

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO

organização
Adauto L. Cardoso
Rosângela M. Luft
Luciana A. Ximenes

LETRAPITAL



OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

**URBANIZAÇÃO
DE FAVELAS NO
RIO DE JANEIRO**

**URBANIZAÇÃO
DE FAVELAS NO
RIO DE JANEIRO**

organização

Adauto L. Cardoso
Rosangela M. Luft
Luciana A. Ximenes

LETRAPITAL

Copyright © Adauto L. Cardoso, Rosangela M. Luft,
Luciana A. Ximenes (Organizadores), 2023.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por meio impresso ou eletrônico,
sem a autorização prévia por escrito da Editora/Autor(es).

ORGANIZAÇÃO: Adauto L. Cardoso, Rosangela M. Luft,
Luciana A. Ximenes

EDITOR: João Baptista

REVISÃO: Pedro Paulo Machado Bastos

CAPA E PROJETO GRÁFICO: Thais Velasco

EDITORIAÇÃO: Luciana A. Ximenes

APOIO TÉCNICO: Alice Pina, Alice Nohl, Samuel Thomas Jaenisch

FOTO PARTE 1: Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil

FOTO PARTE 2: Luciana A. Ximenes

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

U64

Urbanização de favelas no Rio de Janeiro [recurso eletrônico] /
organização Adauto L. Cardoso, Rosangela M. Luft, Luciana A. Ximenes. -
1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

Recurso digital ; 22 MB

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-856-9 (recurso eletrônico)

1. Urbanização - Rio de Janeiro (RJ). 2. Favelas - Rio de Janeiro (RJ). 3. Livros
eletrônicos. I. Cardoso, Adauto L. II. Luft, Rosangela M. III. Ximenes, Luciana A.

23-83547

CDD: 307.3364098153

CDU: 364.682.44(815.3)

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

Observatório das Metrôpoles - IPPUR / UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão

CEP: 21.941-901 - Rio de Janeiro, RJ | Brasil

Tel. | Fax +55 21 3938 1950

www.observatoriodasmetrosoles.net.br

Letra Capital Editora

Tels.: +55 21 3553 2236 | 2215 3781

vendas@letracapital.com.br

organização
Adauto L. Cardoso
Rosangela M. Luft
Luciana A. Ximenes

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO

LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional



UFRJ



inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia



FAPERJ

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

13

PARTE 1

35

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: CONDICIONANTES POLÍTICAS, INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS

Adauto L. Cardoso, Rosângela M. Luft, Luciana A. Ximenes, Alice Pina, Alice Nohl

APRESENTAÇÃO E NOTAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA

39

ORIGENS DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

51

OS ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO NO RIO DE JANEIRO:

o incipiente papel desempenhado pelas três escalas federativas e suas medidas institucionais

73

A ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO:

uma agenda que se torna permanente e com protagonismo municipal

123

AS CAMADAS DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO:

consolidações, inovações, contradições e entraves

165

PARTE 2**HISTÓRIAS E MEMÓRIAS DA URBANIZAÇÃO
DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO**

-
- 237** **DA TOLERÂNCIA PRECÁRIA AOS PRIMEIROS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO:**
alterações e persistências nas formas de atuação do Estado nas favelas cariocas
Rafael Soares Gonçalves
-
- 269** **A URBANIZAÇÃO DA FAVELA MARCÍLIO DIAS. UM RELATO NOS “ANOS DE TRANSIÇÃO” DA POLÍTICA HABITACIONAL (1985-1986)**
Maria Lais Pereira da Silva
-
- 309** **REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS:**
notas sobre a experiência carioca no período de 1994 a 2005
Antônio Augusto Veríssimo
-
- 337** **URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO:**
permanência e instabilidade da política pública
Fernando Cavallieri
-
- 377** **AS MULTIFACES DAS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL (AEIS) NAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO RIO DE JANEIRO**
Rosângela M. Luft, Alice Pina,
Luciana A. Ximenes
-
- 423** **PLANEJAMENTO E ACESSO À MORADIA:**
uma discussão a partir dos planos diretores e Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) do Rio de Janeiro
Fabrício Leal de Oliveira

REFLEXÕES SOBRE AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (AEIS): **455**
instrumentos de controle de crescimento (ordenação?) das favelas?

Cristina Lontra Nacif, Ivan Zanatta Kawahara, Diego Perazzo, Paula Vitória Bezerra de Paiva

AVANÇOS E DESAFIOS NA URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM FACE DE UMA CAPACIDADE INSTITUCIONAL FRAGMENTADA **491**

Rosane Lopes de Araújo

A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E O SEU 'DAY AFTER': **511**
o problema da introdução da legislação de uso do solo em favelas "urbanizadas"

Alex F. Magalhães

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: **547**
o impacto da metodologia na efetividade do Programa Papel Passado no bairro Barcelos, da favela da Rocinha

Roberta Bernardi Athayde, Cintia Mariza do Amaral Moreira

SOBRE AUTORES **571**

INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento desigual e produtor de pobreza que caracteriza a história brasileira se expressou nas cidades pela expansão vertiginosa de favelas e periferias, territórios marcados pela deficiência de infraestrutura, de acesso a serviços públicos e pela precariedade habitacional. A superposição de desigualdades sociais (dentre elas, a de renda, trabalho e moradia) como fenômeno endêmico da urbanização brasileira foi denominada por Lucio Kowarik (1979) como “espoliação urbana”, conceito que visa a dar substância à existência de dois níveis de subordinação do trabalho: um que se dá no chão de fábrica e outro que ocorre no processo de autoprodução da moradia e do habitat popular.

A explosão da urbanização e da metropolização brasileira, configurando-se como uma “crise urbana”, ganhou ressonância pública a partir do final dos anos 1950, alcançando expressão política mais clara nas propostas debatidas no âmbito do I Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em 1963. A partir do rompimento institucional e político promovido pelo golpe militar de 1964, a crise urbana e habitacional vai ter como resposta política a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). No entanto, seja por conta do modelo econômico e institucional adotado pelo BNH na definição de seus programas habitacionais, seja pelo aprofundamento da desigualdade e da pobreza que caracterizaram o período militar, o fato é que o BNH não foi capaz de resolver a crise urbana. A produção de moradias, em conjuntos habitacionais de baixa qualidade e localizados em periferias distantes e sem subsídios diretos, manteve os

mais pobres fora das possibilidades de acesso à habitação. A “solução” adotada para as favelas – remoção e reassentamento em conjuntos em distantes periferias - revelou-se não apenas perversa como frustrada, uma vez que, em relativamente pouco tempo, as famílias retornavam para as favelas situadas em localidades mais centrais, “passando adiante” as unidades habitacionais dos conjuntos (VALLADARES, 2005).

O agravamento da crise urbana em contexto de redemocratização propiciou a emergência de novos atores sociais e políticos – os movimentos sociais urbanos – que, mobilizando contingentes expressivos de população de diferentes camadas sociais, deram visibilidade à crise urbana e questionaram o modelo de gestão hegemônico. Esse processo se apresentou de forma marcante em várias metrópoles e ensejou a formação de uma nova coalizão política progressista, articulando os movimentos sociais com entidades profissionais, setores progressistas da Igreja Católica e organizações sociais que atuavam como assessoras e parceiras dos movimentos. Esse processo fortaleceu e deu consequência às lutas urbanas, permitindo que se passasse do protesto e da reivindicação para a formulação de propostas e para a disputa da agenda da política urbana.

É particularmente relevante, nesse sentido, a emergência de ideias e propostas de políticas para as favelas. Após o fracasso reconhecido das remoções, retomou-se a bandeira da urbanização, à qual foi agregado o tema da regularização fundiária. Para além das experiências concretas de urbanizações pontuais que se desenvolveram em algumas cidades, duas novas concepções passaram a organizar a agenda da política para as favelas: a regularização fundiária plena e o zoneamento inclusivo, realizado principalmente por meio do instrumento urbanístico conhecido como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A proposta de regularização fundiária plena buscava ultrapassar o plano da titulação da terra, elemento fundamental para a garantia da segurança

de posse, agregando a regularização urbanística e edilícia, cuja realização depende da provisão adequada de infraestrutura, remanejamento do viário, eliminação ou mitigação de situações de risco e eliminação de situações de precariedade da moradia. Ou seja, a ideia de regularização fundiária plena envolve a articulação das soluções jurídicas para o problema da propriedade fundiária e para o problema da não conformidade dos assentamentos em relação aos padrões urbanísticos vigentes, com a urbanização de favelas e a promoção de melhorias nas unidades habitacionais.

As ZEIS, que se configuraram como um novo instrumento de uso de solo e também de gestão territorial, tiveram origem em experiências inovadoras desenvolvidas em algumas capitais brasileiras (como Recife e Belo Horizonte) (ROLNIK; SANTORO, 2013). As ZEIS se desenvolveram de forma mais acabada no Recife, onde, além de estabelecerem um novo padrão de zoneamento inclusivo, que resguardava os territórios populares de ameaças de remoção por conta de interesses imobiliários, promoviam um modelo de gestão participativa. A estrutura de gestão contava com forte presença de organizações sociais e técnicas, assessorando as comunidades, articuladas em um espaço global e coletivo de planejamento e gestão – o Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) (MIRANDA; MORAES, 2007; MORAES, 2020).

Pode-se afirmar assim que, a partir da década de 1980, instaura-se uma nova era em que ações do Estado nas favelas passaram a ser marcadas por programas ou políticas que colocavam como horizonte de ação a urbanização e a regularização plena a partir das iniciativas dos poderes municipais ou estaduais. No entanto, embora inovadoras, de maneira geral essas experiências não tiveram continuidade ou não conseguiram ganhar escala, variando ao sabor das mudanças da conjuntura política local, como ocorreu, por exemplo, na experiência de Curitiba (NUNES DA SILVA; SILVA; VASCO *et al.*, 2022a).

Na esfera federal, alguns programas permitiam o financiamento dos entes locais para o desenvolvimento de ações de urbanização de favelas e de regularização fundiária, mas o único momento em que se criou uma ação um pouco mais consistente nesse âmbito foi com o programa “Habitar Brasil BID” (HBB), lançado em 1999. Esse programa criou uma linha de financiamento específica, com forte subsídio e articulada a programas de desenvolvimento institucional, permitindo que os municípios se capacitassem para atuar nesse campo. Embora tenha sido um programa muito importante, o HBB não conseguiu ter continuidade e não atingiu uma abrangência maior em termos de escala. Seria apenas em 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em sua modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), que teríamos o primeiro grande programa de urbanização de favelas, com subsídio, escala e com abrangência regional.

Foi nesse contexto em que um conjunto de pesquisadores da rede Observatório das Metrópoles desenvolveu a pesquisa Direito à Cidade e Habitação, no âmbito do programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) “As Metrópoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”¹. Um primeiro momento dessa pesquisa se deu através do projeto “Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC,” desenvolvido sob a coordenação de Adauto Lucio Cardoso² e Rosana Denaldi³. O projeto teve como objetivo identificar e avaliar como o PAC-UAP, ao ser implementado em várias

1 Esta pesquisa contou com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) no âmbito do Programa Cientista do Nosso Estado.

2 Professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ).

3 Professora Associada da Universidade Federal do ABC e coordenadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos (LEPUR).

idades com características diferentes, apresentou resultados também diferenciados em termos de andamento, conclusão e qualidade das obras e serviços (CARDOSO; DENALDI, 2018).

A partir dos resultados desse balanço, buscou-se um aprofundamento do tema através da pesquisa “Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas”, coordenada por Madianita Nunes da Silva⁴, com apoio de Adauto Lucio Cardoso e Rosana Denaldi⁵. Esta pesquisa se debruçou sobre os casos de Rio de Janeiro, Curitiba, Santo André, Recife, Fortaleza, Campina Grande e Pelotas e desenvolveu um estudo e análise comparada sobre as trajetórias das políticas de urbanização de assentamentos precários desse conjunto de municípios. A metodologia foi baseada na sistematização de literatura já existente sobre os períodos analisados, complementadas com entrevistas com gestores e atores sociais e políticos com participação relevante nesse processo. Cabe ressaltar que as equipes locais agregavam pesquisadores com larga experiência no tratamento desse tema, o que facilitou bastante o desenvolvimento da investigação. Os resultados parciais eram discutidos em conjunto, através de reuniões virtuais⁶, buscando identificar convergências e especificidades dos casos analisados. Os resultados das pesquisas sobre cada cidade foram sistematizados pelas equipes locais em relatórios específicos e, posteriormente, em textos sintéticos publicados em uma coletânea (NUNES DA SILVA; DENALDI; CARDOSO *et al.*, 2022b)⁷.

4 Professora Associada da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

5 Assim como a anterior, esta pesquisa contou com apoio do CNPq e da FAPERJ.

6 Cabe ressaltar que este trabalho foi desenvolvido durante a pandemia da Covid-19, o que limitou significativamente as possibilidades de investigação.

7 Os relatórios de pesquisa estão disponibilizados nos websites das respectivas universidades e nos **websites** do LEPUR/UFABC e do Observatório das Metrópoles.

Nesse estudo mais aprofundado, foi possível identificar como o quadro político nacional, anteriormente descrito, influenciou várias cidades na adoção de uma nova maneira de tratar as favelas, deixando de lado os programas de erradicação e assumindo compromissos com a urbanização e com a regularização. Dentre esses municípios, destacou-se um grupo, denominado no estudo como “pioneiros”, nos quais foram realizadas experiências inovadoras, com diferentes modelos políticos e institucionais, passando a caracterizar modos específicos de desenvolver projetos e obras de urbanização e de regularização, e condicionando, em alguma medida, a forma como moradores de favelas, técnicos e mesmo agentes do setor privado se colocam em relação a essas ações.

Neste conjunto de experiências inovadoras está incluída a política habitacional do Rio de Janeiro, que teve no programa Favela Bairro a sua principal referência. A experiência carioca tem como principais antecedentes a mobilização popular que ocorreu na década de 1980 na Região Metropolitana, que atingiu até mesmo setores das camadas médias, que se organizaram por meio de associações de moradores articuladas na Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ). Também nos municípios periféricos, como Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São João de Meriti, essa foi a forma predominante de organização com o surgimento de federações municipais. Neste período, os moradores de favelas voltaram a se organizar também em associações que ganharam protagonismo e levaram à reorganização da Federação de Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ), que havia sido praticamente extinta pela forte repressão sofrida durante o período militar. Dois outros movimentos que emergiram nesse período foram o Movimento de Loteamentos da Zona Oeste do Rio de Janeiro, voltado para a regularização e a provisão de serviços para os loteamentos irregulares e clandestinos (VERÍSSIMO, 2005; LAGO, 1990) e o Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense, este último formado a partir da

articulação das federações municipais e que conseguiu promover fortes mobilizações pela melhoria do saneamento na região (PORTO, 2003). Essa mobilização política teve apoio da Igreja Católica, de organizações como os Sindicatos de Engenheiros e de Arquitetos, e de organizações da sociedade civil com forte presença na assessoria aos movimentos sociais urbanos como Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), dentre outras.

Nesse contexto, os primeiros governos eleitos no Rio de Janeiro na década de 1980 passaram a incorporar uma política urbana progressista em sua agenda, desenvolvendo programas inovadores. Destacam-se nesse sentido o Projeto Mutirão, desenvolvido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, e os programas Cada Família um Lote e o Núcleo de Regularização de Loteamentos, no âmbito do governo estadual. Já no final da década, na esteira das mudanças trazidas pela nova Constituição Federal, essas propostas se consolidam em elementos que estariam presentes na Constituição Estadual, nas Leis Orgânicas Municipais e nos planos diretores, aprovados no início da década de 1990. Configurou-se assim um novo arcabouço normativo que permitiu o desenvolvimento de políticas habitacionais que já se desenhavam em função da concepção do Direito à Cidade. Além disso, e não menos importante, todo o contexto de experimentações e de ações desenvolvidas na década de 1980 ensejaram a formação técnico-política de um grupo de profissionais que posteriormente iria se destacar como gestores dos novos programas habitacionais, particularmente na Prefeitura do Rio de Janeiro. A partir da década de 1990 até meados da década de 2010, a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro desenvolveu ações de urbanização de favelas e de regularização de loteamentos bastante efetivas, por meio do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (Proap-Rio), financiado com recursos do BID

e contrapartida local, sendo talvez a única cidade brasileira que conseguiu desenvolver uma política para as favelas abrangente e permanente.

Ao analisar a trajetória dos programas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, a equipe responsável pela pesquisa local foi capaz de realizar uma análise de longo curso e levantar material de importância significativa, tanto pela sistematização de informações originárias de diferentes fontes documentais, quanto pela produção de informações relevantes e inéditas obtidas através de longas entrevistas realizadas com gestores que acompanharam todo esse percurso histórico. Diante disto, a equipe entendeu que seria interessante utilizar o material do relatório final da pesquisa (então já divulgado) para subsidiar a produção de uma publicação, permitindo assim uma melhor circulação e difusão dos seus resultados. Para dar maior profundidade aos temas tratados, optou-se por convidar estudiosos, pesquisadores e gestores da política habitacional do Rio de Janeiro para, a partir da leitura crítica dos resultados da pesquisa, contribuir para esse debate. Considerou-se, nesse sentido, que seria relevante trazer para uma mesma publicação um conjunto de olhares que pudessem complementar as análises desenvolvidas pela equipe de pesquisa, seja por abordar essa mesma realidade por outros pontos de vista, seja por discutir com detalhes situações específicas que não cabiam no escopo da pesquisa e que, portanto, escaparam às análises desenvolvidas e publicadas até então por meio do relatório final.

O livro aqui apresentado tem sua estrutura dividida em duas partes. Na primeira, intitulada “Urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro: condicionantes políticas, institucionais e normativas”, são apresentados os resultados gerais da pesquisa por meio de textos organizados uma sequência histórica e analítica, mas que foram concebidos para que pudessem circular de forma independente. Assim, após a apresentação da pesquisa com detalhamento da sua metodologia, seguem quatro textos que irão rever aspectos específicos da trajetória da urbanização de favelas

na cidade do Rio de Janeiro, desde as origens, passando pelos momentos em que foram se construindo as estruturas políticas e institucionais que, no momento seguinte, iriam estruturar uma agenda que se tornaria permanente e que contaria com forte protagonismo do município. O último texto da primeira parte irá fazer uma discussão sobre os vários ciclos de intervenções em favelas na cidade a partir do conceito de camadas de urbanização, ressaltando como as intervenções, sempre incompletas e limitadas, acabam por se superpor em alguns territórios, compondo um processo de intervenção que tende a se perpetuar no tempo.

Na segunda parte, intitulada “Histórias e memórias da urbanização de favelas no Rio de Janeiro”, são apresentados textos de autores convidados, em uma sequência que procurou partir de discussões mais genéricas e de percursos históricos mais amplos para questões mais específicas e reflexões mais concentradas no tempo.

No primeiro texto, intitulado “Da tolerância precária aos primeiros programas de urbanização: alterações e persistências nas formas de atuação do Estado nas favelas cariocas”, Rafael Soares Gonçalves desenvolve uma análise histórica sobre a relação Estado-favelas, organizada a partir do conceito “tolerância precária”, originalmente utilizado para descrever a situação das favelas entre 1930 e 1960. A tolerância precária sugere uma situação de ambiguidade na relação Estado-favelas, baseada na proibição, na repressão e no controle e, ao mesmo tempo, na tolerância pela existência e mesmo pela ampliação das favelas na cidade. Característico da noção de tolerância precária era o fato de que as favelas, embora proibidas, não eram erradicadas, mas, ao mesmo tempo, não era permitida a transformação dos “barracos” em edificações de alvenaria, nem era permitido o acesso da infraestrutura e dos serviços urbanos aos territórios. No texto o autor mostra que esse padrão de relação entre Estado e favelas se modifica durante a era das remoções, quando as políticas de erradicação tendem a predominar. Na análise do período prioritariamente objeto da pesquisa,

que deu origem ao livro, ou seja do final dos 1970 até o final da década de 2010, o autor reconhece avanços no sentido de que as favelas ganham maior legitimidade e reconhecimento do seu direito de existir na cidade, todavia ressalta que, de alguma maneira, a tolerância precária continua a prevalecer.

Na sua análise, Gonçalves ressalta a importância da resistência dos movimentos de favelas, apoiados pela Igreja Católica, durante a fase das remoções, tendo como exemplo paradigmático o caso de Brás de Pina. Nesse sentido, essa reflexão se aproxima do tema tratado no capítulo seguinte, intitulado “A urbanização da favela Marcílio Dias. Um relato nos ‘anos de transição’ da política habitacional (1985-1986)”, de autoria de Maria Lais Pereira da Silva. Esse texto recupera importantes registros históricos referentes ao processo de regularização e de urbanização da favela Marcílio Dias, situada no Complexo da Maré, durante a década de 1980. A autora ressalta a importância da organização e da mobilização da população residente em Marcílio Dias e como essa mobilização levou à mudança das diretrizes de intervenção originais, que acabaram por se configurar como um projeto amplamente participativo, conduzido ainda no período do BNH – experiência singular que merece de fato ser mais bem conhecida e analisada.

O tema da participação é acionado também no texto intitulado “Regularização de loteamentos: notas sobre a experiência carioca no período de 1994 a 2005”, de autoria de Antônio Augusto Veríssimo, que remete a uma outra experiência marcante no Rio de Janeiro, a saber, a do Núcleo de Regularização de Loteamentos. Trata-se de um programa que, assim como a urbanização de favelas, também se sustentou durante um longo período, e que, particularmente na sua primeira fase, foi amplamente participativo. O autor ressalta a importância da articulação institucional agenciada para viabilizar o programa, assim como os avanços na dimensão normativa, particularmente no que diz respeito ao papel desempenhado pelas Áreas

de Especial Interesse Social (AEIS), como instrumento que organizava e viabilizava as intervenções públicas em áreas privadas, como é o caso dos loteamentos. O limite mais importante apontado por Veríssimo com relação a essa experiência diz respeito às mudanças no quadro político, que levaram o programa a assumir formatos mais clientelistas passando a ser atrelado a interesses particulares e enfraquecendo a dimensão participativa e democrática que o caracterizava na sua origem.

Paralelamente ao texto de Veríssimo, Fernando Cavallieri toma como objeto a trajetória do Programa Favela-Bairro no texto intitulado “Urbanização de favelas no Rio de Janeiro: permanência e instabilidade da política pública”. O autor ressalta a importância do programa em relação às políticas para favelas desenvolvidas anteriormente, rompendo com a tradição da realização de intervenções pontuais em favor de macroprojetos e também pela possibilidade de ampliação de escala das intervenções nas favelas, viabilizada pelo financiamento internacional. O autor destaca a importância da existência de um corpo técnico experiente na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o papel relevante das normativas estabelecidas pela Lei Orgânica Municipal e pelo Plano Diretor nas formas de organização e de implementação do programa e a relevância da articulação institucional entre os órgãos da Prefeitura envolvidos, propiciada pela forma matricial de organização da gestão do programa.

O conjunto de três textos que segue se dedica a olhar com mais detalhe o instrumento das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) em sua trajetória histórica na cidade do Rio de Janeiro. O primeiro deles, intitulado “As multifaces das AEIS nas políticas e programas de habitação social no Rio de Janeiro”, de autoria de Rosângela M. Luft, Alice Pina e Luciana Ximenes, ressalta como o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), concebido originalmente no plano teórico e legislativo como instrumento de ordenamento territorial destinado à democratização do acesso à terra urbanizada e à garantia de moradia digna, ganha, no

município do Rio de Janeiro, a designação de AEIS e assume papéis e finalidades múltiplas, nem sempre comprometidas com os objetivos idealizados em sua concepção. Segundo as autoras, uma característica fundamental das AEIS no Rio de Janeiro foi a de condicionante para a intervenção do poder público em territórios populares e para a realização de investimentos no âmbito de políticas e programas de urbanização e de regularização urbanística e fundiária, desde o Programa Favela-Bairro até os dias atuais. A pesquisa realizada identificou que contextos políticos e aspectos institucionais influenciaram as diferentes formas de emprego deste instrumento, conferindo à AEIS trajetórias e características peculiares.

No texto que se segue, intitulado “Planejamento e acesso à moradia: uma discussão a partir dos planos diretores e Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) do Rio de Janeiro”, Fabrício Leal de Oliveira propõe uma reflexão sobre o instrumento das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), como tradicionalmente regulamentadas no Rio de Janeiro, na garantia do acesso à moradia para a população de baixa renda. Sua análise se dedica aos planos diretores enquanto instrumentos de planejamento urbano, destacando o tratamento dado às AEIS para a efetivação de programas, investimentos e ações públicas. O autor trata dos Planos Diretores Municipais de 1992, de 2011 e o processo em curso em 2021 de revisão do Plano Diretor, concentrando-se em captar as mudanças de sentido e prioridade quanto à promoção do acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda. É proposta uma reflexão sobre até que ponto a ideia de “eficácia” pode ser mobilizada como um critério fundamental para a avaliação do planejamento ou das ZEIS/AEIS na promoção do acesso à moradia. Como pontuado pelo autor, a ênfase dada à eficácia na discussão sobre o planejamento urbano no Brasil pode ter como consequências a negligência da influência dos planos na afirmação de princípios, na legitimação de discursos alternativos ao discurso hegemônico ou

mesmo no desenvolvimento de políticas, projetos, ações e investimentos que venham a ser implementados. Pode levar ainda ao abandono das motivações para o enfrentamento às propostas pragmáticas que ajustam os planos e instrumentos segundo sua “viabilidade” de implementação. Assim, o autor defende que a eficácia é um argumento importante, mas não suficiente para a avaliação dos planos e instrumentos urbanísticos, não podendo ser avaliada fora dos contextos político, econômico e institucional que dão contornos às suas condições de possibilidade. É neste sentido que, analisando as AEIS na cidade do Rio de Janeiro, o texto aponta que, apesar dos inúmeros exemplos da ineficácia das AEIS como garantidoras do acesso à moradia, o reconhecimento social implícito na delimitação destas Áreas tem sido utilizado como argumento importante pelos moradores de territórios populares na luta contra a remoção, contra a violência e contra as restrições às suas possibilidades de organização.

Ainda dentro do tema das AEIS, Cristina Lontra Nacif, Ivan Zanatta Kawahara, Diego Perazzo e Paula Vitória Bezerra de Paiva desenvolvem uma releitura crítica da eficácia das AEIS, particularmente focando nas mudanças na regulamentação do instrumento. O texto “Reflexões sobre as Áreas de Especial Interesse Social na cidade do Rio de Janeiro (AEIS): instrumentos de controle de crescimento (ordenação?) das favelas?” analisa a experiência da aplicação das AEIS nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, resgatando os seus principais marcos e aprofundando-se sobre aspectos relevantes, especialmente a sua distribuição espacial, a participação do poder legislativo na sua definição e sua aplicação como instrumento de controle. Os autores ressaltam a importância das AEIS para a viabilização das políticas de urbanização de favelas, entretanto, ressaltam que, apesar da declaração como AEIS ser posta como condição para tais intervenções públicas, não foi garantido a esses territórios a realização de planos de urbanização, a efetivação da regularização fundiária e a permanência contra remoções. Ao analisarem as iniciativas de regulamentação das AEIS, os

autores chamam a atenção para a aplicação do instrumento no controle do uso e da ocupação do solo, definindo fortes restrições ao crescimento das favelas e adotando tratamentos homogêneos que vão de encontro à diversidade constatada entre as favelas. Assim, tais regulamentações são apontadas como retrocessos no reconhecimento das favelas como espaços legítimos de moradia e com reflexos negativos até mesmo sobre o controle urbanístico. O segundo aspecto abordado pelo texto é a expressiva participação do legislativo carioca no processo de implementação das AEIS. Uma vez que a aproximação do poder público com a população local seria um elemento fundamental para a demarcação das AEIS e para a definição de regras e padrões urbanísticos específicos, a capilarização dos vereadores nos territórios permitiria, em princípio, que os atos normativos estivessem mais de acordo com as reivindicações locais. Por outro lado, os autores destacam que esta participação do legislativo pode gerar negociatas, favorecer a formação de currais eleitorais e mesmo favorecer a produção imobiliária feita por milícias. Por fim, retomando os principais marcos da experiência de aplicação do instrumento da AEIS na cidade do Rio de Janeiro, o texto pontua a discussão em curso, desde 2021, de revisão do Plano Diretor. Neste processo destacam a proposta, recebida com estranhamento, de inclusão de Zonas Especiais de Interesse Social como um novo instrumento que seria criado e existiria paralelamente às AEIS.

Os três textos que se seguem, fechando a coletânea, se debruçam sobre o tema da regularização fundiária. No texto “Avanços e desafios na urbanização e regularização de interesse social em face de uma capacidade institucional fragmentada”, Rosane Lopes de Araújo desenvolve sua análise tomando como marco inicial o ano de 2009, momento em que expressivos recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal foram destinados para a urbanização de favelas, contemplando medidas destinadas às obras, ao trabalho técnico social e à

regularização urbanística e fundiária das áreas. As reflexões apresentadas no texto giram em torno dos avanços e desafios para a efetivação da regularização fundiária em áreas de favelas, ressaltando a fragmentação da capacidade institucional do município nesse setor, decorrente da falta de integração e de coordenação entre as políticas públicas municipais. Em seu trabalho, a autora põe em destaque as medidas adotadas e as dificuldades enfrentadas nos processos de regularização urbanística e fundiária, ressaltando os efeitos negativos que o planejamento estratégico municipal teve sobre os órgãos atuantes nesta área e, finalmente, o papel importante desempenhado pelas AEIS nas regularizações efetivadas.

Avançando na direção do debate sobre as dificuldades para a regularização urbanística em áreas de favelas, Alex Ferreira Magalhães, em seu texto “A urbanização de favelas e o seu *‘day after’*: o problema da introdução da legislação de uso do solo em favelas ‘urbanizadas’”, concentra-se sobre uma das decorrências dos projetos de urbanização: o desenvolvimento de um aparato legal regulatório do uso e ocupação do solo nas favelas ditas “urbanizadas”, isto é, que receberam intervenções a título de urbanização. Tomando como base pesquisa de campo e levantamento bibliográfico, o autor verifica que tal legislação tem se estruturado na esteira das ações de urbanização, sendo acompanhada de determinados instrumentos, manejados pelos poderes públicos, no sentido de viabilizar a sua implementação, redefinindo as regras que orientam o uso do espaço - seja ele “público” ou “privado”, o que, recorrentemente, envolve conflitos entre os agentes envolvidos. Tais conflitos explicitam distintos interesses que recaem sobre as favelas, bem como distintas formas de apropriação do território. A partir dessas percepções, o autor busca construir uma análise crítica das políticas regulatórias direcionadas às favelas, indagando a respeito de seu grau de compromisso com projetos democráticos e emancipatórios das classes populares. A análise é delineada pela percepção dos agentes envolvidos a respeito dos conflitos subjacentes à regulação das

favelas, além das concepções de favela e de cidade acionadas no processo de implantação das normas urbanísticas.

Por fim, o texto “Regularização fundiária: o impacto da metodologia na efetividade do Programa Papel Passado no bairro Barcelos, da favela da Rocinha”, de autoria de Roberta Bernardi Athayde e Cintia Mariza do Amaral Moreira, encerra a coletânea desenvolvendo uma análise crítica da metodologia do processo de regularização fundiária utilizada no projeto Rocinha Mais Legal, na cidade do Rio de Janeiro. As autoras partem da premissa de que a metodologia a ser adotada para os projetos de regularização fundiária tende sempre a apresentar elevado grau de complexidade em função da sua necessária multidisciplinaridade. A experiência discutida no texto foi desenvolvida a partir da implementação do Programa Papel Passado, que foi o primeiro programa federal de regularização fundiária, desenvolvido pelo Ministério das Cidades. Esse programa tinha a execução pela via judicial como sua forma de implementação, orientando-se pelo objetivo de propor ações judiciais e administrativas. Neste sentido, o texto mostra como o projeto Rocinha Mais Legal, iniciado no ano de 2004, teve sua execução impactada pela via judicial, comprometendo a sua efetividade. Em suas conclusões as autoras ressaltam que, a partir da avaliação dos limites dessa metodologia adotada no do Programa Papel Passado, o Ministério das Cidades promoveu uma mudança no meio de execução dos projetos de regularização fundiária que passaram do âmbito judicial para o extrajudicial a partir da promulgação da Lei Federal nº 11.977 de 2009, ampliando o papel exercido pelos municípios.

Na segunda metade da década de 2010 houve uma mudança significativa nos rumos da política urbana carioca, com o fim das políticas de urbanização de favelas. Após décadas de permanência das favelas na agenda política do Rio de Janeiro, estas perdem centralidade. Por outro lado, a população moradora de favelas teve crescimento expressivo neste

mesmo período e intensificaram-se os processos de remoções forçadas e de criminalização das soluções de moradia populares. Este quadro se tornou ainda mais problemático diante dos graves efeitos da pandemia de Covid-19, que teve início em 2020 (MIRANDA, 2021). As altas taxas de letalidade nas favelas e periferias evidenciaram a importância da melhoria das condições de vida nos territórios populares, tornada possível por políticas de urbanização. Além disso, as diversas iniciativas populares de enfrentamento à doença e os efeitos da crise sanitária nas favelas e periferias reforçaram o papel essencial das articulações, mobilizações e organizações locais, assim como da necessidade da elaboração de políticas públicas que reconheçam e incorporem tais potencialidades, avançando para além da participação popular restrita a que muitas vezes se limitaram.

A conjuntura recente, decorrente da crise política, econômica e civilizatória que marca o ciclo 2016-2022 certamente levou a um agravamento das condições de vida dessa população, já cotidianamente assaltada pela violência, pela fome, pelo desemprego e pela ameaça, sempre presente, de remoção. Acreditamos que as mudanças políticas que se avizinham, após as eleições de 2022, possam alterar esse quadro e que, mais uma vez, programas federais, estaduais e municipais venham a enfrentar o desafio de intervir nas favelas, buscando ampliar a segurança de posse, garantindo a permanência dessas populações em seus locais de moradia e melhorando as condições de vida da sua população. Nesse sentido, enquanto organizadores desta obra, acreditamos que os textos aqui reunidos podem ser de valia para se pensar alternativas que viabilizem o direito à moradia digna e o direito à cidade, de forma plena, para as populações mais vulnerabilizadas e, particularmente, para a população moradora de favelas.

Os organizadores.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, A. L. ; NUNES DA SILVA, M. ; DENALDI, R. "Apresentação". In: CARDOSO, A. L.; NUNES DA SILVA, M.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. 1a ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 7-24.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1979.

LAGO, L. C. **O Movimento de Loteamentos do Rio de Janeiro**. 1990. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

MIRANDA, L. (Org.). **As Metrôpoles e a Covid-19: dossiê nacional**. v. 2. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2022. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2022/02/Dossiê-COVID_v3_comISBN.pdf. Acesso em 1o fev. 2023.

MIRANDA, L.; MORAES, D. "O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo". In: CARDOSO, A. L. (coord.). **Habitação social nas metrôpoles brasileiras** - uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Coleção Habitare. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Cap. 11.

MORAES, D. A. Revisitando as zonas especiais de interesse social no Recife: limites e contradições para a gestão e regulação de favelas. **Oculum Ensaios**, v. 17, p. 1-18, 2020.

NUNES DA SILVA, M.; SILVA, M. B. L. ; VASCO, K. M. C. M. ; FURLAN, D. L. S. ; TEXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. "Os projetos de cidade e a cidade das favelas revisitando a experiência de Curitiba a partir da trajetória da política de intervenção em favelas". In: CARDOSO, A. L.; NUNES DA SILVA, M.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. 1a ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 263-294.

NUNES DA SILVA, M.; DENALDI, R.; CARDOSO, A. L. "Trajetórias de políticas municipais de urbanização de favelas. Análise comparada das experiências de Belo Horizonte, Campina Grande, Curitiba, Fortaleza, Pelotas, Recife, Rio de Janeiro e Santo André". In: CARDOSO, A. L.; NUNES DA SILVA, M.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. 1a ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 25-68.

PORTO, H. R. L. **Saneamento e cidadania: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na baixada fluminense**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras**: Trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

VALLADARES, L. do P. **A Invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

VERÍSSIMO, A. A. **Parcelamento do solo na cidade do Rio de Janeiro**: um estudo sobre a produção informal da década de 40 aos anos 90. 2005. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.



REMOÇÃO DA FAVELA DO TURANO EM MARÇO DE 1965, NA ZONA NORTE DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, EM ACERVO DO JORNAL CORREIO DA MANHÃ.



CONJUNTO DE MORADIAS PROVISÓRIAS NA FAVELA DE MANGUINHOS, EM JANEIRO DE 1972, EM ACERVO DO JORNAL CORREIO DA MANHÃ

**URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:
CONDICIONANTES POLÍTICAS,
INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS**

PARTE 1

ADAUTO L. CARDOSO
ROSANGELA M. LUFT
LUCIANA A. XIMENES
ALICE PINA
ALICE NOHL

Adauto L. Cardoso é doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), coordenador nacional do projeto “Direito à cidade e habitação” e do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles.

Rosângela M. Luft é doutora em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito Público pela Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. É professora adjunta do IPPUR/UFRJ e coordenadora do grupo de pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDiMob).

Luciana A. Ximenes é doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ, mestra pelo mesmo instituto, pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade, da rede Observatório das Metrópoles.

Alice Pina é mestra em Urbanismo pelo PROURB/UFRJ e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ. É pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade, da rede Observatório das Metrópoles e professora substituta no Instituto Federal Fluminense – campus Maricá.

Alice Nohl é advogada e Pesquisadora, Mestre em Direito da Cidade pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, Especialista em Direito Urbanístico pela PUC Minas, Pós-graduada em Gestão de Cidades pela Uninove-SP.

**APRESENTAÇÃO E NOTAS
METODOLÓGICAS DA PESQUISA**

Este capítulo e os demais consecutivos da primeira parte deste livro têm origem na pesquisa desenvolvida ao longo dos anos de 2019 a 2021, intitulada “Capacidade institucional e estrutura jurídica-normativa para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente na cidade do Rio de Janeiro”. Esta pesquisa teve como objetivo central evidenciar e analisar a capacidade institucional e a estrutura jurídico-normativa do município para a execução de programas e projetos de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro¹. Foram definidos como objetivos específicos: (a) identificar as relações, continuidades e rupturas entre as políticas de intervenção em favelas e demais assentamentos precários na cidade do Rio de Janeiro ao longo da trajetória local; (b) avaliar como se desenvolveu - progressiva ou regressivamente - a capacidade institucional e de implementação de tais políticas; (c) verificar a efetividade dos instrumentos de regularização fundiária; (d) e identificar as limitações e potencialidades da estrutura jurídica-normativa que deu suporte às políticas em foco.

A partir dessa abordagem geral, a pesquisa pretendeu aprofundar a discussão sobre a aplicação do instrumento das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) na cidade do Rio de Janeiro. Considerando os

1 O recorte temático e suas ênfases estão alinhados à abordagem pactuada com os parceiros da pesquisa a nível nacional. Esta opção metodológica exigiu que fossem tratados de forma mais breve temas importantes e consolidados no campo dos estudos sobre favelas cariocas, como movimentos sociais, associativismos, violência urbana e condições de vida da população em escala microssocial.

potenciais deste instrumento urbanístico para a democratização do acesso à terra urbanizada e a garantia da segurança da posse, a pesquisa buscou caracterizar e avaliar as suas limitações e potencialidades como suporte à política e aos programas de intervenção em favelas cariocas. Para tanto, buscou-se avançar na compreensão da trajetória de aplicação e consolidação do instrumento das AEIS na cidade do Rio de Janeiro

A utilização de mecanismos legais para a implementação de políticas e programas habitacionais para a população de baixa renda tem, entre seus marcos federais, a Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766/79 (Lei Lehmann), que previu, em seu artigo 40, a possibilidade de regularização de loteamentos clandestinos ou irregulares pelo poder público municipal. A ampliação de alternativas jurídicas para regularização urbanística e fundiária se estabelece, em âmbito federal, com a Lei nº 9.785/1999, com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e com as Leis nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas) e nº 13.465/2017 (Regularização Fundiária Urbana – REURB). No entanto, diversos municípios brasileiros desenvolveram instrumentos jurídico-urbanísticos para a realização das políticas habitacionais que acabaram servindo de referência para o desenvolvimento da legislação nacional.

Municípios como Belo Horizonte (Minas Gerais), Recife (Pernambuco) e Diadema (São Paulo) experimentaram ao longo das décadas de 1970, 1980 e início da década de 1990 instrumentos urbanísticos de ordenamento territorial para caracterizar áreas da cidade nas quais deveriam se aplicar regras de uso e ocupação do solo específicas, voltadas para a democratização do acesso à terra, buscando garantir o direito à moradia digna para todos. O município do Rio de Janeiro compõe este quadro, incorporando AEIS em seu Plano Diretor em 1992. Essas experiências pioneiras seriam referências para o que se consolidaria anos mais tarde, no

Estatuto da Cidade, como o instrumento urbanístico das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Independentemente das variações de nomenclatura entre a legislação federal e as experiências locais (como zonas, áreas e setores de interesse social), todas compartilham do mesmo sentido. Trata-se de mecanismos de zoneamento urbano empregado para fins de regularização urbanística e fundiária, para a promoção de moradia social, para reconhecimento de territórios populares e para o suporte ao planejamento de políticas públicas e o enfrentamento à insegurança da posse. Cabe destacar ainda que tais avanços no sentido do zoneamento urbano inclusivo são importantes conquistas da forte mobilização popular em prol da reforma urbana e do direito à moradia. Eles têm o processo da Constituinte de 1988 como marco, com a inclusão do capítulo dedicado à política urbana.

1. NOTAS SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

Adotamos o município do Rio de Janeiro como recorte espacial da pesquisa, estabelecendo as pontes necessárias com as demais escalas para elaboração das análises ao longo da pesquisa. A investigação concentra-se sobre as favelas cariocas, compostas por mais de 420.000 domicílios e com uma estimativa de quase 1.400.000 moradores (IBGE, 2010)², e inclui ainda os loteamentos populares marcados pela irregularidade urbanística

2 A Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro possui um registro de favelas mais completo do que o realizado pelo censo demográfico do IBGE, que desconsidera em sua classificação de "aglomerado subnormal" os núcleos residenciais com menos de 50 domicílios. Essa diferença na forma de conceituar os assentamentos precários resultou em algumas divergências nos números apresentados pelas duas fontes. O Sistema de Assentamentos de Baixa Renda da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (SABREN) possui em seu cadastro 1.018 favelas que totalizam 440.552 domicílios. O IBGE, por sua vez, contabilizou em seu último censo demográfico 763 aglomerados subnormais que totalizavam 426.965 domicílios.

e fundiária que se constituíram como forma de moradia de uma ampla parcela da população da cidade, especialmente na sua zona oeste.

As favelas cariocas têm origem ainda na virada do século XIX para o século XX e, desde então, seguem se expandindo. A mostra mais recente disso é que, entre 2000 e 2010, a população de favelas aumentou 19% enquanto a média da população da cidade ficou em 5% (IPP, 2012). O número expressivo de moradores de favelas e a longa trajetória de consolidação destes espaços na cidade reforçam a importância dos estudos sobre as políticas habitacionais e o papel central do município no planejamento urbano.

Os esforços da pesquisa concentram-se sobre o recorte temporal que vai da década de 1980 até o ano de 2016. Como estratégia analítica, optou-se por organizar a análise e sua exposição a partir de uma periodização composta por três ciclos, cujas temporalidades são demarcadas em função de marcos políticos e institucionais relevantes. Para as relações estabelecidas entre Estado e as favelas cariocas, a década de 1980 conforma-se como um momento de profundas mudanças, refletindo no campo jurídico e governamental, alterando as políticas públicas habitacionais, as estruturas administrativas dedicadas a ações nessas áreas da cidade e os marcos normativos que regem o espaço urbano. Estão presentes nessa década os princípios da consolidação do histórico de políticas voltadas para a urbanização e promoção de melhorias em favelas na cidade do Rio de Janeiro, além do destaque à atuação do poder público local na regularização de loteamentos populares por meio do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL)³. A pesquisa aprofundou-se na década de 1990 e início dos anos 2000, quando houve a institucionalização de questões significativas

3 Foi realizado um breve resgate dos antecedentes das políticas habitacionais na cidade do Rio de Janeiro anteriores à década de 1980, especialmente aquelas voltadas para as favelas e consideradas essenciais para a reflexão crítica sobre a trajetória que se segue.

e o fortalecimento da capacidade administrativa do município voltada para a urbanização de favelas. Dentre elas, destacam-se a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), a vigência do Plano Diretor Municipal⁴ no qual são regulamentadas as AEIS e a formulação do Programa Favela-Bairro. Por fim, é no ciclo recente quando a pesquisa avança com maior fôlego, tendo como marcos iniciais o acirramento dos conflitos urbanos alinhados ao “ciclo olímpico” (2009-2016) e o desenvolvimento dos grandes programas de investimento do Governo Federal, destacando-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PMCMV. Para tanto, são tomados como importantes subsídios os resultados da pesquisa intitulada “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas” (CARDOSO; XIMENES; PATRICIO *et al.*, 2018), que se dedicou a analisar a urbanização de favelas por meio do PAC na cidade do Rio de Janeiro.

