homogeneidade, conectividade, adaptabilidade e cinética.

Segundo o mesmo autor, as redes de infraestrutura, dentre elas as de transporte, organizam e permitem o relacionamento físico e social dos elementos no espaço urbano. Essas redes territoriais distribuidoras de fluxos apresentam conexidade, que se refere à presença de conexões e relações entre os elementos (nós da rede). Essas articulações devem ser em número e qualidade suficiente (nodalidade). E é importante que apresentem caminhos alternativos para que não interrompa seu funcionamento diante de obstáculos ou bloqueios na rede. (conectividade).

As redes de transporte devem manter uma multiplicidade de relações entre os elementos do território, independente de sua localização, forma e grandeza (ubiquidade). As ligações entre os elementos devem poder ser realizadas simultaneamente, sendo interessante que sejam feitas no mínimo tempo possível (instantaneidade), pois, atualmente, este se tornou mais importante que a distância entre os elementos. O desejável é que o trânsito seja rápido, sem interrupções e homogêneo.

No Rio de Janeiro, por exemplo, há bloqueios de fluxo constantes que alteram a correlação espaço-temporal: algumas vias de alta velocidade de circulação costumam apresentar saídas viárias com menor largura, calçadas com paralelepípedos, lombadas, redutores de velocidade, radares eletrônicos de velocidade em locais inadequados. Outra característica fundamental em uma rede é a adaptabilidade, que consiste na capacidade de se adequar à demanda ao longo do tempo e à diversificação dos elementos que compõem o espaço urbano. Ou seja, a rede deve

ter capacidade de se readequar e se expandir espacialmente e em quantidade de fluxos que comporta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho pretendeu analisar de que maneira a acessibilidade e a mobilidade em áreas de favela podem contribuir para a diminuição da segregação socioespacial entre a favela e seu entorno, sendo fundamental, para isso, compreender as especificidades do projeto e implantação dos sistemas de transporte nessas áreas, tendo em vista que estas apresentam características próprias quanto à estrutura viária e outros elementos que ultrapassam o desenho.

É importante ressaltar que o sistema de mobilidade e transporte deve estar complementado com projetos urbanos integrados que potencializem o investimento realizado para mobilidade, a fim de que haja uma transformação urbanística e social desses territórios que cresceram de forma não formalmente planejada e que carecem de suporte em todos os componentes urbanos para alcançar um desenvolvimento territorial (espaços públicos, equipamentos urbanos, conectividade e proteção do meio ambiente); favorecendo, assim, sua integração com o entorno.

A idéia é fortalecer a discussão da necessidade de se construir um sistema territorial de transportes, que integre as áreas informais e segregadas aos seus entornos, criando cenário propício à equidade social. Neste sentido, propõe-se uma reflexão preliminar acerca da eficácia das redes de infraestrutura, que poderão auxiliar na construção de indicadores de integração na dimensão da mobilidade e acessibilidade urbanas das áreas de favela com seus entornos.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, A.; COELHO, L. de O. **Urbanização de favelas: procedimentos de gestão** Recomendações Técnicas HABITARE, Porto Alegre, Volume 4, 2009. Disponível em:
http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/completo_rt_4.pdf. Acesso em: 23 abr. 2012
- GOMIDE, A. **Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas** Texto para discussão nº 960, IPEA: Brasília, 2003. Disponível em: <http://brasil.indymedia.org/media/2006/12/369497.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2012
- GOMIDE, A. **Mobilidade e Pobreza Urbana**. Urban Age, Londres, dez 2008. Disponível em: http://urban-age.net/0_downloads/archive/_SA/14_NewsPaper_Essay_Gomide_por.pdf. Acesso em: 23 abr. 2012
- KLEIMAN, M. **Intervenções Públicas em favelas para dotação de redes de serviços de água e esgoto: perspectivas e limites de acesso ao mundo urbanizado** Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, Vol. 10, nº 1 e 2, p. 93-108, 2010. Disponível em:
<http://www.mackenzie.br/dhtm/seer/index.php/cpgau>. Acesso em: 23 abr. 2012
- PINHEIRO, M. B. **Avaliação da efetividade social das políticas de transporte**. Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, ANPET, Brasília, v.I, p.85-91, 1996
- RAIA JUNIOR, A. A. **Acessibilidade e mobilidade na estimativa de um índice de potencial de viagens utilizando redes neurais artificiais e sistemas de informações geográficas** São Carlos: Universidade de São Paulo, 2000
- SOUZA, M. L. de **O Desafio Metropolitano – Um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000
- VASCONCELLOS, E. A. **Transporte Urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001