Desta forma, a pesquisa buscou levantar e analisar fatores que determinaram o desenvolvimento da capacidade institucional e da estrutura jurídica-normativa para a implementação de políticas habitacionais, especialmente da urbanização de favelas, na cidade do Rio de Janeiro a partir da década de 1980. Tomamos como premissa que o Estado abriga tensões e disputas de poder, fazendo com que suas práticas e normas sejam produto e parte desta condição, acumulando conformações diversas ao longo do processo histórico que atravessam. Por tanto, as medidas analisadas são indissociáveis dos quadros mais recentes de relacionamento entre Estado e favela, assim como corroboram para uma compreensão mais ampla das condições necessárias para a efetivação de direitos nesses territórios.

4 O Plano Diretor Municipal foi aprovado no último ano da gestão de Marcello Alencar (então filiado ao PDT), em 1992, tendo grandes implicações nas ações da Prefeitura desde então.

Cabe ressaltar que a periodização e a caracterização dos ciclos aqui apresentadas são esquemáticas (adotadas como recursos expositivos de análise), uma vez que, em um olhar mais detido, a relação entre Estado e favelas é sempre muito mais ambígua e complexa, com tendências diversas se combinando dentro de cada ciclo. Assim é que, mesmo no contexto de implementação de grandes programas de investimento do Governo Federal, quando se mobilizou o maior volume de recursos públicos para urbanização de favelas na história da cidade do Rio de Janeiro, ocorreriam conjuntamente remoções forçadas que também atingiram números importantes e que atualizam a discussão em torno deste tensionamento (CARDOSO; JAENISCH; MELLO *et al.*, 2015).

Teve importante papel para a pesquisa a realização de levantamento e revisão de literatura do campo sobre as políticas locais de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. Somam-se ainda as produções acadêmicas sobre as políticas habitacionais de modo mais amplo e aquelas voltadas para os loteamentos populares. Diante do interesse em aprofundar a análise da capacidade institucional e estrutura jurídica-normativa para a implementação de políticas de urbanização de favelas na cidade, foi então constituído um banco de dados da pesquisa no qual estes instrumentos foram sistematizados. A partir de pesquisa documental, os marcos normativos vigentes que tratam das AEIS na cidade do Rio de Janeiro tiveram suas principais informações tabuladas, a saber: os territórios sobre os quais incidem (identificados a partir da denominação das AEIS instituídas), endereço e bairro, data de criação, esfera de autoria, partido político do autor, e possíveis alterações ou modificações posteriores⁵.

5 O levantamento desses instrumentos se deu por meio de busca no site da Câmara de Vereadores da cidade do Rio de Janeiro por leis ordinárias e complementares que contivessem em seu texto a expressão "área de especial interesse social" ou "AEIS". Foram também pesquisados os decretos expedidos pelo Poder Executivo Municipal que contivessem tais expressões no **website** <http://decretosmunicipais.rio.rj.gov.br/>. Esse levantamento foi complementado ainda pela busca no site leismunicipais.com.br.

Assim, foram sistematizadas leis complementares e ordinárias, tanto com o projeto de lei de origem no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo Municipal⁶, e decretos regulamentadores, adotando como recorte temporal o período entre 1992 e 2020. Esse banco de dados foi ainda georreferenciado, possibilitando a espacialização dos marcos normativos na cidade do Rio de Janeiro⁷.

A opção pela consolidação de uma base de dados própria da pesquisa se deve ao interesse em aprofundar a análise das legislações incidentes, adotando marcadores específicos, e às dificuldades encontradas na consulta às bases disponibilizadas publicamente (apesar da expressiva aplicação desse instrumento e da relevante capacidade administrativa da gestão municipal). A partir de consulta ao SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda) – plataforma virtual disponibilizada pela Prefeitura e dedicada às áreas reconhecidas oficialmente como favelas –, verificou-se que, dentro do universo de 1.108 favelas, as AEIS incidiam sobre 257 favelas⁸. Já em relatório técnico elaborado e divulgado também pela Prefeitura (PCRJ, 2014), haviam sido identificadas 925 AEIS divididas entre quatro categorias: favelas (313), loteamentos (592), conjuntos habitacionais (8) e assentamentos na cidade (4); além de um grupo de AEIS sem informações (8). Esse relatório apresenta ainda um

6 Para as AEIS com origem no Poder Legislativo Municipal, foram tabulados ainda os Vereadores autores do instrumento e Projetos de Lei.

7 Agradecemos a contribuição de Fernanda Petrus, Ranieri Barbosa e Samuel Thomas Jaenisch na produção da base de dados. Agradecemos ainda a Naggila Frota e Jéssica Chaves pela contribuição na produção dos mapas temáticos georreferenciados.

8 Quando se correlacionam AEIS com favelas, deve-se observar que estas duas unidades de análise não possuem equivalência no território, visto que existem favelas que em sua extensão são atingidas por mais de uma AEIS. Ao mesmo tempo, existem AEIS cuja delimitação abrange mais de uma favela. Ressalta-se ainda que essas informações de consulta ao SABREN datam de 2020, podendo haver atualizações posteriores.

conjunto significativo de informações sobre as AEIS (como formas de demarcação, datas de criação e distribuição por bairros). As divergências entre os universos nas duas fontes públicas consultadas e a escassez de informações complementares foram definidoras da escolha metodológica pela elaboração de base de dados própria que, apesar de também sujeita a lacunas, foi informada e orientada pelos objetivos da pesquisa.

Para subsidiar a análise e qualificar informações, foram realizadas entrevistas com gestores públicos e técnicos que tiveram papéis relevantes na trajetória das políticas de urbanização e regularização urbanística e fundiária de favelas cariocas e loteamentos populares ao longo do período em estudo⁹. Além dessas entrevistas, foram realizadas consultas a interlocutores qualificados sobre questões pontuais que surgiram ao longo da pesquisa.

Após a conclusão do relatório final de pesquisa, todos os entrevistados foram convidados a participar de um fórum de debate realizado com o objetivo de socializar e difundir os resultados da pesquisa e vencer possíveis imprecisões. Também foram convidados para esse fórum alguns pesquisadores do campo com os quais a pesquisa estabeleceu diálogos. Tendo em vista a realização desta pesquisa em rede nacional, foi parte importante dos processos metodológicos a realização de oficinas com as demais equipes envolvidas e a coordenação nacional, com compartilhamento e debates coletivos de resultados preliminares e finais¹⁰.

Ainda como forma de difusão científica e de incidência no debate público, os resultados foram compartilhados em espaços constituídos pela

9 As informações obtidas por meio de entrevistas e utilizadas em produtos da pesquisa foram validadas em consulta posterior aos entrevistados, tendo sido feitos ajustes e correções pontuais. Agradecemos a todos os entrevistados pela disponibilidade e pelas informações valiosas compartilhadas com a pesquisa.

10 A metodologia adotada para a pesquisa em âmbito nacional é apresentada de forma mais densa em Nunes da Silva, Cardoso e Denaldi (2022).

sociedade civil organizada, como o Fórum Popular do Plano Diretor do Rio de Janeiro, e espaços com presença do poder público local como o Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR) – órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil. Esses momentos foram ricos para a elaboração de reflexões da pesquisa, resgatando e pondo em perspectiva seus princípios norteadores e suas análises em diálogo com a conjuntura atual.

É importante salientar que os caminhos metodológicos da pesquisa foram afetados dada a conjuntura imposta pela pandemia da Covid-19 a partir de março de 2020. Diante da necessidade de isolamento social e intensificação dos cuidados, as atividades de pesquisa foram mantidas em formato remoto, sendo continuamente ajustadas para se adequar às condições e possibilidades de trabalho da equipe. Assim, reuniões de trabalho, entrevistas com gestores, momentos de trocas e debates sobre a pesquisa foram realizados exclusivamente em formato remoto desde então.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; MELLO, I.; GRAZIA, G. A retomada das remoções no Rio de Janeiro e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: XVI Encontro da ANPUR, 2015, Belo Horizonte - MG. **Anais... XVI ENANPUR**, 2015. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. A.; JAENISCH, S. T. "O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: Caracterização das intervenções e arranjos institucionais". In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v. 1, p. 107-138.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS (IPP) CAVALLIERI, F.; VIAL, A. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010**. Coleção Estudo Cariocas. 2012.

NUNES DA SILVA, M.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. "Trajetórias de políticas municipais de urbanização de favelas: análise comparada das experiências de Belo Horizonte, Campina Grande, Curitiba, Fortaleza, Pelotas, Recife, Rio de Janeiro e Santo André". In: NUNES, M. S.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, v. 1, p. 25-68.

**ORIGENS DAS POLÍTICAS DE
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA CIDADE
DO RIO DE JANEIRO**

As favelas fazem parte da paisagem carioca desde finais do século XIX, tendo consolidado sua presença na cidade ao longo do século XX, constituindo-se como uma das expressões mais significativas das desigualdades estruturais que marcaram o processo de crescimento e urbanização da cidade do Rio de Janeiro. São resultado de um padrão histórico de desenvolvimento, que manteve altos níveis de desigualdade social, com parcelas significativas da população com acesso limitado a serviços públicos e a direitos básicos de cidadania. Dentre eles, destacam-se o acesso à moradia digna e ao saneamento. Parte da população permaneceu sem conseguir acessar o mercado formal de moradia tanto pela impossibilidade das famílias em arcar com as garantias necessárias para os escassos financiamentos habitacionais, quanto pela ineficácia das políticas públicas em atender plenamente as demandas desses setores da população (CARDOSO, 2007).

As favelas se formaram inicialmente através da ocupação de terras mantidas fora do mercado formal – com ou sem a permissão do proprietário, seja a terra de origem pública, seja a privada –, principalmente em terrenos localizados em encostas ou áreas alagadiças e que não ofereciam garantia de liquidez ou de um padrão de rentabilidade mínimo (CARDOSO, 1989). As primeiras ocupações foram registradas nos arredores do centro da cidade, mas logo passaram a ocorrer também nas demais regiões, acompanhando as frentes de expansão urbana. Atualmente, elas estão distribuídas por todo o território de forma bastante heterogênea, e abrigam cerca de um quinto da população da cidade (IBGE, 2010).

O surgimento desta forma de moradia popular, sua persistência e consolidação ao longo do tempo devem ser compreendidos ainda a partir da forma como “as relações raciais grafam o espaço, constituem-se no espaço e com o espaço” (DOS SANTOS, 2012, p. 38). Em uma leitura espacial das relações raciais, estruturais à sociedade brasileira, podemos reconhecer as favelas cariocas como expressões da segregação socioespacial de base racial, sendo local de moradia de uma população majoritariamente negra frente à sua exclusão das áreas formais e mais valorizadas da cidade, que seguem em processo contínuo de branqueamento.

A ação do Estado é parte essencial desse histórico de consolidação das favelas na cidade do Rio de Janeiro, sendo marcado por aparentes contradições em torno da necessária manutenção desta população em condições precárias de vida e de subalternização, de modo a garantir os processos de reprodução do capital e de crescimento segregado da cidade, sem que a essa parcela da população seja concedido o direito à cidade que constroem (GONÇALVES, 2007). De forma sintética, podemos resumir as principais tendências da relação entre o Estado e as favelas em cinco períodos, cada um deles dominado ou hegemônico por uma tendência que caracteriza centralmente esta relação:

1. Invisibilidade. De finais do século XIX até a década de 1930, a favela não era reconhecida como um problema, aparecendo esporadicamente em notícias de jornal ou em crônicas literárias, sendo tratada normalmente, quando aparecia, como um problema de polícia e uma questão de ordem sanitária;
2. Controle, Contenção, Repressão, Tolerância. Da década de 1930 até o ano de 1962, com a alternância e ambiguidade entre ações de repressão e tolerância;
3. Repressão e remoção. Entre 1962 e 1974, com a remoção integral de grandes favelas e de forma muitas das vezes violenta, envolvendo ações pontuais de melhoramentos em alguns casos;

4. Tolerância e integração subordinada. Entre 1974 e 1988, com a diminuição das grandes ações de remoção e o início da luta pelo reconhecimento das favelas como espaços legítimos de moradia e sociabilidade;
5. Reconhecimento e integração. De 1988 até os dias de hoje, com avanços na legislação que passou a dar mais segurança jurídica aos moradores de favela e consolidação das políticas de urbanização e regularização fundiária. Nesse período, várias iniciativas foram tomadas pelas administrações municipais para promover melhorias habitacionais nesses espaços, mas as remoções continuaram presentes enquanto uma ameaça latente e algumas vezes como prática de governo ou do Judiciário.

Essa cronologia indica que as políticas efetivas de urbanização e regularização fundiária de favelas são um fato recente na história da cidade. Até a década de 1930, as favelas permaneceram relativamente ignoradas pela opinião pública e pelo poder público, quando então foram “descobertas” ou mesmo “inventadas” pelos órgãos governamentais e por setores da academia (VALLADARES, 2005). A primeira fonte legal que reconhece as favelas como parte dos problemas habitacionais da cidade é o Código de Obras do Distrito Federal de 1937. Inspirado nas recomendações do Plano Agache, ele previa a construção de “cidades-satélites” junto às áreas industriais da periferia para abrigar a população pobre com a progressiva eliminação dos “núcleos insalubres” existentes nas áreas centrais¹. O Código (também conhecido como Decreto n°

1 Em 1927, após anos de debate na imprensa sobre a necessidade de um plano para a cidade, o prefeito do Rio de Janeiro convida o urbanista francês Alfred Agache para a sua realização. O plano só é concluído três anos depois, mas a sua entrega é atrasada por conta das intensas mudanças políticas decorrentes da Revolução de 1930. Em 1932 é formada uma comissão para avaliar a consistência técnica do plano. Com a aprovação do plano pela comissão, ele passa a ser utilizado pela Prefeitura como referência para a realização de obras, tendo algumas de suas sugestões sido incorporadas ao Código de Obras do Distrito Federal. Ver a respeito Stuckenbruck (1996).

6.000) condenava as favelas por sua insalubridade e proibia reformas ou a construção de casas nos núcleos já existentes, que deveriam ser substituídas por “núcleos de habitação de tipo mínimo” mediante a construção de “habitações proletárias” (VALLADARES, 1978; MACHADO DA SILVA; FIGUEIREDO, 1981).

Embora o Código de Obras proibisse expressamente a permanência e o crescimento das favelas, ele não desencadeou uma política efetiva de erradicação de favelas ou “desfavelamento”, particularmente em relação a favelas que ocupavam terrenos públicos. Porém, ele expressou de forma clara uma ambiguidade que permaneceu presente por um longo tempo na história da relação entre o poder público e as favelas na cidade do Rio de Janeiro: de um lado, a implementação de políticas de controle e contenção, de outro, a leitura de que o custo de uma política mais agressiva de remoção seria financeira e politicamente inviável. Isso sustentou uma certa tolerância diante da existência das favelas na cidade, inclusive com a realização de pequenas melhorias pontuais em alguns assentamentos. Tolerância que, no entanto, sempre se sustentou na reafirmação da ilegalidade desses assentamentos, conforme ressalta Gonçalves (2013):

Em um quadro político marcado por relações clientelistas, as favelas adquiriram progressivamente um status jurídico *sui generis*: toleradas mas jamais consolidadas. Essa espécie de vazio jurídico constitui uma fronteira simbólica e institucional que define as favelas como territórios urbanos ao mesmo tempo marginais e estruturantes da cidade (GONÇALVES, 2013, p. 122).

Figura 1. Vista do Parque Proletário da Gávea.



Fonte: Arquivo Público do estado de São Paulo (jornal Última Hora, dezembro de 1954) apud Rodrigues (2014).

Os Parques Proletários podem ser caracterizados como uma política marcada por um viés normativo, com pretensões de disciplinar o comportamento dos moradores das favelas a partir de procedimentos “educativos” ou mesmo “civilizatórios”, voltados para a adequação de suas práticas a um suposto estilo de vida urbano (LEEDS; LEEDS, 1978). Algo que reproduzia muitos dos estigmas e estereótipos que estavam colocados em relação a essa população nesse período. O texto de apresentação do primeiro censo voltado para as favelas da cidade do Rio de Janeiro – realizado pelo IBGE em 1948 – deixa clara a manifestação do racismo que orientava as análises oficiais sobre essa população, à qual

era imputada a culpa por sua própria condição de vida apoiando-se em discursos com pretensões científicas.

O preto, por exemplo, via de regra não soube ou não pôde aproveitar a liberdade adquirida e a melhoria econômica que lhe proporcionou o novo ambiente para conquistar bens de consumo capazes de lhe garantirem nível decente de vida. Renasceu-lhe a preguiça atávica, retornou a estagnação que estiola (...) como ele todos os indivíduos de necessidades primitivas, sem amor próprio e sem respeito à própria dignidade — priva-se do essencial à manutenção de um nível de vida decente, mas investe somas relativamente elevadas em indumentária exótica, na gafeira e nos cordões carnavalescos (IBGE *apud* VALLADARES, 2005, p. 65)

No mesmo ano, Carlos Lacerda publica uma série de artigos no jornal *Correio da Manhã*² sobre as favelas da cidade intitulada de “A Batalha do Rio”. Essa “batalha” consistiria em uma campanha cívica, propondo a mobilização da sociedade e do poder público para promover a melhoria da qualidade de vida da população das favelas e a progressiva extinção desses espaços. Proposta que ressalta a importância de implementar uma ação política imediata para enfrentar a questão habitacional e a pobreza, considerando que a população favelada estaria exposta a influências políticas de esquerda devido à sua situação de precariedade (GONÇALVES, 2013).

Esse medo em relação a uma suposta “ameaça comunista” seguiu alimentando ações nas favelas nas décadas seguintes. Na mesma linha, foi criada em 1947 a Fundação Leão XIII, fruto de uma parceria entre a

2 Carlos Lacerda foi uma das mais importantes figuras políticas da cena nacional e do Rio de Janeiro entre o pós-guerra e o golpe de 1964. Em 1954, foi um dos principais responsáveis pelas ameaças de deposição do Presidente Getúlio Vargas e que desaguaram em seu trágico suicídio. Lacerda tornou-se uma das referências das correntes políticas conservadoras no país, como a principal liderança da União Democrática Nacional (UDN) carioca. Jornalista, escrevia no *Correio da Manhã*, jornal carioca que partilhava também de uma posição à direita do espectro político, tendo, do lado oposto, a *Última Hora*, dirigido por Samuel Wainer. Ver, a respeito, MOTTA, 2004.

Prefeitura Municipal e a Arquidiocese do Rio de Janeiro. Seu objetivo era atuar nas favelas da cidade em áreas como educação, saúde e habitação, sendo responsável pela administração de centros sociais implantados pelo poder público. A Fundação Leão XIII chegou a desenvolver um conjunto de intervenções para melhorar alguns núcleos habitacionais considerados precários, sempre ressaltando que essas iniciativas não tinham o interesse de consolidar o assentamento, o que era considerado inadmissível nas concepções da época (GONÇALVES, 2013). Entre 1937 e 1954, a Fundação atuou em 34 favelas, através da provisão de serviços básicos e criou Centros de Ação Social em oito delas, em um claro exemplo da política de “tolerância e controle” que caracterizou esse período.

Deve-se acentuar também que essa tolerância se mesclava com ações de remoção forçada. Rodrigues (2014) identificou diversas iniciativas da Prefeitura do Rio de Janeiro, como desdobramento dos primeiros Parques Proletários, nas gestões dos prefeitos Henrique Dodsworth (1937-1945), Hildebrando de Góes (1946-1947) e Mendes de Moraes (1947-1951). Em que pese a interrupção da prática da remoção por dois anos (1956-1957), a partir da Lei Federal no 2.875, de 19 de setembro de 1956,³ a autora mostra que a prática da remoção permaneceu com a construção de “barracões” de madeira em áreas dos subúrbios para receber a população removida. Alguns desses Parques Proletários, assim como os Conjuntos Habitacionais Provisórios (CHP) criados na gestão de Carlos Lacerda, estão na origem da consolidação de grandes aglomerados de favelas das zonas suburbanas cariocas, como aponta Rodrigues (2014).

Essa combinação de práticas de remoção, tolerância e controle orientou também a atuação do Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênica (SERFHA) – criado pela Prefeitura

3 Essa lei, promulgada pelo então presidente Juscelino Kubitschek, destinava C\$ 50 milhões à Cruzada São Sebastião para a urbanização de favelas.

Municipal em 1956 e com existência até 1962 – e que tinha como objetivo exercer uma política de controle, evitando a expansão e a consolidação das favelas da cidade. Também na década de 1950 foi criada pela Igreja Católica a Cruzada São Sebastião, que chegou a realizar melhorias em 12 favelas, executou 51 projetos de implantação de redes de energia elétrica, além de obras de urbanização nas favelas Morro Azul e Parque Alegria, esta última tendo sua origem em um dos primeiros Parques Proletários criados na cidade na década anterior (BURGOS, 1999). O órgão chegou a atuar também como interlocutor dos moradores das favelas junto ao poder público, conseguindo impedir a remoção de três favelas de grande porte: Borel, Dona Marta e Esqueleto (*Ibidem*). Outra atuação relevante e paradigmática da Cruzada São Sebastião foi a construção de um grande conjunto habitacional no bairro do Leblon – atualmente uma das áreas mais valorizadas da cidade – para abrigar os moradores removidos da vizinha favela da Praia do Pinto.

A década de 1960 tem início com 10% da população da cidade do Rio de Janeiro morando em favelas. Se no Censo de 1950 essa população era de pouco menos de 170.000, em 1960 esse número chegava a cerca de 335.000. Nessa década – com a eleição de Carlos Lacerda (1960-1965) como o primeiro governador do recém-criado Estado da Guanabara –, inicia-se um processo de redefinição da relação entre o poder público e as favelas. Uma das primeiras medidas de Carlos Lacerda foi nomear José Arthur Rios⁴ para chefiar a Coordenação dos Serviços Sociais,

4 José Arthur Rios, sociólogo, era ligado ao movimento católico Economia e Humanismo, criado pelo Padre Leuret e que teve forte influência entre os meios católicos progressistas no Brasil. A principal proposta desse movimento no Rio de Janeiro foi a realização de um extenso diagnóstico social sobre as favelas, que ficou conhecido como relatório SAGMACS. Esse estudo foi coordenado por José Arthur Rios e foi o que o credenciou a ocupar a Coordenação de Serviços Sociais e a redirecionar o SERFHA para a realização de obras em mutirão e para a organização de associações comunitárias nas favelas. Um resgate recente da importância da trajetória de Rios aparece em Mello, Silva e Simões, 2012.

órgão que tinha a função de agregar atividades de diversas instâncias da Prefeitura Municipal, com maior ênfase nas políticas para as favelas. Com essa nomeação, o governador responde ao desafio que ele mesmo havia lançado com a “Batalha do Rio”, através de uma política que procurou combater a cobrança de aluguéis nas favelas e promover a realização de melhoramentos através de mutirões e da autoconstrução de moradias, sendo a primeira vez que um órgão público aceitou e mesmo promoveu a organização dos moradores em associações que os representassem (GONÇALVES, 2013). Embora essa mobilização comunitária pudesse ser lida como uma forma de manutenção da posição subalterna das associações e como mecanismo de transformá-las em representantes do poder público em nível local (BURGOS, 1998), por outro lado, ela teve os méritos de colocar o tema da urbanização em pauta, além de combater a atuação dos políticos tradicionais que trocavam a realização de pequenas melhorias por votos através da “política da bica d’água” (GONÇALVES, 2013).

Contudo, em 1962, essa política foi abandonada – envolvendo, inclusive, a extinção do SERFHA e a demissão de José Arthur Rios – com a inauguração de um novo modelo de intervenção baseado nas remoções em massa para grandes conjuntos habitacionais na periferia. A primeira “Era das Remoções” (1962-1965) foi viabilizada com o apoio do governo norte-americano à administração de Carlos Lacerda, através de um acordo de cooperação e desenvolvido no âmbito da “Aliança para o Progresso”. O governador criou a Companhia de Habitação Popular da Guanabara (COHAB-GB), que passou a assumir a responsabilidade pela política habitacional. O resultado foi uma política que promoveu a remoção de 8.000 unidades habitacionais, com o deslocamento forçado de cerca de 42.000 pessoas.

Na estrutura administrativa, foi criada a Secretaria de Serviços Sociais (sendo extinta a antiga Coordenação de Serviços Sociais), absorvendo parte

da Fundação Leão XIII e coordenando as ações da COHAB. A chefia da nova secretaria caberia a Sandra Cavalcanti, figura política que assumiria protagonismo neste processo, aliada de Carlos Lacerda e que alguns anos depois participaria ativamente da formulação do BNH, tornando-se sua primeira presidente. Nesse contexto, houve a erradicação parcial ou total de 27 favelas, sendo a maior parte em função da realização de grandes obras viárias como o Corte do Cantagalo e a abertura da avenida Radial Oeste, esta última tendo implicado na remoção da favela do Esqueleto⁵ (figuras 2 e 3). Parte dessa população foi deslocada para dois conjuntos construídos na Zona Oeste da cidade, denominados de Vila Aliança e Vila Kennedy⁶.

Em resposta a essa política, os moradores das favelas mais ameaçadas começaram a se organizar em associações e a realizar mobilizações populares, visando resistir às políticas remocionistas. Essas associações acabam por buscar um maior fortalecimento político através da criação, em 1963, da Federação de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), que realizou seu primeiro congresso em 1964. Nesse momento, as lideranças populares se posicionaram fortemente contra a destruição das favelas e contra os deslocamentos forçados, colocando a urbanização como proposta alternativa (MACHADO DA SILVA; FIGUEIREDO, 1981).

5 A favela do Esqueleto ocupava a área em que hoje encontra-se a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), ao lado do Estádio Maracanã (inaugurado em 1950). A favela tem seu nome em referência ao "esqueleto" da obra de um grande prédio, abandonado na década de 1930, que seria destinado ao Hospital das Clínicas da Universidade do Brasil. A estrutura abandonada e seu entorno foram ocupados para moradia, formando assim a então favela do Esqueleto.

6 Cabe ressaltar que, segundo Gonçalves (2013, p. 18), a própria Aliança para o Progresso havia questionado essa política para as favelas e que um relatório elaborado por três especialistas internacionais (relatório Wagner) havia informado à USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) sobre a desistência do projeto.

Figura 2: Vista da Favela do Esqueleto, setembro de 1953, em acervo do jornal Correio do Amanhã.



Fonte: Acervo da Fundação Biblioteca Nacional - Brasil⁷.

Após o golpe militar de 1964 – e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) –, a política para as favelas passa a ser conduzida pelo Governo Federal e ganha uma dimensão nacional. Em 1968, foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), com o objetivo de definir uma política unificada para as favelas dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, claramente assentada em uma concepção que pretendia “exterminar as favelas do Rio de Janeiro” (BURGOS, 1998).

7 O acervo do Correio da Manhã, jornal editado na cidade do Rio de Janeiro de 1901 a 1974, foi doado ao Arquivo Nacional em 1982 e está disponível por meio do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN).

Figura 3. Remoção na favela do Esqueleto em janeiro de 1962, no bairro do Maracanã, em acervo do jornal Correio do Amanhã.



Fonte: Acervo da Fundação Biblioteca Nacional - Brasil.

O órgão passa a intervir diretamente no governo estadual, por sua vez forçado a “colaborar” na política de remoções que estava sendo implantada de forma autoritária e centralizada pelo governo federal. Chegaram a ser removidas mais de 100.000 pessoas e cerca de 60 favelas foram destruídas, principalmente nos bairros de classe média e alta da Zona Sul da cidade, entre os anos de 1968 e 1975 (BURGOS, 1998). Inclui-se neste processo a remoção dos moradores do Parque Proletário da Gávea, em parte sendo reassentados no Conjunto Residencial Marquês de São Vicente (conhecido como Minhocão), projetado por Affonso Eduardo Reidy (figuras 4 e 5).

Figura 4. Remoção dos moradores do Parque Proletário da Gávea em janeiro de 1970, em acervo do jornal Correio do Amanhã.



Fonte: Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil.

A repressão política durante os governos militares favoreceu esse tipo de intervenção, pois os movimentos de resistência eram amplamente reprimidos pelas forças policiais e as principais associações de moradores tiveram suas lideranças presas ou perseguidas. As remoções eram justificadas pela manutenção de um discurso que apontava a necessidade de regenerar os moradores das favelas através de sua inserção nos novos conjuntos habitacionais, mudança que supostamente os levaria a ascender à condição de proprietários e ainda geraria mão de obra fabril para os novos núcleos industriais que estariam sendo formados (BRUM, 2013, p. 186). A única exceção registrada nesse período foi a atuação da Companhia de Desenvolvimento Comunitário (CODESCO), que elaborou planos de urbanização e regularização fundiária com a participação dos moradores para três favelas da cidade – dentre elas, o caso emblemático de Brás de

Pina, cujos moradores reivindicavam a não remoção (MACHADO DA SILVA; FIGUEIREDO, 1981) (figuras 6 e 7)⁸. Embora limitada, essa experiência tornou-se um importante modelo alternativo à atuação do BNH, que no final da década de 1970 passou a ser amplamente questionada por setores críticos da academia e da sociedade civil organizada em função dos impactos negativos gerados na vida das famílias removidas.

Figura 5. Demolição das casas do Parque Proletário da Gávea em abril de 1970, em acervo do jornal Correio do Amanhã.



Fonte: Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil.

8 Ameaçada pela remoção, a população de Brás de Pina se organizou, com apoio da Igreja Católica, para resistir. Para isso, convocou um grupo de estudantes de arquitetura que desenvolveu um projeto alternativo prevendo o reassentamento da população no próprio terreno onde se situava a favela. Com a eleição de Negrão de Lima para o governo do Estado da Guanabara, Brás de Pina foi escolhida para receber as obras de urbanização e o grupo de estudantes, uma vez formados, passaram a compor o quadro técnico da Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (CODESCO). Ver a respeito Santos (1979).

Figura 6. Moradores de Brás de Pina protestam contra a remoção, com placas defendendo a urbanização e a permanência no local, em setembro de 1964, em acervo do jornal Correio do Amanhã.



Fonte: Acervo da Fundação Biblioteca Nacional - Brasil.

Figura 7. Moradores de Brás de Pina em manifestação contra a remoção em frente ao Palácio Laranjeiras (então residência oficial da Presidência da República), em dezembro de 1964, em acervo do jornal Correio do Amanhã.



Fonte: Acervo da Fundação Biblioteca Nacional - Brasil.

Tabela 1. Remoções realizadas no Estado da Guanabara no período de 1962 a 1974.

ADMINISTRAÇÕES E PERÍODO DAS REMOÇÕES	TOTAL DE FAVELAS ATINGIDAS	TOTAL DE BARRACOS REMOVIDOS	TOTAL DE HABITANTES REMOVIDOS	
Governo Carlos Lacerda	1962-1965	27	8.078	41.958
Governo Negrão de Lima	1966-1967 (enchentes)*	s/ resposta	s/ resposta	6.685
	Maio/1968 – março/1971	33	12.782	63.910
Governo Chagas Freitas	Abril/1971 – março/1974	20	5.333	26.665
Total		80	26.193	139.218

* atendimento a atingidos por enchentes.

Fonte: Valladares (1978, p. 39) a partir de dados da COHAB-GB.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das intensas políticas de remoção, as favelas cariocas continuaram a crescer entre as décadas de 1960 e 1970, passando de 335.063 moradores nestas áreas da cidade para 722.424. Assim, em 1980, a população moradora de favelas já correspondia a 12% do total da população total⁹. Retomando a periodização quanto às principais tendências da relação entre Estado e favelas, foi possível reconhecer na primeira metade da década de 1970 o encerramento do período marcado por repressões e remoções. A partir de então, passou a ganhar força, progressivamente, uma relação entre Estado

9 Esse percentual havia atingido 13% em 1970 e a queda relativa para 12% pode ser atribuída ao impacto das remoções, embora tenha ocorrido um incremento absoluto entre 1970 e 1980.

e favelas orientada pelo reconhecimento das favelas e de seus moradores na cidade e pelo avanço na sua integração.

Cabe ressaltar que, por reconhecimento, estamos partindo da contribuição teórica de Axel Honneth. Como acentua Ana Fascioli (2008):

Em sua busca por compreender a fonte motivacional das diferentes demandas por justiça que estão presentes em nossa sociedade, Honneth parte do método teórico do jovem Hegel sobre a “luta por reconhecimento” que aparece em seus escritos do período de Jena – concretamente no Sistema da Eticidade de 1802-1803 e a recusa de Hegel a uma visão puramente estratégico-instrumental da realidade sociopolítica. Diferente de Hobbes e da teoria política moderna, para Honneth o conceito de luta social não pode ser explicado somente como resultado de uma luta entre interesses materiais em oposição. Também deve estar fundado nos sentimentos morais de injustiça, que surgem frente às experiências de menosprezo, ou seja, de privação do reconhecimento. Integrando desta forma a dimensão moral à noção de conflito social, Honneth considera que as experiências de injustiça são basicamente experiências de falta de reconhecimento e a conquista deste sempre implica um processo conflitivo. Embora não todas as transformações sociais, boa parte delas são impulsionadas por lutas moralmente motivadas de grupos sociais, que pretendem coletivamente alcançar um maior reconhecimento institucional e cultural recíproco (FASCIOLI, 2008, p. 21, tradução nossa)¹⁰.

10 Na edição original: “*En su intento por comprender la fuente motivacional de las diferentes demandas de justicia que están presentes en nuestra sociedad, Honneth parte del modelo teórico del joven Hegel sobre la “lucha por el reconocimiento” que aparece en sus escritos del período de Jena – concretamente en El Sistema de la Eticidad de 1802-1803 y el rechazo de Hegel a una visión puramente estratégico-instrumental de la realidad socio-política. A diferencia de Hobbes y la teoría política moderna, para Honneth el concepto de lucha social no puede explicarse sólo como resultado de una lucha entre intereses materiales en oposición. También debe fundarse en los sentimientos morales de injusticia, que surgen ante las experiencias de menosprecio, es decir, de privación de reconocimiento. Integrando de esta forma la dimensión moral en la noción de conflicto social, Honneth considera que las experiencias de injusticia son básicamente, experiencias de una falta de reconocimiento, y el logro de éste siempre implica un proceso conflitivo. Si bien no todos los cambios sociales, buena parte de ellos son impulsados por las luchas moralmente motivadas de grupos sociales, que pretenden colectivamente lograr un mayor reconocimiento recíproco institucional y cultural*” (FASCIOLI, 2008, p. 21).

Consideramos que a série de mobilizações populares nas favelas contra as políticas de remoção, ao se consolidar em um movimento amplo que ganha apoio importante entre intelectuais e em setores ligados ao campo da arquitetura e do urbanismo, leva a uma luta por direitos que dizem respeito não apenas às situações específicas de privação material e condições de moradia, mas também ao reconhecimento de (e à luta contra) situações de injustiça, de menosprezo, de preconceitos e de estigmas. Nesse sentido, a luta política assumida fortemente na década de 1960 pela urbanização e contra a remoção das favelas (MACHADO DA SILVA; FIGUEIREDO, 1981) pode ser caracterizada como uma luta por reconhecimento. Em semelhante linha argumentativa, Machado da Silva (2020, p. 163), ao comentar a tese de que “a favela venceu” (ZALUAR; ALVITO, 1998, p. 21), em que pese a significativa heterogeneidade das favelas cariocas, também acredita que seus moradores “acabaram por adquirir permanência, aceitação e reconhecimento institucional e simbólico”.

Ao mesmo tempo, podemos afirmar que as políticas de urbanização se colocam claramente como estratégias de integração social ou, no mínimo, de integração urbana dos assentamentos populares caracterizados como favelas nos bairros nos quais se inserem. Nesse sentido, a hipótese do reconhecimento é reforçada, agora, pelos padrões oficialmente legitimados de inserção no tecido urbano.

Por fim, é importante ressaltar que o Estado abriga tensões e disputas de poder, fazendo com que suas práticas e normas sejam produto e parte desta condição, acumulando conformações diversas ao longo do processo histórico que atravessam. Esta premissa nos permite compreender que exercícios de periodização, enquanto recursos expositivos e de análise, devem ter em consideração que a relação entre Estado e favelas é sempre mais ambígua e complexa, com tendências diversas que se combinam dentro de cada recorte analítico.

REFERÊNCIAS

- BRUM, M. S. I. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. **O Social em Questão**, ano XVI, n. 29, pp. 179–208, 2013.
- BURGOS, M. “Dos parques proletários ao Favela-Bairro. As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (org.). **Um século de favelas**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p.25-60.
- CARDOSO, A. L. O Espaço do capital: A Barra da Tijuca e a grande promoção imobiliária. In: III Encontro Nacional da ANPUR. **Anais...** III Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 1989, p.156-176.
- CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira da urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole (PUC-SP)**, v. 17, p. 219-240, 2007.
- DOS SANTOS, R. E. “Sobre espacialidades das relações raciais: raça, racialidade e racismo no espaço urbano”. In: DOS SANTOS, R. E. (Org.). **Questões urbanas e racismo**. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Brasília, DF: ABPN, 2012.
- FASCIOLI, A. Autonomía y reconocimiento en Axel Honneth: un rescate de El Sistema de la Eticidad de Hegel en la filosofía contemporánea. **Revista ACTIO**, nº 10, p. 21-25, diciembre 2008.
- GONÇALVES, R. S. A construção jurídica das favelas do Rio de Janeiro: das origens ao Código de Obras de 1937. **Os Urbanitas (São Paulo)**, v. 3, p. 1-19, 2007.
- GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro**. História e Direito. Rio de Janeiro: Pallas, Ed. PUC-Rio, 2013.
- MACHADO DA SILVA, L. A.; FIGUEIREDO, A. Urbanização X remoção: uma polarização recente. In: V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). **Anais...** Friburgo: ANPOCS, 1981.
- MACHADO DA SILVA, L. A. “A continuidade do problema da favela”. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.). **Fazendo a Cidade**: Trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas. Rio de Janeiro: MV Serviços e Editora, 2020, p. 161-175.
- MELLO, M. A. S.; SILVA, L. A. M.; FREIRE, L. L.; SIMÕES, S. S. **Favelas Cariocas**: ontem e hoje. 1ª ed. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012. v. 1. 519p

MOTTA, M. S. "Carisma, memória e cultura política: Carlos Lacerda e Leonel Brizola na política do Rio de Janeiro". In: MOTTA, M.; FREIRE, A., SARMENTO, C. L. **A política carioca em quatro tempos**, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2004, p. 89-100.

RODRIGUES, R. I. Os parques proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro: Aspectos da política governamental para as favelas entre as décadas de 1930 e 1960. **Texto para Discussão**, nº 2016, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2014.

SANTOS, C. N. F. dos. **Três movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro**. 1979. Dissertação (Mestrado) – Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 1979.

STUCKENBRUCK, D. C. **O Rio de Janeiro em questão**: o Plano Agache e o ideário reformista. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

VALLADARES, L. do P. **Passa-se uma casa**. Análise de um programa de remoção de favelas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VALLADARES, L. do P. **A Invenção da favela**: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

DE 1979 A 1992

OS ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO NO RIO DE JANEIRO:

O INCIPIENTE PAPEL DESEMPENHADO PELAS
TRÊS ESCALAS FEDERATIVAS E SUAS MEDIDAS
INSTITUCIONAIS

INTRODUÇÃO

O presente capítulo se dedica a um breve resgate das políticas e programas habitacionais voltados para a população de baixa renda e que antecederam a aprovação das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) na legislação do município do Rio de Janeiro. As AEIS são um marco na trajetória das políticas de urbanização de favelas, sendo um instrumento urbanístico proposto para a democratização do acesso à terra urbanizada e a garantia da segurança da posse das populações mais vulnerabilizadas. Como veremos adiante, a figura urbanística das AEIS aparece pela primeira vez como um dos preceitos do desenvolvimento urbano aprovados na Lei Orgânica do Rio de Janeiro, promulgada em 1990, tendo sua finalidade e aplicação mais bem definidas no texto do Plano Diretor da Cidade, aprovado dois anos depois, em 1992. A conquista destes marcos normativos, no entanto, não pode ser compreendida fora da trajetória das lutas sociais pelo reconhecimento das favelas como parte integrante da agenda de políticas habitacionais e sociais do Estado, no sentido de garantir a permanência territorial, a moradia digna e o acesso à cidade.

No curso dessa luta por reconhecimento, a década que antecedeu a aprovação do instrumento urbanístico das AEIS ficou marcada pela efetivação de diversas experiências inovadoras em urbanização de favelas, em consonância com o fortalecimento da organização dos movimentos sociais em torno desta pauta. Essas experiências serviram de suporte para a futura implementação de programas habitacionais mais robustos e de maior alcance. A experiência adquirida ao longo da década de 1980 com os

primeiros programas voltados para a melhoria das condições de moradia nos assentamentos precários estabeleceu as bases para a capacidade institucional (nos diferentes níveis de governo) que seria desenvolvida e aprimorada no decorrer dos próximos anos – seguindo uma trajetória complexa e não linear, com avanços e retrocessos que, no entanto, revelam também a influência destas primeiras experiências –, sendo o motivo do recorte temporal feito neste capítulo. Apesar do foco na década de 1980, o capítulo abarca também uma análise de conjuntura mais ampla, retomando e analisando alguns marcos importantes das décadas anteriores, com o objetivo de compreender o prévio contexto histórico, político e social que permitiu a elaboração das primeiras políticas de urbanização de favelas.

1. CONJUNTURA POLÍTICA

Dois elementos importantes a respeito da conjuntura nacional e sua influência sobre as políticas habitacionais no Rio de Janeiro remetem a aspectos econômicos e políticos. Do ponto de vista econômico, a estratégia de crescimento adotada no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), “em marcha forçada” (LESSA, 1982), teve impactos fortes no Rio de Janeiro, principalmente pelos investimentos em infraestrutura que repercutiram favoravelmente na economia fluminense, sobretudo no final dos anos 1970 e inícios dos anos 1980. A crise econômica que se abateu sobre o país a partir de 1982, no entanto, teve repercussões importantes tanto sobre a economia fluminense quanto sobre a política habitacional do governo federal. Nesse sentido, os anos 1980 são caracterizados pelos impactos da crise fiscal do Estado, que repercutiu no crescimento da inflação e na redução do ritmo de crescimento (condição chamada pelos economistas como de “estagflação”). A manipulação dos índices de correção monetária dos salários como estratégia para combater a inflação acabou repercutindo na capacidade de pagamento

dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), gerando uma enorme inadimplência e uma crise política que seria “resolvida” através da mudança nos critérios de correção dos contratos, resultando em um grave déficit para o SFH. A situação financeira dos estados em geral e do estado do Rio, em particular, também se complicou no período pós-1988, já que a reforma tributária empreendida pela Constituição promulgada naquele ano atingiu mais fortemente as receitas estaduais. Os impactos da crise do Banco Nacional de Habitação (BNH) – que levou à sua extinção em 1986 – sobre o investimento habitacional implicaram na fragilização da situação econômica das COHABs, atingindo de forma particularmente importante a CEHAB-RJ no final dos anos 1980, quadro agravado ao longo dos anos 1990. Cabe ressaltar, ainda, que a fragilização da política habitacional do Governo Federal após a extinção do BNH se deu junto à perda de centralidade desta política na agenda governamental e ao aprofundamento da instabilidade institucional no período que se inaugura (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Do ponto de vista político, o processo de abertura “lenta, segura e gradual” empreendida a partir do Governo Geisel acabou sendo acelerado pela força dos movimentos sociais que “explodiram” no final da década de 1970. O crescimento das forças sociais, associado à aprovação da Lei de Anistia e à reorganização partidária, criaram um quadro político na década de 1990 bastante favorável ao retorno de lideranças históricas da esquerda, como Leonel Brizola e Miguel Arraes, e ao surgimento de lideranças políticas, que tiveram papel fundamental ao longo de todo o ciclo aqui analisado.

Outro elemento político fundamental a ser considerado, especificamente em relação ao Rio de Janeiro (e que tem aspectos tanto políticos quanto administrativos e institucionais), diz respeito à decisão de operar a fusão entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro. Desde que perdeu o status de capital da República, entre 1960 e 1975, a cidade do

Rio de Janeiro tornou-se uma cidade-estado, o Estado da Guanabara. Em 1974, o novo governo federal, liderado por Geisel, decidiu pela realização da fusão entre o estado da Guanabara e o estado do Rio de Janeiro, passando a cidade do Rio a ser a capital do novo estado. Segundo Motta (2001), o processo de fusão foi justificado pela necessidade de fazer frente ao esvaziamento econômico do Rio de Janeiro, subsequentemente à transferência da capital para Brasília, e, ao mesmo tempo, de “criação de um polo de desenvolvimento de grandes dimensões, como o de São Paulo, dentro da política de diversificar os polos industriais, tendo em vista o objetivo de diminuir os desequilíbrios regionais” (Fala do Ministro Reis Velloso *apud* MOTTA, 2001, p. 24).

Uma outra interpretação desse processo, mais detida à análise das disputas políticas em torno das estratégias eleitorais, coloca em destaque uma intenção do governo federal em esvaziar o Rio de Janeiro enquanto centro da resistência política ao governo militar. Essa intenção teria sido efetivada pela aceleração da transferência da capital e, posteriormente, pela fusão, que, de certa forma, diluiu a força política da cidade em um estado onde a Aliança Renovadora Nacional (Arena), o partido do governo, detinha o controle de vários municípios¹. Ainda segundo Motta (2001), o processo de fusão aconteceu com a aprovação do então governador do estado da Guanabara, Chagas Freitas, que disputava com Amaral Peixoto o controle do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) fluminense²,

1 Segundo Motta (2001) “nas últimas eleições municipais, em 1972, a Arena fizera 47 das 59 prefeituras em disputa e 558 dos 833 vereadores”.

2 O então partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) contrapunha-se ao Arena. Ambos foram extintos em 1979 com o fim do sistema bipartidário pela Lei dos Partidos Políticos. Um ano mais tarde, em 1980, foi fundado o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Já em 2017, em meio a uma forte crise política nacional, houve nova troca de nome do partido, adotando a sigla MDB. Desta forma, há uma considerável distinção entre os grupos políticos inseridos sob a sigla MDB no sistema bipartidário e atualmente.

sendo mais um dos fatores de conjuntura política que favoreceram a adoção dessa medida. O processo da fusão foi decidido, portanto, de forma autoritária pelo governo federal, tendo sido nomeado um governador-interventor, o Almirante Faria Lima, escolhido, sobretudo, pelo fato de ser um nome externo ao espectro político partidário e tido como bom administrador. Sua tarefa seria conduzir a fusão de forma alheia às questões condicionantes e disputas políticas.

A fusão e, paralelamente, a criação do município do Rio de Janeiro tiveram enormes impactos institucionais e na capacidade administrativa do novo estado e do novo município. A cidade do Rio de Janeiro perdeu um corpo relevante de funcionários e de órgãos administrativos que, por sua vez, foram reestruturados e incorporados aos seus congêneres no novo estado. Segundo Azevedo e Lobo (2015, p. 66-67), o novo estado incorporou cerca de 180 mil funcionários do antigo estado da Guanabara e 95 mil servidores do extinto estado do Rio. Assim, em que pesem as dificuldades enfrentadas para incorporar esse extenso corpo técnico com origens distintas, o aparato governamental do novo estado ganhou em qualidade e em peso institucional. Já os municípios de Niterói, antiga capital, e do Rio de Janeiro, no entanto, foram os maiores prejudicados. Segundo ainda Azevedo e Lobo (2015, p. 67-68):

Enquanto a cidade de Niterói perdia força e status por deixar de ser capital de um estado, a cidade do Rio de Janeiro enfrentava dificuldades para criar a sua Prefeitura. A fusão transforma a Cidade-Estado do Rio em município onde se instala a capital do novo Estado. Pela Lei Complementar Estadual caberia ao governador, por meio de decreto-lei, tanto definir a estrutura administrativa e as competências do novo município como designar o seu Prefeito. (...) Seja por iniciativa do governo estadual ou por convênios com o município, permanece na mão do Estado uma larga gama de serviços. Assim os serviços e obras de grande envergadura, especialmente os que eram mais caros, continuaram nas mãos do Estado, tais como, gás canalizado, infraestrutura industrial e parte do sistema viário, entre outros.

Incluem-se dentre os serviços que ficaram concentrados na instância estadual o saneamento³ e a habitação. Assim, desde meados da década de 1970 até o início dos anos 1990, o município teve um papel pouco efetivo nas questões referentes às favelas e aos assentamentos precários. Ao longo desse período, no entanto, como veremos, a administração municipal constituiu uma base técnica e administrativa que permitiria, na década de 1990, a criação de um programa habitacional específico para as favelas.

O governador do novo estado do Rio de Janeiro nomeado por Geisel, Faria Lima (1974-1979), escolheu como primeiro prefeito da capital o engenheiro Marcos Tamoyo (1975-1979). Segundo depoimentos apresentados em Motta (2001), cogitou-se, na época, o nome de Jaime Lerner, que tinha prestígio no governo federal pela sua gestão em Curitiba⁴. No entanto, havia uma pressão para que fosse escolhido um “nome do Rio de Janeiro”, ficando Lerner como nome escolhido então para a presidência da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), órgão que seria responsável pelo planejamento metropolitano⁵. Tamoyo tinha a seu favor, além de ser carioca, o fato de

3 A Companhia Estadual de Águas da Guanabara (CEDAG), a Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG) e a Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (SANERJ) foram unificadas na Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). A COHAB-GB também foi unificada com a companhia de habitação do antigo Estado do Rio. (FERREIRA, 1979)

4 Arquiteto e urbanista, com prática profissional reconhecida na área e tendo participado como responsável pela elaboração do plano urbanístico da cidade de Curitiba, Lerner filiou-se à ARENA, em 1971, sendo então nomeado pelo governo militar como prefeito de Curitiba. Exerceu este cargo entre 1971 e 1974 e, posteriormente, entre 1979 e 1983 e entre 1989 e 1993. A imagem pública de Lerner está muito associada ao reconhecimento pela sua atuação no planejamento urbano de Curitiba, viabilizado por meio de estratégias de marketing urbano. Ver a respeito SÁNCHEZ (1997).

5 A gestão de Lerner à frente da FUNDREM durou apenas dois meses, devido às tensões entre Lerner e o prefeito Tamoyo e mesmo com o governador Faria Lima (MOTTA, 2001).

ser bem-relacionado com importantes quadros do regime militar e ter bom trânsito no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido ao qual era filiado. Além disso era apoiado pelo setor imobiliário e da construção, tendo sido Secretário de Obras na gestão de Carlos Lacerda. A gestão de Tamoyo foi extremamente “amigável” para os interesses imobiliários, o que se evidencia ao olharmos a questão normativa, que será abordada mais adiante. Ao mesmo tempo, o prefeito resistiu tacitamente às implicações da fusão sobre a cidade do Rio, dificultando a integração com os municípios metropolitanos e minando as possibilidades de trabalho da FUNDREM.

Do ponto de vista político, a fusão implicou na exacerbação da disputa entre dois grupos políticos que se localizavam no MDB: o “chaguismo”, ligado ao governador Chagas Freitas⁶ e com forte base eleitoral na Guanabara, e o “amaralismo”, ligado ao governador Amaral Peixoto⁷, com bases políticas importantes no interior do estado. Ambas as tendências apresentavam fortes componentes clientelistas, apesar de Amaral Peixoto manter ligações mais fortes com os chamados “autênticos” do MDB, como Ulisses Guimarães. Chagas Freitas conseguiu suplantar seu oponente, ganhando o controle do partido e garantindo, então, a indicação para ser o governador do novo estado do Rio de Janeiro pós-fusão (1979-1983), sucedendo Faria Lima (MOTTA, 2001). Nas eleições

6 Chagas Freitas foi importante político do Rio de Janeiro, tendo exercido os cargos de governador do Estado da Guanabara entre 1971 e 1975, e de governador do Estado do Rio de Janeiro entre 1979 e 1983. Foi diretor dos jornais “A notícia” e “O Dia”, sendo este último um dos principais jornais da cidade, com grande penetração nas camadas populares. Seu nome deu origem ao termo “chaguismo”, que designou sua forma particular de utilizar a máquina pública estatal para vencer as eleições e que dominou a política carioca e fluminense de 1970 a 1982.

7 Ernani do Amaral Peixoto foi interventor no Estado do Rio de Janeiro entre 1937 e 1939, tendo sido ainda, em 1946, um dos fundadores do Partido Social Democrático (PSD). Entre 1951 e 1954 foi eleito governador do Rio de Janeiro. Após o golpe militar filia-se ao MDB, sendo uma das principais lideranças políticas do estado, como herdeiro do getulismo.

seguintes, no entanto, a candidatura de Leonel Brizola (filiado ao Partido Democrático Trabalhista - PDT) se colocou como uma nova alternativa: ele surpreendentemente ganhou a eleição, vencendo o candidato de Chagas, Miro Teixeira.

A gestão de Brizola iria consolidar a sua figura política como uma grande liderança nacional e criar as bases para uma articulação que permaneceu com relevante importância na cidade e no Estado por pelo menos mais duas décadas. Uma série de projetos desenvolvidos na gestão de 1983 a 1987 deixaram marcas importantes na história da cidade. Dentre elas, a criação dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), a partir de propostas de Darcy Ribeiro, e o enfrentamento ao setor de transportes coletivos, com a suspensão da concessão e encampação das linhas de ônibus, passando a sua gestão para o controle da Companhia Estadual de Transportes Coletivos (CTC). Com relação às favelas, houve uma importante mudança nas políticas de segurança pública, além de vários programas de melhorias em infraestrutura, como veremos adiante. A hegemonia do PDT de Brizola no Estado iria repercutir fortemente no nível municipal. Na primeira eleição para a cidade do Rio de Janeiro, em 1985, foram eleitos candidatos apenas do PDT, até que, em 1992, foi eleito para a prefeitura Cesar Maia, então filiado ao PMDB, mas originalmente aliado de Brizola (durante a sua gestão, Cesar Maia migrou para o Partido da Frente Liberal – PFL).

Ainda do ponto de vista da conjuntura política, cabe ressaltar a importância dos movimentos sociais, seja na cidade do Rio de Janeiro, seja nos municípios da periferia metropolitana. O violento processo de remoção de favelas iniciado por Lacerda durante a década de 1960 fortaleceu de forma singular a mobilização dos moradores na resistência ao processo de remoção (MADURO, 1986; LIMA, 1989). Contando com articulações de setores da Igreja Católica e com o apoio das organizações políticas de esquerda, esses movimentos ganharam força no final da década de 1970

e lutavam pela reorganização da FAFERJ (Federação de Associações de Moradores de Favelas do Rio de Janeiro). Apesar da entidade ter sido reativada em 1978, a disputa interna entre tendências políticas pelo controle da Federação permaneceria até 1985⁸. Cabe ressaltar que, não obstante os esforços de lideranças antigas (e mesmo a emergência de movimentos associativos em favelas específicas), a FAFERJ nunca conseguiu se colocar como uma força política com capacidade de uma interlocução mais organizada e unitária frente às instâncias governamentais. Machado da Silva (2020 [2002]) tem como hipótese que o “problema da favela” foi tratado pelos órgãos públicos mediante uma fragmentação da interlocução política (e das formas de representação) que não favoreceu a criação de uma pauta ou de uma agenda unitária entre as associações de moradores de favelas.

Tudo isto provoca uma pulverização hiperlocalista dos interesses, enfraquece o conjunto das mobilizações e despolitiza as reivindicações, circunscrevendo-as à dimensão administrativa e técnico-financeira na qualidade de pequenos lobbies (...). O resultado líquido é um imenso conflito horizontal entre as favelas para decidir quais delas serão beneficiadas, e em que ordem temporal (MACHADO DA SILVA, 2020 [2002], p.171).

Nesse período, houve o fortalecimento da organização dos movimentos de associações de moradores nos bairros da classe média em torno da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ). A FAMERJ teve um papel importante na crítica aos impactos da intensa dinâmica do mercado imobiliário sobre a qualidade de vida dos bairros da Zona Sul e Tijuca, sendo a instância de organização do

8 Conforme Maduro (1986) e Machado, Porto e Vergara (1985).

movimento dos mutuários do BNH⁹. Do mesmo modo, nos loteamentos populares da Zona Oeste e da Baixada Fluminense, vários movimentos também iriam marcar a vida política da cidade e da metrópole, com destaque para o Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense e o Conselho de União de Bairros (CUB) composto majoritariamente por moradores da Zona Oeste.

Somada à reorganização política da sociedade, deve ser destacada a presença das organizações da Igreja Católica progressista no cenário político do Rio de Janeiro, desempenhando importante papel de apoio, mobilização e fornecimento de bases materiais para a organização social. Destacam-se o trabalho das dioceses de Nova Iguaçu e Duque de Caxias e o trabalho da Pastoral de Favelas no município do Rio de Janeiro (BRUM, 2018), que viria a ser responsável pela defesa de várias favelas contra remoções através de serviços de assessoria jurídica. Além disso, deve-se destacar o importante papel de um conjunto amplo de organizações e instituições não governamentais como a FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), a Comunidade Educativa (CEDAC), dentre outras.

9 Com a crise econômica do início da década de 1980, começou a ocorrer um forte descompasso entre o reajuste das prestações dos financiamentos imobiliários e os reajustes salariais, estes últimos fortemente afetados pelo arrocho imposto pelo governo federal. Frente a essa situação, os mutuários do SFH, em sua maioria oriundos de setores de classe média, buscaram formas coletivas de organização, encontrando na FAMERJ um espaço importante de apoio e sustentação política.

2. POLÍTICAS, PROGRAMAS E ESTRUTURA INSTITUCIONAL

2.1 POLÍTICAS E PROGRAMAS ESTADUAIS DE HABITAÇÃO PARA AS FAVELAS CARIOCAS

Eleito governador do estado da Guanabara em 1965, Negrão de Lima tinha como bandeiras de campanha a crítica à remoção e a defesa da urbanização de favelas (LEEDS; LEEDS, 1978). No entanto, teve que ceder às fortes pressões do governo federal e aceitar a política de remoções desenvolvida pelo BNH através da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), como relatam Gonçalves e Amoroso (2014, p. 123):

Como a CHISAM dispunha de um grande número de terrenos de propriedade da União no Rio de Janeiro, ela pôde relançar o projeto de erradicação das favelas. O estado da Guanabara, por sua vez, iria apoiar os esforços, através da Secretaria dos Serviços Sociais, encarregada de elaborar os estudos socioeconômicos prévios às operações de remoção e da COHAB-GB, encarregada não apenas de construir os conjuntos habitacionais, mas também de comercializar os novos apartamentos aos favelados (Valladares, 1978, p. 78) . Foi, paradoxalmente, durante a administração do opositor ao regime, Negrão de Lima, que mais se removeu na cidade, tendo como foco principal as favelas localizadas na Zona Sul da cidade.

Neste quadro, a resistência e mobilização dos moradores da favela de Brás de Pina, localizada na Zona Norte da cidade, contra o processo de remoção, levou o então governador a criar a CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidade) com a finalidade de urbanizar esta favela, contando com ampla participação popular. Além desta ação, como mencionado anteriormente, a CODESCO realizou a urbanização de duas outras favelas na cidade do Rio de Janeiro: Mata Machado e Parque União. No entanto, a Companhia foi extinta em 1973, já no governo Chagas

Freitas, impedindo a conclusão do processo de regularização fundiária em Brás de Pina, concluída apenas na década de 1980 no âmbito do programa Cada Família um Lote (COMPANS, 2003).

No quadro nacional, a transição entre o fim da década de 1970 e início da década de 1980 trouxe relevantes mudanças para a política habitacional, especialmente em relação às políticas públicas para as favelas, que se refletiram no âmbito estadual. Em 1974, foi interrompido o programa de remoção de favelas do BNH, após a extinção da CHISAM também no ano de 1973. Cinco anos depois, foi lançado o programa PROMORAR (Programa de Erradicação da Sub-Habitação)¹⁰, que no Rio de Janeiro promoveria intervenções sob a gestão direta do BNH, contando ainda com apoio da CEHAB-RJ, em especial para a construção de conjuntos habitacionais.

O Projeto Rio¹¹, gestado no âmbito do PROMORAR, foi concluído em 1985 tendo realizado um aterro de 256 hectares no entorno da Baía da Guanabara e a construção de 5.186 unidades em conjuntos habitacionais para o reassentamento de famílias que viviam em palafitas (ver figura 1). Cabe ressaltar ainda que foi efetivada a regularização fundiária de seis áreas da favela da Maré, com a distribuição de cerca de 4.900 títulos de

10 Conforme depoimento de Gustavo Heck, economista com destacada atuação na área de Habitação Popular do BNH, este programa colocava-se de forma inovadora em relação à atuação anterior do BNH, já que não apenas se abandonava a prática da remoção, quanto se viabilizava projetos de urbanização que contavam com ampla participação dos governos locais. Cabe ressaltar ainda que o financiamento das intervenções não se fazia com recursos do FGTS, mas sim com recursos dos ganhos do BNH em financiamentos para os setores sociais de mais alta renda, configurando assim uma forma de subsídio cruzado.

11 "Vultoso plano de urbanização desenvolvido entre 1979 e 1985 pelas três esferas do Poder Executivo que, dentre várias ações, previa a regularização fundiária e urbanística de algumas favelas da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, em especial aquelas que compunham a região da Maré". Rocha dos Santos, 2020: 108.

propriedade, o que foi possível por se tratar de terras da União¹². O projeto de urbanização da Maré teve também uma consequência normativa relevante: a criação da Zona Especial 10 (ZE-10) na legislação do Rio de Janeiro, em 1981, proposta para viabilizar especificamente a regularização fundiária de uma das áreas, o Morro do Timbau, como se verá adiante.

Figura 1. Moradias de madeira sobre palafitas na Favela da Maré no início da década de 1970.



Fonte: Agência O Globo, 19 de fevereiro de 1973.

A partir de 1982, o BNH viveu uma crise econômica forte por conta da revisão do critério de reajuste das prestações e do rombo financeiro criado, o que iria justificar a sua extinção em 1986, interrompendo-se assim a atuação do governo federal na urbanização de favelas. Sua extinção fez com que a política habitacional federal entrasse em uma fase de enorme instabilidade, com vários órgãos e até ministérios sendo frequentemente substituídos na estrutura institucional. Somente a partir de 1995, com a criação da Secretaria Nacional de Política Urbana (SEPURB) ligada

12 Ainda conforme Gustavo Heck.

ao Ministério do Planejamento, começaram a se estruturar programas mais articulados como o PRO-Moradia que, contando com recursos do FGTS, permitiu o financiamento da atuação dos governos estaduais e municipais no campo habitacional, inclusive na urbanização de favelas. Com o vazio institucional em nível federal, criou-se espaço para que estados e destacadamente os municípios pudessem lançar novos projetos ou programas, contando com recursos próprios. Esse período foi tratado pela literatura como um intervalo em que predominou a municipalização da política habitacional.

No quadro local, a eleição de Leonel Brizola (1983-1987)¹³ para o governo do estado do Rio de Janeiro marcou uma mudança expressiva na política pública em relação às favelas. Se o próprio BNH já havia mudado a sua concepção com o PROMORAR e o Projeto Rio, com Brizola essa mudança é ainda mais significativa, modificando a forma como a polícia interagiu com as favelas, proibindo as invasões arbitrárias e ampliando a segurança de posse dos moradores, criando políticas de provisão de serviços públicos e de regularização fundiária. O novo governo deu continuidade e ampliou o Programa de Eletrificação das favelas, desenvolvido pela concessionária (Light) a partir de 1981 (GONÇALVES, 2013). Além disso, pela primeira vez, foi instituído um programa de saneamento para as favelas, o Programa de Favelas da CEDAE (Proface). O programa previa quatro níveis de intervenção: parcial (pequenas melhorias ou ampliação de atendimento); global (áreas desprovidas de sistemas); fornecimento de materiais e assistência técnica para realização de obras de iniciativa da

13 Brizola, político originário do Rio Grande do Sul que havia sido deputado federal pela Guanabara em 1962, polarizando na época com o governador Carlos Lacerda, tem uma ascensão eleitoral surpreendente, batendo os candidatos Moreira Franco (do PDS, partido do então presidente Figueiredo) e Miro Teixeira, do PMDB (partido do governador Chagas Freitas), e consolidando uma corrente política que vai se consolidar no Rio de Janeiro na década de 1980, o brizolismo, conforme Motta (2004).

comunidade e operação e manutenção dos sistemas de bombeamento de água existentes (FIOCRUZ, 2020). A CEDAE iria também estabelecer convênio com a Prefeitura do Rio, a partir de 1985, para atuar no Projeto Mutirão, buscando utilizar tecnologias de baixo custo na construção de moradias.

Esse reposicionamento da política pública para as favelas no governo do estado estava alinhado ao novo do foco da agenda política nacional para a problemática dos “direitos humanos”, na medida em que se aproximava o fim da violência institucional e da repressão instaurada pela ditadura militar com o processo de redemocratização, conjugando em torno desse tema tanto a luta por “liberdades democráticas” como a “questão social”. Com a retomada do processo eleitoral, o eixo dos conflitos de classe foi deslocado para o âmbito institucional e a luta dos interesses populares em torno dos direitos sociais foi restringida à sua dimensão jurídica. De acordo com Machado da Silva, Leite e Fridman (2020, p. 232), esta foi a forma que a perspectiva igualitária e a luta pela inclusão das minorias sociais nas políticas públicas assumiu ao longo da redemocratização. Foi, portanto, nesta conjuntura política mais ampla que se deu o governo de Brizola no estado do Rio de Janeiro nos primeiros anos da década de 1980. Ainda segundo os autores (2020, p. 231-232):

Neste quadro, é compreensível que o governador Brizola, como líder de grande apelo popular ligado ao trabalhismo, tenha reorientado, pelo menos em parte, a tradição na qual se inseria, e estruturado toda a campanha que o elegeu no Rio de Janeiro pela primeira vez (1983 a 1986) em torno dessa palavra de ordem, os “direitos humanos”. (...)

No caso do Rio de Janeiro, a política do governo Brizola envolvia, além da defesa dos direitos dos presos, o respeito aos direitos humanos como premissa da execução das políticas de segurança pública nas favelas, bairros populares e periferias.

Essa nova postura, sobretudo com relação às políticas de segurança pública nas favelas, teve repercussões políticas importantes, dado o contexto social mais amplo em que já se configuravam percepções do crescimento da chamada “violência urbana”.

De fato, a tomada de posição do governo Brizola a favor dos direitos humanos produziu uma forte reação de amplos setores das classes médias. Estes, já há algum tempo, vinham se ressentindo da expansão do crime violento (comum, não político) que não mais se restringia aos espaços urbanos pauperizados, e, por isso mesmo, afetava profundamente suas rotinas cotidianas, gerando medo e insegurança. Adicionava-se a isto o medo e a insegurança experimentados pelas próprias camadas populares, também submetidas já àquela época à criminalidade violenta (Ibidem, 2020, p. 233).

Esse crescimento da percepção de insegurança pelas classes médias e de insegurança real das camadas populares, se desdobraria em uma polarização política, opondo o “brizolismo” e outras tendências de esquerda identificadas com os direitos humanos aos grupos políticos conservadores. Foi nesse sentido, por exemplo, que Cesar Maia iria direcionar bandeiras associadas ao “lacerdismo” e à ordem como estratégia eleitoral e de gestão política, como veremos a seguir. Além disso, o crescimento da ocorrência de crimes violentos nos territórios populares teve também consequências sobre um esvaziamento do associativismo e das formas de organização política nesses territórios.

Na década de 1980, as favelas voltaram a crescer de forma mais aguda, tendo atingido o total de 882.443 pessoas nesta condição de moradia, correspondendo a 16% da população total da cidade segundo o censo demográfico de 1991. Como principais fatores para a retomada do crescimento das favelas cariocas ao longo desta década, temos: a retração da produção extensiva de lotes urbanizados na periferia urbana diante da redução do poder de compra dos trabalhadores e do encarecimento da terra urbana; o aumento relativo e absoluto da população pobre urbana; e,

em especial, o novo cenário político marcado pela gestão de Brizola, que garantiu maior reconhecimento, legitimidade e segurança da permanência das áreas de favelas (LAGO, 2015). Cabe ressaltar que, tendo surgido ainda no final do século XIX e se desenvolvido de forma sistemática ao longo do século, as favelas cariocas nesse momento já haviam ganhado grande heterogeneidade, com dimensões e características sociais diversas.

Além das iniciativas acima apontadas, o governo Brizola deu início ao que possivelmente é o principal programa habitacional da década, denominado como “Cada Família, um Lote” (CFUL). Voltado principalmente à regularização fundiária, o programa apresentava originalmente o ambicioso objetivo de distribuir um milhão de títulos de propriedade, dos quais 400 mil deveriam ser destinados a moradores de favelas. Entretanto, os títulos distribuídos alcançaram montantes bastante inferiores aos propostos originalmente. Como apontado por Compans (2003, p. 46), o programa CFUL encerrou o ano de 1986 tendo atendido 15 favelas, todas localizadas na cidade do Rio de Janeiro, e distribuído 13.604 títulos.

Os procedimentos adotados por este programa para a regularização fundiária variam dependendo da condição de propriedade original da área ocupada. No caso de áreas do estado ou do município, fazia-se a transferência para o Patrimônio do Estado e deste para a CEHAB-RJ, que efetivou a transferência definitiva para os moradores com pagamento de um preço simbólico que não ultrapassava 15% do salário-mínimo. No caso de áreas da União, fazia-se a solicitação de regularização para o órgão que tinha a titularidade da área. Já no caso de áreas privadas, utilizava-se o instrumento da desapropriação por interesse social com o pagamento de indenizações.

A ausência de instrumentos normativos que facilitassem a transferência de titularidade, especialmente nas áreas de propriedade privada, foi um dos

grandes obstáculos enfrentados pelo programa CFUL. Segundo Compans (2003, p. 47),

o expropriado poderá sempre contestar o valor da indenização, recorrendo até a última instância de apelação judicial, já que tanto no caso da desapropriação por utilidade pública quanto na desapropriação por interesse social, a lei determina que a indenização seja paga pelo “justo e prévio valor em dinheiro” (...) Para evitar que a ação se prolongue indefinidamente, na maioria das vezes o Poder Público negocia com o expropriado o pagamento de importância superior ao real valor de mercado, onerando sobremaneira o custo desta operação imobiliária.

O programa CFUL foi implementado sob a responsabilidade da recém-criada Secretaria Estadual de Trabalho e Habitação, tendo a CEHAB-RJ como seu órgão executor. Além da regularização fundiária, o programa teve importante atuação na elaboração de projetos e realização de obras de urbanização nas favelas do Cantagalo, Pavão-Pavãozinho e Santa Marta, localizadas em encostas de morro na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro.

De acordo com Cardoso e Araújo (2007), a metodologia adotada nas intervenções baseava-se nas seguintes diretrizes: (a) concentrar a intervenção em obras de infraestrutura, ficando a construção e/ou melhoria das moradias por conta dos moradores, exceto nos casos em que houvesse a necessidade de realocação por razões técnicas (abertura de ruas, áreas de risco, implantação de equipamentos públicos etc.); (b) criar alternativas de acessibilidade e circulação internas, através da abertura de vias com dimensionamento adequado para o trânsito de veículos, para viabilizar a distribuição aos troncos principais da infraestrutura; (c) criar soluções para o transporte e escoamento do lixo; (d) criar soluções para o transporte de passageiros nos casos de favelas situadas em topografia de difícil acesso (sendo marcante para a cidade a construção de um plano inclinado na favela do Pavão-Pavãozinho); (e) criar equipamentos sociais e de lazer na área da favela.

Assim, a CEHAB-RJ consolidou seus princípios de intervenções e desenvolveu capacidade técnica e institucional para a atuação em urbanização de favelas e em regularização fundiária. Cabe destacar que essas experiências desenvolvidas ao longo do programa CFUL estabeleceram alguns relevantes parâmetros de escopo e de diretrizes de intervenção em favelas que seriam, na década seguinte, incorporadas na implementação do Programa Favela-Bairro¹⁴.

Além do programa CFUL, outra experiência marcante da atuação do governo Brizola na década de 1980 (e que teve consequências importantes nas décadas seguintes) foi a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL). Dados do final da década de 1980 já indicavam a extensão e a importância da questão dos loteamentos irregulares e clandestinos, que até então não havia sido enfrentada pelo poder público de forma consistente (ver tabela 1).

Como se pode ver nos dados do Cadastro de Loteamentos Irregulares e Clandestinos (SMU, 1991), há uma forte concentração de loteamentos irregulares e clandestinos na Zona Oeste, região que foi um dos vetores de expansão da cidade desde a década de 1940 (conforme figura 1). Foi na Zona Oeste onde se formou o Conselho de União de Bairros (CUB) como um movimento social de moradores de loteamentos populares impulsionado pela Igreja Católica e por organizações não governamentais. Tendo como uma de suas pautas centrais a luta por regularização e acesso a infraestrutura básica, o CUB passou a pressionar o governo do estado e suas demandas encontraram eco na Procuradoria Geral do Estado (PGE), fazendo surgir então o NRL.

A origem do Núcleo na PGE se deu como forma de responder às demandas coletivas, tornando-se um espaço institucional de articulação

14 Conforme depoimento à pesquisa do arquiteto urbanista Paulo Saad, um dos coordenadores das intervenções e servidor público da CEHAB/RJ desde 1976.

entre a PGE, outros órgãos públicos e os movimentos sociais. Sob a coordenação do Procurador Miguel Baldez, foi criado, em abril de 1984, um grupo de trabalho integrado por representantes da PGE, da Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMO), da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ) e da Secretaria Estadual de Trabalho e Habitação (SETH). Em outubro desse mesmo ano, o NRL foi ampliado com a participação do Núcleo de Assistência Judiciária da Secretaria de Estado de Justiça e Interior e do Ministério Público. Mais tarde, o IplanRio e a Cedae também passaram a integrar o núcleo.

Tabela 1. Loteamentos ilegais – clandestinos e irregulares – por Região Administrativa (RA), no município do Rio de Janeiro.

ÁREAS	TOTAL	%	CLANDESTINOS	%	IRREGULARES	%
Zona Oeste *	471	60,80%	287	60,90%	184	39,10%
Jacarepaguá	127	16,40%	80	63,00%	47	37,00%
Anchieta **	64	8,30%	53	82,80%	11	17,20%
Barra	39	5,00%	24	61,50%	15	38,50%
Outras	73	9,40%	59	80,80%	14	19,20%
Total	774	100,00%	503	65,00%	271	35,00%

* A Zona Oeste é composta pelas RA's de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz.

** A área de Anchieta é composta pelas RA's de Anchieta e Pavuna.

Fonte: SMU (1991).

Como base legal para a ação do Núcleo, existia uma lei municipal (Lei nº 234 de 1981) que dava o prazo de 150 dias para que os loteadores cumprissem as determinações legais e, a partir daí, possibilitava a ação do Poder Público municipal “oficiando ao Ministério Público, requerendo a

promoção da responsabilidade criminal dos faltosos”, ou realizando as obras de infraestrutura, segundo necessidades determinadas pelo interesse público.

A partir dos documentos e provas levantados, os procuradores estudavam as medidas jurídicas cabíveis contra os loteadores ilegais, sendo a mais comum a suspensão dos pagamentos dos moradores aos loteadores, com base na Lei Federal no 6766 de 1979. A articulação com a Prefeitura viabilizou a aprovação da regularização urbanística dos loteamentos, razão pela qual a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) tornou-se um órgão importante a participar das reuniões e da articulação política feita pelo NRL. Segundo depoimento de Antônio Augusto Veríssimo¹⁵, neste primeiro momento a atuação do NRL concentrava-se sobre as questões jurídicas e normativas – como a regularização urbanística e fundiária –, uma vez que não dispunha de recursos financeiros para execução de obras de urbanização.

Em 1987, com a criação da Procuradoria Geral do Município (PGM), o NRL foi transferido para a esfera municipal e alocado no Gabinete do Prefeito (Decreto nº 7.290 de 14 de dezembro de 1987), onde deu seguimento às suas atividades. Foi mantida a metodologia original de articulação interinstitucional com forte participação popular, sendo posteriormente incorporado na política municipal de habitação.

2.2 POLÍTICAS E PROGRAMAS MUNICIPAIS PARA AS FAVELAS CARIOCAS

Com a fusão entre o estado da Guanabara e o estado do Rio de Janeiro, a COHAB-GB foi integrada à CEHAB-RJ, passando a ser o órgão

15 Arquiteto urbanista, trabalhou como funcionário público concursado na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, onde coordenou o NRL entre os anos de 1994 e 2005. A entrevista foi realizada em 01 de dezembro de 2020.

responsável pela política habitacional do estado do Rio de Janeiro. Assim, o município do Rio de Janeiro ficaria destituído de um órgão dedicado à política habitacional. Porém, através da Lei no 110 de 1979, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro autorizou o então Prefeito Israel Klabin a transformar a Secretaria Municipal de Turismo em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), com as atribuições de:

promover o bem-estar social, através de iniciativas próprias e da articulação de programas e ações vinculadas ao Poder Público ou à iniciativa privada, com vistas a eliminar ou reduzir os desequilíbrios sociais existentes, cuidando também de promover estudos e pesquisas sobre o universo social da Cidade do Rio de Janeiro visando à correta definição de prioridades para o bem-estar social da população” (art. 1º).

A mesma lei, em seu artigo 7º, criou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FDS) enquanto entidade com personalidade jurídica autárquica, com recursos orçamentários e outros, visando a financiar as atividades da SMDS. Dentre as atribuições da recém-criada SMDS, destacava-se a atenção especial às favelas a partir de uma crítica às políticas de remoção e com a criação de um programa de atuação em assentamentos precários que se viabilizou através de convênio com a UNICEF (VALLA, 1985).

Ainda em 1979 foi criada a Fundação Municipal de Planejamento (RioPlan) vinculada à Secretaria de Planejamento, através da Lei no 140 de 1979, com as finalidades de “elaborar, desenvolver e implementar pesquisas, análises, estudos e projetos, necessários ao planejamento e desenvolvimento físico-territorial, socioeconômico, científico-tecnológico e institucional do Município do Rio de Janeiro”, “promover atividades no campo da informática e do desenvolvimento de áreas definidas como prioritárias” e gerir o Fundo de Desenvolvimento Municipal (FUNPLAN).

A RioPlan, que mais tarde seria transformada no Instituto de Planejamento (IplanRio) e posteriormente em Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), avançou notavelmente na organização e sistematização das informações em apoio à gestão municipal, implantando sistemas informatizados e incluindo, por exemplo, o cadastro imobiliário, fundamental para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Tomando como base o levantamento aerofotogramétrico de 1975, a RioPlan elaborou os primeiros mapeamentos das favelas da cidade, que deram subsídios para o Cadastro de Favelas posteriormente atualizado a partir de voos de reconhecimento¹⁶. Segundo o levantamento feito no início dos anos 1980 pela RioPlan no âmbito do Cadastro de Favelas, das 364 favelas cadastradas, apenas 1% eram servidas por rede oficial de esgoto sanitário completa; 6% possuíam rede de água total e cerca de 17% possuíam um serviço de coleta de lixo considerado suficiente (BURGOS, 1998, p. 41).

Após encerrar sua breve passagem pela prefeitura (de março de 1979 a junho de 1980), Klabin foi substituído por Júlio Coutinho, que assumiu o cargo e manteve, em grande medida, a linha política adotada por seu predecessor, inclusive o convênio com a UNICEF e o seu programa de ação, que passa a se denominar de “Projeto Mutirão”¹⁷. Segundo Barboza

16 Depoimento de Fernando Cavallieri para a pesquisa em 25 de fevereiro de 2021. Fernando Cavallieri é sociólogo, funcionário público concursado na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e assessor especial do IPP.

17 Ao deixar a Prefeitura da cidade, Klabin tornou-se presidente do Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. (Banerj). Logo após assumir a Prefeitura, Klabin propôs o reexame da lei da fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, entrando em atrito com o governo federal e indo de encontro com interesses políticos do então governador Chagas Freitas.

(2002, p. 11), este programa surgiu como componente do trabalho social desenvolvido no âmbito da SMDS e tinha como objetivo:

“o estabelecimento de um trabalho de intervenção na área social, a médio prazo, nas comunidades carentes e o desenvolvimento de projetos alternativos em áreas de baixa renda. A SMDS passou a fornecer material necessário e assistência técnico-social às obras comunitárias e tinha por meta garantir e elevar o nível de mobilização da comunidade, assim como a melhoria da qualidade dos serviços executados. Em 1982, o Projeto Mutirão chamou-se por um período curto, “Projeto Todos Juntos Participando” para logo em seguida voltar a se chamar Mutirão.

O Projeto Mutirão tinha como objetivo a realização de obras de melhorias nas favelas sob a forma de mutirão não remunerado¹⁸, principalmente de saneamento e acessibilidade, além da construção de creches. Na sua primeira fase (1981-1984), o programa contava com recursos limitados, o que permitiu que fossem realizadas apenas intervenções pontuais em algumas poucas favelas.

Em 1985 ocorreu a primeira eleição para a prefeitura da cidade, sendo eleitos Roberto Saturnino Braga e seu vice Jô Rezende, que havia sido presidente da FAMERJ nas gestões 1981-1983 e 1983-1985. O prefeito foi eleito com uma plataforma de forte participação popular (tendo origem no MDB, posteriormente PMDB, e eleito filiado ao PDT), tendo como uma de suas bandeiras a formação dos Conselhos Governo-Comunidade (SOUZA DAS VIRGENS; SANTOS, 1989), buscando responder a uma demanda histórica da FAMERJ.

Nessa nova gestão, o programa Mutirão teve o seu escopo alargado com o atendimento de um maior número de comunidades e a realização de projetos de urbanização simplificada – diferentemente das pequenas

18 Apenas a partir de 1984 os trabalhadores envolvidos nas obras realizadas no âmbito do Projeto Mutirão passaram a ser remunerados.

intervenções pontuais realizadas até então (LEITÃO; BARBOZA; DELACAVE, 2014). Desse modo, os projetos de urbanização passaram a ser desenvolvidos contemplando uma abordagem mais ampla das diversas questões da comunidade. A partir de 1987, o Projeto Mutirão passou a ter três vertentes: Obras, Educação Sanitária e Reflorestamento – sinalizando o compromisso entre as políticas sociais, de crescimento econômico e de proteção ambiental.

Pode-se afirmar que as avaliações positivas dos projetos de urbanização impulsionados pelo Projeto Mutirão, assim como os seus desdobramentos, contribuíram para a consolidação na SMDS de um relevante conjunto de experiências, de propostas, de competência técnica e administrativa. Esses fatores iriam permitir que, na década seguinte, a Prefeitura assumisse de forma mais ampla e efetiva a questão da urbanização de favelas no seu horizonte de atuação. Leitão, Barboza e Delacave (2014, p. 5) ressaltam ainda uma série de documentos elaborados neste período, no âmbito da SMDS, que mostravam um movimento importante de consolidação da intenção de realização de uma política de urbanização de favelas mais ampla e consistente.

Nesse período [após 1987], foi elaborado, também, o Plano Plurianual de Urbanização de Assentamentos Precários (1988). A proposta era tentar assegurar um investimento fixo para promover a urbanização de todos os assentamentos informais da cidade do Rio de Janeiro, o que demandaria, segundo cálculos do Fundo Rio, cerca de 3% da arrecadação municipal. Visava à superação do caráter disperso e fragmentado que caracterizava as ações do poder público nas favelas cariocas. Esse plano pretendia, ainda, desenvolver projetos de urbanização para a captação de recursos junto ao BNDES e ao Banco Mundial, principalmente. Nesse mesmo período, foi criado o Programa Emergencial de Habitação (1988), que visava à redução do déficit habitacional e o reassentamento das famílias que viviam em situações de risco, através do cadastramento de terras públicas – em especial aquelas pertencentes ao município do Rio de Janeiro

– e a implantação de loteamentos populares nessas áreas. Ao lado do Plano Trienal de Urbanização Comunitária (1990-1993) – que teve como diretriz básica promover a ação integrada dos diversos serviços públicos envolvidos nas áreas habitacionais de baixa renda – é possível afirmar que esses planos contribuíram para o posterior surgimento do Programa Favela Bairro (*ibidem*).

Em 1990, a partir da compreensão de que o tratamento e a disponibilização das informações públicas sobre as favelas cariocas demandavam um sistema próprio e mais complexo, o então IplanRio criou o SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda). Por meio deste sistema passaram a ser reunidas informações tanto quantitativas quanto qualitativas, como aquelas levantadas em entrevistas com moradores sobre o histórico de cada área. Ao longo dos anos, esse sistema foi sendo aprimorado, incorporando dados socioeconômicos de diversas fontes (tais como dados censitários e registros administrativos), além de avançar no georreferenciamento¹⁹.

É importante destacar ainda as mudanças que ocorreram na estrutura administrativa do município no que diz respeito à gestão do uso do solo de forma mais ampla. A partir de 1975, com a criação do município do Rio de Janeiro, esta questão deixou de ser competência da Secretaria Municipal de Obras, que contava com um Departamento de Urbanismo. Por sua vez, a gestão do uso do solo passou a ser atribuição da então recém-instituída Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, que contava com uma Superintendência de Planejamento Urbano (SPU), que tinha como funções a “formulação e fiscalização do planejamento urbano na administração municipal” (GUERREIRO, 1998, p. 82).

19 Em 2014 o SABREN passa a compor o Sistema Municipal de Informações Urbanas (SIURB), criado com a finalidade de reunir, gerir, integrar e atualizar o conjunto de informações sobre a cidade do Rio de Janeiro, estabelecendo um canal de comunicação entre órgãos públicos e disponibilizando informações para consulta pública.

Posteriormente, em 1985, como parte de uma reforma administrativa, a SPU foi elevada de categoria passando a ser Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e agregando um amplo conjunto de órgãos (GUERREIRO, 1998, p. 87). A estrutura da nova secretaria passaria a ser composta por quatro coordenações: de Legislação Urbanística (CLG), de Estruturação Urbana (CET), de Estudos Ambientais (CEA) e de Projetos Urbanos (CPU). Dois anos mais tarde, em 1987, haveria uma reestruturação na Secretaria, organizando-a em três Superintendências: de Planejamento Urbano (SPU), de Parcelamento e Edificações (SPE), e de Planos Locais (SPL), cabendo a esta última a elaboração de Projetos de Estruturação Urbana²⁰ (GUERREIRO, 1998, p. 88-90). Já em 1989 a SMDU foi transformada em Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, criando-se a Superintendência de Meio Ambiente.

Cabe uma última observação com relação ao papel desempenhado pela Secretaria. A partir de um núcleo técnico que atuava regularmente na gestão urbanística da cidade desde a década de 1930, as reestruturações viriam a fortalecer institucionalmente a Secretaria, que concentrava um corpo técnico competente que, por sua vez, a habilitava a ser um elemento central nas discussões do desenvolvimento urbano. Com isso, passou a ocupar um papel importante nos debates sobre o planejamento da cidade. Vale ressaltar ainda a atuação da Secretaria, já no final dos anos 1980, em trabalhos de regularização fundiária através da participação de seus técnicos no NRL, assim como na formulação de uma proposta de Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano. Este viria a ser o embrião das

20 Os "Projetos de Estruturação Urbana" (PEUs) foram instituídos por meio do decreto que aprova o PUB-Rio (Decreto nº 1269/1977), tendo como objetivo central detalhar diretrizes gerais traçadas, descentralizar o processo de planejamento e propor intervenções mais alinhadas às realidades de cada bairro. Este ponto será mais bem analisado adiante.

propostas para o Plano Diretor aprovado em 1992; além disso, o corpo de técnicos da Secretaria viria a ser também o núcleo central da equipe à frente da elaboração deste Plano.

3. REFERÊNCIAS NORMATIVAS

3.1 ZONEAMENTO URBANO E ZONEAMENTO INCLUSIVO²¹

A prática do zoneamento urbano chegou ao Brasil a partir da difusão da experiência norte-americana. A importação deste modelo pelos gestores brasileiros se deu nos anos 1930 com a racionalização das gestões locais no âmbito do *varguismo*. Consolidou-se, então, o entendimento do zoneamento urbano como solução para a regulamentação da produção privada de loteamentos e de novas construções na cidade, pautada na demarcação de espaços sob tipos de uso do solo diferenciados (habitacional, industrial, comercial etc.) para a garantia da “ordem social”. Ao restringir usos e funções para determinadas áreas das cidades, essa ferramenta tornou-se ainda um importante instrumento para regular a produção imobiliária em prol dos lucros desse setor.

O zoneamento adquiriu progressiva importância na construção edilícia da cidade ao longo do século XX pois, sendo este um instrumento político-jurídico regulador (e, portanto, de controle ideológico da produção do espaço urbano), tende a se sobrepor a uma abordagem mais abrangente do planejamento urbano. O zoneamento é reivindicado como um instrumento capaz de promover o “equilíbrio” dos diversos interesses

21 Texto adaptado a partir do Verbetes de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), no Dicionário de Favelas Marielle Franco, elaborado por Aduino Cardoso, Rosângela Luft e Luciana Ximenes. Disponível em: [https://wikifavelas.com.br/index.php/%C3%81reas_de_Especial_Interesse_Social_\(AEIS\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/%C3%81reas_de_Especial_Interesse_Social_(AEIS)). Acesso em jul. 2022.

existentes, regulando e acomodando as contradições geradas (BORGES, 2007, p. 14) – garantindo, principalmente, uma participação favorável aos agentes imobiliários. O Plano Diretor, ao contrário, seria uma ferramenta de integração das políticas setoriais e urbanas, ligadas às questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social do município. Difundiu-se, portanto, a ideia de que o Plano Diretor seria um poderoso instrumento para a solução dos “problemas fundamentais da cidade”, e que, em grande parte, se tais problemas persistissem, seria porque as cidades brasileiras não teriam conseguido aplicar adequadamente esse instrumento “indispensável” (VILLAÇA, 2005, p. 10).

Na cidade do Rio de Janeiro, o primeiro documento a prever a regulação do uso do solo urbano e a estabelecer os condicionantes para os processos de edificação e parcelamento do solo é o Código de Obras do Distrito Federal (Decreto nº 6.000) de 1937. Inspirado largamente nas propostas do Plano Agache, que previa a progressiva eliminação das favelas na cidade, destaca-se nessa legislação o artigo 349. Nele, as favelas são definidas como “conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste decreto”. O seu texto afirma ainda que as favelas não seriam absolutamente permitidas e segue com os seguintes parágrafos:

§ 1º - Nas favelas existentes é absolutamente proibido levantar ou construir novos casebres, executar qualquer obra nos que existem ou fazer qualquer construção.

§ 2º - A prefeitura providenciará (...) por todos os meios ao seu alcance para impedir a formação de novas favelas ou para a ampliação e a execução de qualquer obra nas existentes, mandando proceder sumariamente à demolição dos novos casebres, daqueles em que for realizada qualquer obra e de qualquer construção que seja feita nas favelas.

§ 3º - Verificada pelas Delegacias Fiscais ou pela Diretoria de Engenharia, a infração ao presente artigo, deverá o fato ser levado com urgência ao conhecimento da Diretoria de

Engenharia que, depois de obtida a necessária autorização do Secretário Geral de Viação e Obras Públicas, mandará proceder à demolição sumária, independentemente de intimação e apenas mediante aviso prévio dado com 24 horas de antecedência.

§ 5º - Tratando-se de favela formada ou construída em terreno de propriedade particular, será o respectivo proprietário passível (...) da aplicação da multa correspondente à execução de obra sem licença e com desrespeito ao zoneamento.

§ 7º - Quando a prefeitura verificar que existe exploração de favela pela cobrança de aluguel de casebres ou pelo arrendamento ou aluguel do solo, as multas serão aplicadas em dobro (...)

§ 8º - A construção ou armação de casebres destinados à habitação, nos terrenos, pateos ou quintais dos prédios, fica sujeita às disposições deste artigo.

§ 9º - A Prefeitura providenciará (...) a extinção das favelas e a formação, para substituí-las, de núcleos de habitação de tipo mínimo.

O texto evidencia uma ambiguidade na medida em que proíbe a expansão e a consolidação das favelas e, ao mesmo tempo, remete a condição de sua erradicação a providências futuras através da formação de “núcleos de habitação de tipo mínimo”. No entanto, como as iniciativas nesse sentido foram pouco significativas – a exemplo da experiência dos Parques Proletários –, o efeito real dessa proibição foi buscar impedir a expansão das favelas, o que, na ausência de políticas habitacionais consistentes, não foi alcançado. Em outras palavras, o efeito concreto foi tornar a vida dos moradores ainda mais dura, submetidos a constantes ameaças de expulsão e a condições de vida cada vez mais precárias.

O Decreto nº 6.000/1937 foi sendo modificado parcialmente até 1970, quando promulgado o Decreto “E” nº 3.800/70, que, segundo Guerreiro (1998), teve papel importante ao consolidar os instrumentos até então dispersos. Esse decreto organizou os instrumentos em tópicos e consolidou as mudanças que haviam sido feitas ao longo dos anos,

criando então os Regulamentos do Zoneamento (RZ), de Construções e Edificações, de Parcelamento da Terra e Licenciamento e Fiscalização.

O Decreto nº 3.800 dividiu a cidade em um número maior de zonas, determinou o controle de densidades, instituiu os conceitos de uso adequado, uso tolerado e inadequado de acordo com as zonas das cidades, introduziu o conceito de centro de bairro e um novo parâmetro, a Área Total de Edificação (ATE), seguindo, em parte, sugestões presentes no Plano Doxiadis (GUERREIRO, 1998). Os Regulamentos de Zoneamento também definiram as primeiras Zonas Especiais, objetivando a preservação de áreas determinadas e a elaboração de projetos de urbanização voltados para as regiões de expansão urbana, onde havia excepcional interesse de atuação do mercado imobiliário, como era o caso da Barra da Tijuca.

A promulgação do Decreto nº 322 em 1976, elaborado na gestão de Marcos Tamoyo, consolidou o zoneamento funcional geral da cidade logo após a fusão dos estados e pouco tempo depois da instauração da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Naquele momento, o crescimento do número de favelas já não podia mais ser escondido ou apagado e que a questão urbana se tornava mais complexa. Na contramão das necessidades de moradia adequada da população de baixa renda, o Decreto proibia a função residencial na área central, institucionalizando um processo iniciado já durante a Reforma Passos (1902-1906), de remoção forçada, decadência das regiões centrais como área de moradia, rebaixamento da qualidade de vida e deterioração do patrimônio histórico edificado, para afirmação do centro como área empresarial e de negócios. O Decreto nº 322 favorecia sobremaneira os interesses imobiliários na medida em que estabelecia uma norma geral de verticalização que permitia chegar a 18 pavimentos (excluídos estacionamentos, pavimentos de uso comum etc.) para prédios afastados das divisas e cinco pavimentos (idênticas condições) para prédios colados nas divisas, norma que ampliou significativamente a verticalização da cidade.

Paralelamente à elaboração do Decreto nº 322/1976, uma equipe da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral desenvolvia o Plano Urbanístico Básico (PUB-Rio), promulgado em 1977. Nele, não foram estabelecidas normas específicas de controle do uso do solo, mas se institucionalizou um modelo de planejamento diferente daquele que inspirou o Decreto nº 322. Enquanto este criava um conjunto de normas gerais e abrangentes que cobriam todo o território municipal, o PUB-Rio estabelecia uma nova regionalização para a cidade com base em macrorregiões para as quais se propunha um conjunto de diretrizes gerais e específicas. O “problema principal da Cidade” apontado pelo PUB-Rio,

[...] origina-se da falta de alternativas para a expansão urbana, face às barreiras físicas, econômicas e institucionais que impedem a integração, ao complexo urbano existente, das áreas potenciais de ocupação, que se tornariam competitivas com as áreas residenciais existentes e atrativas à fixação e deslocamento da população (RIO DE JANEIRO, 1977, p. 230).

A questão social e habitacional passou ao largo dos problemas identificados pelo PUB-Rio. Elaborado a partir de “uma ótica do planejamento que visava ao desenvolvimento econômico baseado na indústria” (NAME; CARDEMAN, 2014, p. 65) e orientado para a expansão do território urbanizado, o PUB-Rio teve como escopo o estabelecimento de proposições ao governo municipal, recomendações aos outros níveis de governo, diretrizes setoriais e institucionais, além de prioridades de intervenção. O Plano realizava uma “ampla revisão dos conceitos até então aplicados no planejamento urbano do município” (RIO DE JANEIRO, 1977, p. 230), definindo a organização de uma estrutura territorial da cidade através da sua divisão em seis Áreas de Planejamento (APs). Estas foram determinadas a partir de uma caracterização econômica e social, de contiguidade espacial e de tipo de ocupação do solo, para as quais foram indicados critérios de intervenção e sugeridas diretrizes de planejamento.

As APs foram instituídas no PUB-Rio não com uma finalidade administrativa, mas sim de “ordenar” o território tendo em vista a “aplicação diferenciada dos instrumentos de ação” previstos no Plano. O diagnóstico elaborado pela equipe técnica do PUB-Rio resultou em uma divisão inicial do território do município em 11 “áreas homogêneas”, agrupadas em seis áreas de atuação do planejamento integrado. Posteriormente, estas foram reduzidas para cinco APs, divisão que permanece vigente (*ibidem*, p. 221).

Foi no texto do decreto que aprovou o PUB-Rio (Decreto n° 1269/1977), promulgado cinco meses após sua publicação, quando foram instituídos os “Projetos de Estruturação Urbana” (PEUs) (art. 5°), com o objetivo de definir “traçados viários, padrões de uso do solo e planos de massa”. Foi previsto que os PEUs seriam aprovados também por decreto, após apreciação pela Comissão do Plano da Cidade, e teriam como objeto “áreas de centros e subcentros funcionais, existentes ou em potencial; áreas remanescentes à execução de obras de grande porte; áreas em processo de renovação ou remanejamento urbano; áreas constituídas por vazios urbanos; e áreas de expansão periférica” (RIO DE JANEIRO, 1977).

Os PEUs deveriam, portanto, detalhar as diretrizes do PUB-Rio visando a descentralizar o processo de planejamento e intervir no território de acordo com a realidade de cada local, uma abordagem que se coloca em contraposição à filosofia do Decreto n° 322/1976. Ademais, os PEUs tinham como objetivo realizar o estudo da morfologia de cada território, propor novos alinhamentos de vias e edifícios, sistemas de transporte, infraestrutura e equipamentos urbanos, tendo como objeto áreas com características similares, que poderiam abarcar apenas uma parte ou mais de um bairro.

No entanto, os primeiros PEUs aprovados entre 1978 e 1990 (10 PEUs no total) restringiram-se à questão dos parâmetros urbanísticos. Eles criaram legislações locais para bairros ou conjunto de bairros, sem que

fossem pautados, como previsto pelo PUB-Rio, estudos sobre sistema e impactos viários ou de reordenamento fundiário. Na prática, os PEUs atuaram como instrumentos de detalhamento ou de modificação de regras construtivas para bairros específicos, apresentando apenas um mapa de zoneamento e definindo gabaritos, sem apresentar plano de massas ou demonstrar graficamente sua intenção.

Cabe ressaltar, como aponta Cardeman (2014), que alguns dos decretos sequer denominavam o seu conteúdo como um “Projeto de Estruturação Urbana”, mas eram assim compreendidos por terem sido elaborados pelo município e por apresentarem a estrutura característica de um PEU. Muitos PEUs foram elaborados por demanda de associações de moradores de bairros, enquanto outros por iniciativa do município ao constatar que as reivindicações locais não poderiam ser contempladas pelo zoneamento previsto no Decreto nº 322/1976, exigindo legislação específica. Dessa forma, e uma vez que não havia no PUB-Rio uma definição dos instrumentos ou das atribuições dos planos locais – que viriam a ser os PEUs –, o escopo, o alcance e as diretrizes de cada PEU são diversos. São, por vezes, divergentes, a depender dos atores envolvidos, do ciclo político, da fase da trajetória institucional, dos conflitos e da organização da luta sociopolítica de cada território.

No que diz respeito à habitação de interesse social e às áreas de favela, o PUB-Rio se limitou a prever, apenas como diretriz geral para o desenvolvimento social, a conscientização da “população para a necessidade de reservar-se espaços para habitações destinadas às faixas de menor renda” (RIO DE JANEIRO, 1977, p. 233); e a colaboração para a implantação dos programas habitacionais de interesse social a nível estadual e metropolitano (*ibidem*, p. 234). Na seção das proposições específicas

para a AP2²², o Plano prevê “desestimular a ocupação multifamiliar nas áreas de características topográficas notáveis (encostas)”²³; e de forma mais explícita propõe para a AP3²³ “promover a integração ao tecido urbano de aglomerados subnormais passíveis dessa ação”, ao mesmo tempo em que preconiza “propiciar áreas para a construção de habitações de média e baixa renda, visando a eliminação gradativa de favelas” (*ibidem*, p. 245).

De fato, a maioria dos PEUs aprovados entre 1978 e 1990 tiveram como objeto bairros de classe média e classe média alta no sentido de garantir a preservação ambiental e urbanística desses bairros, não entrando no mérito da urbanização de assentamentos precários. Não há menção explícita a uma política de urbanização de favelas ou de regularização fundiária no PUB-Rio. Sendo este um plano que pretendia estabelecer as diretrizes gerais do planejamento da cidade, o PUB-Rio aponta de forma conflitante a intenção de, por um lado, “integrar” a favela à cidade (vista como uma excrescência) e, por outro, “eliminá-la”. Como veremos adiante, foi apenas com a aprovação do Plano Diretor em 1992 que os PEUs passam a ter atribuições mais definidas, dentre elas a delimitação de AEIS.

Seja pelos PEUs (formalmente), seja por modificações específicas da legislação relativa a determinados bairros (ou, mesmo, trechos de bairros), o Decreto nº 322/1976 foi sendo modificado reiteradamente ao longo do tempo, transformando a legislação urbana do município do Rio de Janeiro em um conjunto disperso e descoordenado de leis que se modificam,

22 A AP2 corresponde hoje aos bairros majoritariamente residenciais de classe média e alta da zona sul e da região da Tijuca, na zona norte, principais áreas turísticas da cidade, onde estão localizadas favelas emblemáticas e de grande extensão, como a Rocinha, Vidigal, Pavão-pavãozinho, Cantagalo, Chapéu Mangueira, Babilônia, Santa Marta, Turano, Salgueiro, Borel, Formiga e Macacos.

23 A AP3 corresponde hoje aos bairros majoritariamente residenciais de classe média da zona norte e do subúrbio carioca, que cresceram ao longo de ramais ferroviários que cruzam a região. Nesta AP estão localizados alguns dos maiores complexos de favelas da cidade: Maré, Alemão, Jacarezinho, Mangueiras e Acari.

se superpõem e, muitas vezes, se conflitam. Possivelmente, o conflito de diretrizes mais evidente que se tenha registro seja aquele referente à previsão de desenvolvimento, na região da Barra da Tijuca, de um novo Centro Metropolitano previsto pelo Plano Lúcio Costa e incorporado à legislação específica com essa denominação (Decreto nº 3.046/1981) e com normas de uso e ocupação do solo correspondentes. Enquanto o PUB-Rio, o Decreto nº 322/1976 e mesmo o Plano Diretor elaborado posteriormente mantiveram as diretrizes de fortalecimento da Área Central de Negócios, o Centro Histórico da cidade.

Já a primeira experiência de zoneamento inclusivo para programas habitacionais para população de baixa renda na cidade do Rio de Janeiro se deu através da intitulada Zona Especial 10 (ZE-10). Como mencionado anteriormente, segundo o artigo 4º do Regulamento de Zoneamento (Decreto nº 322/1976), o município do Rio de Janeiro seria dividido em diferentes categorias de zonas. Em 1981, a ZE-10 foi incluída no inciso VIII do mesmo artigo, através do Decreto nº 3103, sendo qualificada como zona de “recuperação urbana de áreas já consolidadas, constituídas por aglomerações de habitações subnormais, consideradas de interesse social”. Ademais, previa-se ainda que a ZE-10 teria “as condições de zoneamento, parcelamento da terra e edificações disciplinadas pelas instruções normativas que forem aprovadas por Decreto específico”.

Quando criada, essa nova zona urbana englobava apenas uma área da favela da Maré, o Morro do Timbau, que passava por processo de urbanização por meio do PROMORAR. Ao instituir esse novo tipo de zona, abria-se a possibilidade de serem estabelecidos padrões urbanísticos específicos com parcelamento do solo e normas de uso e ocupação que garantisse o direito à moradia da população, capazes de reconhecer as formas pré-existentes de ocupação do território e adequados às intervenções visando à urbanização. Nos anos seguintes, esse zoneamento

foi aplicado em algumas poucas situações de forma pontual e em todos os casos a normatização da zona esteve remetida à regulamentação específica.

Na década de 1980, como já apontado anteriormente, as iniciativas governamentais de regularização fundiária e de intervenção em favelas enfrentariam limites diante das normas existentes, que não facilitavam essas intervenções. Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano elaborou um projeto de lei – que não chegaria a tramitar – de desenvolvimento urbano para o município. Esse projeto tentava incorporar os instrumentos que estavam sendo discutidos em nível nacional com o Projeto de Lei nº 775/1983 (Lei de Desenvolvimento Urbano) no qual se definia a função social da propriedade urbana além de fixar diretrizes e instrumentos para a ocupação do solo urbano. Isso propiciou um importante acúmulo de discussão normativa que, conseqüentemente, também favoreceu a elaboração do Plano Diretor na década seguinte (MOREIRA, 2010).

3.2 O NOVO CONTEXTO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) inaugurou uma nova forma federativa de estado integrada por quatro categorias de entes federativos – União, estados, municípios e Distrito Federal – “autônomos nos termos desta Constituição” (art. 18), notadamente com o reconhecimento do município como um novo componente na estrutura da federação. O exercício dessa autonomia foi delimitado ao longo do texto constitucional por meio da atribuição de competências legislativas e materiais, que são ora privativas de determinados entes, ora compartilhadas entre eles. No entanto, a prática efetiva dessa autonomia por parte dos entes federativos impunha o desenvolvimento de uma base normativo-organizacional,

razão pela qual coube aos estados elaborarem as constituições estaduais e aos municípios suas leis orgânicas. No art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi estabelecido que as assembleias legislativas dos estados teriam 12 meses para aprovar suas constituições e, quando estas fossem promulgadas, as câmaras municipais teriam mais seis meses para votarem suas leis orgânicas.

Quanto ao exercício das competências urbanísticas-habitacionais, as competências da União estão todas expressamente previstas na Constituição. O artigo 21, conhecido por dispor a respeito de suas competências materiais, prevê que a União deve “elaborar e executar os planos nacionais e regionais de ordenação do território” (IX) e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos” (inciso XX). Por outro lado, as competências dos municípios não estão todas expressamente fixadas na Constituição; todavia, é a ideia da relevância local de determinado tema que vincula e justifica seu poder legislativo. Reserva-se, assim, aos municípios o poder de legislar sobre “assuntos de interesse local” (art. 30, I CF). Cabe destacar que aos municípios foram estabelecidas expressamente as importantes funções de promover “o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e de implementar a política de desenvolvimento urbano tendo como instrumento legal central o plano diretor (art. 182).

O artigo 24 elenca competências legislativas, cabendo à União fixar regras nacionais de direito urbanístico (inciso I). Completando essa mesma atribuição normativa, o artigo 182 estabelece que as políticas de desenvolvimento urbano, ainda que de responsabilidade dos poderes municipais, deverão se conformar com as diretrizes gerais previstas em lei cuja competência para editar é da União. No âmbito destas competências legislativas concorrentes, as normas gerais sobre direito urbanístico editadas pela União deverão ser respeitadas pelos estados e municípios.

Estes dois poderão “suplementar” as normas gerais da União nos temas que lhes compete, sem contrariar as normas nacionais. Outra previsão constitucional específica é aquela relacionada no artigo 23, conhecido como o dispositivo das competências materiais comuns, onde os três entes são responsáveis por “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (inciso IX).

Importante destacar que, ao longo da década de 1980, os movimentos sociais articulados em torno da luta pela reforma urbana reivindicavam fortemente uma política urbana mais democrática e redistributiva. Com a abertura política, esse movimento passou a ter um papel importante na elaboração da CF 88, introduzindo um capítulo dedicado à política urbana

em que se afirmava a função social da cidade e da propriedade, o reconhecimento e integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana – entendida como ampliação dos espaços de participação e controle social das políticas (ROLNIK, 2009, p. 34).

Foi nesse contexto de intensos debates e mudanças jurídico-constitucionais que o município do Rio de Janeiro assumiu a atribuição de elaborar e aprovar sua lei orgânica, respeitando as normas da CF 88 e da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Ainda como parte do reconhecimento da autonomia política municipal, passou a ser sua atribuição promover uma política de desenvolvimento urbano que tivesse como base a lei do plano diretor em consonância com os princípios reitores da função social da propriedade e da cidade, além de realizar o ordenamento do seu território e materializar políticas sociais, especialmente as habitacionais, em cooperação com os demais entes.

A elaboração da Lei Orgânica do Rio de Janeiro (que seria aprovada em 5 de abril de 1990) contou com expressiva participação popular, especialmente de movimentos sociais mobilizados em torno da luta

pela reforma urbana. Neste contexto, destacam-se algumas previsões significativas: as normas de uso e ocupação do solo devem ser aprovadas no formato de lei, não mais de Decreto (art. 23); a lei do Plano Diretor da cidade deve seguir o rito da lei complementar (art. 70, V), cabendo a apresentação do projeto de lei ao Poder Executivo (art. 452, §4º); a aprovação do chamado princípio da “não remoção” (art. 429, VI24); a urbanização, a regularização e a titulação das áreas de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos constam entre seus preceitos (art. 429, VI e VII), assim como a criação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) (art. 429, X); a destinação de terras públicas não utilizadas ou subutilizadas prioritariamente para assentamento de população de baixa renda e; a disponibilização de assistência jurídica à população de baixa renda nos processos de regularização fundiária (art. 438).

A inclusão do princípio da não remoção e a indicação de criação de AEIS na Lei Orgânica do Município são caras à trajetória das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. A adoção de práticas de zoneamento urbanos inclusivos, como a criação das AEIS, constituiu-se como uma das principais pautas dos movimentos populares de luta pela reforma urbana engajados no processo da Constituinte. Mais tarde, com a regulamentação do capítulo dedicado à política urbana na CF 88, por meio da Lei do Estatuto da Cidade (nº 10257/2001), as zonas especiais de interesse social seriam incluídas dentre o conjunto de instrumentos urbanísticos propostos. Por meio deste mecanismo, se deu o reconhecimento das ocupações de terras como legítimas soluções

24 Art. 429, VI- urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento.

de moradia da população de baixa renda, sendo definidas como áreas prioritárias para intervenções do poder público que visem à garantia do pleno direito à moradia digna e adequada, enfrentando a reiterada prática das remoções forçadas.

4. SÍNTESE DO CICLO E PONTOS DE INFLEXÃO

Esse ciclo se caracteriza pela mudança radical de postura do setor público em relação às favelas, passando a refutar as políticas remocionistas e de repressão, modificando a postura dos órgãos públicos com relação à questão habitacional e dos assentamentos precários e colocando a urbanização de favelas e a regularização fundiária na pauta da ação governamental. Mudança essa que transparece nos três níveis de governo.

Na esfera federal, o BNH investiu montantes significativos com a iniciativa do Projeto Rio para a eliminação das palafitas na favela da Maré, efetivando o reassentamento dos moradores no entorno e empreendendo ações de regularização fundiária. No âmbito do governo municipal, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Social e implementado o Projeto Mutirão, com atribuições explícitas de intervir na realização de obras de melhoramentos em favelas, colocando a urbanização na agenda do município, ainda que de forma embrionária. E, finalmente, foi no governo do estado que, a partir de Leonel Brizola (1983-1987), modificou-se significativamente a política de segurança pública em relação às favelas, sendo instituídos programas de ação em favelas para as empresas de infraestrutura (como os programas de eletrificação e de saneamento), criado um ambicioso programa de regularização fundiária (Cada Família um Lote), além de realizados dois projetos de urbanização de caráter experimental. Além disso, o governo do estado apoiou e fortaleceu o

trabalho realizado pelo Núcleo de Regularização de Loteamentos, criado na PGE, tornando a instância estadual o principal protagonista no período.

Quanto à capacidade institucional, é notável que o governo do estado soube utilizar as estruturas administrativas que havia herdado do antigo estado da Guanabara na direção de políticas que visassem à permanência e melhoria das condições de vida da população moradora de favela, atuando junto à CEDAE e à CEHAB-RJ em programas que viabilizaram a urbanização de favelas e a adoção de tecnologias alternativas, deixando de lado as formas tradicionais de intervenção. Nesse sentido, cabe ressaltar o exemplo da urbanização das favelas do Pavão/Pavãozinho e Cantagalo, onde a equipe da CEHAB-RJ construiu um modelo de intervenção que seria retomado, na década seguinte, no âmbito do Programa Favela-Bairro.

No caso da esfera municipal, que foi muito mais prejudicada pela fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a década de 1980 foi marcada pela progressiva construção de capacidade institucional, tanto técnica quanto administrativa. Nesse sentido, foi fundamental a criação do IplanRio, instituição voltada para a produção, organização e sistematização de informações que viriam a construir um cadastro de favelas e que se mostrou indispensável para as políticas adotadas em períodos posteriores. Importante também ressaltar a experiência do corpo técnico recém-incorporado ao município, consolidada ao longo do desenvolvimento do Projeto Mutirão, que garantiu subsídios necessários à formulação de propostas mais abrangentes para as intervenções em favelas. Elas seriam importantes bases para a elaboração das diretrizes de política habitacional no Plano Diretor de 1992.

Apesar das intensas transformações nas estruturas administrativas e dos desafios postos, este período demonstrou uma relevante atuação articulada dos órgãos públicos, de forma mais ou menos integrada, com a participação de diferentes secretarias e empresas públicas em ações

coordenadas. Tal foi o caso do NRL e ainda do Projeto Mutirão. Essa mesma capacidade relacional, no caso do município, se tornou mais evidente no momento de elaboração do Plano Diretor com a formação de equipes técnicas intersecretarias, que neste momento se colocaram mais abertas ao diálogo com a sociedade civil organizada.

Do ponto de vista dos recursos financeiros, o governo do estado ainda apresentava uma relativa saúde fiscal, com capacidade de investimento e alternativas de mobilização de recursos através das empresas públicas, como a CEDAE e a CEHAB-RJ e pela utilização do banco estadual como fonte de financiamento. A crise fiscal iria se abater sobre os governos estaduais na década de 1990, atingindo principalmente a estrutura financeira da CEHAB-RJ, como veremos adiante. Até este momento, o governo estadual conseguiu operar, portanto, sem necessidade de recorrer a fontes externas de financiamento. Já o governo municipal enfrentava sérios problemas financeiros ao longo do período, particularmente agudos na gestão de Saturnino Braga. De qualquer forma, neste período, apesar da política de urbanização de favelas ter entrado para a agenda pública, não chegou a ocupar uma posição prioritária em termos de alocação de recursos.

Importante ressaltar que a década de 1980 no Rio de Janeiro foi caracterizada por um proeminente grau de mobilização popular, com a formação de redes políticas, atores e movimentos sociais. No entanto, o poder público demonstrou pouca permeabilidade à atuação desses novos atores e organizações, não havendo criação de conselhos ou outros organismos de governança participativa. Como exceção a esse quadro, deve-se evidenciar a atuação do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL), com densos processos participativos com capacidade deliberativa; e a gestão de Saturnino Braga, com a criação dos Conselhos Governo-Comunidade, quando se verificou uma maior sensibilidade do setor público às demandas de grupos organizados, como ficou evidente no caso

da elaboração dos PEUs. Já para a população moradora de favelas, no entanto, não foram criados espaços e processos participativos relevantes no período. Ao mesmo tempo, as mobilizações sociais desses territórios foram fundamentais para denunciar e resistir às práticas de remoções violentas, levando à consagração do princípio da não remoção na Lei Orgânica Municipal.

Por fim, do ponto de vista da capacidade normativa, há poucas iniciativas nesse período na esfera local dedicadas à questão das favelas, à exceção da criação da ZE-10. Esse instrumento foi um embrião das AEIS que, no entanto, parece ter sido criado para resolver alguns problemas *ad hoc* – e não voltado para utilização ampla.

Destaca-se que a ausência de um campo normativo federal adequado se revelou crucial no desenvolvimento do ambicioso programa de regularização fundiária do governo Brizola. Os principais instrumentos normativos e de planejamento existentes (PUB-Rio e Decreto nº 322), criados entre os anos de 1976 e 1977, não trataram da questão das favelas e dos assentamentos precários, que continuaram ausentes no campo normativo até a elaboração da Lei Orgânica de 1990 e do Plano Diretor de 1992. Mesmo os PEUs, que se mostraram como importantes instrumentos na realização de mudanças específicas de legislação capazes de atender os interesses de grupos sociais na preservação de áreas urbanas ameaçadas pela especulação, não contemplaram, nesse período, as questões caras às favelas cariocas.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, S.; LOBO, Y. "O processo de fusão e o novo Estado do Rio de Janeiro: a questão institucional". In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- BARBOZA, S. C. **Projeto Mutirão e a Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro**. 2002. Trabalho Final (Especialização em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.
- BORGES, M. **O zoneamento na cidade do Rio de Janeiro: gênese, evolução e aplicação**. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.
- BRUM, M. S. I. Opção pelos pobres: a Pastoral de Favelas e a reorganização do Movimento de Favelas no Rio de Janeiro na redemocratização. **Estudos Históricos Rio de Janeiro**, v. 31, n. 65, p. 413-432, set./dez. 2018.
- CARDEMAN, R. G. **A transformação da paisagem em área de expansão urbana: planejamento em Vargem Grande na cidade do Rio de Janeiro**. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura) – PROARQ, UFRJ, Rio de Janeiro.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- COMPANS, R. A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 41-53, jan./abr. 2003
- FERREIRA, S. A. O direito administrativo das empresas governamentais brasileiras. **R. Dir. adm.**, Rio de Janeiro, 136: 1-33, abr. I jun. 1979.
- FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz. **Nota Técnica sobre a transferência de Concessão da Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Fornecimento de Água e Esgotamento Sanitário e dos Serviços Complementares dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2020. Disponível em <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/42548/2/NotaTecnicaDSSA-Jul20.pdf>, consultado em 26/03/2021.
- GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro**. História e Direito. Rio de Janeiro: Pallas, Ed. PUC-Rio, 2013.
- GONÇALVES, R. S.; AMOROSO, M. Golpe militar e remoções das favelas cariocas: revisitando um passado ainda atual. **Acervo**, v. 27, n. 1, p. 209-226, 28 abr. 2014.

GUERREIRO, J. **Terceirização do planejamento urbano: um novo estilo racionalista de governar?** 1998. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1998.

LAGO, L. C. "O que há de novo na clássica dualidade núcleo-periferia: a metrópole do Rio de Janeiro". In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **O Futuro das Metrópoles: desigualdades e governabilidade** [recurso eletrônico]. 2ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 207-228.

LEEDS, A.; LEEDS, E. **A Sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

LEITÃO, G.; BARBOZA, S.; DELECAVE, J. Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro. in: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. **Anais...** São Paulo, 2014.

LESSA, C. **15 anos de política econômica**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1982.

LIMA, N. T. **O movimento de favelados do Rio de Janeiro: políticas do Estado e lutas sociais (1954-1973)**. 1989. 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1989.

MACHADO DA SILVA, L. A. A continuidade do problema da favela. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.) **Fazendo a Cidade: Trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas**. Rio de Janeiro: MV Serviços e Editora, 2020 [2002], p. 161-175.

MACHADO DA SILVA, L. A.; LEITE, M.; FRIDMAN, L. C. "Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública". In: MACHADO DA SILVA, L. A. (org.) **Fazendo a Cidade: Trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas**. Rio de Janeiro: MV Serviços e Editora, 2020, p. 227-254.

MADURO, L. A. P. Participação e movimentos sociais. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p.49-66, out./dez. 1986.

MOREIRA, M. "História do Estatuto da Cidade". In: **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal n. 10257/2001**, 3a edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, M. S. "A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos". In: FREIRE, A.; SARMENTO, C. E.; MOTTA, M. S. **UM ESTADO em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001, p.19-56.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha. Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda da reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, p. 21-50, 2009.

SÁNCHEZ, F. **Cidade espetáculo**: política, planejamento e *city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

SMP, Secretaria Municipal de Planejamento. **PUB-Rio: Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 1977.

SMU, Secretaria Municipal de Urbanismo. **Cadastro de Loteamentos Irregulares e Clandestinos**. Rio de Janeiro, 1991.

SOUZA DAS VIRGENS, L. M.; SANTOS, S. H. Conselhos Governo Comunidade: teoria e realidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n.2, p. 9-16, 1989.

VALLA, V. V. Educação, participação, urbanização: uma contribuição à análise histórica das propostas institucionais para as favelas do Rio de Janeiro, 1941-1980. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, p. 282-296, jul./set. 1985.

VALLADARES, L. do P. **A Invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: [s.n.], 2005. Divulgado pela internet: <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>. Acesso em ago. 2022.

DE 1993 A 2008

**A ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS DE
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS
NO RIO DE JANEIRO:**

UMA AGENDA QUE SE TORNA PERMANENTE E
COM PROTAGONISMO MUNICIPAL

INTRODUÇÃO

Uma estruturação sistemática e ampliada da política habitacional no Rio de Janeiro se consolidou no início da década de 1990 em um contexto de democratização nacional e fortalecimento do papel dos entes municipais. A política habitacional de interesse social entrou efetivamente na agenda e assegurou duas décadas seguidas de permanência, ainda que submetida a mudanças.

A implementação de diferentes frentes para que a política habitacional avançasse foram determinantes nesse período, com destaque para: um perfil técnico especializado no alto escalão do governo municipal, o desenvolvimento de um quadro institucional qualificado nas secretarias e com experiência em programas habitacionais anteriores, a disponibilização de financiamentos expressivos provenientes sobretudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com participação municipal, o avanço da base legal e de instrumentos jurídico-urbanísticos para enfrentar as complexas demandas habitacionais e a estruturação de programas e políticas dentro de uma lógica de integração.

No entanto, neste mesmo período, o avanço da agenda habitacional enfrentou a ampliação da perspectiva neoliberal, pautando a ação do governo municipal a partir dos planos estratégicos e enfraquecendo a centralidade do plano diretor.

O presente capítulo aborda o período em que a política habitacional entrou para a agenda municipal, trazendo elementos contextuais das diferentes escalas governamentais, desenvolvendo as razões que

favoreceram o protagonismo municipal nas políticas e programas habitacionais e analisando características importantes dessas políticas e programas.

1. CONJUNTURA POLÍTICA NACIONAL

A crise econômica que teve início na década de 1980 se estendeu ao longo da década seguinte. A partir do final da década de 1980, com o crescimento do endividamento público e com a adoção de políticas de retração fiscal, reduziu-se consideravelmente a capacidade de estados e municípios investirem de forma consistente em políticas sociais. A crise teve impactos importantes sobre as Companhias Estaduais de Habitação e de Saneamento. A situação das Companhias Estaduais de Habitação foi mais grave porque essas empresas herdaram uma forte inadimplência dos mutuários, uma dívida importante com o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e, já na Nova República, foram destituídas da sua função de agentes financeiros e de implementadores das políticas federais de habitação (JUCÁ FILHO; MELO, 1990), passando, portanto, por uma carência de fontes de recursos e de financiamento, com a suspensão dos empréstimos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Segundo Jucá Filho e Melo (1990, p. 505-506):

A política praticada pelo governo face a esses desequilíbrios [escalada da dívida externa, da inflação e aumento dos juros] compreendem, inter alia, medidas de corte do gasto público nas empresas estatais e na administração direta e indireta. Dentre estas últimas [...] se destacam as resoluções do Banco Central de números 1464 de 26/02/88 e 1469, de 21/03/88, que limitaram aos saldos existentes em 31/12/87 os empréstimos e repasses por instituições financeiras a empresas estatais e órgãos da administração direta e indireta. Estas decisões tiveram forte impacto nos programas de habitação popular à medida em que levaram à paralização efetiva de vários programas em andamento e em vários planos e projetos elaborados em todo

o país. Segundo a Carta de Belo Horizonte, expedida pelos secretários de Estado de habitação e presidentes de COHABs, em 25/04/88, as resoluções implicaram um corte de 83% dos créditos contratados pelo conjunto dos governos estaduais. O quadro que se configura é, portanto, de um impasse para a política habitacional.

Num primeiro momento, os governos estaduais foram os mais afetados pela crise, inclusive porque, na reforma tributária levada a cabo pela Constituição de 1988, os estados foram os entes que mais perderam em capacidade fiscal. Os municípios, embora passando pelas mesmas restrições em termos de financiamentos federais, ampliaram a sua base fiscal, o que permitiu experimentações de novas políticas urbanas nesse período e ao longo da década de 1990. As novas opções de apoio federal, a partir da Nova República, embora limitadas, passaram a ter o município como instância preferencial para a execução de projetos, o que se manteve nos governos federais de Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso (FHC) (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2016).

Com a restrição dos financiamentos federais, tornou-se mais importante então a participação das instituições multilaterais, particularmente o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no financiamento das políticas urbanas. Isso implicou no fato de que os projetos desenvolvidos localmente passaram a sofrer a influência mais vigorosa das políticas ditadas por tais instituições.

Nessa linha, o governo federal firmou um acordo com o Banco Mundial para um programa de apoio à provisão de saneamento em favelas, o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR), instituído em 1985. O PROSANEAR contava com recursos do BM (50%), dos governos estaduais e municipais (25%) e da Caixa Econômica Federal (25%), tendo o BM contribuído com US\$ 100 milhões. O programa tinha como pressupostos a participação comunitária, a adoção de tecnologias alternativas, a proteção ambiental e a recuperação de custos (SANTOS;

PAULA, 1989). A partir da constatação de problemas administrativos na gestão local do programa, o BM lançou o Projeto de Assistência Técnica ao PROSANEAR (PAT PROSANEAR), que teve como um de seus componentes o desenvolvimento institucional (DI) dos entes locais. Já no final da década de 1990, o governo federal lançou o programa “Habitar Brasil BID” (HBB), que iria apoiar a atuação dos municípios na realização de projetos de urbanização de favelas, também associado a projetos de desenvolvimento institucional¹.

Desta forma, desde os momentos finais da Nova República e até meados da década de 1990, o campo das políticas urbanas passou por uma série de mudanças institucionais com expressiva fragilidade na capacidade estatal do governo federal em definir rumos coerentes para as políticas urbanas. Apenas em 1995, com a criação da SEPURB (Secretaria de Política Urbana) no âmbito do Ministério de Planejamento e Orçamento, instituída como gestora da questão habitacional e de saneamento, foi quando houve certa estabilidade e coerência na definição destas políticas no âmbito do governo federal – apesar de o tema da habitação social não ter ocupado lugar de destaque nas duas gestões FHC. No entanto, com as crises econômicas do final da década e a crescente busca do governo em criar condições políticas de governabilidade, a Secretaria foi sacrificada na intermediação de interesses políticos imediatos, perdendo sua consistência.

Já em 2003, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT) para presidir a República (2003-2011), alterou-se sobremaneira a conjuntura nacional com a criação do Ministério das Cidades e novas propostas para a política urbana. No entanto, no Rio de Janeiro, tanto no campo estadual quanto no municipal, haveria oposição ao novo governo federal e resistência em aderir às políticas propostas.

1 Sobre os impactos do PAT-Prosanear e do HBB na atuação dos municípios, ver a pesquisa anterior de balanço do PAC Favelas (CARDOSO; DENALDI, 2018).

2. CONJUNTURA POLÍTICA REGIONAL E LOCAL

Se a década de 1980 foi marcada pelo alto grau de mobilização social, tendo a Constituinte de 1988 como apogeu, na década de 1990 viu-se a ascensão do ideário neoliberal que apareceu de forma clara, em primeiro lugar, na vitória de Fernando Collor de Mello para a Presidência da República em 1989 – e que posteriormente se consolidou nas gestões de Fernando Henrique Cardoso. Em nível estadual, no entanto, a tendência dominante foram gestões de caráter mais populistas.

Brizola, que havia sido sucedido por Moreira Franco, do PMDB, voltou ao poder no estado na gestão de 1991 a 1995, sendo sucedido por Marcelo Allencar, ex-prefeito do Rio, também dissidente do PDT e que se elegeu pelo PSDB para o período de 1995 a 1999. O PDT voltou ao poder em 2000 com a eleição de Anthony Garotinho² para Governador do Estado, em aliança com o PT, que indicou como vice-governadora Benedita da Silva. Garotinho também rompeu com Brizola ainda durante seu mandato como governador filiando-se ao PSB, posteriormente passando para o PMDB e elegendo sua sucessora – a então primeira-dama Rosinha Garotinho – para a gestão subsequente (2003-2007).

A gestão de Brizola entre 1991 e 1995 ainda foi caracterizada por projetos de grande envergadura e com caráter fortemente redistributivos, consolidando uma tendência de investimentos em saneamento na periferia, particularmente na Baixada Fluminense, com os programas Reconstrução Rio e o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara.

Na escala política municipal, a eleição de César Maia para a Prefeitura do Rio interrompeu um ciclo de hegemonia do PDT na política carioca. Originário dos quadros do PDT, Maia filiou-se ao PMDB e concorreu à

2 Político de origem no Norte Fluminense, com trajetória em meios de comunicação e igrejas evangélicas.

Prefeitura com um discurso que aliava a defesa da “ordem” à modernização administrativa³. Maia instaurou um novo ciclo político na cidade que se contrapôs, com um projeto conservador, ao *brizolismo* e, mais tarde, à hegemonia de Anthony Garotinho na política fluminense. No final da primeira gestão (1993-1996), escolheu (e elegeu) como candidato à sucessão o arquiteto Luiz Paulo Conde (1997-2000). Na campanha seguinte, após a ruptura entre Conde e Maia e a aliança com Anthony Garotinho, Maia se candidatou novamente a prefeito e venceu Conde, ganhando mais um mandato que se prolongou com a sua recondução nas eleições seguintes (2001-2008). A chamada “era Maia” só se concluiu em 2008⁴, quando a sua candidata à sucessão, Solange Amaral (filiada ao DEM, partido ao qual Maia também havia ingressado), perdeu as eleições municipais para Eduardo Paes (então PMDB), que, por sua vez, havia recebido forte apoio de Maia no início de sua carreira política.

A gestão de César Maia na prefeitura do Rio levou a uma descontinuidade em relação à gestão anterior de Marcello Allencar, em especial quanto à implementação dos instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor de 1992. Ao invés de promover a regulamentação dos instrumentos e diretrizes do Plano Diretor – elaborados segundo os princípios da gestão democrática e participativa da cidade –, a gestão que se seguiu retirou as mensagens que o então prefeito Marcelo Allencar

3 A campanha de Maia se apoiou em uma crítica, então presente nos meios de comunicação, às políticas de segurança do *brizolismo* e suas consequências sobre o crescimento da violência urbana, assim como a presença de camelôs no espaço público. O discurso da “ordem” de Maia ganhou especial força nas camadas médias. A esse respeito, ver Motta (2004).

4 Apesar da expressiva unidade na condução da agenda política na chamada “Era Maia”, cabe ressaltar que existiram importantes pontos de inflexão no decorrer deste longo período. Dentre elas, destaca-se o que diz respeito à “governabilidade”, perceptível a partir da eleição de 2001, com o abandono dos princípios da competência técnica e administrativa na composição de seus quadros em prol de alianças políticas.

já havia enviado à Câmara Municipal nesse sentido. Ao mesmo tempo, por iniciativa de Luiz Paulo Conde, promoveu uma nova abordagem de planejamento baseada na experiência de Barcelona, que havia contratado uma empresa de consultoria para elaborar um Plano Estratégico com o objetivo de preparar a cidade para sediar os Jogos Olímpicos de 1992, considerada um “sucesso” do empreendedorismo urbano. A elaboração do primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ) entre 1993 e 1995 - pela mesma empresa de consultoria catalã - marcou a adoção do que se poderia chamar de um “urbanismo de resultados”, ou de “urbanismo de fragmentos”, com ênfase em ações pontuais que teriam efeito multiplicador, como foi o caso do Projeto Rio Cidade.

Uma das principais propostas do primeiro Plano Estratégico foi a da candidatura do Rio de Janeiro para sede dos Jogos Olímpicos, seguindo de forma estrita o modelo de Barcelona. Embora essa primeira tentativa tenha fracassado, ela é retomada para o caso dos Jogos Pan-Americanos de 2007, sendo então bem-sucedida. Todas as gestões seguintes continuaram a trabalhar essa ideia, que foi finalmente realizada para a Copa do Mundo de Futebol Masculino FIFA de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016. O PECRJ foi, portanto, resultado da implementação de uma agenda urbana predominante montada por uma coalizão de poder entre diversos agentes orientados para a produção de uma imagem da cidade a ser consumida como mercadoria, buscando vendê-la no mercado global do *city marketing*.

O diagnóstico apresentado pelo PECRJ apontou para Linhas Estratégicas a serem adotadas e uma metodologia pré-estabelecida a partir da aplicação dos instrumentos básicos do planejamento estratégico: identificar tendências, pontos fortes e pontos fracos da cidade. Esses instrumentos visaram à unificação das “opiniões” sobre os rumos da cidade em torno de um consenso dito natural. A metodologia imposta tornou o conteúdo do plano “indiscutível e incontestável”, neutralizando o conflito antes mesmo que ele se manifestasse. As “diferenças” foram apresentadas

como expressões positivas da diversidade da cidade e a problemática da desigualdade é naturalizada (PINA, 2017). O seu objetivo central foi tornar a cidade do Rio de Janeiro “uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e sua conexão privilegiada com o exterior (RIO DE JANEIRO, 1995, p. 23). Esse objetivo é divulgado como a “diretriz maior do plano”, pois “revela a vontade e a determinação em buscar o compromisso entre a lógica da cidadania e a lógica do mercado” (*ibidem*).

Diferente do Plano Diretor, instrumento da política urbana previsto e exigido pela legislação, o Planejamento Estratégico Municipal resultou de uma opção da gestão, que corresponde a uma concepção de planejamento aliado ao empreendedorismo urbano e que se coloca em disputa com a concepção de gestão democrática da cidade. Dentre as tendências apontadas pelo PECRJ no que diz respeito à habitação encontram-se o “direcionamento da construção civil para imóveis de faixa de renda mais alta; o crescimento da população favelada e de loteamentos irregulares; a progressiva informalidade nas novas construções” (*ibidem*, p. 15). O Plano Estratégico se limitou a apontar como um dos pontos fortes da cidade o “entendimento das favelas como bairros populares a serem incorporados à cidade” (RIO DE JANEIRO, 1995, p. 16). Dentre os 161 projetos apresentados no PECRJ, o programa de urbanização de favelas “Favela Bairro” foi anunciado como parte da estratégia “Rio Integrado”, que tinha como objetivo a “normalização urbana” por meio da regularização urbanística, do desestímulo à favelização e do incremento à construção de moradia popular (*ibidem*, p. 25).

Além disso, o Plano Estratégico seria revisado e atualizado na segunda gestão de César Maia (2001-2005), dando origem ao PECRJ II (2001). Nele, a cidade foi dividida em 12 macrozonas, desconsiderando as divisões territoriais preexistentes, como as Áreas de Planejamento definidas no PUB-Rio e referendadas no Plano Diretor Decenal.

O PECRJ II retomou a ideia da criação de grandes equipamentos culturais com projetos assinados por arquitetos “de grife”, visando à inserção e à manutenção da cidade do Rio de Janeiro em posição de destaque na competição internacional e nacional de cidades, buscando associá-la a uma imagem cosmopolita. Dessa forma, a administração municipal aplicou recursos significativos em grandes projetos considerados atrativos para o setor turístico e de forte apelo político, como o Museu Guggenheim, a Cidade do Samba e a Cidade da Música⁵.

Deixando em segundo plano o planejamento normativo e promovendo a desregulamentação urbanística, a atuação da Prefeitura se caracterizou pela ênfase no projeto urbano em detrimento do plano. Um outro elemento importante foi a defesa de uma determinada noção de “ordem” urbana, o que implicou na repressão à ocupação dita “irregular” dos espaços públicos (principalmente através do combate ao comércio ambulante). Foi uma política com impacto na opinião pública e com repercussão principalmente entre membros da classe média.

3. O PROTAGONISMO DO MUNICÍPIO NA QUESTÃO HABITACIONAL: PROGRAMAS, RECURSOS E ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS

Durante todo esse período (1993-2008), a atuação do governo estadual no campo habitacional mostrou-se residual. A crise econômica da CEHAB-RJ foi combinada com a sua fragilização institucional, sendo frequentemente subordinada a interesses políticos e clientelistas. Durante o

5 Idealizado para ser implantado na área portuária, o Museu Guggenheim foi objeto de grande polêmica, em função do aporte financeiro destinado à sua construção. Após uma ação civil pública contra o investimento de recursos municipais para as obras, o projeto foi paralisado.

Governo Brizola (1991-1994), a CEHAB-RJ atuou de forma complementar nos grandes projetos de saneamento na Baixada Fluminense, fazendo o reassentamento de famílias atingidas por enchentes ou deslocamento de populações ribeirinhas atingidas por projetos de drenagem. Já no governo Garotinho, ocorreu um grande programa habitacional chamado “Morar feliz por um real” lançado em 2004 e que prometia casas populares a baixos custos. No âmbito deste programa, foram construídos grandes conjuntos habitacionais, sendo ofertados lotes urbanizados em áreas periféricas da cidade do Rio de Janeiro e com graves problemas de inserção urbana. Isso deu origem ao empreendimento Nova Sepetiba (em referência à região de Sepetiba, onde estava localizado) (CARDOSO; ARAÚJO; COELHO, 2007). Os projetos realizados pela CEHAB-RJ no âmbito deste programa eram de baixa qualidade, os assentamentos feitos em áreas com fragilidade ambiental demonstravam uma perda de capacidade técnica e institucional na esfera governamental estadual (*Ibidem*).

O único momento destoante nessa análise ocorre quando Conde tornou-se vice-governador durante o mandato de Rosinha Garotinho (2003-2007). Nesse contexto, Conde desenvolveu um projeto de urbanização para a favela Dona Marta e um concurso de ideias para a Rocinha, promovido em convênio com o Instituto dos Arquitetos do Brasil em sua seção Rio de Janeiro (IAB-RJ). O projeto vitorioso nesse concurso forneceria, posteriormente, as bases para a intervenção do PAC na Rocinha (2007).

Com a retração do governo estadual, o município assumiu um papel fortemente protagonista e, mesmo em face de uma gestão conservadora, alinhado com os princípios do planejamento estratégico, do empreendedorismo urbano e do urbanismo de resultados. Tal como na época de César Maia, a urbanização de favelas teve centralidade ao longo de todo o período, como veremos.

Em 1992, a partir da aprovação da Lei Orgânica Municipal, a Prefeitura deu início ao processo de elaboração do Plano Diretor de 1992, que viria a ser tido como modelo para outras cidades brasileiras, dando tratamento considerado bastante progressista às questões abordadas em seu texto e mobilizando uma equipe que reunia técnicos de várias secretarias sob a coordenação da Secretaria Municipal de Urbanismo. Foram organizados grupos de trabalho que deveriam elaborar diagnósticos e propostas sobre temas específicos e com uma metodologia aberta à participação popular. Os temas escolhidos para esses grupos foram: habitação, meio ambiente, desenvolvimento econômico, transportes e saneamento. Além dos grupos temáticos, havia também um corpo de técnicos dedicados à discussão do uso e ocupação do solo.

O grupo dedicado à questão habitacional era coordenado por técnicos com relevante experiência em políticas habitacionais locais⁶. Ficou no âmbito desse grupo o desenho da proposta de instrumentos como o solo criado e o IPTU progressivo – que ainda não haviam sido regulamentados na cidade do Rio de Janeiro. No processo de discussão, evidenciou-se a oposição de agentes do setor imobiliário contrários a esses instrumentos.

O acúmulo propositivo do grupo de técnicos dedicados à questão da habitação resultou em um capítulo do Plano Diretor (Capítulo II do Título VII). Nele, foi proposta uma política habitacional ampla, com ênfase na urbanização de favelas e regularização de loteamentos, sendo instituídas as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que deveria receber os recursos oriundos da aplicação do instrumento do solo criado. O debate legislativo do Plano Diretor de 1992 foi acompanhado por representação da sociedade civil, mobilizada em torno do Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor,

6 Os coordenadores deste grupo eram Marcia Bezerra, que havia trabalhado anteriormente no Programa Cada Família um Lote, e Fernando Cavalieri, do IplanRio, que vinha trabalhando no cadastro de favelas.

que teve voz ativa no plenário da Câmara Municipal. A aprovação ocorreu no final de 1992, já no período de transição da gestão municipal.

Eleito, César Maia nomeou Luiz Paulo Conde para a chefia da SMU. Arquiteto e urbanista conceituado, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FAU/UFRJ) e ex-presidente do IAB, Conde teve um considerável espaço para propor programas e ações que tiveram destaque na gestão de Maia. Entre eles, destaca-se o Programa Rio-Cidade, voltado para a revitalização dos centros de bairro. O Programa foi construído a partir de uma parceria com Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), que organizou um concurso de ideias para a seleção de empresas a serem contratadas pela Prefeitura para desenvolver os projetos urbanos. Esse programa, junto com o Favela-Bairro, angariou um forte apoio da categoria dos arquitetos ao governo de César Maia, ampliando a sua legitimidade.

Para desenvolver as propostas no campo da habitação, Conde convocou Sérgio Magalhães, arquiteto e urbanista com experiência em projetos de habitação de interesse social, também atuante na FAU/UFRJ e com passagem pelo IAB⁷. Para definir a política habitacional, os programas e a estrutura institucional⁸, dentro das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, a nova gestão criou o Grupo Executivo de Programas Especiais de Trabalho de Assentamentos Populares (GEAP) em agosto de 1993, coordenado por Sérgio Magalhães e contando com participação de representantes da SMU, da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SMO), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

7 Sérgio Magalhães ocupou o cargo de secretário municipal de habitação da cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 1994 e 2000.

8 As informações presentes neste item derivam, em grande medida, do relatório de pesquisa Municipalização da Política Habitacional – o caso do Rio de Janeiro, elaborado pelo Observatório das Metrópoles em 1998. Essa pesquisa levantou as fontes documentais e realizou entrevistas com os técnicos da SMH.

(SMDS), da IplanRio, da Riourbe, da Procuradoria Geral do Município (PGM) e da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF), tendo sido elaborado e encaminhado ao Prefeito o documento: “Diretrizes da Política Habitacional”, que sintetizava as principais propostas elaboradas pelo grupo.

Havia na época um entendimento comum entre o corpo técnico da Prefeitura de que as políticas habitacionais deveriam ser mantidas sob a responsabilidade da SMU, que tinha capitaneado a elaboração do Plano Diretor através da criação de superintendência específica. Entretanto, optou-se pela criação, em março de 1994, da Secretaria Extraordinária de Habitação que seria transformada, em dezembro do mesmo ano, em Secretaria Municipal de Habitação (SMH). O quadro técnico foi composto principalmente por funcionários e técnicos oriundos da SMDS que trabalhavam no Projeto Mutirão (incorporado pela nova Secretaria), por uma parte do quadro técnico da SMU que lidava com loteamentos, por técnicos da Riourbe e de outros órgãos. Assim, as ações relativas à urbanização de favelas e aos programas com a população em situação de rua foram para a nova Secretaria, permanecendo na SMDS o quadro de funcionários que trabalhavam com as políticas voltadas para crianças (notadamente o acesso a creches), adolescentes e idosos.

Em 1996, a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) era composta por uma Subsecretaria, uma Secretaria Executiva da Comissão de Assuntos Fundiários e uma Assessoria Especial. Além disso, a proposta de criação da SMH estabelecia que ela deveria ser estruturada a partir de gerências dedicadas a programas específicos e independentes entre si, e que se apoiassem em uma estrutura mais ampla montada na Secretaria. Essa estrutura era composta por três coordenadorias: (a) Coordenadoria de Urbanização Comunitária, agrupando todos os engenheiros, técnicos e funcionários que participaram do Projeto Mutirão; (b) Coordenadoria de Reassentamento e Ação Emergencial, concentrando todos os trabalhos dos

assistentes sociais, profissionais da área social que lidam com população em situação de rua, reassentamento e cadastramento; e (c) Coordenadoria de Regularização Fundiária, com advogados e assistentes sociais.

Mesmo com a criação da SMH, manteve-se a estrutura do GEAP com ampla composição interinstitucional dedicada à implementação dos programas⁹. O modelo de gestão adotado buscava realizar uma “gestão matricial”, com a integração de diferentes órgãos (inclusive de fora da Prefeitura) e funções, sendo as atividades-fim organizadas em programas com suas gerências próprias. Assim, parte expressiva das demandas atreladas a programas da secretaria recém-criada eram distribuídas a órgãos colaboradores e corresponsáveis. Por exemplo, a Riourbe se encarregava da licitação e da fiscalização de parte das obras gerenciadas pela SMH, além de ter participado como parceira na execução do Favela Bairro; a Defensoria Pública participava das atividades do NRL; o IplanRio era o órgão responsável pelo cadastro de favelas, além de realizar a contratação de levantamentos aerofotogramétricos, serviços de topografia, projetos de arquitetura e urbanização.

Também é importante notar como o acúmulo de experiências das equipes técnicas, ao longo da década anterior, foi fundamental para que a Prefeitura conseguisse montar um conjunto ambicioso de programas com resultados a curto prazo. Assim, a política habitacional municipal foi estruturada em torno de seis grandes programas, estabelecendo quase sempre ações integradas aos recursos disponíveis: (a) Programa

9 Em 1996, o grupo era composto por representantes da SMH, SMU, da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF), da SMO, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), da SMDS, da PGM, do IplanRio, da Riourbe e da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb). Além desses órgãos, participaram da implantação dos programas a Secretaria Municipal de Educação (SME), a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), a Secretaria Municipal de Cultura (SMC), a Fundação Parques e Jardins, a Fundação Rio Luz, a Geo-Rio, a Defensoria Pública do Estado, a Companhia estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) e a Light.

Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda (herdando a estrutura do Núcleo de Regularização de Loteamentos, originalmente na PGM); (b) Programa Favela Bairro; (c) Programa Regularização Fundiária e Titulação; (d) Programa Novas Alternativas; (e) Programa Morar Carioca; e (f) Programa Morar Sem Risco. Como mencionado, cada programa que compunha a política habitacional tinha uma gerência de referência, com uma estrutura mínima, utilizando-se ainda de uma estrutura de suporte. Em termos ideais, cada gerente fazia seu planejamento e formulava sua programação, que depois era distribuída para as coordenadorias que se adaptavam às necessidades dos programas. Para o Programa Favela-Bairro foi firmado um convênio com o IAB-RJ para a realização de um concurso público para elaboração da metodologia de intervenção. Dentro do mesmo convênio estava também a realização do concurso para o Projeto Rio-Cidade.

Na primeira etapa do Favela-Bairro, foram escolhidos 17 assentamentos de porte médio (entre 500 e 2.500 domicílios) a partir de uma matriz que buscava evitar a seleção de casos de urbanização mais complexa, mas que contemplava as carências de infraestrutura e indicadores de pobreza. Com a realização do concurso e da seleção das equipes, foram atribuídos assentamentos a cada equipe que desenvolveria o respectivo projeto de intervenção a partir de uma metodologia que incluía o diálogo com a população local¹⁰. Nesse momento, a Prefeitura contava apenas com recursos próprios para desenvolver o programa (na figura 1 são indicadas as áreas de atuação do programa Favela-Bairro neste período inicial).

A partir do lançamento do programa, a Prefeitura conseguiu atrair o interesse do BID para financiar as suas ações, tornando possível ampliar

10 Cabe ressaltar que, ao longo do desenvolvimento do programa, não houve um amplo processo de mobilização e de participação. Assim, a participação popular ficou restrita a ações promovidas pelas equipes contratadas e direcionadas às questões projetuais.

o escopo e o horizonte de intervenção para 60 assentamentos. As AEIS criadas no Plano Diretor de 1992 desempenharam papel fundamental para viabilizar esse novo arranjo, uma vez que, até então, o BID se colocava de forma contrária ao seu financiamento para intervenções em áreas da cidade com irregularidade fundiária. Para responder a essa exigência, foi então pactuada a delimitação prévia das áreas de intervenção como AEIS e a preponderância dos investimentos em logradouros que viriam a ser reconhecidos formalmente como áreas públicas. Esse foi um marco importante para o desenho das políticas habitacionais promovidas pela prefeitura, tornando, desde então, a demarcação de AEIS pressuposto para a realização de investimentos públicos nas áreas de favelas e para a regularização de loteamentos populares atendidos pelo NRL.

O depoimento a seguir, de Antônio Augusto Veríssimo, descreve o processo de diálogo entre gestores públicos e representantes do BID para a consolidação do que viria a se chamar Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (Proap-Rio), financiado com recursos do BID e contrapartida local do município do Rio de Janeiro (Decreto nº 14.332/1995). Nesse breve relato, são destacados o papel do GEAP como articulador e formulador de políticas, a definição pelo direcionamento de parte do financiamento para a urbanização de favelas (por meio do Programa Favela Bairro) e a expansão do escopo do contrato para a inclusão da regularização urbanística e fundiária de loteamentos populares.

Essa relação com o BID se iniciou na Secretaria de Obras. Vicente Loureiro foi quem começou a montar esse projeto para trazer recursos do BID para a Prefeitura do Rio. Não era nada parecido com o Favela-Bairro não. Era algo mais para Pró Sanear, com foco em urbanização, mas essa urbanização para resolver problemas de água, esgoto, drenagem, etc. Quando o César Maia cria o GEAP (Grupo Executivo de Assentamento Populares) e coloca o Sérgio Magalhães para ser o coordenador, o Sérgio toma conhecimento desse movimento que a Secretaria

de Obras estava fazendo, obviamente conversa com o Conde e fala: “Vamos trazer isso pra dentro do GEAP, discutir isso aqui”. O Conde convence o César Maia a trazer esse tema para dentro do GEAP e o Sérgio vê uma possibilidade de fazer um monte de coisas com esse recurso. Quando ele vem pro GEAP, a gente começa a desenhar o programa Favela Bairro Popular. A gente pega esse documento inicial, que foi pensado para o BID, e faz toda uma reestruturação focando em urbanização de favelas. Esse era o foco do Sérgio. Loteamento não estava na pauta (...). Foi um trabalho nosso de convencimento do José Brakarz¹¹ ir convencer o Sérgio, porque eu não estava com essa capacidade [risos], então o Brakartz convenceu e nós ficamos com 20% dos recursos do Banco Interamericano, do PROAP, para loteamentos.

Coordenado pela SMH e incluído no Proap-Rio, o Programa Favela-Bairro visava a dotar de infraestrutura urbana e serviços sociais mínimos assentamentos populares de baixa renda, abrangendo a implantação de redes de infraestrutura urbana (água, esgoto, drenagem e coleta de lixo), sistema viário, iluminação de ruas, reflorestamento, construção de creches, centros comunitários, praças e áreas de esporte e lazer, reassentamento e regularização urbanística e fundiária.

O Proap-Rio I contou com financiamento da ordem de US\$ 300 milhões, dos quais US\$ 180 milhões eram oriundos do BID e US\$ 120 milhões da contrapartida local. Para o componente “urbanização de favelas”, o investimento previsto foi de US\$ 192 milhões, devendo ser aplicado na realização de obras de urbanização e prestação de serviços sociais, e iniciativas preliminares de regularização urbanística e fundiária em 60 favelas.

Já o componente “regularização de loteamentos” contou com US\$ 48 milhões, sendo destinados para a implantação de infraestrutura urbana básica e de serviços urbanos em cerca de 135 loteamentos, assim como

11 Representante do BID que estava negociando o convênio com a Prefeitura.

iniciativas preliminares de regularização fundiária para loteamentos inscritos no NRL. Por fim, havia ainda o componente “monitoramento, educação sanitária e desenvolvimento institucional” que contava com US\$ 3 milhões, divididos entre:

- “Monitoramento e Avaliação do Proap-Rio” (US\$ 890 mil) operado pelo IplanRio;
- “Educação Sanitária e ambiental” (US\$ 400 mil) executado pela SMH;
- “Desenvolvimento Institucional”, dividido entre SMH (US\$ 400 mil) - para treinamento e capacitação de cerca de 50 profissionais da SMH em processo de licitação, contratação de obras e serviços, gerenciamento de projetos, supervisão e monitoramento de contratos e execução de obras e serviços;
- e SMDS (US\$ 1,31 milhões) – incluindo verbas para fortalecimento institucional, implementação de um sistema de acompanhamento nutricional, estudo de alternativas para serviços de cuidado infantil e avaliação do sistema atual, e seminários sobre geração de renda.

Um elemento importante a ser considerado é que, desde as primeiras intervenções, foram excluídos os projetos em áreas de risco do escopo do Programa Favela-Bairro. A concepção do então secretário, segundo depoimentos colhidos pela pesquisa, era de que o tratamento urbanístico dessas áreas e os reassentamentos necessários deveriam ser feitos no âmbito do Programa Morar Sem Risco. Isso acabou por gerar problemas posteriores, com a ocorrência de deslizamentos em encostas em favelas que já haviam recebido obras do Favela-Bairro.

Originalmente destinado às favelas de porte médio, o Programa Favela Bairro se expandiu a partir do contrato firmado junto ao BID, passando a atuar em duas outras frentes: os programas Bairrinho e Grandes Favelas (na

figura 1, são indicadas as áreas de intervenção desses dois programas). O Bairrinho tinha seu foco em favelas de pequeno porte, com menos de 500 e mais de 100 domicílios, realizando intervenções em 33 favelas, dentre elas as favelas Babilônia e Chapéu Mangureira (XIMENES; JAENISCH, 2021). Já o Programa Grandes Favelas, focado em favelas com mais de 2.500 domicílios, realizou obras de urbanização em três grandes favelas (Rio das Pedras, Jacarezinho e Fazenda Coqueiro) e elaborou planos de urbanização para a favela da favela da Rocinha e para o complexo de favelas do Alemão (*ibidem*). O Programa Grandes Favelas contou ainda com financiamento da Caixa Econômica Federal, enquanto o Bairrinho teve cinco de suas intervenções financiadas pela União Europeia dentro do programa de Apoio às Populações Desfavorecidas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (APD-Rio).

O Programa Favela Bairro foi considerado bem-sucedido pelo BID e tomado como modelo a ser seguido de intervenção em assentamentos precários em alguns países periféricos e em outras cidades brasileiras. Segundo a avaliação final do BID (2007) sobre o Proap-Rio I, foram concluídas 284 obras em 38 favelas e em 8 loteamentos, atendendo a 262.000 pessoas (20% a mais que o previsto inicialmente). Além disso, destaca-se como resultados exitosos não previstos originalmente a criação dos Garis Comunitários, a formalização dos Agentes Comunitários, e ainda a implementação dos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOS) – programa que será detalhado mais adiante. Nesta avaliação, indica-se ainda que a tarefa “mais complexa” de regularização urbanística e fundiária seria concluída no contrato posterior.

Passados cinco anos do primeiro empréstimo, foi assinado um novo contrato com o BID para a realização do Proap-Rio II, relativo ao período 2001-2004, com a liberação de mais US\$ 300 milhões e a contrapartida municipal de US\$ 120 milhões. Com idêntica engenharia financeira, que incorporava cerca de US\$ 7 milhões para a complementação de obras

ainda do contrato anterior, o escopo do programa foi ampliado, visando a desenvolver um “projeto integrado” com o objetivo de “dotar favelas e loteamentos irregulares de infraestrutura urbana e serviços sociais básicos, regularizá-los e integrá-los à cidade, proporcionar o desenvolvimento de suas crianças e adolescentes e gerar oportunidades de trabalho e renda aos seus habitantes” (Decreto 18.667/2000), contando com quatro componentes: urbanização integrada (SMH); atenção às crianças e adolescentes (SMDS); trabalho e renda (SMTb); e desenvolvimento institucional (SMH, SMDS, SMTb, SMU). Além disso, foi ampliado o limite de realocação de moradia para “desadensamento” de 5% para 8%¹². Assim, o PROAP-RIO II foi implementado em 2000 e seguiu até 2004, estendendo-se até o mandato seguinte de César Maia, que começou a negociar a terceira etapa do programa com o BID. O contrato, no entanto, só foi assinado na gestão de seu sucessor Eduardo Paes.

Segundo a avaliação do BID em relação ao Proap-Rio II (BID, 2007), as metas previstas originalmente teriam sido beneficiadas pelo incremento contínuo da taxa cambial entre os anos de 2000 e 2004, levando à extensão do prazo do contrato em 24 meses (com obras sendo concluídas ainda em 2006). Já com relação à regularização urbanística e fundiária, no encerramento do programa “86% dos projetos com obras concluídas estavam com o processo de alinhamento e reconhecimento de logradouros públicos em andamento, o qual obrigatoriamente precede a possibilidade de finalizar a inscrição dos domicílios no cadastro imobiliário” (BID, 2007). É apresentada ainda, pelo BID, uma comparação entre o custo médio dos investimentos por domicílio na urbanização das favelas e na urbanização de loteamentos ao longo do Proap-Rio II: “O custo médio

12 O limite de 5% de reassentamentos para desadensamento havia sido instituído pelo BID, mas era considerado inviável pelos técnicos da Prefeitura dada a natureza dos terrenos em que se encontram esses assentamentos, com alta declividade e áreas de risco exigindo um número maior de reassentamentos.

dos investimentos por domicílio na urbanização das favelas do PROAP II ficou em US\$ 2.752, sendo 28% inferior ao valor médio de US\$ 3.800 previstos no Regulamento Operativo. Por outro lado, o custo médio na urbanização dos loteamentos ficou em US\$ 4.060, 56% superior ao custo médio, decorrente de investimentos adicionais não previstos originalmente” (BID, 2007).

Quanto à distribuição espacial das intervenções do Programa Favela-Bairro ao longo das duas fases do PROAP, são perceptíveis mudanças significativas (JAENISCH; XIMENES, 2021). Ao longo do Proap-Rio I, as intervenções realizadas pelo programa Favela-Bairro concentraram-se na zona norte da cidade (na Área de Planejamento 3 – AP3). Já no segundo contrato, relativo ao Proap-Rio II, o Favela-Bairro passou a estar mais presente na região central (AP1) e na zona sul e região da Tijuca (AP2). Apesar da expressiva expansão das áreas de atuação, o programa seguiu tendo pouca inserção nas APs 4 e 5, áreas de expansão da cidade ao longo das últimas décadas (ver Figura 1).

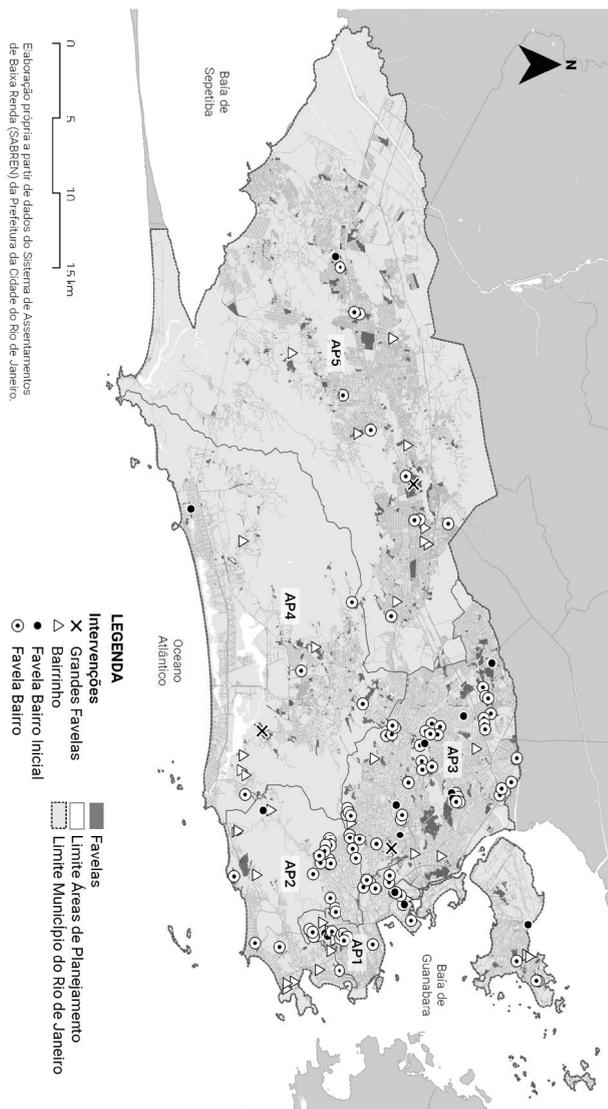
Durante a reunião de avaliação dos cinco anos da Agenda Habitat II desde a Conferência Internacional sobre assentamentos humanos (Istambul, 1996), o então prefeito da cidade, César Maia, buscando maior representatividade internacional, assumiu o compromisso de lançar no Rio de Janeiro a Campanha Mundial de Regularização da Moradia. Isso veio a gerar, no âmbito municipal, a criação da Equipe Macrofuncional E-solo, tendo por objetivo “legitimar e institucionalizar as atividades para implementação de um Programa de Regularização e Titulação de Assentamentos Populares” (Decreto nº 19.646/2001).

Contando com quatro programas destinados à regularização fundiária na sua estrutura (de Regularização de Loteamentos e Titulação; de Regularização de Favelas e Titulação; de Regularização e Titulação de Assentamentos, promovidos pelo município; e de Regularização de

Conjuntos Habitacionais e Titulação – Decreto nº 20.312/2001), coube à SMH a função gestora da Equipe E-solo. Com diretrizes específicas, abrangendo a regularização urbanística, administrativa, fiscal e de registro, foram eleitos como projetos prioritários dessas ações a favela Quinta do Caju, na área portuária da cidade, e a favela Parque Royal, localizada na Ilha do Governador, ambos em terrenos da União repassados ao município.

Em que pese a representação dessa iniciativa pela Equipe E-solo e os esforços realizados no âmbito do Proap-Rio, é notável que a regularização urbanística e fundiária até então não havia sido assumida como prioridade nos programas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro. Como destacado por Gonçalves (2006) sobre o programa Favela-Bairro, no plano jurídico, foi mantida uma lógica da exclusão em contraposição aos avanços no sentido do reconhecimento da legitimidade das favelas e a diretriz de integração presente na origem do Programa. Entre os técnicos e gestores públicos, é presente uma concepção de que se tratava de um processo muito difícil e complexo, corroborando com a análise elaborada pelo BID quando da sua avaliação do Proap-Rio. Tais dificuldades fariam com que raramente os processos de regularização fundiária de favelas chegassem a ser concluídos nas diferentes políticas implementadas até então, apesar dos avanços alcançados na regularização urbanística.

Figura 1. Áreas de intervenção do Programa Favela Bairro na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria.

O relato de Marcia Bezerra é exemplar deste quadro, já indicando os reflexos da experiência acumulada sobre o desenho do que viria a ser a urbanização de favelas por meio do PAC. Segundo a entrevistada, não caberia firmar comprometimento com a regularização fundiária no âmbito do programa de financiamento do BID, pois ele implicaria o compromisso de atores externos à Prefeitura, eventualmente impedindo a continuidade das obras e demais ações. Deste modo, o BID aceitou, no âmbito do Favela-Bairro I, as seguintes medidas: reconhecimento de logradouro, plano de alinhamento, legislação e AEIS. No Favela-Bairro II, houve um avanço: “construímos a ideia da regularização urbanística, a regularização administrativa das edificações, regularização fiscal e a preparação de tudo para que pudesse haver a regularização registrária”, medidas essas restritas ao âmbito da competência municipal, pois não incluem a outorga de título de propriedade ou outra medida equivalente. Essa perspectiva foi levada para o PAC, insistindo Márcia Bezerra que “não pode se exigir dos municípios isso [a titulação], não vai dar certo, os municípios vão ficar inadimplentes”, o que foi possível assegurar nos primeiros contratos do PAC no Rio de Janeiro.

Apesar dos limites da regularização fundiária ao longo do Programa Favela-Bairro, é importante ressaltar a relevância da criação dos POUOS pela Prefeitura com o objetivo de “orientar a execução de novas construções ou ampliações das existentes, bem como o uso dos equipamentos públicos implantados e exercer fiscalização urbanística e edilícia” (Decreto nº 15.259/1996).

Os POUOS foram criados no âmbito da SMH, motivados pelas melhorias urbanísticas nas favelas beneficiadas com o Favela-Bairro e a intenção de mantê-las com a presença contínua de equipes técnicas em escritórios montados nas favelas. Segundo Tânia Albuquerque (2008, p.12), Coordenadora de Orientação e Regularização Urbanística que esteve à frente desta iniciativa, na época existia uma preocupação sobre qual

destino tomariam essas áreas urbanizadas após os projetos e investimentos de obras – uma vez que algumas favelas já vinham sofrendo com perda de qualidade e aumento da precariedade e irregularidade.

O Decreto de criação dos POUOS¹³ apresenta como justificativa a necessidade de consolidar e integrar os “novos bairros” resultantes dos investimentos em urbanização do Programa Favela-Bairro à cidade “formal”, assegurando a continuidade e preservação dos equipamentos e melhorias urbanas implantadas. Segundo o artigo 3º, além de garantir a preservação dos espaços públicos e controlar a expansão das edificações, tanto horizontal como verticalmente, o trabalho do POUO também consistia em evitar novas construções em áreas de risco. Esse mesmo artigo previu uma cooperação dentro da estrutura administrativa da Prefeitura, na qual diversas Secretarias deveriam se articular para solucionar os “problemas” relativos às questões urbanísticas, prevendo funções de cunho social, ambiental e urbanístico, da seguinte forma:

I - caberá à SMH a coordenação geral dos POUOS;

II - caberá à SMU a elaboração da legislação para essas comunidades;

III - caberá à SMDS a execução dos programas sociais, responsável pelo atendimento à infância, ao adolescente e à terceira idade, como creches e programas de geração de renda;

IV - caberá à SMO, através de seus órgãos específicos DGVU, GEO-RIO, RIO-LUZ e DGPR, a conservação do espaço público, as obras de contenção de encostas, a iluminação pública e o acompanhamento dos projetos viários, estruturais e de drenagem, respectivamente;

V - caberá à SMEL a manutenção das quadras de esporte e a promoção de atividades esportivas;

13 Os POUOS foram criados pelo Decreto nº 15.259 de 14 de novembro de 1996 apesar de funcionarem efetivamente a partir de 16 de abril de 1997 quando a Lei nº 2.541 criou a Coordenação dos POUOS mediante integração da estrutura da SMH.

VI - caberá à SMAC o programa de reflorestamento, bem com atividades de educação ambiental, e à Fundação Parques e Jardins o trabalho de arborização e manutenção de praças e jardins.

Dentre as competências dos POUSOs, estavam, ainda, o desenvolvimento de processos educativos à população voltados para os novos serviços urbanos ofertados, e a sensibilização dos moradores quanto ao controle urbanístico, buscando que a própria população ajudasse os técnicos a “fiscalizar” o surgimento de novas construções e as reformas nas moradias existentes (MDR, 2005). Além destas funções, os POUSOs também deveriam promover o planejamento urbano integrado com a população nas áreas que haviam sofrido intervenções urbanas, através de mapeamentos locais, reconhecimento de logradouros, proposições de leis de uso e ocupação do solo, bem como conceder o habite-se e licenciar obras nas áreas urbanizadas (MDR, 2005).

O primeiro POUSO foi instalado no Parque Royal, seguido do POUSO de Fernão Cardim, sendo compostos por equipes multidisciplinares que contavam com arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, estagiários e agentes comunitários. Após estas duas primeiras áreas, o Programa seguiu para as favelas de Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião (Caju), Chácara Del Castilho, Mata Machado, Três Pontes, Morro da Fé (Vila da Penha), Morro União (Coelho Neto) e Canal das Tachas e Vila Amizade, no Recreio dos Bandeirantes (ALBUQUERQUE, 2008, p.14).

Magalhães (2013, p. 84-86) identifica quatro períodos na trajetória dos POUSOs, sendo o primeiro de 1996 a 2000, que teria sido o auge do Programa quando foram entregues os primeiros lotes de certidões de habite-se, bem como foram editados os atos de reconhecimento de logradouros e normas de uso e ocupação do solo em quatro favelas: Parque Royal, Fernão Cardim, Três Pontes e Quinta do Caju. O segundo período seria de 2001 a 2002, correspondente ao segundo mandato do prefeito César Maia, quando ocorreu a criação da equipe E-solo. Isso

gerou, segundo Magalhães, indefinições e incertezas sobre os destinos e rumos dos POUSOs. O terceiro período seria de 2003 a 2008, quando o POUSO foi transferido para a estrutura administrativa da SMU através do Decreto nº 22.982/2003. O autor aponta que, neste período, o número de postos de POUSOs avançou significativamente uma vez que, com a criação do Ministério das Cidades em âmbito federal, surgiu o Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável. Esse programa propiciou a transferência de terrenos da União para o município do Rio de Janeiro para fins de regularização fundiária, incluídos os terrenos acrescidos de marinha ocupados por favelas já urbanizadas. Ainda nesse terceiro período, o POUSO recebeu o Prêmio Internacional Medellín de Melhores Práticas, momento em que o Programa foi replicado em outras cidades.

Segundo Albuquerque (2008, p. 41), um problema ocorrido na transferência dos POUSOs para a SMU foi a ausência de orçamento para o Programa ocasionando dificuldades na viabilização de início desta fase, uma vez que não havia recursos para desempenho das funções atribuídas – dentre elas, a de se responsabilizar pelo planejamento, o licenciamento e a fiscalização em todas as AEIS. Com a criação da Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística (CRU) na estrutura administrativa da SMU, através do Decreto nº 23.159/2003, passou a existir nesta Secretaria uma estrutura técnica própria, com escopo voltado para a promoção da regularidade urbanística em todas as AEIS, assumindo a gestão dos POUSOs. Estes passaram a ser um braço de atuação técnica da SMU nas favelas urbanizadas. Através desta estrutura administrativa, o secretário municipal de urbanismo (na época, Alfredo Sirkis) editou as resoluções nº 551/2004, e nº 576/2004, estabelecendo critérios e procedimentos aplicáveis para a fiscalização em AEIS.

Por fim, o quarto período identificado por Magalhães (2013, p. 86) compreende os anos de 2009 a 2012¹⁴. Segundo o autor, nesse último período mencionado, a administração municipal implantou uma proposta de política urbana denominada de “choque de ordem”. O autor aponta para uma maior disponibilização de recursos, uma vez que o BID demonstrou interesse em financiar os POUOS por meio do PROAP III, diante do compromisso assumido pela Prefeitura de aumentar o número de POUOS e elaborar regras urbanísticas para todas as favelas até o final daquela gestão. Para Magalhães, índices e parâmetros cada vez mais restritivos passaram a ser exigidos para a regularização urbanística dos imóveis em favelas, restringindo o alcance da regularização e aumentando o número de imóveis ameaçados de demolição pelo poder público. Nesse sentido, o POUO tomaria caráter mais fiscalizatório e repressivo, divergente dos objetivos que o constituíram em 1996.

Acerca do trabalho desempenhado pelos POUOS, em entrevista realizada com a ex-funcionária da Prefeitura Ângela Regina de Jesus, esta aponta que

“a equipe do POUO era responsável por fazer um levantamento detalhado...largura de via, gabarito... faziam um reconhecimento da morfologia da favela. Elaboravam vários mapas. Em cima disso se definiam os parâmetros que eram aprovados por decreto municipal. O POUO dava orientação urbanística e orientação social, com o objetivo de legalizar e controlar as construções irregulares e evitar a expansão das favelas. Essa equipe atuava também na resolução de alguns conflitos, morador que queria fazer alguma obra, uma reforma, uma ampliação, consultava o POUO...Com o passar do tempo essa equipe, que sempre foi pequena para atender a grande demanda, foi ficando cada

14 Esse quarto período ultrapassa a temporalidade de análise do presente capítulo, mas será apresentada aqui para uma compreensão integrada dos momentos de atuação dos POUOS.

vez menor. Uma pena porque era uma presença importante da Prefeitura na área e os moradores reconheciam isso.¹⁵

Ao longo dos anos, os POUSOs tiveram sua finalidade modificada. Inicialmente, foram previstos como um corpo técnico com escopo de integrar ambientalmente, socialmente e urbanisticamente as favelas urbanizadas à cidade “formal”, que passaria a ser restrito então a um corpo técnico de atuação nas favelas com o objetivo principal de fiscalizar construções.

Apesar do objetivo inicial da Prefeitura em contemplar todas as favelas que receberam obras de urbanização por meio do Favela-Bairro com os POUSOs, a ideia do Programa era de que esses postos tivessem caráter transitório. Em outras palavras, os POUSOs ficariam presentes nas favelas apenas o tempo necessário para que se completasse a transição da área à condição de “novo bairro”, ou seja, após verificado o atendimento das áreas urbanizadas pelo poder público. Onde os serviços de manutenção e regularização urbanística estivessem concluídos, o POUZO poderia retirar-se e atender outras localidades, a fim de promover a consolidação de outro “novo bairro” (ALBUQUERQUE, 2008, p. 18).

Embora tenha sido possível avançar na regulamentação urbanística de algumas favelas, os POUSOs acabaram perdendo espaço pela não priorização da regularização urbanística das favelas urbanizadas na agenda política local. Sofreram, além disso, com a falta de recursos e a fragilidade institucional que comprometiam sua efetividade.

15 Entrevista realizada em 25 de março de 2020. Ângela Regina de Jesus é arquiteta urbanista, funcionária da PCRJ, hoje aposentada, tendo ocupado o cargo de Gerente de Regularização Urbanística e Fundiária na SMH entre os anos de 2009 e 2015.

4. O PLANO DIRETOR DE 1992 E A AEIS COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL

No contexto democrático da Constituição de 1988 e tendo como referência o primeiro regramento constitucional acerca da política urbana presente nesta, ocorreu a promulgação do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro por meio da Lei Complementar nº 16/1992. Como tratado anteriormente, a aprovação do Plano Diretor de 1992 refletiu, em grande medida, as pautas da luta dos movimentos sociais urbanos da década de 1980, colocando em destaque a questão da política habitacional e da urbanização das favelas. No entanto, como aponta Villaça (1999), o Plano apresenta uma enorme fragilidade, pois, apesar da participação popular, mesmo que incipiente, o Plano dependia de regulamentações posteriores para que as políticas previstas pudessem ser efetivadas.

Com a aprovação do Plano Diretor de 1992, o Projeto de Estruturação Urbana (PEU) assumiu importante papel no processo de planejamento, pois foi previsto para ser utilizado em toda a cidade e tendo como limite as Unidades Espaciais de Planejamento (UEP) por ele instituídas. As modificações que envolvem o uso do solo passaram a ter de ser feitas obrigatoriamente através de lei – e não mais por decreto (art. 10 do Plano Diretor de 1992); assim, todas as regulamentações anteriores, a grande maioria editada por meio de decreto, passaram a ter força de lei. O Plano Diretor uniformizou o tratamento dado pelos PEUs a todas as áreas a serem objeto de planejamento ao exigir um conteúdo mínimo e estabelecer algumas exigências quanto à participação popular (arts. 73 e 74 do Plano Diretor de 1992).

O objetivo dos PEUs deixou de ser apenas aquele responsável por definir traçado das vias e uso e ocupação, como no PUB-Rio, passando a orientar também as intensidades da ocupação, áreas para equipamentos urbanos e hierarquização de vias (RIO DE JANEIRO, 1992, art. 44, X).

Conforme o artigo 73, caberia ao PEU a definição do controle de uso e ocupação do solo e as ações da administração para as Unidades Espaciais de Planejamento, “constituídas por um ou mais bairros em continuidade geográfica e definidas por analogias físicas ou urbanísticas, segundo indicadores de integração e compartimentação” (*ibidem*, art. 42, § 3º).

O PEU atua como instrumento regulatório, que deve observar os objetivos, princípios, diretrizes setoriais e por Áreas de Planejamento definidos no Plano Diretor e ouvidas as comunidades diretamente envolvidas (RIO DE JANEIRO, 1992). O art. 152, inciso II, destaca a necessidade da “preservação da tipicidade da ocupação local”, uma abordagem que aponta para a descentralização municipal e participação da comunidade no decorrer de um processo de planejamento permanente e que, assim como o Plano Diretor, deveria ser revisto periodicamente.

Como destaque importante do Plano Diretor de 1992 tem-se, ainda, o seu capítulo dedicado à habitação (Capítulo II do Título VII). Por meio dele foi proposta uma política ampla para a questão habitacional na qual a urbanização de favelas e a regularização de loteamentos populares têm centralidade, além de serem instituídas as AEIS¹⁶. Dentre os diversos tipos de áreas especiais previstas no Plano Diretor de 1992, as AEIS são apresentadas como instrumentos básicos da política habitacional (art. 140, I) e conceituadas nos seguintes termos:

“Área de Especial Interesse Social, a que apresenta terrenos não utilizados ou subutilizados e considerados necessários à implantação de programas habitacionais de baixa renda ou,

16 Na dinâmica de uso e ocupação do solo estabelecida pelo Plano Diretor de 1992, o território do município foi dividido em zonas com denominações e indicadores urbanísticos próprios. Por sua vez, essas zonas poderiam conter, no todo ou em parte, áreas de especial interesse urbanístico, ambiental, turístico, funcional ou social – portanto, as AEIS.

ainda, aquelas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinadas a programas específicos de urbanização e regularização fundiária” (art. 107, II)

Dentre as características das AEIS, apresentadas no Plano Diretor de 1992, temos a previsão da participação popular na demarcação, assim como a possibilidade de a demarcação ser solicitada por entidades associativas em consórcio com o município. É ainda explícita a condição exclusiva de delimitação de AEIS por lei de iniciativa do poder executivo e sua prévia delimitação como condição para inserção em programas de urbanização, regularização fundiária ou produção habitacional.

O marco inicial do emprego das AEIS no Rio de Janeiro se deu por meio da Lei nº 2.120/1994, que delimitou 262 áreas formadas por loteamentos populares contemplados pelo programa de regularização fundiária do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL) da Prefeitura do Rio de Janeiro. Tem-se, desde então, entre as décadas de 1990 e 2000, a demarcação de diversas AEIS, parte coincidindo com os loteamentos nos quais atuava o NRL e outra parte com as áreas de favelas. Em sua ampla maioria, as leis destinadas à demarcação de AEIS aprovadas neste período não foram acompanhadas de regulamentos que estabelecessem padrões de uso, ocupação e parcelamento do solo para fins de regularização urbanística e edilícia.

Uma singularidade identificada nesse período foi a existência de AEIS delimitadas por meio de leis complementares que regulamentam, em sua maioria, os PEUs. Essa possibilidade havia sido anunciada ainda no art. 74 do Plano Diretor de 1992, quando prevista a demarcação de AEIS

como parte do conteúdo mínimo dos PEUs¹⁷. Assim, no ano de 2004 três PEUs propuseram, em suas Leis Complementares, a demarcação de novas AEIS. São eles: PEU Taquara (LC nº 70/2004), PEU Campo Grande (nº 72/2004) e PEU São Cristóvão (nº 73/2004)¹⁸. As leis complementares que instituem AEIS não trazem em seu texto regras de uso e ocupação do solo específicas para as áreas demarcadas como AEIS, indicando apenas que a regulamentação delas seria objeto de legislação específica.

Dentro do conjunto de AEIS instituídas por leis complementares neste período de análise, cabe destacar o caso emblemático da comunidade Vila Autódromo (demarcada como AEIS por meio da LC nº 74/2005). Essa comunidade está localizada no bairro da Barra da Tijuca, área de expansão do mercado imobiliário carioca nas últimas décadas. No contexto das disputas e transformações da cidade para a recepção dos Jogos Olímpicos (assim como dos Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos de 2007), essa lei complementar aponta para a extensão das permissões de uso da área prevista para a construção do Parque Olímpico. Localizada no entorno próximo do que viria a ser esse novo equipamento, a comunidade Vila Autódromo foi declarada como AEIS por meio desta lei complementar. Entretanto, no sentido oposto da garantia da posse de seus moradores, a

17 É atribuição exclusiva da Lei Orgânica Municipal estabelecer expressamente quais conteúdos devem ser objeto de regulamentação por lei complementar (art. 70), cabendo à lei ordinária a regulamentação dos conteúdos não previstos como objeto de lei complementar. Ao analisarmos a Lei Orgânica do Rio de Janeiro, a delimitação e regulamentação de AEIS não se enquadra nessas previsões, cabendo, deste modo, sua institucionalização por leis ordinárias. Foi por esta razão que, em uma primeira etapa de coleta de dados para a pesquisa, a busca de legislação instituinte de AEIS se deu apenas em leis ordinárias.

18 Alguns anos depois, em 2009, um novo PEU instituiria AEIS na zona oeste da cidade, em Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá e Vargens (PEU que ficaria conhecido como PEU das Vargens).

legislação determinava a remoção parcial para a “recuperação ambiental da área”. Apesar da longa luta popular travada contra as ameaças históricas de remoções, a Vila Autódromo sofreu com uma remoção violenta no ano de 2014 (FAULHABER; AZEVEDO, 2015).

Por fim, em que pese a previsão no Plano Diretor de 1992 da demarcação de AEIS ser realizada exclusivamente por lei de iniciativa do poder executivo, entre 1992 e 2008 um significativo conjunto de AEIS teve origem no poder legislativo municipal. O primeiro projeto de lei neste sentido, cujo fundamento apontado foi a desapropriação da área demarcada como AEIS, foi apresentado em 1999 e no mesmo ano recebeu o veto do executivo. Porém, em 2001 o veto foi derrubado pela Câmara e a lei promulgada. Em 2005 seria aprovada uma segunda lei com mesma origem e fundamento. Para as demais AEIS de autoria no legislativo municipal, todas posteriores a 2008, a justificativa de criação foi a inclusão em programas de regularização fundiária.

Em termos absolutos, ao longo deste período analisado foram demarcadas 721 AEIS, das quais 555 foram instituídas por meio de leis ordinárias e 166 por leis complementares. Nesse mesmo período, identificou-se a publicação de apenas 16 decretos fixando regras de uso e ocupação do solo para AEIS. Ressalta-se, deste modo, a discrepância entre a institucionalização de áreas como AEIS e o avanço na adoção de medidas para a regularização urbanística destas.

5. SÍNTESE DO CICLO E PONTOS DE INFLEXÃO

O ciclo em questão é marcado pela entrada da política habitacional na agenda municipal, com centralidade e mobilização de capacidade institucional, administrativa e técnica e um volume de recursos significativo. Dois marcos são centrais nesse momento: a Lei Orgânica Municipal (1990) e o Plano Diretor (1992). No entanto, neste mesmo ciclo, o ideário neoliberal e a perspectiva estratégica do planejamento governamental enfraqueceram o avanço das pautas da Reforma Urbana, dando espaço a um urbanismo de resultados.

A política habitacional desse ciclo teve como um elemento central a urbanização de favelas que foi, sem dúvida, a intervenção mais importante no campo habitacional no município. A prioridade da política pode ser explicada a partir de várias hipóteses: (1) o relativo consenso sobre a necessidade desse tipo de intervenção que prevalecia em várias cidades; (2) a importância política para a gestão de César Maia; (3) a importância do apoio da categoria dos arquitetos urbanistas, que ampliam a legitimidade da gestão, então muito criticada a partir da esquerda e (4) o apoio do BID e a repercussão positiva nacional e internacional do Programa Favela Bairro.

A incorporação dos ideários democráticos e inclusivos da política urbana na Lei Orgânica Municipal, o processo participativo de elaboração do Plano Diretor de 1992 e os instrumentos e diretrizes estabelecidos para as políticas habitacionais neste último são uma base importante para impulsionar o aprimoramento institucional. A designação de técnicos especialistas na área de habitação para atuar nos altos cargos das secretarias municipais, a presença de um corpo técnico com importante experiência em programas na temática e a estruturação dos trabalhos da administração pública de modo articulado entre diferentes órgãos e instituições responsáveis são marcas desse período.

O Programa Favela-Bairro foi originalmente formulado a partir de uma estrutura matricial, articulando várias secretarias e órgãos municipais. Esse formato se amplia com o PROAP II, que institui um componente importante de trabalho social. A criação da Secretaria Municipal de Habitação e a consolidação de um corpo técnico que aperfeiçoou a experiência adquirida na década 1980 garantiu força organizativa e institucional ao programa. A destacar aqui o papel de relativa autonomia permitida aos técnicos, o que se expressa na iniciativa de técnicos que, em contato direto com o BID, conseguiram avançar na inclusão, no escopo do contrato destinado ao Favela-Bairro, a regularização dos loteamentos populares pelo Núcleo de Regularização de Loteamentos. A capacidade técnica da equipe da Prefeitura se revelou também na organização de bases de informação confiáveis e tecnicamente consistentes, constantes do Cadastro de Favelas, posteriormente expandidas para o Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN)¹⁹. A destacar, ainda, que esses dados são publicizados nas páginas do Instituto Pereira Passos (IPP) na internet.

O desenho do Programa Favela-Bairro, desde o início, estava baseado numa articulação entre diferentes secretarias e órgãos municipais. Ressalte-se, nesse sentido, que a estrutura de administração do programa é o GEAP, instância de articulação entre secretarias. Esse foi certamente um fator de destaque do ponto de vista da capacidade institucional desenvolvida pela Prefeitura. No entanto, tal arranjo institucional nunca abriu qualquer espaço de participação social na formulação de suas propostas, tratando-se de uma instância basicamente administrativa e técnica.

19 O SABREN reúne informações quantitativas e qualitativas dos assentamentos de baixa renda da cidade do Rio de Janeiro. Ao longo dos anos, o sistema foi aprimorado, passou a incorporar dados socioeconômicos de diversas fontes, além de avançar no georreferenciamento de dados. Desde 2014, o SABREN compõe o Sistema Municipal de Informações Urbanas (SIURB).

A priorização da política habitacional foi efeito, também, da alocação substancial de recursos na urbanização de favelas, proveniente sobretudo do BID, o que permitiu o desenvolvimento de uma política que ganhou escala, atendendo um número significativo de comunidades. A principal referência normativa nesse período foi, sem dúvida, o Plano Diretor de 1992, que criou as bases para a política habitacional e regulamentou as AEIS. As AEIS, a partir do Plano Diretor de 1992, tornaram-se condição necessária para o poder público realizar qualquer intervenção de urbanização, regularização urbanística ou regularização fundiária em favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos. A delimitação de uma área como AEIS passou a ser, também, importante meio de legitimação das ocupações consolidadas no território da cidade.

As leis e decretos que se seguem ao Plano Diretor de 1992 detalham dispositivos, definiram regras dos programas e instituíram as AEIS no território. Além do Plano Diretor de 1992, cabe destacar também os PEUs, que instituíram diretrizes específicas para o desenvolvimento urbano em bairros e regiões da cidade, inclusive com a delimitação das AEIS.

Ainda no que diz respeito às AEIS, deve-se destacar que, ao longo do tempo, foram ocorrendo alterações nos modos como se promoveu sua delimitação – se por lei ordinária ou por lei complementar. E também na definição dos agentes com atribuições para propor novas AEIS – diferentes órgãos do poder Executivo e, inclusive, o Legislativo municipal. Isso gerou uma certa confusão normativa refletida, inclusive, na dificuldade em se ter um mapeamento completo das áreas definidas como AEIS no município.

Ao longo deste período em análise, a regularização fundiária não se consolidou como prioridade na agenda de intervenções do governo local em favelas, avançando apenas no tratamento dos loteamentos irregulares

e clandestinos, em sua maioria inseridos na Zona Oeste da cidade²⁰. Em sua grande maioria, as intervenções em favelas foram feitas alheias às iniciativas de regularização urbanística e fundiária (esta última em especial).

Por fim, deve-se destacar neste período a criação dos POUSOs, com objetivo de acompanhamento do pós-obra, com a tarefa de consolidar a regularização urbanística e edilícia, criando escritórios técnicos locais com equipes multidisciplinares. Trata-se de uma inovação institucional que, embora durante o período analisado neste capítulo tenha exercido um importante papel, foi perdendo prioridade na agenda política. Como resultado, sofreu com perda de recursos e de suporte institucional, sendo sua atribuição restrita à fiscalização e ao controle urbanístico sem ações complementares capazes de garantir a melhora da condição de moradia nas favelas atendidas.

20 A partir de 2003, houve algum avanço na titulação de áreas em algumas favelas situadas em áreas das terras da União e que foram beneficiadas pelo programa federal de regularização fundiária do Governo Lula, o Papel Passado.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, T. C. **Posto de orientação Urbanística e Social – POUSO: A consolidação de novos bairros.** Publicação realizada pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, outubro de 2008.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Conclusões da reunião de revisão do PCR Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – PROAP (BR-0250)**, realizada em 23 de maio de 2007. Disponível em <https://www.iadb.org/projects/document/EZSHARE-1875573795-2073?project=1241/OC-BR;BR0250>. Acesso em 10 mar. 2021

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, 2018, p. 107-138.

CARDOSO, A. L.; ARAUJO, R. L.; COELHO, W. R. "Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro". In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.** Porto Alegre: ANTAC, 2007.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. (org.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **Remoções no Rio de Janeiro olímpico.** Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

GONÇALVES, R. S. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. **URBANA**, Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos Sobre a Cidade, Campinas, SP, v. 1, n. 1, 2006.

JAENISCH, S.; XIMENES, L. "As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade". In CARDOSO, A.; D'OTTAVIANO, C. (org.). **Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise (recurso digital).** Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2021.

JUCÁ FILHO, A.; MELO, M. A. Políticas Públicas para Áreas Urbanas: Impacto da Crise Fiscal e Transformações Institucionais. In: VII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 1990, Brasília. **Anais...** VII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Brasília, 1990. v. 2. p.487-513. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/536/516>. Acesso em 12 set. 2021.

MAGALHÃES, A. F. **O Direito das Favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR). **Ficha de Regularização Fundiária – Desenvolvimento Regional: Programa Favela-Bairro**. Regularização e titulação da favela Quinta do Caju. 2005. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiaria/Programa_Favela_Bairro.doc. Acesso em 12 set. 2022.

MOTTA, M. S. "Carisma, memória e cultura política: Carlos Lacerda e Leonel Brizola na política do Rio de Janeiro". In: MOTTA, M.; FREIRE, A., SARMENTO, C. L. **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 89-100.

PINA, A. **A aparente contradição do Centro Metropolitano: uma abordagem lefebvriana dos planos urbanos para a Cidade do Rio de Janeiro no processo de expansão para a Baixada de Jacarepaguá**. 2017. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, UFRJ, Rio de Janeiro, 2017.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 1995. Disponível em: <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/687/1/IU104%20-%20Plano%20Estrat%C3%A9gico%20Rio%20Sempre%20Rio%201996.pdf>. Acesso em 12 set. 2022.

SANTOS, M. M.; PAULA, L.F. R. "Análise da política de saneamento no Brasil". In: CEPAL. **A política social em tempo de crise: articulação institucional edescentralização**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.

DE 2009 A 2016

AS CAMADAS DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO:

CONSOLIDAÇÕES, INOVAÇÕES,
CONTRADIÇÕES E ENTRAVES

INTRODUÇÃO

O ciclo recente da trajetória das políticas de urbanização de favelas compreende o período entre 2009 e 2017. Trata-se de um contexto político-econômico de descoberta de novas áreas para exploração da indústria petroquímica e, ao mesmo tempo, de preparação da cidade do Rio de Janeiro para sediar os megaeventos esportivos. Na conjuntura de arranjos políticos, é notável uma aliança robusta delineada entre as três esferas de governo que permitiu a consolidação de um cenário propício para o direcionamento de grandes investimentos financeiros refletidos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Programa Morar Carioca.

No que diz respeito aos territórios de favela, este período evidencia o crescimento das ocupações nas regiões da Barra da Tijuca e da Baixada de Jacarepaguá – ambas na Área de Planejamento 4 (AP4) – e ainda na AP3, onde estão inseridos alguns dos maiores complexos de favelas da cidade: Maré, Alemão, Jacarezinho, Mangueinhos e Acari. Uma vez que a cidade conta com expressivo número de pessoas morando em áreas de favelas, vários processos de remoções forçadas foram implementados em áreas estratégicas. Essas remoções foram justificadas pelo discurso técnico de estarem em áreas de risco e/ou proteção ambiental ou em frentes de obras para a realização dos megaeventos esportivos, sobretudo a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

A ocorrência de inúmeras tragédias socioambientais motivou uma mudança normativa nas esferas federais e municipais em 2010,

incorporando o diagnóstico das chamadas “áreas de risco” nos projetos de urbanização e regularização fundiária. Esse tema também foi foco de disputas de narrativas em torno do conceito de “risco”, incorporado na justificativa política de governos para coibir, controlar e eliminar as “ocupações desordenadas” através de remoções forçadas, quase sempre violentas. Tal prática expõe o fato de que as políticas de democratização do acesso à terra, urbanização de favelas, regularização fundiária e a implementação de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) continuaram não ocupando o lugar central no tratamento das questões do direito à cidade e a proteção do direito à moradia digna. Acompanhando o período dos grandes eventos e do aumento do número de remoções, o Estado desenvolve e executa o Projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), tendo como principal discurso a manutenção da ordem e segurança nas áreas favelizadas, intensificando a militarização nestas localidades.

No contexto da organização institucional técnica, em que pese o alinhamento político das três esferas de governo compondo um cenário favorável à implementação de políticas de urbanização, a gestão municipal ficou marcada pela assunção de políticos aos cargos de gerência, rompendo com uma trajetória de coordenação técnica das agendas de habitação e urbanismo. Ao mesmo tempo, é notável o direcionamento das políticas de planejamento urbano municipais para o acompanhando da expansão do mercado imobiliário carioca para a região da Zona Oeste da cidade, expondo o imbricamento entre as prioridades da gestão pública e as motivações dos agentes privados envolvidos na produção do espaço urbano.

Esse ciclo destaca-se pela implementação de três grandes programas: o PAC-Favelas, o Morar Carioca e o Bairro Maravilha. Este último atuou em favelas ao longo do ciclo olímpico sem, no entanto, articulá-las às políticas em curso, priorizando obras de pavimentação, requalificação e saneamento para os grandes eventos, prioritariamente na AP5 e AP3. Já

o Morar Carioca, que esteve vigente durante as duas gestões de Eduardo Paes, de 2009 a 2016, apesar de ter tido como objetivo a urbanização de todas as favelas da cidade até 2020, teve sua segunda fase bastante comprometida e não chegou a alcançar a terceira etapa prevista em seu desenho original. Por outro lado, o PAC foi responsável pela destinação do segundo maior aporte em investimentos federais para urbanização de favelas no estado do Rio de Janeiro (ficando atrás apenas do estado de São Paulo), enquanto o município do Rio figurou em primeiro lugar no *ranking* de aportes financeiros pelo PAC, com quase 10% dos recursos destinados a todo o país. Os investimentos foram direcionados prioritariamente para as AP 2 (Zona Sul) e AP 3 (Zona Norte consolidada), incluindo a implantação das UPPs. Como veremos adiante, esses investimentos ficaram restritos às obras de urbanização, permanecendo inconclusos os processos de regularização fundiária nestas áreas.

Com relação às referências normativas produzidas neste período, foi aprovado o novo Plano Diretor (via Lei Complementar nº 101/2011), abrindo sequência para a edição de normas posteriores que viriam a preparar a cidade para o recebimento dos grandes eventos desportivos. A redação do Plano Diretor de 2011 foi considerada um retrocesso aos avanços impulsionados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e incorporados no Plano Diretor de 1992, que tinha como princípio a não remoção de favelas. Tal retrocesso refletiu-se, por exemplo, em dispositivos que justificam a defesa ao meio ambiente propondo o reassentamento das populações ocupantes de Áreas de Preservação Permanente (APPs), em contraponto à Lei federal (Lei nº 11.977/2009) que, à época, já permitia a regularização fundiária em áreas com incidências ambientais. O Plano Diretor de 2011 omitiu-se em relação ao diagnóstico da cidade e suas transformações ao longo dos 10 anos do primeiro Plano Diretor, negligenciando em sua redação os principais problemas urbanos existentes quando da proposta de sua revisão.

1. CONJUNTURA POLÍTICA

A conjuntura política na esfera estadual do Rio de Janeiro era bastante singular quando foi feito o lançamento do programa PAC pelo Governo Federal. A trajetória histórica de perda de competitividade econômica e acirramento das questões sociais que vinham se estendendo desde a década de 1980 parecia ter à frente um momento de inflexão, com novos elementos que traziam expectativas favoráveis (NATAL, 2007; SIQUEIRA, 2015). Dentre eles, destacam-se a descoberta de novas áreas de extração para a indústria petroquímica e a inclusão da cidade do Rio de Janeiro como protagonista no ciclo internacional de megaeventos de temática esportiva que seriam sediados pelo Brasil (Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Militares em 2011, a Copa do Mundo de Futebol Masculino em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016). A preparação da cidade para sediar esses eventos tornou-se argumento-chave para a mobilização de grande volume de investimento para a produção e transformação do ambiente construído.

O cenário político da capital reforçou o caráter singular desse período. A primeira eleição de Sérgio Cabral Filho (do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) para Governador do Estado em 2007 rompia um longo período de protagonismo do grupo político de Anthony Garotinho, que mantinha oposição em relação ao Governo Federal. Este reposicionamento político deu espaço para uma aliança forte entre Governo Estadual e o Governo Federal, reflexo da articulação que estava sendo estabelecida entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e PMDB no âmbito nacional. As eleições municipais de 2008 também iriam fortalecer esse alinhamento político com o encerramento do mandato do prefeito Cesar Maia (do Democratas – DEM) que protagonizava um núcleo de oposição ao então governo federal. Com a eleição de Eduardo Paes (PMDB), formou-se uma sólida aliança entre os representantes dos três entes federativos com implicações diretas no volume de recursos federais investidos na cidade do Rio de Janeiro.

A capital fluminense tornou-se a segunda do país em concentração de recursos do PMCMV (cerca de R\$ 9 bilhões investidos e 100.575 unidades habitacionais financiadas) considerando as quatro faixas de renda e todas as modalidades. Para os recursos do PAC, a cidade também ocupou os primeiros lugares no *ranking* de concentração de investimentos: foi a que mais recebeu recursos do PAC-Mobilidade (R\$ 18 bilhões) e a segunda que mais recebeu recursos do PAC-Saneamento (R\$ 3,3 bilhões) R\$ e do PAC-Urbanização (R\$ 2,2 bilhões).

Voltando-se especialmente para o PAC, é importante ressaltar que a grande concentração de recursos, apesar de encontrar justificativa pela demanda local de habitação e infraestrutura, também pode ser lida como direcionada pela agenda política. Diversas intervenções realizadas por meio do PAC em favelas cariocas tornaram-se vitrine para os grandes programas de investimento do Governo Federal, refletido no caráter “espetacular” de algumas das grandes obras realizadas. Esse contexto teve um impacto significativo nos rumos tomados pelo programa e conseqüentemente sobre seus efeitos nos territórios.

Para as favelas cariocas, também foi um momento que envolveu uma densidade de embates e transformações. Entre os anos de 2000 e 2010, a população de favelas aumentou 19% na capital fluminense, percentual acima da média de 5% encontrada para a população da cidade (IPP, 2012). Ao analisarmos os dados distribuídos pelo território da cidade, evidencia-se o maior crescimento de favelas na AP4 (como mencionado anteriormente, regiões da Barra da Tijuca e da Baixada de Jacarepaguá) – crescimento este superior a 50%, passando a abrigar 16% da população total de moradores de favelas da cidade. Apesar de ser um percentual muito acima das demais APs, o crescimento da população de favelas na AP4 acompanhou o crescimento da sua população desta região como um todo.

Essa região consolidou-se como principal frente de expansão do mercado imobiliário carioca, apresentando altos índices de crescimento populacional desde a década de 1990 e recebendo cerca de 49% de todas as unidades residenciais lançadas na cidade entre 2003 e 2013 (JAENISCH, XIMENES, 2019). Importante ressaltar, ainda, o expressivo crescimento da população moradora de favelas da AP3, onde estão localizados alguns dos maiores complexos de favelas da cidade: Maré, Alemão, Jacarezinho, Mangueiras e Acari. Nessa região, a população moradora de favelas cresceu 28% entre 2000 e 2010, tornando-se local de moradia de 45% da população nesta condição de moradia (mais de 650 mil pessoas).

Apesar dos avanços ocorridos no final do século XX com a consolidação do reconhecimento das favelas enquanto espaços legítimos de moradia – com o incremento da legislação e das políticas públicas voltadas para a urbanização desses espaços na cidade –, as ameaças da remoção não deixaram de estar presentes. As gestões municipais de Cesar Maia (2001-2004 e 2005-2008) incorporaram as remoções como parte de suas políticas públicas orientadas por um discurso técnico e qualificado. Já na nova conjuntura dada a partir da primeira eleição de Paes para a Prefeitura, os processos de remoções ficaram mais agudos.

Tendo a cidade do Rio de Janeiro como exemplar do quadro nacional, podemos dizer que, nesse ciclo, as populações pobres enfrentaram uma disputa acirrada pela permanência em seus locais de moradia mediante violentos processos de remoções forçadas. Somente entre 2009 e 2015, mais de 22 mil famílias foram removidas pelo poder público (COMITÊ POPULAR, 2015) e a repercussão na sociedade civil organizada e na academia foi intensa, ocorrendo amplos debates e a realização de diversos estudos dedicados à análise e denúncia de casos de violação de direitos à moradia digna (FAULHABER; AZEVEDO, 2015; VAINER; BROUDEHOUX; SÁNCHEZ *et al.*, 2016; SANTOS JUNIOR; GAFFNEY; RIBEIRO, 2015; dentre outros). A insegurança da posse

da população pobre foi agravada ainda pela intensa valorização do preço da terra dada neste contexto, com aumento expressivo dos aluguéis e, conseqüentemente, o maior comprometimento da renda familiar com os custos de moradia.

Como parte desse grave quadro, nos primeiros meses de 2010, fortes temporais atingiram o estado do Rio de Janeiro, causando graves deslizamentos de terra em encostas ocupadas. Dias chuvosos consecutivos ocasionaram uma grande tragédia na região serrana do estado (levando 700 pessoas à morte em quatro cidades); deslizamentos no Morro do Bumba em Niterói (na região metropolitana do Rio de Janeiro) e no Morro do Carioca, em Angra dos Reis (ambos os casos igualmente com dezenas de mortos); por fim, na cidade do Rio de Janeiro, centenas de famílias em condição de vulnerabilidade socioambiental foram atingidas.

Assim, o ano de 2010 viria a se tornar um grande marco para o debate sobre a ocupação de encostas por favelas, sendo realizado um amplo diagnóstico das condições de suscetibilidade a escorregamentos dos maciços e delimitação das chamadas “áreas de risco”, com gradações que iriam do baixo ao alto risco, o qual demandaria a remoção das famílias. Como resultado foi identificado que a cidade do Rio de Janeiro possuía 21 mil moradias em áreas de “alto risco” em 117 favelas. De posse deste diagnóstico, e diante da gravidade dos episódios recém-ocorridos, a gestão municipal tomou diversas iniciativas no intuito de precaver potenciais desastres. Essas iniciativas foram lideradas pela Fundação Instituto de Geotécnica (Geo-Rio/SMO) por meio de intervenções físicas, implantação de sistemas de monitoramento e de alertas comunitários. Apesar dos resultados positivos do ganho de capacidade administrativa frente aos graves problemas enfrentados, tais iniciativas impulsionaram a intensificação das disputas em torno da noção de risco e a sua condição de única exceção ao princípio de não remoção (tanto na Constituição Estadual quanto na Lei Orgânica municipal), reforçando na agenda pública

o discurso da necessidade de coibir, controlar e eliminar as “ocupações desordenadas” de encostas por meio de grandes remoções.

Tendo em vista que a noção de risco é, para além de uma questão técnica e objetiva, uma construção social que deve ser compreendida a partir dos agentes e dos interesses políticos envolvidos (ACSELRAD, 2004), é importante ter em vista que essas iniciativas se deram de maneira combinada com o agravamento da insegurança da posse que já se impunha diante da conjuntura singular da cidade do Rio de Janeiro e o “ciclo olímpico”.

Dentre os instrumentos de planejamento representativos desta conjuntura, destacamos o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ-III), elaborado em 2009 e revisado em 2013. Isso ocorreu no contexto da eleição da cidade do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016, quando os governos locais incorporaram os termos e estratégias do mundo empresarial para vencer a concorrência. Ambos os PECRJ elaborados durante as duas primeiras gestões municipais de Paes tiveram o objetivo explícito de demonstrar (e legitimar) o legado dos Jogos Olímpicos para a cidade. Políticas de democratização do acesso à terra não estiveram, portanto, no foco desses planos, e a urbanização de favelas, regularização fundiária e as AEIS continuaram não fazendo parte do vocabulário mobilizado.

Intitulado “Pós-2016: Rio mais integrado e competitivo”, e diferentemente dos planos das gestões de Cesar Maia (nos quais as metas e estratégias eram direcionadas para as regiões administrativas da cidade), o Plano passou a fixar “metas e objetivos para cada área de gestão”: em vez do território, o Plano teve seu foco no campo das políticas setoriais separadas em 10 categorias. No Plano de 2009, não houve planejamento voltado para questão habitacional, estas aparecem de forma secundária na área de infraestrutura urbana, apesar desta apresentar como diagnóstico

“a ausência de uma política habitacional voltada para a oferta de moradia para a população de baixa renda” e de apontar como diretriz a “produção de unidades habitacionais de baixa renda e a legalização de assentamentos informais e conjuntos habitacionais” (RIO DE JANEIRO, 2009, p. 87). A única meta apresentada para abordar a questão da habitação foi o projeto Morar Maravilha, que teria como objetivo “promover até o final de 2012 a construção de 50 mil novas unidades de habitação de interesse social na cidade através de parcerias com setor privado e outras esferas de governo” (*ibidem*, p. 97), além de pretender “reduzir em pelo menos 3,5% as áreas ocupadas por favelas na cidade até 2012, tendo como referência o ano de 2008” (*ibidem*, p. 88).

Esse projeto seria viabilizado com orçamento do PMCMV, “focando nas famílias que moram em áreas de risco e com renda inferior a três salários-mínimos”, prevendo um investimento total de R\$ 6 bilhões (financiados pela CEF e União), a serem gastos com desapropriações (*ibidem*, p. 97). Apesar de o projeto do Porto Maravilha ter tido destaque no Plano, foi mencionada apenas de forma genérica a intenção de se “criar espaços de habitação” na zona portuária da cidade (*ibidem*, p.92).

Foi somente na revisão do PECRJ de 2013 quando os temas da habitação e urbanização apareceram como uma das “áreas de resultado” do plano, que receberia o maior montante de investimentos: um total de R\$ 12 bilhões (somando fontes próprias e externas). O Plano apresentou sete metas voltadas para habitação e urbanização, dentre elas as que são voltadas para habitação de interesse social são apenas os programas “Morar Carioca” (linhas urbanização e PMCMV) e “Bairro Maravilha”, voltado para a regularização – “recuperação”, no vocabulário estratégico – de vias públicas, este último responsável pela delimitação de algumas AEIS, sobretudo na Zona Oeste (AP5). O diagnóstico e as diretrizes gerais permaneceram as mesmas do Plano de 2009, inclusive em relação ao *deficit* habitacional em torno de 300 mil unidades.

Por fim, tecendo breves considerações sobre a violência urbana e sua implicação sobre a condição de vida da população pobre moradora da cidade do Rio de Janeiro e nas políticas públicas de urbanização de favelas, podemos caracterizar esse ciclo pela intensificação da militarização. Tomando a reflexão de Rocha e Bazoni da Motta (2020), podemos observar neste ciclo um poderoso “jogo de luz e sombra” no qual “militarização e megaeventos configuram-se mutuamente como condição de possibilidade um do outro” (p. 227). Esse “jogo” se colocou como uma mudança substancial à “cidade partida”, que impunha uma divisão da população entre lados opostos de uma guerra, representados pelos contrapontos do morro e do asfalto (LEITE, 2000).

Desde o final da década de 1980, o cenário de violência, insegurança e medo reforçava o estigma social sobre os favelados, colocando em questão a validação da sua cidadania e do direito à cidade. Como apontado por Rocha e Bazoni da Motta (2020), nesse novo ciclo passou a ser acionada a militarização enquanto dispositivo que vai além das atuações do tipo militar, reordenando a vida social pela disseminação de uma doutrina securitária, criando potenciais “campos de batalha” e transformando insurgências em ameaças à segurança. Enquanto dispositivo, a militarização esteve presente na política pública de segurança que deu origem às Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), apesar de ser apresentada reiteradamente no discurso oficial como parte de um paradigma alternativo à “guerra contra o crime” e uma oportunidade para desmilitarizar as políticas de segurança. As UPPs foram implantadas majoritariamente nas favelas que formam o “cinturão olímpico”, tendo papel fundamental para a viabilização dos megaeventos e das grandes intervenções urbanísticas nestas favelas, tendo notável sobreposição entre as favelas que receberam concomitantemente UPPs e obras de urbanização do PAC.

A leitura deste “jogo de luz e sombra” teve como grande contribuição a indicação da necessidade de tornar visível o que ocorria na “região-sombra”

da Zona Oeste. Esta área da cidade pode ser brevemente apresentada como de expansão urbana com baixa densidade, dada na forma de loteamentos populares, possuindo 27% de sua população em favelas. Foi ainda uma frente de expansão importante para os empreendimentos financiados pelo PMCMV, contando com incentivos do zoneamento urbano do município durante o primeiro mandato do prefeito Eduardo Paes. Nesta “região-sombra”, as milícias cresceram, se expandiram e se fortaleceram ao longo deste ciclo como forma de controle social de alta intensidade sobre a vida cotidiana (ROCHA; BAZONI DA MOTTA, 2020).

Apesar das diversas lacunas na literatura sobre as milícias no Rio de Janeiro, decorrentes em grande medida da dificuldade de se empreender pesquisas sobre este tema, elas tornaram-se essenciais à análise dos ilegalismos que implicam nas condições de moradia e de vida de uma parcela significativa da população da cidade (notadamente daquela moradora de favelas), assim como à análise da ação do Estado sobre estes indivíduos e territórios. A sua relevância pode ser percebida pela força que o tema alcançou junto aos movimentos populares frente ao esvaziamento da política de “pacificação de favelas”, o aumento na letalidade em ações policiais, e à intensificação dos confrontos de grupos criminosos (facções criminosas e milícias) na disputa por territórios para o comércio varejista de drogas e obtenção de lucro por diversas formas de ilegalismos. Entre elas, destacamos a cobrança por acesso a serviços básicos (como abastecimento de água, transporte e energia elétrica) e a produção imobiliária irregular.

2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL PARA A POLÍTICA HABITACIONAL

A conjuntura singular deste ciclo implicou diretamente no papel da urbanização de favelas na agenda política. Com o alinhamento político das três esferas federativas e protagonismo do Governo Federal como agente financiador das políticas de urbanização e habitação, o curso das políticas de urbanização voltadas para as favelas passou por grandes transformações.

Se no primeiro mandato de Cesar Maia (1993-1996) a recém-criada Secretaria Municipal de Habitação (SMH) teve seu principal gestor com perfil técnico, o segundo mandato (2001-2004) foi marcado por uma acentuada mudança desta orientação. Ganharam destaque, em cargos de chefia, figuras políticas externas ao trabalho até então desenvolvido pela Prefeitura para as favelas cariocas. Como parte deste quadro podemos destacar o ingresso de Solange Amaral – então filiada ao Partido da Frente Liberal (PFL, que posteriormente iria se tornar DEM) – à frente da SMH. Ela chegou a concorrer nas eleições municipais de 2008 como candidata à Prefeitura pelo mesmo partido, colocada como sucessora da então gestão, tendo ficado em sexto lugar¹.

“Quando César Maia retorna pra Prefeitura em 2001, veio decidido a não nomear mais técnicos para os cargos de secretário. Até então o secretário da SMH era um técnico, um arquiteto, não era um político (...) o trabalho era executado sem

1 Solange Amaral é psicóloga e iniciou sua carreira atuando em ações de assistência social. No início da década de 1990, atuou como consultora do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), ocupou o cargo de secretária estadual de Trabalho e Ação Social do governo Moreira Franco, e assumiu duas subprefeituras ao longo das gestões de Cesar Maia. Foi eleita deputada estadual em 1994 e reeleita em 1998, tendo sido licenciada do cargo para assumir a chefia da SMH. Em 2002 concorreu ao Governo do Estado pelo PMDB, tendo ficado em quarto lugar. Permaneceu na chefia da SMH até 2006, quando foi eleita deputada federal pelo Rio de Janeiro.

muita intervenção política. Essa mudança impactou os trabalhos da SMH, muitos perderam em qualidade”. (Ângela Regina de Jesus)²

Na segunda gestão ele já loteou a Prefeitura. Aquela tese “função de governo e função de estado” que funcionava no primeiro governo, no segundo passou a não funcionar, (...) tornou a própria Secretaria (SMH) em um canal de favorecimentos políticos e tudo mais. Descaracterizou muito” (Antônio Augusto Veríssimo)³.

Na primeira gestão de Eduardo Paes, a chefia desta Secretaria passaria para Jorge Bittar (engenheiro, então cumprindo seu terceiro mandato como Deputado Federal pelo PT) que, ainda antes do início oficial da nova gestão, buscou o diálogo com técnicos de referência na área para compor sua futura gestão. Bittar é uma figura expressiva no quadro político do PT carioca, tendo concorrido à Prefeitura (em 1988 e 1994) e sido eleito Vereador em dois mandatos (1993-1996, 1997-1999) - em 1993 como o mais votado do Brasil com mais de 125 mil votos.

À frente da SMH, Bittar manteve a urbanização de favelas como uma das prioridades da Secretaria, dando início ao Programa Morar Carioca, incorporou a gestão do Programa Minha Casa Minha Vida no âmbito municipal e destacou o papel do planejamento criando um setor técnico específico dedicado a isso, a Coordenadoria de Planejamento e Projetos da Secretaria de Habitação (na qual Antônio Augusto Veríssimo foi

2 Entrevista realizada em 25 de março de 2020. Ângela Regina de Jesus é arquiteta urbanista, funcionária da PCRJ, hoje aposentada, tendo ocupado o cargo de Gerente de Regularização Urbanística e Fundiária na SMH entre os anos de 2009 e 2015.

3 Entrevista realizada em 1º de dezembro de 2020. Antônio Augusto Veríssimo é arquiteto urbanista funcionário da PCRJ, hoje desligado da função, tendo ocupado o cargo de coordenador do NRL, atuado ativamente para a produção do Plano Diretor de 2012 e no desenvolvimento do Programa Favela-Bairro.

coordenador⁴). Como caso exemplar das disputas travadas na distribuição de cargos e competências no interior da Secretaria, temos o seguinte relato:

“Na gestão do Bittar, eu era Coordenador de Planejamento e Projetos da Secretaria de Habitação (...). A Coordenadoria tinha um papel muito estratégico, pois era ela quem fazia o orçamento das obras. O orçamento que ia pra licitação pública era o orçamento feito dentro da Coordenadoria. Esses orçamentos eram muito questionados (entre aspas) pelas empreiteiras e a gente sempre provava que nosso orçamento estava certo, que era a empreiteira que estava querendo ganhar demais. O Bittar vivenciou isso durante muito tempo, mas ele sempre bancou que a Gerência de Orçamento continuasse sob a Coordenação” (Antônio Augusto Veríssimo).

Com a futura substituição do Secretário, também ocorreu a substituição do quadro técnico responsável por esta coordenadoria, com a indicação de uma pessoa de confiança da nova chefia da SMH:

“O Bittar caiu e entrou um outro secretário, o Pierre Batista. Só que o Pierre trouxe com ele o (Sebastião) Bruno (...) embora eu e Bruno tivéssemos uma boa relação, nós não tínhamos afinidade no campo técnico-ideológico. Então, ele precisava me tirar” (Antônio Augusto Veríssimo).

A demanda trazida pelos novos programas federais amplamente implementados no Rio de Janeiro (PAC-UAP e PMCMV) trouxe também uma reorganização da estrutura administrativa da SMH dedicada à regularização fundiária, com Bittar à frente da SMH. A antiga coordenação de regularização fundiária, que até então dedicava-se principalmente ao reassentamento de famílias moradoras de áreas de risco ou removidas por frentes de obras, deu lugar a duas gerências: uma primeira dedicada aos reassentamentos e uma segunda criada com a determinação de encaminhar

4 A Coordenadoria de Planejamento e Projetos era composta por quatro gerências a ela subordinada: gerência de Planejamento (na qual Luís Fernando Valverde estava à frente), Projetos, Estudos Especiais e Orçamento.

as ações de regularização fundiária, tendo como grande objeto de trabalho as intervenções do PAC.

A atuação desta nova gerência, intitulada Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária (GRUF), foi de grande relevância para as principais questões mobilizadoras da pesquisa. A recém-criada GRUF possuía uma equipe de poucos funcionários, sendo três funcionários públicos e uma técnica terceirizada. Apesar de ter ganhado corpo ao longo dos anos, sua composição passou a ser majoritariamente de técnicos contratados com alta rotatividade e com a coordenação concentrada no chamado “núcleo duro”. Esses eram os funcionários públicos que possuíam uma relevante trajetória na gestão pública de políticas voltadas para assentamentos irregulares, em especial Ângela Regina de Jesus e Fernando Palha, que traziam consigo a experiência da atuação no NRL, o que implicou desafios frente à regularização de um novo objeto: as favelas. Em sua entrevista, Ângela ressalta por diversas vezes as dificuldades enfrentadas devido à composição da equipe e a influência da agenda política da Prefeitura sobre as contratações. A seguir destacamos alguns trechos:

“A gerência tinha poucos funcionários públicos, por isso trabalhávamos também com técnicos contratados, eu, como gerente definia quais categorias profissionais deveriam ser contratadas para a gerência, pois sabia onde tínhamos deficiência. Contratava advogados, arquitetos e assistentes sociais.

A SMH sofria com a interrupção dos contratos e com a rotatividade dos profissionais terceirizados e isso era um problema, pois eles eram o apoio não só da gerência como de toda SMH. Muitos chegavam sem conhecer o trabalho e sem saber como a máquina administrativa funcionava e foram capacitados. Com o tempo esses profissionais foram saindo da SMH, levando com eles todo conhecimento e toda experiência adquiridos” (Ângela Regina de Jesus).

A GRUF tinha como principal atribuição a regularização fundiária das favelas inseridas em contratos do PAC firmados pela Prefeitura. Ainda com base na entrevista com Ângela Regina, além desta frente de trabalho,

a GRUF atuava na regularização dos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos e dos imóveis municipais ocupados por moradores de baixa renda. Também dava apoio ao PMCMV por meio da realização de pesquisas fundiárias de terrenos cujas indefinições estivessem causando entraves no andamento dos empreendimentos. Esta última demanda não era, a princípio, um serviço da GRUF, uma vez que surgiu posteriormente com o avanço dos projetos do PMCMV.

O acúmulo de demandas frente à pequena capacidade da GRUF era um dificultador na execução dos trabalhos desde sua criação em 2009. É relevante para este quadro a condição da origem desta gerência, fruto do desmembramento da antiga Coordenadoria de Regularização Fundiária que se dedicava principalmente à gestão de indenizações e auxílios referentes a remoções e reassentamentos. Deste desmembramento surgiria, além da GRUF, a Gerência de Terras e Reassentamentos. A emergência das duas gerências se deu, portanto, por meio da divisão da antiga equipe que compunha a Coordenadoria.

Seguindo então para a Gerência de Terras e Reassentamentos, ela recebeu as ações que, até então, vinham sendo majoritárias na antiga Coordenadoria de Regularização Fundiária. Márcia Bezerra foi uma das técnicas à frente deste setor na gestão de Cesar Maia:

“eu vou ser gerente de regularização fundiária, mas não era pra fazer regularização fundiária. Eu só tive esse cargo, esse nome, mas a gerência de regularização fundiária não existia pra isso. Tinha a gerência de loteamentos que fazia a regularização de loteamentos. Então, a gerência tinha esse nome (...) eu era a gerente, mas era basicamente para tratar de liberação de área para execução de obra” (Márcia Bezerra)⁵.

5 Entrevista realizada entre 27 e 29 de janeiro de 2020. Márcia Bezerra é arquiteta urbanista, funcionária da PCRJ desligada da função, tendo integrado a E-Solo, ocupado o cargo de Gerente de Terras e Reassentamentos na SMH e desempenhado importante função no programa Favela-Bairro.

As atribuições das duas gerências podem ser vislumbradas a partir das metas estabelecidas para cada uma pela Prefeitura⁶. Entre os anos de 2010 e 2013, as principais metas estabelecidas para a Gerência de Terras e Reassentamentos tratavam de efetivar a liberação dos imóveis necessários à execução de obras de Urbanização da SMH; reassentar famílias; reduzir as áreas ocupadas por favelas na cidade e reduzir o número de famílias que vivem em área de alto risco (encostas). Já para a GRUF, essas metas tratavam de promover a regularização fundiária de lotes; aprovar projetos de parcelamento do solo que incluam lotes de interesse social; elaborar e encaminhar aos Cartórios de Registro de Imóveis Autos de Demarcação Urbanística; aumentar o número de domicílios titulados em AEIS; e aumentar o número de lotes integrantes de projetos de legalização, encaminhados para aprovação na SMU. Assim, a criação da GRUF introduziu uma inovação nas ações da gestão municipal, *a priori* criando uma estrutura específica para a regularização fundiária de favelas e avançando para além da regularização de loteamentos na qual seus técnicos já possuíam ampla *expertise*.

É importante frisar que a criação de uma gerência específica para as ações de regularização fundiária promovidas pelo município se deu com a nova demanda trazida pelo PAC. O novo papel do Governo Federal como agente financiador protagonista das ações de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro e a inclusão da regularização como componente essencial aos contratos foram, em grande parte, os promotores deste rearranjo institucional. Como alertado por Ângela Regina, esse adendo se faz necessário pelo risco de, em uma leitura apressada, tal rearranjo ser

6 Informações extraídas das Resoluções SMH nº 013 de 13 de julho de 2011; Resoluções SMH nº 007 de 11 de junho de 2010; Resoluções SMH nº 007 de 09 de maio de 2012; e Resoluções SMH nº de 20 de maio de 2013; as quais dispõem sobre "o desdobramento das metas estabelecidas no Acordo de Resultados celebrado entre o Município do Rio de Janeiro e a Secretaria Municipal de Habitação para a Gestão" referente aos respectivos anos (2010-2013).

compreendido como uma possível priorização da regularização fundiária na agenda política da gestão que então se iniciava, quando na realidade seguia no sentido oposto, limitando-se a atender à exigência do Governo Federal.

Ao final da primeira gestão de Eduardo Paes, a SMH passou por uma mudança no seu comando. Essa mudança, apesar de se dar entre membros da mesma gestão e, portanto, não ser uma ruptura abrupta, é um marco na história recente da gestão das políticas habitacionais do Rio de Janeiro e caracteriza o início de um período de maior rotatividade de gestores à frente da pasta. Após Bittar deixar o cargo de Secretário e retomar seu mandato como Deputado Federal, assumiu o comando Pierre Batista, que até então era seu subsecretário. A saída foi anunciada publicamente à época como uma decisão consensual do diretório estadual do PT, que destacou sua importância no Congresso Nacional. Entretanto, para alguns dos gestores públicos entrevistados, essa mudança não se deu sem conflito de interesses, havendo uma disputa política na qual Bittar teria saído derrotado. Nesse momento, alguns gestores relevantes para a urbanização e regularização urbanística e fundiária de favelas também saíram de seus cargos. Destacamos aqui Márcia Bezerra, que na primeira gestão esteve à frente da Gerência de Terras e Reassentamentos, e Antônio Augusto que era coordenador de planejamento e de projetos.

Pierre Batista (também filiado ao PT) era funcionário da Caixa Econômica Federal desde 1960 e chegou a exercer o cargo de gerente regional da Caixa no Rio de Janeiro no final de 2008, quando assumiu como subsecretário de Habitação. Pierre seguiu como secretário municipal de habitação de novembro de 2012 até o fim de 2014. Sua saída foi marcada pela ruptura do protagonismo do PT sobre a pasta, uma vez que ele assumiu a recém-criada Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos e acumulou a Fundação Rio Águas; já a SMH teve como novo secretário Carlos Portinho (Partido Social Democrático – PSD). Em 2015, a antiga

SMH passou a se chamar Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania (SMHC) e seguiu tendo Portinho como secretário até o mês de outubro, quando assumiu Sergio Zveiter (PSD), então deputado federal, presente nesse cargo até outubro de 2016. Cabe destacar que, de janeiro de 2015 a abril de 2016, Gilberto Kassab (então presidente do PSD) ocupou o cargo de Ministro das Cidades do Governo Federal, favorecendo o alinhamento político-partidário das diferentes esferas envolvidas na implementação do PAC na cidade do Rio de Janeiro.

Portinho e Zveiter são advogados de formação. Portinho teve seu primeiro cargo de chefia no setor público nesta oportunidade, tendo como experiência anterior a advocacia no campo do direito esportivo. Após essa sua passagem pela Prefeitura, concorreu como candidato a vereador em 2016 sem sucesso, vindo a assumir os cargos de secretário estadual de meio ambiente na gestão de Luiz Fernando Pezão e de subsecretário municipal de habitação da gestão Marcelo Crivella. Com a morte do Senador Arolde de Oliveira (PSD) em outubro de 2020, Portinho assumiria uma das três vagas do Rio de Janeiro no Senado Federal. Zveiter, por sua vez, que pertence a uma família de expressivo poder no Judiciário Fluminense, ocupou cargos nas gestões estaduais de Anthony e Rosinha Garotinho, tendo sido deputado federal por dois mandatos (2011-2015 e 2015-2019). As duas famílias, Garotinho e Zveiter, travam grandes embates públicos e judiciais após sua passagem na gestão. Importante destacar, após este breve resgate, que a trajetória de Portinho e Zveiter transparece o distanciamento de políticas públicas habitacionais e as articulações entre os tempos políticos eleitorais e suas passagens no poder executivo.

Retomando as considerações sobre as estruturas administrativas voltadas para a urbanização de favelas, a saída de Marcia Bezerra da chefia da gerência de Terras e Reassentamentos se deu em conjunto à saída de Bittar do cargo de secretário. Estes fatos têm diálogos ainda com a conjuntura que implicou no acirramento das ações de resistência popular

às grandes remoções promovidas pelo poder público. Essa conjuntura era formada pela conjunção da realização de grandes obras vinculadas ao “ciclo olímpico”, com o aumento dos custos com a moradia para as classes populares e o significativo volume de investimento em obras de urbanização de favelas.

Apesar da gerência de Terras e Reassentamentos coordenar as atividades de remoção, é preciso dar atenção aos arranjos criados para aceleração de alguns destes processos que tinham seus cronogramas atrelados aos tempos políticos. Um dos caminhos encontrados pela gestão – e que se tornou recorrente nas obras que promoviam remoções e estavam vinculadas ao “ciclo olímpico” – foi a negociação individual, entre famílias e gestores, por meio das subprefeituras⁷.

Como relatado no trecho a seguir da entrevista com Márcia Bezerra, tais demandas passaram a se dar por outro núcleo técnico que responderia mais diretamente aos interesses da gestão, enquanto a sua equipe lidava principalmente com remoções vinculadas às obras do PAC e de moradores em áreas de risco, tendo como diretrizes os procedimentos que vinham sendo adotados desde a criação da secretaria. Nas palavras de Márcia: “esse processo que a gente construiu de reassentamento, com todos os erros, mas que a gente levou...sei lá, durante 15, 20 anos, eu entendo como um processo democrático e de sucesso”. Após apresentar tais procedimentos e explicar como eles respondiam às inovações dos marcos normativos, Márcia aponta que:

7 As subprefeituras são estruturas administrativas da Prefeitura criadas no início da década de 1990, que têm como referência a abrangência territorial as cinco áreas de planejamento da cidade. Assim como Paes havia sido subprefeito da região da Barra da Tijuca por indicação de César Maia previamente à sua eleição como prefeito do Rio em 2009, esses cargos seguem sendo importantes espaços de consolidação de articulações políticas.

“quando veio o Minha Casa, Minha Vida – que antes não era para reassentamento e por conta das chuvas [de 2010] ele entrou - era outra moeda que você tinha. Então, tinha um bom arsenal: indenização, compra assistida, moradia construída no lugar e Minha Casa, Minha Vida. Mas, paralelamente, o Eduardo Paes, começa a atropelar naquela brutalidade em função das obras de Olimpíadas e a coisa ficou ruim. Ficou tão ruim que lá na Secretaria tinham duas equipes: a minha equipe, que trabalhava com os programas de urbanização de favelas, e a outra que fazia o trabalho que eu dizia que não faria. Então assim, olha que maluquice. Coisas que eram comandadas pelos subprefeitos, eu não fazia (...) eu continuava no processo de reassentamento normal. Alemão, essas coisas, foram comigo. Tinham umas atravessadas, mas ainda assim, os processos PAC foram comigo. O que não foi, foram os processos olímpicos...

Você imagina que coisa ruim que foi feito com tudo isso? A demolição de um processo que foi construído durante muito tempo e que foi legal, de sucesso, reconhecido, as pessoas ficavam felizes, né?” (Márcia Bezerra).

Fazendo referência à forte crítica sofrida pela SMH quanto à marcação de casas que seriam removidas (com o uso de grafites nas fachadas com a sigla da secretaria e um código numérico), Márcia exemplifica os choques de procedimentos que ocorriam nesse período e como isso teria deslegitimado a experiência da secretaria.

“Aí, vieram com a história “ah, porque marcavam as casas”; se me explicar um outro jeito, de você dar publicidade, primeiro – não é porque é pobre que é santo – a pessoa recebe a indenização e vende para o outro. Então, assim, como é que você identifica? Não tem marca identificando. Como é que você faz? Aí, por que acontece essa reação? Porque quando a gente trabalhava no Favela Bairro, não tinha problema nenhum. A gente ia lá, conversava, dizia que ia marcar. Isso começou a ser ruim, quando entrava outra equipe sem avisar nada e saía marcando, entendeu? Pegaram as ferramentas que a gente usava de um processo democrático e fizeram mau uso. Então, tudo se misturou e se perdeu. Eu acho que é necessária uma nova construção de um processo de reassentamento que eu não sei como será, eu não sei” (Márcia Bezerra).

2.1 INTERAÇÃO COM AS DEMAIS SECRETARIAS MUNICIPAIS

Apesar de concentradas na esfera administrativa da SMH, as políticas de urbanização de favelas implicam também na atuação de outros órgãos de governo, destacadamente as secretarias de Obras e de Urbanismo. No caso da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), as interações se davam tanto pelo encadeamento de processos administrativos que atravessassem as competências de ambas as secretarias, SMH e SMU, quanto pela justaposição de políticas que se cruzam nos territórios. Já com relação à Secretaria Municipal de Obras (SMO), destaca-se esse segundo aspecto, ou seja, a sobreposição de ações nos territórios populares promovidas pelas duas secretarias, com expressiva ausência de coordenação que garanta a integração das políticas em curso. É importante ressaltar que, nesta conjuntura singular de grandes investimentos na transformação do ambiente construído, diversos processos foram acelerados ao passo que outros foram criados. Foi fator importante para a agenda da urbanização de favelas a presença destacada do governo federal como agente financiador. Assim, apesar da relevante capacidade administrativa da Prefeitura, esse foi um momento desafiador para a gestão pública.

Nesse ciclo recente, a SMU manteve suas ações voltadas para o planejamento urbano, notadamente com o desenvolvimento de Planos Estratégicos e da revisão do Plano Diretor⁸. No primeiro ano de gestão de Eduardo Paes à frente da Prefeitura (em 2009), foi elaborado o PECRJ III. Como pano de fundo, temos a eleição da cidade do Rio de Janeiro

8 Importante ressaltar que Sérgio Dias esteve na chefia da SMU durante a primeira gestão de Eduardo Paes. Sérgio Dias possui fortes relações com os grandes atores do setor imobiliário carioca. Com sua saída, em 2013, assume o cargo de secretária Maria Madalena Saint Martin de Astácio, técnica atuante no setor de fiscalização da SMU. Como subsecretária, Madalena trabalhou em quatro governos: Marcello Alencar, Luiz Paulo Conde, Cesar Maia e na primeira administração de Eduardo Paes.

para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 e, com isso, a centralidade sobre os possíveis legados olímpicos. Foi ainda no primeiro ano de gestão de Paes quando surgiu o Plano de Estruturação Urbanística (PEU) da região de Vargem Pequena e Vargem Grande, tendo mobilizado amplo debate na sociedade civil por seus impactos sobre o meio ambiente e a condição de vida dos moradores desta região, inserida em um dos mais fortes vetores de expansão do mercado imobiliário carioca. Já o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável foi aprovado em 2011, reforçando a AEIS como um dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo a serem implementados pela Política Urbana. Para além destas atividades, a SMU manteve ainda suas atribuições de fiscalização e controle urbano.

Apesar de serem órgãos com origens comuns, SMU e SMH são frequentemente lidas pelos técnicos e pesquisadores do campo como secretarias voltadas para setores distintos da sociedade. Enquanto a SMH teria uma atuação centrada sobre a população de baixa renda, a SMU concentraria suas atividades nas áreas ditas formais, contemplando demandas de grupos políticos de média e alta renda, adotando procedimentos “legalistas” e pouco incluídos. Neste sentido, os gestores públicos entrevistados para a presente pesquisa foram estimulados a expor suas percepções sobre essa relação, suas implicações para as políticas de urbanização de favelas e as possíveis soluções encontradas para as barreiras que tal situação impõe. A partir desses relatos, destacamos dois pontos a seguir.

O primeiro ponto trata-se da existência, dentro da SMU, de um setor dedicado especificamente para lidar com as demandas administrativas originárias da atuação da SMH em favelas, loteamentos irregulares e produção de habitações populares. Assim, a este setor caberia dar andamento aos respectivos processos de regulamentação de ocupação e parcelamento do solo, reconhecimento de logradouro e regularização edilícia, uma vez que seriam estes de competência da SMU e dados em

decorrência da atuação da SMH nestas áreas⁹. Ao centralizar na SMU tais demandas decorrentes da atuação da SMH, esse setor composto por alguns poucos técnicos teve relevante papel para facilitar o andamento das ações de urbanização de favelas – dentre elas, as intervenções vinculadas ao PAC.

As barreiras aos trânsitos de demandas entre as Secretarias e suas implicações para o andamento dos projetos de regularização urbanística e fundiária de favelas, especialmente no âmbito do PAC, são expostas por Roberta Athayde em sua entrevista:

“você ter o trabalho executado pela Secretaria de Habitação, a regularização fundiária toda desenvolvida pela Secretaria de Habitação, mas você tem instrumentos urbanísticos que só podem ser aprovados pela Secretaria de Urbanismo. Então, existem duas secretarias que teriam que estar trabalhando juntas para o desenvolvimento de um projeto, mas que às vezes não se falam. Aí, foi criado o tal núcleo pra aprovação de PALs [Projeto de Alinhamento de Loteamento] para AEIS, tentando flexibilizar e agilizar o núcleo. Mas, às vezes os técnicos da Secretaria de Urbanismo não aprovavam a parte que a Secretaria de Habitação estava vendo no desenvolvimento do trabalho, entendendo o trabalho. Isso também prejudica muito o desenvolvimento e a efetividade da regularização fundiária” (Roberta Athayde).¹⁰

A relação entre as atribuições deste setor específico da SMU e a definição das áreas atendidas como AEIS reforça o papel desse instrumento para

9 Esse esforço em estabelecer um quadro específico de técnicos na SMU para lidar com tais demandas já havia sido experimentado em 2003 com a migração do POUSO da SMH para a SMU. Houve ainda a criação, em 2002, do Grupo Especial de Trabalho composto por funcionários da SMU e da SMH que juntos davam encaminhamento a essas demandas (os funcionários da SMH neste grupo eram Ângela Regina e Fernando Palha). Grupo criado pelo Decreto nº 21.227 de 1º de abril de 2002.

10 Entrevista realizada em 4 de dezembro de 2020. Roberta Athayde é advogada, com experiência no desenvolvimento de ações de regularização fundiária junto à PCRJ por meio da prestação de serviço em empresas privadas e no terceiro setor.

a viabilidade das políticas de urbanização de favelas promovidas pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Neste sentido, cabe ressaltar que, uma vez que as AEIS foram implementadas primeiramente como validadoras da intervenção do setor público em áreas de favelas e loteamentos irregulares, a criação de AEIS por definição de técnicos da SMU teria gerado novas leituras da possibilidade de aplicação desse instrumento. A seguir, Ângela Regina aborda esse momento em que a SMU passou a determinar novas áreas de AEIS, tendo como marco a aprovação do novo Plano Diretor em 2011. A entrevistada agrega ainda a atuação do legislativo municipal:

“No início, a SMH era quem definia as AEIS, segundo seu planejamento de intervenção nas áreas. Com a aprovação do novo Plano Diretor em 2011, as AEIS passaram a ser indicadas nos PEUs, que seriam aprovados por lei. Por outro lado, esse mesmo Plano Diretor deixa de mencionar que a “declaração de AEIS é de iniciativa do poder executivo” (como estava no Plano Diretor de 1992), o que abriu a possibilidade de o legislativo elaborar projetos de lei e até mesmo aprovar AEIS. Para a SMH a definição de uma comunidade como AEIS seria indicativo (e um compromisso) de intervenção do poder público, para a SMU este ato seria parte da atividade de planejamento e para o vereador seria a possibilidade de aumentar seu número de eleitores” (Roberta Athayde).

Por fim, temos a SMO como um dos órgãos da gestão municipal que atuaram na urbanização de favelas ao longo do ciclo recente, notadamente por meio do programa Bairro Maravilha. Dentre as três secretarias, esta seria a que atuaria de forma mais tangencial nessa agenda e com menor grau de integração com as demais políticas em curso. Ao longo das duas primeiras gestões de Eduardo Paes, a SMO teve em sua chefia o engenheiro Alexandre Pinto, funcionário de carreira da Secretaria, que deixaria o cargo após uma série de graves acusações e posterior prisão por denúncias de irregularidades em contratos.

A atuação da SMO em favelas ao longo do ciclo olímpico seria destacadamente atrelada às ações de remoções para liberação de frentes de obras, por vezes se sobrepondo no território à atuação das duas outras Secretarias. Entretanto, o programa Bairro Maravilha viria a ser um grande contraponto, promovendo a requalificação de logradouros públicos (vias e passeios) e de redes de infraestrutura nas regiões Oeste e Norte da cidade. Apesar de não trazer em sua apresentação qualquer referência à urbanização de favelas, o Bairro Maravilha atuou por algumas vezes em loteamentos irregulares e favelas que também vinham sendo contempladas por políticas tocadas pela SMH. A falta de diálogo e de integração entre as secretarias e suas políticas foi um ponto de destaque nos diálogos com os gestores públicos entrevistados.

Ângela relata que, enquanto esteve à frente da GRUF, a SMH não tinha acesso a muitas informações sobre o programa desenvolvido pela SMO. A interlocução entre estas secretarias teria passado pela procura da equipe da SMO às secretarias de Habitação e de Urbanismo para esclarecimentos quanto à não inclusão das áreas atendidas pelo Bairro Maravilha nas ações do NRL:

“o Programa Bairro Maravilha era planejado e executado tendo como base os logradouros e não as AEIS e alguns desses logradouros faziam parte de loteamentos clandestinos, inscritos ou não no Núcleo de Regularização. Com a chegada dessas obras os moradores começaram a reivindicar pela regularização fundiária. Alguns desses loteamentos tinham inclusive solicitado sua inscrição no Núcleo, mas tiveram seus pedidos indeferidos e um dos motivos era por não serem de baixa renda. Essa situação levou a SMO a procurar os técnicos da SMU e da SMH para buscar esclarecimentos” (Ângela Regina de Jesus).

Esse relato soma-se ao de Antônio Augusto, então coordenador do NRL, em suas considerações quanto à permeabilidade da SMO às pressões de atores políticos locais, especificamente vereadores e candidatos a cargos eletivos, em contraste aos procedimentos administrativos da SMH

que impunham crivos técnicos à acolhida de demandas. Assim, se as comunidades atendidas pelo Bairro Maravilha não tivessem sido aceitas no NRL, elas não teriam cumprido alguma exigência, o que as desqualificaria enquanto beneficiárias de políticas públicas habitacionais de interesse social. Antônio Augusto, em seu relato, ressalta que passou a fazer contatos diretos como o então secretário Alexandre Pinto para ponderar a inserção ou não de algumas áreas no Bairro Maravilha, tomando como referência as possíveis sobreposições às obras financiadas pelo BID e executadas por meio do NRL da SMH. A seguir, alguns trechos das entrevistas de ambos quando questionados sobre o Bairro Maravilha e a interlocução entre as secretarias.

“Quando a GRUF tomou ciência de que o Programa Bairro Maravilha estaria executando obras em loteamentos do Núcleo. [...] entrou em contato com SMO, solicitando as plantas de localização dessas áreas, argumentando que algumas delas poderiam estar inseridas em seu programa de regularização. O pedido não foi imediatamente atendido, as plantas chegaram via Coordenadoria de Obras da SMH, que nos forneceu uma cópia. Essas plantas não apresentavam polígonos fechados, eram trechos de ruas, sem as testadas dos lotes, o que dificultava a identificação delas em áreas de intervenção da SMH” (Ângela Regina de Jesus).

“Os vereadores recorriam muito à Secretaria de Obras, porque na Habitação não tinha muito como Vereador recorrer. Na Habitação a gente seguia decretos específicos; o Núcleo de Regularização tinha as suas regras; o Favela Bairro foi acordado com o BID e suas regras também tinham sido aprovadas na Câmara. (...) Isso criou para o prefeito um problema político: como é que ele ia atender a demanda dos Vereadores, com a Secretaria de Habitação controlando os recursos do BID e as regras de entrada no Favela Bairro e no Núcleo de Loteamentos? Aí, o prefeito cria, então, um projeto dentro da Secretaria de Obras chamado Rio Comunidade que depois vira o tal [Bairro] Maravilha. Ele era controlado pelo Secretário de Obras e tinha essa função de atender as demandas dos vereadores. O que a gente procurava fazer, era um contato permanente. Na época, o Alexandre [Pinto], Secretário do Eduardo Paes, era a pessoa que a gente contactava e ele dizia “olha, recebi esses pedidos aqui”

e a gente dizia “não, esses já estão no Favela Bairro, já estão na lista do loteamento, não atende não”. E os que não estavam, ele urbanizava uma rua, fazia alguma coisa assim. Então, o que aconteceu foi isso: a Prefeitura criou um braço para intervenção nas favelas e em certos casos, alguns loteamentos, que estavam desconectados da atuação da Secretaria de Habitação, cujas intervenções estavam muito amarradas por regras” (Antônio Augusto Veríssimo).

Para além de promover as intervenções físicas nessas áreas, o Bairro Maravilha viria ainda a definir um grande conjunto de áreas como uma única AEIS na Zona Oeste da cidade. Apesar dessa legislação ser retomada adiante, cabe destacar que, viu-se entre os gestores públicos entrevistados uma reação de estranhamento. Afinal, esta teria sido a primeira e única vez que a SMO operou com tal instrumento urbanístico e mediante caminhos distintos do que vinha sendo a prática das demais secretarias, a SMH e SMU.

3. POLÍTICAS E PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Neste período, as intervenções de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro estiveram agregadas em três programas: Bairro Maravilha, Morar Carioca e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo este último o foco da análise.

3.1 PROGRAMA BAIRRO MARAVILHA

O Programa Bairro Maravilha foi lançado em 2009, primeiro ano da gestão municipal de Eduardo Paes, pela Coordenadoria Geral de Obras da Secretaria Municipal de Obras (CGO/SMO). Apresentou como objetivo central “a requalificação urbana de bairros degradados através de

uma série de intervenções urbanísticas”¹¹. Com a mudança na estrutura administrativa do município promovida pela gestão de Marcelo Crivella, iniciada em 2017, este programa passaria para a alçada da Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação. Apesar das favelas não serem apontadas no discurso oficial da gestão como objetos primordiais deste programa, elas compuseram seu quadro de intervenções de forma expressiva. Neste sentido, é exemplar a atuação do Bairro Maravilha no complexo de favelas da Fazenda Coqueiro com uma população de mais de 45 mil habitantes, que já havia recebido anteriormente investimentos do Favela-Bairro e do Morar Carioca.

O Bairro Maravilha foi dividido em duas grandes ações, o Bairro Maravilha Norte e o Bairro Maravilha Oeste, destinados respectivamente aos bairros da Zona Norte (AP3) e os bairros da Zona Oeste (AP5). As intervenções promovidas pelo Programa se deram essencialmente por meio de obras de pavimentação, requalificação de calçadas, redes de drenagem e saneamento. Cabe destacar que essas intervenções diferem entre as duas áreas de planejamento. Enquanto na AP3 o foco seria “iluminação, calçamento, pavimentação, arborização, recuperação de praças”, na AP5 o foco das intervenções estaria na “implantação de infraestrutura nos bairros carentes”¹².

11 Informações disponíveis no Plano Plurianual 2014-2017 - Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício 2017, elaborado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: [https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/e63c86d709249b73032577590051acc2/0d-c25eec5473f5258325826e00649741/\\$FILE/Consolidado_REFF_2017.pdf](https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/e63c86d709249b73032577590051acc2/0d-c25eec5473f5258325826e00649741/$FILE/Consolidado_REFF_2017.pdf). Acesso em 9 set. 2022.

12 Especificamente quanto à implantação de infraestrutura na Zona Oeste da cidade, houve intensos questionamentos sobre a origem dos recursos e o escopo das intervenções por parte do Tribunal de Contas do Município (TCM/RJ). Esses questionamentos tiveram origem na compreensão do TCM/RJ de que o município estaria realizando os serviços de implantação das redes de esgoto sanitário e de água potável, sendo estas competências atribuídas às concessionárias atuantes na AP5.

Para a execução do Programa foi realizada uma quantidade expressiva de pequenos contratos por meio de licitações que agregavam conjuntos de pequenas áreas de intervenção. Como exemplo deste modelo de contratação adotado, podemos tomar o exemplo da região administrativa de Guaratiba, composta por três bairros (Guaratiba, Barra de Guaratiba e Pedra de Guaratiba), onde foram firmados 11 contratos ao longo do ano de 2013 como parte do Bairro Maravilha Oeste. De acordo com dados oficiais, entre os anos de 2009 e 2017, o Bairro Maravilha Norte e Oeste beneficiaram respectivamente 278,4 e 334,3 km de logradouros, contemplando 64 bairros da cidade¹³.

Na distribuição territorial de suas intervenções, o Bairro Maravilha destoa das áreas da cidade que historicamente concentraram a maior parte dos investimentos em urbanização de favela (SABREN, 2018). Essa atuação do programa, restrita às AP3 e 5, foi reiteradamente mencionada nas divulgações oficiais que o descreviam como caso exemplar da busca por isonomia da gestão municipal na distribuição dos recursos entre os bairros periféricos e as áreas centrais¹⁴.

Já após grande parte de suas intervenções previstas para a Zona Oeste terem sido realizadas ou, ao menos, planejadas, em janeiro de 2016 foi aprovada a Lei nº 6.044 que declara como AEIS as áreas-objeto de intervenções pelo programa situadas na AP5. Diferente das demais

13 Idem.

14 Essa forma de apresentar o programa pode ser percebida neste breve trecho recortado do Diário Oficial do município (Ano XXIII, N. 179, 9 de dezembro de 2009): "O projeto Bairro Maravilha vai dar cara nova à Zona Norte. A Prefeitura do Rio de Janeiro vai investir para recuperar áreas da cidade que não têm recebido atenção do poder público. Essas importantes áreas residenciais do subúrbio não foram atendidas pelos programas de revitalização implantados na cidade nos últimos anos". Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/564#/p:50/e:564>. Acesso em 14 out. 2022.

AEIS até então instituídas, neste caso as áreas delimitadas restringem-se a segmentos de vias, não conformando polígonos com lotes ou glebas.

Por fim, o Programa Bairro Maravilha chegou ao final da segunda gestão de Eduardo Paes com muitas obras paralisadas. Em parte, elas viriam a ser retomadas com menor notoriedade na gestão seguinte, liderada por Marcelo Crivella¹⁵.

3.2 PROGRAMA MORAR CARIOCA

O Morar Carioca destacou-se na agenda política local como grande programa de urbanização de favelas apresentado por Eduardo Paes em suas duas primeiras gestões (2009-2012 e 2013-2016). Nomeado inicialmente como Programa de Integração de Assentamentos Precários, foi coordenado pela SMH e incorporou em seu escopo volumosos financiamentos tanto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via PROAP, quanto do PAC.

Nesse programa, apesar de ser possível reconhecer uma continuidade em relação às políticas prévias de urbanização de favelas – consolidadas ao

15 No início do ano de 2018, dezenas de contratos vinculados aos programas integravam a listagem de obras paralisadas da Prefeitura do Rio de Janeiro, com contratos firmados entre os anos de 2014 e 2016. A partir de determinação do Tribunal de Contas do Município, a gestão municipal de Marcelo Crivella passou a priorizar tais obras no orçamento municipal, dando então seguimento a alguns destes contratos no segundo semestre de 2018.

Sobre isso ver:

- "Relação de Obras Paralisadas em fevereiro de 2018", disponível em: <https://goo.gl/S5KkBU>. Acesso em set. 2022.
- "Crivella vistoria retomada de obras do Bairro Maravilha", disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7191819>. Acesso em set. 2022.
- "TCM determina que Prefeitura priorize obras paradas antes de iniciar novos projetos", disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/tcm-determina-que-a-prefeitura-de-prioridade-as-obras-paradas-antes-de-iniciar-novos-projetos.ghtml>. Acesso em set. 2022.

longo da década anterior com o fortalecimento da capacidade institucional e formação de um corpo técnico qualificado dentro da Prefeitura –, ele incorporou inovações relevantes, próprias da conjuntura política que se apresentava. O programa Morar Carioca teve sua concepção alinhada ao objetivo de tornar a cidade apta a promover o sucesso do “ciclo olímpico”. Esse ciclo era reiteradamente referenciado no discurso oficial como viabilizador das grandes intervenções urbanas e, assim, o Morar Carioca foi então apresentando como um dos “legados olímpicos” para a cidade¹⁶.

O Morar Carioca trazia como objetivo promover a urbanização de todas as favelas da cidade até 2020, com exceção daquelas que já tivessem recebido obras de urbanização por políticas públicas (sendo consideradas favelas já urbanizadas) ou que não eram passíveis de urbanização, tendo como critérios situações de risco e inadequação ao uso habitacional da área ocupada (TCMRJ, 2011; PAES; MAGALHÃES, 2010).

Para alcançar esse objetivo, previa-se a execução do programa em três fases. Em sua primeira fase, que teve início nos primeiros meses de 2010, o programa incorporou os projetos cujos financiamentos já estavam em fase de contratação e execução, ou que fizesse parte do banco de projetos da SMH (CAVALCANTI, 2017). Assim, a primeira fase do Morar Carioca garantiria à gestão de Eduardo Paes significativos ganhos de capital político com a conclusão e “entrega”, ainda no início do primeiro mandato, de obras que haviam sido contratadas e que vinham sendo realizadas nas gestões anteriores.

16 O Programa Morar Carioca foi apresentado como um dos legados olímpicos em algumas oportunidades pelo então prefeito. Sua fala ao TED realizada em abril de 2012, intitulada “Os quatro mandamentos da cidade”, foi um destes momentos que obteve ampla visibilidade nos grandes veículos de comunicação. Disponível em: https://www.ted.com/talks/eduardo_paes_the_4_commandments_of_cities. Acesso em 14 out. 2022.

A segunda fase do Programa, lançada também em 2010, envolveu a realização do “Concurso Morar Carioca – Conceituação e Prática em Urbanização de Favelas”, promovido em parceria com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), que na época tinha o arquiteto urbanista Sérgio Magalhães, ex-Secretário de Habitação do município, como seu presidente¹⁷. Por meio do concurso foram selecionados 40 escritórios de arquitetura e urbanismo aos quais seriam distribuídos agrupamentos de favelas como áreas de atuação¹⁸. Tendo como critério de priorização a proximidade das favelas aos locais em que haveria competições ou instalações construídas para os Jogos Olímpicos¹⁹, a proposta do programa era ter todos os escritórios contratados entre os anos de 2011 e 2012 e a conclusão das obras em até dois anos após a contratação (CAVALCANTI, 2017).

Apesar da grande visibilidade da mídia e da articulação institucional com o IAB enquanto relevante entidade de classe dos arquitetos e urbanistas, poucos contratos foram firmados na segunda fase do Morar Carioca. Como resultado, as intervenções não cumpriram o cronograma previsto. A transição entre mandatos de Eduardo Paes e a mudança de chefia da SMH, com a saída de Bittar (que vinha tendo protagonismo

17 Naquele momento, apesar de representar o IAB-RJ, Sérgio Magalhães teve longa trajetória na gestão pública. Na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, exerceu cargos como subsecretário de urbanismo (1986-1988) e secretário municipal de habitação (1993-2000). Na Prefeitura de Niterói, foi diretor de urbanismo (1989-1992) e no Governo Do Estado do Rio de Janeiro foi secretário de projetos especiais (2001-2002); e subsecretário do desenvolvimento urbano (2003-2004).

18 Para a realização desse programa, as favelas a serem urbanizadas foram agrupadas a partir de sua proximidade territorial. Foram formados 40 'agrupamentos', que passaram a ser recorrentemente identificados por números e nomes que faziam referência às suas localizações.

19 Esse tema chegou a ser divulgado na mídia. Ver, por exemplo, **Jornal O Globo**, 27 nov. 2011: <https://oglobo.globo.com/rio/segunda-fase-do-morarcarioca-prioriza-favelas-perto-de-areas-olimpicas-2831205>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

frente ao programa) surtiram efeitos diretos no refreamento das atividades e em uma significativa restrição do escopo das intervenções propostas (SOUZA, 2014).

Desta forma, o Morar Carioca teve sua segunda fase bastante comprometida e não chegou a alcançar a terceira fase prevista em seu desenho original, quando contemplaria as demais favelas urbanizáveis com mais de 100 domicílios (TCMRJ, 2011). O arranjo financeiro adotado nas intervenções que chegaram a avançar no âmbito do Morar Carioca acabou por, ao longo do tempo, transformar o programa apenas em uma “marca” da gestão, esvaziando suas inovações e dando apenas continuidade às ações que já viriam a ocorrer com financiamentos federais e internacionais, agora sob o selo “Morar Carioca”. Neste sentido, temos a seguinte avaliação de Cavalcanti (2017, p. 213):

Até o final da gestão de Eduardo Paes como prefeito, ainda havia placas pela cidade anunciando obras do Morar Carioca, e a Prefeitura continuou a lançar resultados do programa em seus sites. Tratava-se de obras iniciadas no âmbito de outros projetos, como no caso do Chapéu Mangueira e Babilônia, que contavam ainda com recursos do PROAP/Favela Bairro, e ainda da Providência e na Colônia Juliano Moreira, em que obras da Prefeitura implementadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, realizado com recursos federais) foram repassadas ao Morar Carioca. Para todos os efeitos, então, a maior parte das obras em andamento em favelas no Rio até o final da gestão Paes entraram na conta do Morar Carioca. No entanto, o que teria sido a sua fase 2, a partir do convênio com o IAB e do concurso, já havia sido considerada encerrada dentro da Prefeitura e da SMH.

3.3 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO PAC

O volume de investimento do Governo Federal em urbanização de favelas destinado por meio do PAC atribuiu uma posição de destaque ao

estado do Rio de Janeiro no quadro nacional. Cerca de R\$ 4,2 bilhões foram convertidos em contratos, correspondendo ao segundo estado com maior concentração de recursos – atrás apenas de São Paulo. Em grande parte, esses investimentos foram aplicados em municípios da RMRJ: R\$ 3,9 bilhões distribuídos entre 16 municípios. Apesar do grande número de municípios que tiveram alocação de recursos na região metropolitana, a concentração maior se deu na capital, que recebeu cerca de R\$ 2,9 bilhões deste valor total, originando 33 operações e ocupando o primeiro lugar na lista das cidades com maiores investimentos do PAC, concentrando quase 10% de todo o recurso investido no país²⁰.

Como proponentes, os municípios foram majoritários das contratações no estado do Rio de Janeiro, estando à frente de 57 operações. Já o Governo do Estado atuou como proponente em 13 operações distribuídas entre nove municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti, Nova Iguaçu, Japeri, Tanguá, Maricá e Niterói. Apesar de ser proponente de um número significativamente menor de operações em relação às gestões municipais, o governo estadual foi responsável por contratos que juntos somam 46% do total investido no estado do Rio de Janeiro.

Trazendo a reflexão para os contornos do município do Rio de Janeiro, destaca-se a concentração das intervenções de urbanização de favelas realizadas no âmbito do PAC nas APs 3 e 2, respectivamente Zona Norte e Zona Sul da cidade. A AP3 da cidade é formada majoritariamente por bairros residenciais de classe média, de urbanização consolidada, e com uma evolução urbana marcada pela expansão de eixos ferroviários. É nessa região da cidade onde estão localizados alguns dos maiores complexos de

20 Os dados sobre a implementação do PAC na cidade do Rio de Janeiro foram extraídos de base fornecida pelo Ministério das Cidades. No caso do município do Rio de Janeiro, foram 30 contratos pela modalidade PAC-UAP e 3 pela modalidade PAC-Saneamento.

favelas da cidade: Maré, Alemão, Jacarezinho, Mangueiras e Acari. Já a AP2 é composta por bairros litorâneos e a região da Tijuca, concentrando uma população de renda elevada em relação ao restante da RMRJ. Enquanto a AP3 concentra quase metade da população moradora em favela da cidade do Rio de Janeiro (45%), com mais de 650 mil pessoas nessa condição, a AP2 concentra apenas 12% da população residente em favela da cidade. Entretanto, as favelas localizadas na AP2 possuem grande visibilidade nos principais veículos de comunicação (JAENISCH, XIMENES, 2019).

As intervenções do PAC na cidade do Rio de Janeiro tiveram seu direcionamento moldado consideravelmente pela conjuntura singular na qual estavam inseridas, marcada pelo contexto político de aliança nacional firmada entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – reforçado na esfera local com a eleição de Sérgio Cabral Filho para governador em 2006 e de Eduardo Paes para prefeito em 2008. Essa aliança tinha conseguido alinhar os três entes federativos em torno de um mesmo projeto de desenvolvimento, que direcionou volume significativo de recursos para a cidade. Assim, as grandes obras de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro tiveram amplo uso midiático, alinhado à agenda política dos entes federativos com algumas intervenções emblemáticas (CARDOSO; XIMENES; PATRÍCIO *et al.*, 2018).

No Complexo do Alemão e no Morro da Providência foram construídos teleféricos que prometiam melhorar a acessibilidade e o deslocamento dos moradores em ambas as favelas. No Complexo de Mangueiras foi investido um volume considerável de recursos para elevar a linha do trem que atravessa o território e favorecer a integração dos moradores através da criação de um novo espaço público de uso comum. Na favela do Cantagalo foi construído um elevador panorâmico integrado a uma estação de metrô para facilitar o acesso dos moradores e criar um novo atrativo turístico. Já a favela da Rocinha recebeu em seu acesso principal uma passarela com projeto arquitetônico assinado por Oscar Niemeyer (JAENISCH; XIMENES, 2019, p. 14).

Analisando as favelas selecionadas pelo Governo do Estado e pela Prefeitura para aplicação de recursos do PAC, chamam atenção as “camadas de urbanização” recorrentes nos territórios (JAENISCH; XIMENES, 2019). Em sua grande maioria, as favelas atendidas pelo PAC já haviam recebido investimentos feitos por programas de urbanização anteriores, indicando um acúmulo de camadas ao longo do tempo. Além disso, esses territórios somam ainda diversas políticas setoriais concomitantes e sobrepostas, dentre as quais destaca-se a implantação de UPPs, presentes em todas as favelas atendidas pelo PAC nas APs 1 e 2 e nos Complexos de Manguinhos e Alemão (AP3).

Partindo da sobreposição de camadas de obras de urbanização, o PAC atuou notadamente em grande sobreposição às favelas que já haviam tido investimentos anteriores do Programa Favela-Bairro entre as décadas de 1990 e 2000. As favelas que compõem este grupo são: Morro Santos Rodrigues, Parque Alegria e Morro da Providência (na AP1); Babilônia, Chapéu-Mangueira, Cantagalo e as favelas do Maciço da Tijuca (na AP2); Vila Rica, Vila Esperança e Conjunto Residencial Fernão Cardim (na AP3); a Colônia Juliano Moreira (na AP4); e Areal, Vila João Lopes e Vila Catiri (na AP 5).

Dentre as diferentes fases do Programa Favela-Bairro, essa sobreposição é mais expressiva se analisarmos especificamente sua segunda fase, quando foram incluídos no seu escopo os grandes complexos de favela. Já com relação ao programa Morar Carioca, este, em sua primeira fase, também teve grande sobreposição às intervenções realizadas no âmbito do PAC. Porém, na segunda fase, ele tomou um grande distanciamento, não tendo sido identificadas sobreposições entre os dois programas. Cabe ressaltar que, em sua segunda fase, o programa Morar Carioca teve poucos contratos firmados, ficando bem aquém das expectativas colocadas pela gestão municipal.

O contexto no qual se inserem os investimentos do PAC no Rio de Janeiro não permite uma análise descolada da perspectiva mais ampla sobre a “chegada do Estado” nas favelas, sendo a urbanização e o controle militar por meio da “pacificação” duas partes intrínsecas a uma mesma agenda pública colocada (CAVALCANTI, 2013; 2017). A distribuição espacial das UPPs pela cidade teve como princípio norteador a priorização das áreas que receberiam eventos internacionais e a retração frente ao domínio territorial exercido por milícias na zona oeste da cidade. Assim, para aquelas favelas que receberam intervenções do PAC nas APs 1, 2 e 3, a sobreposição dessas políticas foi expressiva. Essa coexistência no território foi apontada por autores, tais como Leitão e Delacave (2013), sendo definidora das condições de andamento das intervenções de urbanização, implicando diretamente nos resultados das intervenções físicas.

3.3.1. GOVERNO ESTADUAL COMO AGENTE PROMOTOR DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS CARIOCAS NO ÂMBITO DO PAC

Apesar do destaque dado nesta análise à Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro enquanto propositora das ações de urbanização de favelas no âmbito do PAC, é necessário ressaltar alguns aspectos relevantes da atuação do governo estadual. Esse ente federativo esteve presente nas favelas da Rocinha, Cantagalo, Alemão e Manguinhos, tendo assim sua atuação restrita a grandes favelas ou complexos, firmando contratos de altos valores e promovendo notáveis intervenções de viés midiático. Apesar do pequeno número de favelas no qual atuou, o governo estadual foi responsável por 58% de todo o recurso investido pelo programa na cidade do Rio de Janeiro – a média do investimento por contrato ficou próxima dos R\$ 280 milhões. Neste quadro, é expressivo que a intervenção do governo estadual no Complexo do Alemão tenha alcançado cerca de R\$ 790 milhões. Houve grande dispêndio de verba na construção de um

sistema de teleférico com 3,5 quilômetros de extensão e seis estações, envolvendo intensa cobertura midiática e notável distanciamento das necessidades prioritárias de seus moradores. O teleférico entrou em inatividade em 2016.

Apesar da atuação em conjunto com o governo estadual em Manguinhos e no Complexo do Alemão – e de ter realizado intervenções onerosas de caráter midiático –, a Prefeitura do Rio de Janeiro adotou alguns caminhos distintos. De modo geral, é possível reconhecer uma opção por favelas de menor porte e por seguir sua experiência prévia em programas de urbanização, sobretudo o Favela-Bairro. A Prefeitura seria responsável por prover 42% de todo o recurso investido pelo PAC em favelas; a média dos investimentos por território ficou próxima dos R\$ 45 milhões.

Nas áreas em que atuaram concomitantemente (Manguinhos e Rocinha), estado e município estabeleceram espacialmente seus limites de atuação. Enquanto o estado atuava na maior porção dos territórios, o município encaminhava sua intervenção em trechos menores. Para além das dificuldades de integração entre as intervenções físicas executadas, impostas *a priori* pela indivisibilidade da cidade e de suas infraestruturas, tal situação refletiu na interlocução dos moradores com os técnicos de campo e a adesão ao programa. Como relatado por Ângela Regina, então gerente da GRUF/PCRJ, essa divisão de atribuições desencadeava algumas confusões e descontentamentos:

As obras de urbanização e a regularização fundiária do PAC Alemão e do PAC Manguinhos, foram divididas entre Estado e Município. O Estado ficou responsável por uma parte maior nos dois complexos, o Município atuava nas que sobraram. Isso causou confusão junto aos moradores, quando chegávamos na área tínhamos que explicar pro morador que ele não estava contemplado naquele programa [mas que] ele está contemplado no projeto do Estado.

(...) eram dois entes públicos trabalhando nos mesmos complexos, cujas áreas de intervenção eram separadas por

uma linha imaginária, o que causou alguns atritos. Não com o Estado, mas com os moradores. Para o morador, poder público é tudo igual e ele não tem culpa de pensar assim. Foi um pouco desgastante [havia momentos em que] parte de uma rua...do lado direito era do Estado e do lado esquerdo era da Prefeitura (Ângela Regina de Jesus).

Dentre os marcadores de distinção da atuação dos dois entes, Ângela frisou, ainda, a opção do governo estadual pela elaboração de grandes contratos, concentrando a responsabilidade técnica das intervenções sobre poucas empresas. Enquanto a Prefeitura optou por contratações de acordo com a especificidade de cada trabalho – firmando contratos com empresas para execução de obras, empresas especializadas na execução dos trabalhos de regularização fundiária e empresas com *expertise* em trabalhos sociais. Para a entrevistada, essa opção não seria definidora irrestrita da qualidade da execução dos contratos, mas era notável uma diferença na condução dos trabalhos e na qualidade dos produtos apresentados, apesar de nenhuma regularização ter sido concluída.

Como detalhado em análises anteriores (CARDOSO *et al*, 2018; PATRÍCIO, 2017), os arranjos adotados pelo governo estadual para a intervenção nas três grandes favelas cariocas (Rocinha, Manguinhos e Alemão) refletiram diretamente no escopo dos contratos e na relativa autonomia das empresas na busca pelo aumento da margem de lucros em detrimento das demandas existentes. Tais arranjos teriam sido essenciais para a realização de “obras emblemáticas”, como o teleférico do Morro do Alemão e a elevação da via férrea em Manguinhos.

Por fim, é importante ressaltar a estrutura administrativa do governo estadual mobilizada para a gestão desses contratos do PAC. A Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP) foi a gestora dos contratos firmados por esse ente, deixando ao largo a experiência acumulada pelo corpo técnico da Companhia Estadual de Habitação (CEHAB-RJ). Como apontado anteriormente, na sua origem a CEHAB

incorporou a antiga COHAB-GB, órgão com protagonismo na operação de programas de urbanização de favelas e regularização fundiária ao longo da década de 1980. A CEHAB-RJ assumiria papel de destaque no PAC apenas na intervenção no Morro do Preventório, na cidade de Niterói.

Por sua vez, a EMOP é uma empresa pública com histórico de atuação em grandes obras, mas sem corpo técnico com grandes acúmulos em políticas públicas habitacionais e urbanização de favelas – com exceção da experiência da urbanização do Morro Dona Marta, favela de pequena escala, ainda na gestão de Anthony Garotinho. Foi ao longo das gestões de Sérgio Cabral que a EMOP ganhou poder e prestígio político, estando à frente de grandes contratos. Na tentativa de centralizar decisões e dar agilidade ao processo de gestão do PAC, foi criado em 2007 o Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP-RIO), inserido na Secretaria da Casa Civil, porém com atuação transversal às demais secretarias, e que teria grande protagonismo nas intervenções.

3.3.2. REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA NAS FAVELAS CARIOCAS NO ÂMBITO DO PAC

O novo lugar ocupado pelo Governo Federal como agente financiador de políticas de urbanização de favelas desencadeou grandes mudanças nos arranjos institucionais locais, notadamente na estrutura administrativa e no escopo das intervenções realizadas. A determinação da regularização urbanística e fundiária como componente intrínseco às ações de urbanização de favelas financiadas pelo PAC pode ser destacado como um dos principais pontos desse quadro. Neste tópico pretendemos expor, a partir das entrevistas com técnicos e gestores públicos, os principais aspectos das mudanças nos arranjos institucionais, os atores relevantes, e suas implicações na agenda pública da urbanização de favelas no Rio de Janeiro.

Para a trajetória da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, o desenho dado à urbanização de favelas no PAC foi um ponto de inflexão ao demandar o desenvolvimento conjunto das intervenções físicas, trabalho social e regularização fundiária. Até então, as políticas de urbanização de favelas desenvolvidas localmente – em especial, o Programa Favela-Bairro – atuavam na regularização urbanística, porém não adentrando na regularização fundiária como viria a ocorrer com o PAC. No relato de Márcia Bezerra, este teria sido um dos pontos mobilizadores do diálogo entre gestores públicos locais e técnicos do Ministério da Cidade e Caixa Econômica na esfera federal. Como fruto dessa interlocução, que foi maior no período de formulação do Programa, foi então garantida a similaridade entre o escopo dos contratos do PAC e aqueles já experienciados pela Prefeitura com financiamento do BID quanto às ações de regularização. No trecho a seguir, Márcia Bezerra expõe seu olhar sobre esse novo desenho proposto e relata o que teria sido uma conquista local frente ao desenho federal da política:

“quando estava a Raquel [Rolnik] lá, nos primeiros contratos de PAC não tinha... eu defendia, eu brigava, “não pode se exigir dos municípios isso, não vai dar certo, os municípios vão ficar inadimplentes” ... conseguimos, nos primeiros contratos, manter o mesmo nível que a gente tinha proposto para o Favela Bairro, mas isso no Rio [de Janeiro]. Em outros lugares, acho que as pessoas não tinham dimensão do que era regularização fundiária em favela e assinaram milhares de contratos. Vocês depois vão poder me dizer se isso teve fim em algum lugar; no Rio não teve. Mudou depois que saiu o pessoal, a Raquel [Rolnik]. O PAC (não sei se era o PAC II) depois passou a exigir dentro do seu contrato a regularização. Aí, eu já tinha saído [da Prefeitura] porque não deu. Acho que não teve sucesso. Acho não: no Rio tenho certeza que não. Porque isso passou a fazer parte do contrato, aquela cobrança de Caixa Econômica, uma coisa sem pé nem cabeça, porque não tem como fazer regularização no tempo de uma obra. É um trabalho de formiguinha que tem que ser eterno” (Márcia Bezerra).

Em outra entrevista, realizada ainda para o balanço preliminar do PAC, Márcia Bezerra descreve com mais detalhes o que teria sido sua proposta para os técnicos do Governo Federal. Como ela aponta, a *expertise* adquirida como técnica na Prefeitura do Rio de Janeiro dava-lhe um lugar privilegiado de fala frente aos seus interlocutores, apesar da distância hierárquica entre os entes. Em sua defesa do que entendia ser a melhor opção para o programa, Márcia Bezerra coloca ter sido necessário tornar mais flexível o que era previsto em relação à “questão de regularização fundiária”, restringindo as exigências contratuais às atividades que não estariam amarradas a atores externos à Prefeitura – dentre eles, os proprietários de terras ocupadas e os Cartórios de Registro de Imóveis.

“Eu lembro que a Raquel [Rolnik] foi muito boa nesse início, como eu tinha uma experiência e as pessoas ouviam, a gente conseguiu... “questão de regularização fundiária”, pelo amor de deus, não põe isso aí! Isso vai prejudicar qualquer município. Ninguém vai conseguir. Então, na época, eu consegui reduzir o que era a regularização. Nos primeiros contratos fomos amarrando o que era a regularização fundiária. Não era entregar título? Era o mínimo. Era fazer reconhecimento de logradouro. Nós fechamos essa ideia e conseguimos contratar, porque eu tinha certeza de que do contrário ia ser prejudicial ao Município (...) era um contrato que não acabaria nunca” (Márcia Bezerra)²¹.

Apesar dessa interlocução inicial, a regularização fundiária constituiu-se como componente na ampla maioria das intervenções do PAC e desencadeou novas atividades a serem executadas pela Prefeitura. Como ressaltado anteriormente, no trecho dedicado à capacidade administrativa, a criação da GRUF/SMH decorreu desta demanda, que chegou à gestão municipal a partir do desenho contratual com o Governo Federal. Para Ângela Regina, apesar de esta ser a origem de muitos “nós” para

21 Trecho de entrevista dada para a pesquisa anterior dedicada ao balanço da urbanização de favelas através do PAC (CARDOSO; XIMENES; PATRÍCIO; *et al.* 2018).

o desenvolvimento dos contratos, a exigência da regularização fundiária como componente inerente à urbanização de favelas teria representado um avanço para a gestão. Cabe ressaltar que, enquanto no Programa Favela-Bairro a urbanização de favelas tinha como atividade central de regularização urbanística apenas o reconhecimento de logradouro e algumas outras poucas atividades correlatas, já era relevante a experiência da Prefeitura com a regularização fundiária de loteamentos irregulares por meio do NRL. No trecho a seguir, Ângela coloca seu ponto de vista e faz perceber que essa inflexão não provocou o reposicionamento da regularização fundiária na agenda política, sendo mantida com recursos exíguos e a reboque da intervenção física, que permaneceria como “carro-chefe”.

“No meu entender, foi um avanço, porque sem essa vinculação, nós estaríamos fazendo o mesmo que fazíamos na época do BID, (somente a regularização urbanística) e a regularização fundiária precisava ir além disso. Mas por outro lado, reconheço que foi um problema para os contratos do PAC. [...] O contrato assinado com o governo federal contemplava a execução de obras, a regularização fundiária e o acompanhamento social. Se uma dessas duas últimas atrasasse a empreiteira não recebia [...] os recursos para obra sempre foram muito maiores. Os recursos tanto para regularização fundiária quanto para o acompanhamento social eram bem reduzidos. Cabe lembrar também que esses recursos já estavam definidos na gestão passada (gestão César Maia) e coube a SMH executar os serviços” (Ângela Regina de Jesus).

Na medida em que regularização fundiária, trabalho social e intervenções físicas estavam enredados em um único instrumento, a posição preponderante das intervenções físicas em detrimento dos demais componentes foi uma crítica constante entre os gestores e técnicos entrevistados. Dentre os diversos desdobramentos desta questão e que foram relatados pelos entrevistados, destacamos a seguir alguns exemplos.

Ainda na montagem do Termos de Referência (TR), a predeterminação das áreas atendidas e dos valores destinados à regularização fundiária levaram à adequação das atividades na busca por um mínimo para alcançar os objetivos do contrato e que coubesse nos limites financeiros dados. Como apontado por Ângela:

“Era um escopo grande para um recurso mínimo. O dinheiro não deu. Tivemos que reduzir e cortar serviços. Como a Coordenadoria de Obras da SMH tinha contratado os serviços topográficos dentro de seus contratos de obras. Cortamos a topografia, só colocando um percentual pra fazer ajustes topográficos quando fosse necessário”.

Para Márcia Bezerra, a definição de tão pouco orçamento para atividades tão onerosas seria reflexo de uma abordagem administrativa na qual não deveriam ser despendidos recursos com uma atividade sem perspectiva de ser desenvolvida por completo. Essa leitura demonstrava que, nas palavras de Márcia, “a obra é dona de tudo, é dona do orçamento. Não tem para ninguém, só para eles mesmo”.

No trecho a seguir, Ângela discorre sobre o assunto, reforçando que esse predomínio não havia sido inaugurado com o PAC, mas que vinha sendo consolidado na trajetória da gestão municipal:

“As obras começavam primeiro, iam na frente, [...] o objetivo maior da SMH sempre foi a obra desde os tempos do Favela Bairro. A obra sempre mandou. Os recursos maiores eram sempre pra urbanização. As maiores equipes eram as de projeto e de obras. [...] quando começamos a elaborar os nossos termos de referências, já tinha obra sendo licitada. Tivemos que cumprir várias exigências (Tribunal de Contas, PGM) e durante a licitação as empresas entravam com recursos o que nos obrigava a aguardar os cumprimentos dos prazos. Foi difícil de concluir essas licitações...” (Ângela Regina de Jesus).

Além da dificuldade de montagem dos Termos de Referência por causa do baixo orçamento, eles teriam sofrido com os trâmites internos da Prefeitura que, por muitas vezes, impedia o andamento das contratações

mediante questionamentos vindos desde a Procuradoria Geral do Município, o Tribunal de Contas do Município, a Controladoria e até das próprias empresas interessadas na contratação. A aprovação da Lei Federal no 11.977 em 2009 teve impacto nos contratos em elaboração e naqueles já firmados. Embora demandassem ajustes substanciais nos produtos previstos, como a inclusão do instrumento da Demarcação Urbanística²², esse instrumento teria sido um facilitador do desenvolvimento dos trabalhos daí em diante.

O início e a conclusão tardia desses procedimentos tiveram como consequência o descolamento dos contratos de regularização fundiária em relação às intervenções físicas e trabalho social, levando ao desencontro das atividades de campo destas três frentes. Assim, a falta de integração das etapas de execução dos contratos agravou os desafios que já estavam colocados aos contratos de regularização fundiária.

Assim sendo, considerando que a execução de obras de urbanização já implicava constantes rearranjos refletidos na redefinição das áreas a serem regularizadas (ou aquelas que demandam por remoções), quando iniciados os trabalhos de campo após a realização das obras, as equipes de regularização fundiária lidavam com novos desafios. Por exemplo, o ônus

22 Demarcação Urbanística é um instrumento da política urbana previsto nos artigos 56 a 58 da Lei 11.977/2009, podendo ser empregado pelo poder público nos processos de regularização fundiária de interesse social. Trata-se de um processo administrativo por meio do qual é apresentada a delimitação da área ocupada a ser regularizada, identificando seus limites, confrontantes e localização. Por meio deste instrumento são estabelecidas etapas, prazos e responsáveis do processo a ser seguido. Assim, o Auto de Demarcação Urbanística é apresentado na Lei no 11.977 como peça central do processo de regularização fundiária de interesse social. Esse instrumento contribuiu para a desjudicialização da regularização fundiária, pois seus trâmites ocorrem nos cartórios de registro de imóveis. No estado do Rio de Janeiro, a Corregedoria de Justiça, através da Portaria CGJ nº 86/2013 – art. 7º, "rejudicializou" o procedimento, tomando para si a competência para a realização das notificações dos proprietários e confrontantes das áreas ocupadas. Tal fato tornou o procedimento mais moroso, pois incluiu mais um ator (judiciário) no processo.

dos possíveis problemas de execução (como demandas não sanadas ou até mesmo problemas desencadeados pelas transformações do território), refletindo na baixa adesão dos moradores às ações de regularização fundiária. Como destacado por Roberta Athayde, “a regularização é adesão, não é obrigação” e as atividades de regularização fundiária no âmbito do PAC por vezes sofreram com a desaprovação dos moradores das obras recém-concluídas:

“O que é um projeto de regularização fundiária conforme a lei? É indicar parâmetros urbanísticos, indicar uso e ocupação do solo. Essa é a finalidade do produto...projeto de regularização fundiária. Hoje não. Hoje eles só mostram o que a Obra fez e acabou. Se ele está junto com a Obra, vai construir junto, mas não tem isso: a Obra entra primeiro e depois que vem a regularização (...) porque quando sai a obra você vê o esgoto vindo, onde foi feito a obra (...) A obra ainda dá esse desgaste para a regularização fundiária. Babilônia também teve pouca adesão por causa da obra, que foi muito ruim. [Em Mangueiras] no meio do trabalho 2010-2012, no meio do desenvolvimento do trabalho em Vila Turismo caíram duas casas, afundaram por causa da obra. Todas as casas ao redor foram interditadas e morador queria nos procurar para colocar a Prefeitura na justiça, queria pegar o cadastro de volta” (Roberta Athayde).

Diferente da experiência anterior da urbanização de favelas por meio de contratos com o BID, as intervenções do PAC implicaram grandes remoções que compunham um expressivo número de famílias removidas na cidade ao longo deste ciclo, como já explicitado anteriormente. As tensões em torno das remoções também refletiram no andamento das ações de regularização fundiária, especialmente quando havia o desencontro entre as três frentes do projeto no território – intervenções físicas, trabalho social e regularização fundiária.

“Tinha, em alguns casos, uma desarticulação muito grande com obras, que estava sempre na frente e acabava redefinindo muita coisa no campo: o traçado de rua, as casas a serem removidas..., e isso impactava diretamente os trabalhos das equipes de

regularização fundiária e do acompanhamento social. No caso da Fundiária foi pior, porque em algumas áreas entramos em campo bem mais tarde por conta das dificuldades nas licitações. Tinha situação em que estávamos entrando na área e a obra estava saindo. Um escopo de obra que mudava e o atraso na entrada em campo, também dificultaram a execução do trabalho” (Ângela Regina de Jesus).

Como relatado por Ângela Regina, em alguns casos, havia falta de clareza a respeito dos processos em curso (tanto para os moradores quanto para os técnicos envolvidos), como famílias informadas sobre sua remoção que permaneciam nas favelas diante de uma indefinição do reassentamento ou áreas inteiras definidas no projeto de intervenção como a serem removidas e que eram mantidas, demandando reajustes nas atividades de regularização. Outro exemplo, cabe relatar o episódio da intervenção do PAC na favela do Morro da Coroa:

“Quando entrávamos em campo, ouvíamos reclamações dos moradores sobre a falta de informações principalmente com relação às obras. No Morro da Coroa tinham casas marcadas para sair, em função da execução de uma via, mas não saíram. E o morador nos falando: “me disseram que eu ia sair e agora não sei mais nada”. Um caso clássico de mudança de traçado de rua durante a execução da obra. Quando o contrato era assinado com uma empresa de regularização fundiária, a GRUF tinha o compromisso de entregar a ela uma cópia do projeto de urbanização que seria executado. Quando ela ia pra campo e constatava as mudanças, perguntava: É pra cadastrar ou não esse pessoal? Eles não estão cadastrados pra sair?” (Ângela Regina de Jesus).

As constantes adequações entre o planejado para os projetos de urbanização e o que viria a ser realizado ao longo das intervenções levava ainda à extensão dos prazos de conclusão dos contratos. Na medida em que novas decisões eram tomadas e adequações feitas, as empresas contratadas recebiam solicitações de ajustes no desenvolvimento das atividades e produtos. Para Roberta Athayde, esse teria sido um dos motivadores para

o alongamento dos contratos sem uma perspectiva clara de quando seriam encerrados. Como exemplo, Roberta menciona o processo de conclusão dos instrumentos de regularização urbanística e fundiária e os trâmites para encerramento do contrato:

“Por exemplo, em muitas áreas trabalhadas a comunidade não respeitou a regularidade para a ocupação. Mesmo com a decretação da AEIS, é necessário pensar como será elaborado o PAL, como por exemplo serão tratadas as áreas que se tornaram espaços vazios gerados pela remoção durante a execução da obra de urbanização, como tratar aqueles espaços que ficaram desocupados... Surgem várias sugestões, mas não há consenso entre os técnicos da Prefeitura, fazendo com que em cada análise haja mudança do desenho, de instrumento urbanístico. Como assim? Parece que a equipe, a empresa, vai trabalhar *ad perpetuam*. Vai ficar para o resto da vida, sabe [ironia]? Só que quando a gente entrega o produto, ele vai impresso e digital para que eles (SMH) possam fazer as correções, ou se cair em exigência na hora que eles levarem a registro eles corrigirem, terem essa flexibilização. Porque a empresa sai. Ela precisa encerrar o contrato para que ela possa receber” (Roberta Athayde)²³.

Ao longo das entrevistas, diversos foram os entraves relatados como tendo sido enfrentados pelas ações de regularização urbanística e fundiária enquanto componente das intervenções do PAC em favelas cariocas. Dentre eles, além dos entraves já apresentados no texto, temos ainda os conflitos armados nos territórios como um grande dificultador das atividades de campo; a complexidade que envolve o trabalho social de campo efetivo e integrado; o atraso no pagamento dos produtos previstos como fatores que desmobilizaram as equipes terceirizadas; a pequena capacidade administrativa da GRUF/SMH para absorver as demandas geradas pelos contratos firmados; e a vinculação da conclusão de produtos contratados à prestação de serviço dos Cartórios de Registro de Imóveis.

23 Os nomes dos técnicos citados na entrevista foram substituídos por “Fiscal A” e “Fiscal B” como estratégia para não expor suas identidades e, assim, manter o sentido da fala da entrevistada.

Com relação a esse último ponto, ele é colocado na entrevista de Ângela Regina como um dos principais entraves à execução dos contratos, comprometendo o andamento das pesquisas fundiárias que serviram de base para o desenvolvimento dos procedimentos de regularização:

“Hoje, se me fizessem a seguinte pergunta: Se você tivesse que fazer de novo, o que que tu farias de diferente?”. A primeira coisa que eu faria seria tirar a pesquisa fundiária de dentro dos contratos das empresas. Porque a conclusão da pesquisa fundiária não depende delas. Então, não pode ser produto a ser faturado. Dependíamos de outros órgãos para concluir essas pesquisas, principalmente dos Cartórios de Registro de Imóveis. A maioria das favelas ocupam áreas com limites jurídicos imprecisos e com proprietários não identificados. Na busca pela titularidade dessas áreas, as empresas contratadas tinham que cumprir várias exigências dos cartórios e isso levava tempo. Isso sem falar na demora do atendimento. Os cartórios eram obrigados a prestar esse serviço gratuitamente ao Município e muitas vezes eles priorizavam os serviços pagos. No entanto, cabe destacar que os cartórios desempenham papel fundamental nas etapas da pesquisa fundiária, dos registros do Auto de Demarcação Urbanística e do projeto de parcelamento do solo e dos registros dos títulos dos moradores. Ou seja, eles estão presentes no início, no meio e no fim do processo de regularização fundiária” (Ângela Regina de Jesus).

Como contraponto aos diversos entraves enfrentados, a existência das AEIS para as favelas a serem urbanizadas é tida pelos gestores entrevistados como essencial ao desenvolvimento das ações de urbanização e regularização urbanística e fundiária. É comum a todas as favelas que receberam intervenções do PAC a preexistência de AEIS, criadas pelo executivo municipal, sendo então tomadas como norteadoras dos limites físicos das intervenções e das áreas de atuação dos contratos firmados entre Prefeitura e empresas privadas. A definição das áreas como AEIS possibilitava ainda o trânsito mais fluido de aprovação dos parcelamentos do solo propostos, sendo essencial para o encaminhamento das propostas ao setor da SMU dedicado a tais demandas.

Diante da delimitação prévia das AEIS, o andamento dos projetos e das obras levou, por vezes, a ajustes nos limites dessas áreas para incorporar terrenos necessários à execução de novas unidades habitacionais e ainda viabilizar a aplicação dos recursos. Nesses casos, os ajustes eram definidos majoritariamente pelo setor de projetos da SMH e motivados por necessidades das intervenções físicas nesses territórios. Dentre as AEIS que tiveram ajustes vinculados às intervenções do PAC, destaca-se o caso da AEIS aplicada à Colônia Juliano Moreira, tendo sido feita pela GRUF/SMH a redefinição de seus limites e a reposição de suas áreas (tratadas como setores), seguindo as adequações necessárias para a viabilidade da proposta elaborada e posteriormente executada para a área.

Entretanto, apesar da delimitação das AEIS ter implicado sobre a definição dos terrenos nos quais seriam produzidas unidades habitacionais e áreas a serem urbanizadas, a provisão habitacional como parte da urbanização de favelas neste ciclo recente esteve aquém da demanda por novas soluções de moradia diante do grande número de famílias removidas. Analisando os dados de reassentamento do PAC na cidade do Rio de Janeiro em intervenções propostas pela Prefeitura e pelo governo estadual, identificou-se que a produção de unidades habitacionais atendeu apenas a cerca de metade da demanda (pouco mais de 5 mil unidades habitacionais frente às 10 mil famílias removidas) (CARDOSO; XIMENES; PATRÍCIO; *et al.*, 2018). Para as famílias que, dentre as opções apresentadas, optaram pelo reassentamento em novas unidades habitacionais produzidas pelo poder público, os limites das AEIS nas quais se inseriam até então não foram definidores dos seus novos locais de moradia.

Ao largo das diretrizes colocadas pelo Ministério das Cidades para as urbanizações de favelas por meio do PAC, parte das famílias removidas em decorrência dessas intervenções sofreram com o deslocamento para

outras localidades²⁴. Outra parte significativa das famílias (24%) foi inserida de forma provisória como beneficiária da política local de auxílio aos custos com aluguéis (popularmente conhecida como Aluguel Social) e manteve-se por um longo período no aguardo por uma nova moradia (aliás, milhares permanecendo nessa condição ainda em 2022). Para essas famílias, o local de moradia após as remoções esteve condicionado à oferta de imóveis para locação no mercado imobiliário e à capacidade de pagamento desse custo mensal, não havendo intervenção do poder público para garantir a permanência nas favelas que residiam até então circunscritas pelas AEIS.

3.4 REFERÊNCIAS NORMATIVAS

Esse período iniciou com o projeto de lei complementar do Plano Diretor Decenal (PDD) em trâmite na Câmara de Vereadores, originalmente o PL nº 25/2001, que veio a ter subsequentes substitutivos. O PL aprovado é referente ao Substitutivo nº 3. No entanto, o processo legislativo de elaboração do Plano Diretor, que visava a cumprir o prazo de adequação estabelecido pelo Estatuto da Cidade, teve cerca de 10 anos a mais de uma longa e polêmica tramitação, antes de ser aprovado e transformado na Lei Complementar nº 111/2011.

Segundo estudo realizado e publicado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ), intitulado “Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano

24 Dada a grande concentração de empreendimentos habitacionais de interesse social produzidos por meio do PMCMV na Zona Oeste e a articulação desta política à urbanização de favelas, é possível inferir que parte relevante das famílias reassentadas por meio deste arranjo tenha sido deslocada para esta região da cidade.

Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro” (2010)²⁵, o Substitutivo nº 3 consistia em uma compilação de vários documentos propositivos de revisão do texto do Plano Diretor de 1992 – ou seja, não resultou de um diagnóstico coeso da cidade comprometido com incorporar as transformações do espaço urbano e social ocorridas no decorrer dos 10 anos que seguiram a aprovação do primeiro PDD. O texto relativo ao Substitutivo nº 3 abordou os temas da Habitação e da Regularização Urbanística e Fundiária como políticas setoriais com agendas autônomas, desconsiderando a complexidade e a interdependência dos temas, bem como a trajetória integrativa das políticas conduzidas até então. A equipe que elaborou o Relatório desconhecia, na época, o diagnóstico que serviu de amparo para tais questões, pois a proposta do texto mais se destinava a conter a expansão de favelas do que de fato propor meios para promover uma oferta ampla de habitação social.

O Substitutivo nº 3 serviria como arcabouço normativo para preparar a cidade para receber os recursos previstos para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, prevendo o pacote Porto Maravilha, PAC e o PMCMV. Tal fato foi considerado um retrocesso aos avanços conquistados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, estampados no Plano Diretor de 1992, que tinha como princípio a não remoção de favelas, ao passo que no texto Substitutivo nº 3 tal ação era considerada válida em diversos dispositivos. Sobretudo, justificada pela defesa ao meio ambiente quando propunha o reassentamento de populações irregulares ocupantes de Áreas de Preservação Permanentes (APP) em contraponto à própria lei federal (Lei nº 11.977/2009). Na época, essa lei já permitia a regularização fundiária em áreas com fragilidades ambientais (IPPUR, 2010). Além de

25 O documento foi elaborado em janeiro de 2010, trazendo uma análise do Substitutivo nº 3 (incluindo as emendas do anexo 36, que compilava 44 emendas) no que tange ao tema da Habitação, à época das discussões acerca do novo Plano Diretor.

prever remoções sob a justificativa de proteção ambiental, o Substitutivo nº 3, no artigo 152, previu o direcionamento da população de baixa renda para determinados bairros da cidade, incluídos nas recém-instituídas Macrozonas de Ocupação Incentivada e de Ocupação Assistida, ignorando os vazios urbanos em áreas mais centrais e já dotadas de infraestrutura.

Com relação às AEIS previstas pelo Plano Diretor de 1992, o Substitutivo nº 3 incluiu a previsão de um outro dispositivo urbanístico denominado “Subzonas de Incentivo à Moradia Popular”, que possuía a mesma finalidade das AEIS, já que o texto destinava essas áreas à implantação de moradia popular e lotes urbanizados de interesse social. O critério pautava-se na renda da população (seis salários-mínimos) sob o perigo de contribuir para estratificação social do solo urbano. O incremento desse dispositivo revelou-se redundante para a alteração do Plano Diretor, uma vez que as AEIS já possuíam a finalidade de provisão habitacional que por si só já cumpriam o papel de delimitar áreas tanto para a regularização de moradias já existentes como para a implantação de novas HIS. A crítica feita na época à redação do Substitutivo nº 3 (art. 52, II) consistia no fato de que o texto considerava AEIS como áreas já ocupadas e destinadas a programas de urbanização e regularização fundiária, ao passo que os art. 87 e 88 impedia a sobreposição de AEIS com Unidades de Conservação e APPs, reforçando assim a proteção ambiental em detrimento da política habitacional.

Em sentido contrário à criação das novas Subzonas de Incentivo à Moradia Popular (SIMP), o Anexo 36, que continha as 44 propostas de emendas ao texto do Substitutivo nº 3, reforça as AEIS como principal instrumento tanto para provisão quanto para regularização habitacional. Além disso, propõe a não criação das SIMPs, articulando-a a uma política de ocupação de imóveis ociosos e se preocupando com a retirada do Substitutivo nº 3 de qualquer texto que viesse a reforçar o estigma de população de baixa renda.

A análise feita pela equipe do IPPUR concluiu que o Substitutivo nº 3 se distanciou dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, desvinculando a aplicação desses ao acesso à moradia. Desta forma, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Fundo Municipal de Habitação Popular, os instrumentos compulsórios, o direito de preempção e as operações urbanas passaram a viabilizar a promoção imobiliária trazendo destinação genérica, cujos meios e fins demonstraram-se desvinculados dos pilares do Estatuto da Cidade, sejam eles: a gestão democrática das cidades; o direito à moradia e à cidade; a justa distribuição territorial de ônus e benefícios e a função social da cidade e da propriedade urbana (IPPUR, 2010).

No período em análise, as AEIS continuaram seguindo a mesma lógica do período anterior: foram instituídas por lei ordinária que identificava o local por seu nome publicamente conhecido e, em sua grande maioria, com alguns elementos que caracterizam sua localização (mapa, memorial descritivo, PAL, endereço etc.). No entanto, como veremos adiante, poucas passam a ter regulamentos específicos de uso e ocupação do solo.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável, assim nomeado e aprovado em 2011, trouxe amplo tratamento às políticas habitacionais. As AEIS constam no Plano Diretor (LC nº 111/11) como um dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo a serem implementados pela Política Urbana, como apresentado no Título III – “Os Instrumentos”, que tem por objetivo “promover o desenvolvimento urbano social e ambientalmente equilibrado, através do gerenciamento de recursos, da infraestrutura e da integração do espaço urbano”. A “universalização do acesso à terra, à moradia regular digna, à infraestrutura e aos serviços urbanos” é um dos princípios definidos como norteadores do política urbana e dentre as diretrizes estabelecidas no Plano encontram-se o “controle do uso e ocupação do solo para a contenção da irregularidade fundiária, urbanística e edilícia; a universalização do acesso

ao saneamento ambiental, equipamentos urbanos e meios de transportes; urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda” (p.5-6). Ademais, no Título IV são apresentados os objetivos e diretrizes das Políticas Públicas Setoriais, onde consta como parte das “políticas de desenvolvimento urbano e ambiental” políticas de habitação e de regularização urbanística e fundiária.

A seção I do capítulo III trata diretamente das “Áreas de Especial Interesse” e prevê:

Áreas de Especial Interesse, permanentes ou transitórias, são espaços da Cidade perfeitamente delimitados sobrepostos em uma ou mais Zonas ou Subzonas, que serão submetidos a regime urbanístico específico, relativo à implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para as Zonas e Subzonas que as contêm (Art. 70).

As Áreas de Especial Interesse são classificadas em sete tipos, que não podem se sobrepor e se excluem mutuamente: Área de Especial Interesse Urbanístico – AEIU, “destinada a projetos específicos de estruturação ou reestruturação, renovação e revitalização urbana”; área de Especial Interesse Ambiental – AEIA; área de Especial Interesse Turístico - AEIT ; área de Especial Interesse Funcional – AEIF; área de Especial Interesse Agrícola – AEIG; área de Especial Interesse Cultural - AEIC; e Área de Especial Interesse Social – AEIS, objeto da presente pesquisa,

destinada a Programas Habitacionais de Interesse Social – HIS, destinados prioritariamente a famílias de renda igual ou inferior a seis salários-mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, admitindo-se usos de caráter local complementares ao residencial, tais como comércio, equipamentos comunitários de educação e saúde e áreas de esporte e lazer (2011, p.26).

Esta se desdobra em duas modalidades: AEIS ocupadas e AEIS de vazios. Sendo:

- a) AEIS 1, caracterizada por: áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social para promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS;
- b) AEIS 2, caracterizada por: áreas com predominância de terrenos ou edificações vazios, subutilizados ou não utilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza para promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS e melhorar as condições habitacionais da população moradora, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

A seção IV do Plano Diretor de 2011 aborda especificamente as AEIS estabelecendo tipologias, critérios para sua delimitação, desenvolvimento habitacional e urbanístico, parâmetros de uso e ocupação do solo, sobreposição a outros instrumentos da política urbana, fonte de recursos, plano urbanístico, dentre outros.

O art. 205 explana que a demarcação das AEIS permite ao município “adotar padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura desde que sejam asseguradas as condições de segurança, higiene e habitabilidade das habitações” e do comércio, incluindo equipamentos e espaços públicos. Exceto no caso de AEIS “situadas em Unidades de Conservação ou Proteção Ambiental, ou em áreas frágeis de baixada e de encosta”, quando as exigências de ocupação deverão acompanhar os parâmetros definidos pela legislação específica. Não deverá haver sobreposição de AEIS em Unidades de Conservação da Natureza e em Áreas de Preservação Permanente, exceto “onde estudos técnicos apontarem inviabilidade de remoção da área ocupada de forma

irregular situada dentro de seus limites” (Subseção II – Das Unidades de Conservação da Natureza).

Em todos os casos, prevê-se que apenas após o processo de urbanização e implantação de infraestrutura nas AEIS, os parâmetros de uso e ocupação utilizados, deverão ser incorporados legalmente na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). Nota-se que as AEIS apenas são “reconhecidas” pelo poder público como parte do “tecido urbano regular” da cidade após terem os parâmetros de urbanização adotados inseridos na legislação geral do município. Ou seja, a identificação dessas áreas como “irregulares” as exclui do espaço urbano “formalmente” reconhecido. Por outro lado, como consequência desse processo, a LUOS finda por ser uma reunião de fragmentos de diretrizes de uso e ocupação do solo diferentes aplicados em áreas e contextos distintos, visando atender a interesses locais também distintos, uma “colcha de retalho” que não propõe uma visão de conjunto do território municipal. Como estabelece ainda o Art. 51, “a regulamentação de particularidades regionais, constantes dos Planos de Estruturação Urbana, Áreas de Especial Interesse – AEIS nas suas diferentes modalidades (...) serão automaticamente incorporados à LUOS, garantindo sua permanente atualização”. O Plano Diretor prevê que a Lei de Uso e Ocupação do Solo deve estabelecer exclusivamente os “conceitos e definições” das restrições voltadas às “edificações ou atividades existentes que não mais satisfaçam às condições da Zona ou Área de Especial Interesse em que se situam” (Art.50 – XIV).

O Art. 206 trata das especificidades das AEIS cujos limites estejam compreendidos dentro dos perímetros de Operações Urbanas Consorciadas. Determina: 1) a permanência da população dos assentamentos consolidados, não detalhando, no entanto, o que distingue assentamentos consolidados de um não-consolidados, abrindo assim caminho para que qualquer assentamento possa ser removido das áreas de

OUC; 2) que o percentual de HIS a ser produzido na AEIS utilize recursos provenientes da Operação Urbana Consorciada.

O Art. 207 discrimina o conteúdo geral do Plano de Urbanização de cada AEIS, que deve conter: 1) diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura urbana; 2) diagnóstico que contenha no mínimo uma análise físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e caracterização socioeconômica da população residente; 3) os projetos e as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física (como sistema de abastecimento de água e coleta de esgotos, eliminação de situações de risco, etc.) e a instalação de equipamentos sociais e os usos complementares ao habitacional; 4) instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária; 5) condições para o “relembro” de lotes nas AEIS 1; 5) forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas; 7) forma de integração das ações dos diversos setores públicos que interferem na AEIS objeto do Plano; 8) fontes de recursos para a implementação das intervenções; 9) adequação às disposições definidas neste Plano, no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e nos Planos Regionais; 10) atividades de geração de emprego e renda; 11) plano de ação social.

Ocorre que, até então, não se tem notícia da elaboração de nenhum plano de urbanização de AEIS. O que se encontrou, no processo de coleta de dados relativo ao terceiro ciclo de análise, foram apenas 15 decretos regulamentadores com normas de uso e ocupação de solo para AEIS específicas e 2 decretos de reconhecimento de logradouros. Ademais, assim como no ciclo anterior, os decretos de uso do solo continuam tendo uma baixa representatividade dentro do universo de AEIS instituídas por lei.

O Art. 208 explana ser facultativa a “aplicação de instrumentos de caráter jurídico e urbanístico, tais como urbanização consorciada, inserção

em operação urbana consorciada e direito de superfície”, situação voltada para atender terrenos com testada para vias públicas que possuam acesso a redes públicas de infraestrutura, tais como abastecimento de água, iluminação pública, tratamento e esgotamento sanitário, drenagem pluvial, transporte e equipamentos de saúde e educação públicos que sejam capazes de prever a demanda prevista. A aplicação de tais instrumentos visa permitir empreendimentos de iniciativa pública, privada ou público-privada através do “reaproveitamento de imóveis com impedimentos jurídicos relativos à propriedade, dissociando da propriedade da terra a utilização do solo, subsolo ou do espaço aéreo relativo ao terreno”, e o “incentivo à ocupação regular e planejada de áreas ociosas ou degradadas da cidade”, sem que haja, no entanto, comprometimento ou necessidade de novos investimentos em infraestrutura. O apoio a projetos de cooperativas habitacionais e de mutirões autogestionários de iniciativa de comunidades de baixa renda aparece no Art. 209, que prevê o incentivo do Poder Público à produção social de moradia através da participação de entidades sem fins lucrativos, estabelecendo o compromisso em promover assistência técnica e jurídica gratuita.

A abordagem apresentada pelo Plano Diretor dos objetivos do instrumento das AEIS é apresentada de forma mais explícita quando esta é “especializada” no Mapa nº 10 do PD2011, intitulado “Áreas sujeitas à intervenção – proteção ambiental e AEIS”, no qual são localizados no território do município “Favelas e loteamentos irregulares declarados e Áreas de Especial Interesse Social”. Nota-se que quase não há AEIS demarcadas nos bairros da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, apesar de haver inúmeros assentamentos precários nessa região, sobretudo em Jacarepaguá; a maioria das demarcações encontram-se na região de Vargem grande e Vargem Pequena, nas encostas do Maciço da Tijuca, no centro e na zona norte.

4. SÍNTESE DO CICLO E PONTOS DE INFLEXÃO

Neste terceiro ciclo, a urbanização de favelas, que já estava na agenda da Prefeitura com o Programa Favela-Bairro, manteve-se com o Morar Carioca, inovando com o Bairro Maravilha e ganhando mais fôlego com o PAC Urbanização de Favelas. Essas iniciativas ora incidiram sobre novos territórios, ora somaram novas “camadas de urbanização”, junto a intervenções setoriais, em territórios que já haviam sido objeto de outras iniciativas. Uma forte contradição desse período é que, apesar de fortemente marcado por grandes e dispendiosos programas de urbanização de favelas, foi também um período de intensas e, em muitos casos, violentas remoções justificadas pelo risco de deslizamento e por obras para os megaeventos esportivos, promovendo o deslocamento de milhares de famílias para novas unidades habitacionais na Zona Oeste da cidade, como apoio do PMCMV. Outro dispositivo que acompanhou as intervenções do PAC (e que se destacou) é o da militarização das favelas em processo de urbanização por meio das UPPs, sobretudo em favelas no cinturão olímpico.

O PAC se beneficiou de uma estrutura instalada na Prefeitura, induzindo algumas especializações – por exemplo, observou-se uma reestruturação de órgãos, mas com aproveitamento da experiência de técnicos advinda dos ciclos anteriores. Destaca-se aqui a GRUF, com atribuição específica para regularização fundiária de favelas. Além disso, as estruturas criadas na Prefeitura em alguns momentos não se alinharam às prioridades políticas, levando à adoção de caminhos alternativos, conforme experiência da gerência de Terras e Reassentamentos em relação às remoções para as obras dos megaeventos. A articulação entre algumas secretarias existiu quanto à definição de órgãos para atuação nas mesmas políticas – sobretudo SMH e SMU -, sem ter havido, no entanto, um efetivo diálogo interinstitucional e uma compreensão integrada sobre as ações do poder

público. O diálogo interinstitucional foi ainda mais comprometido quando consideramos a integração vertical entre as diferentes esferas de governo – notadamente estado e município, que atuaram concomitantemente em grandes intervenções, porém com exíguas trocas entre seus técnicos.

O IPP se consolidou nesse período enquanto entidade que produz e concentra informações qualificadas sobre as favelas cariocas, especialmente através do SABREN e mais recentemente do “DATA.Rio”, portal online fruto da reformulação do Armazém de Dados articulado ao Sistema Municipal de Informações Urbanas (SIURB), que integra informações dos diversos órgãos da Prefeitura. Os debates sobre o risco geológico, que entraram na agenda de forma mais marcante em virtude dos efeitos das chuvas de 2010, conferiram importante papel também à GeoRio.

Quanto aos recursos financeiros, houve investimentos federais sem precedentes na história para a produção e transformação do ambiente construído na cidade do Rio de Janeiro, motivados sobretudo pela realização dos megaeventos esportivos e seus legados. O protagonismo dos recursos federais frente aos municipais (que surgem apenas como contrapartidas) criou um desafio de gestão ao incluir na pauta a regularização fundiária, exigindo novos arranjos institucionais locais. Além dos recursos do PAC, a este terceiro ciclo se somam os recursos do BID por meio do PROAP III – negociados no ciclo anterior, mas contratados neste – e os recursos do PMCMV.

A centralidade política – e não técnica – na alocação de cargos junto às secretarias e as disputas por trás dela ficaram evidenciados neste terceiro ciclo. Não houve uma priorização de concursos públicos para fortalecer o quadro técnico e permanente na área de habitação. Ainda que se tenha mantido um núcleo de técnicos coordenando os trabalhos, foi ampliada a participação de agentes terceirizados (provenientes das empresas) marcados pela alta rotatividade, reduzindo a capacidade

de trabalho e, conseqüentemente, prejudicando a implementação dos programas. Cabe ressaltar que o desalinhamento das diversas frentes de ação das intervenções (obras, o trabalho técnico social e a regularização urbanística e fundiária) teve significativa relevância nas dificuldades enfrentadas, dando-se consideravelmente em decorrência da contratação de empresas pulverizadas para execução dos projetos.

O alinhamento entre as três esferas de governo é um importante fator da capacidade político-relacional desse ciclo, destacando-se a função indutiva assumida pelo governo federal. O estado, que teve importante papel na interlocução com o município nos ciclos anteriores, atuou paralelamente e independente deste na implementação das obras do PAC. Já a participação popular foi praticamente inexistente neste período, inexistindo espaços de debate sobre as áreas a serem priorizadas ou mesmo sobre o escopo das intervenções já definidas, com implicações sobre o desenvolvimento dos trabalhos de campo das intervenções.

Os problemas de alinhamento técnico-político tiveram efeitos sobre a proposição de leis. Identificou-se uma fragmentação das proposições de AEIS resultante da falta de um efetivo diálogo e de compreensões comuns a respeito da atuação do poder público nas favelas e demais espaços de moradia popular, como loteamentos periféricos e ocupações de prédios abandonados. Com isso, houve projetos de lei de iniciativa de diferentes secretarias sem que houvesse uma centralidade de controle capaz de agregar e coordenar esse processo. Como exemplos disso podemos ressaltar as AEIS do Bairro Maravilha, criadas pela SMO sem interlocução com os técnicos das demais secretarias que já utilizavam-se desse instrumento, e as AEIS criadas pelo Poder Legislativo, alheias ao corpo técnico e à políticas da Prefeitura, sem aparente interlocução entre os mandatos e as comissões temáticas da Câmara.

A urbanização de favelas e a regularização fundiária não entram como prioridades nos instrumentos de planejamento (político) utilizados pelo governo municipal, o qual reforça a perspectiva do planejamento estratégico. Já o Plano Diretor de 2011, objeto da “revisão do Plano Diretor de 1992”, reproduz algumas condições do plano anterior e assumiu um perfil de maior controle territorial em relação às favelas.

As AEIS, no entanto, mantiveram-se no Plano Diretor de 2011 como instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo, passando a incorporar características de instrumento de planejamento – na lei, não na prática – e sendo instrumentos fundamentais para viabilizar as ações de urbanização e de regularização fundiária e urbanística. Importante destacar que a cidade do Rio de Janeiro não possuía Plano de Habitação de Interesse Social, cuja elaboração foi interrompida ainda durante suas fases iniciais. Isso aprofunda a lacuna dos instrumentos e reforça a condição periférica da questão na agenda política no ciclo recente.

Especificamente com relação à regularização fundiária de favelas, essa política entrou na agenda por meio do PAC, uma vez que passou a ser exigida como componente essencial dos contratos. No entanto, os recursos previstos para a execução de suas atividades estiveram muito aquém daqueles destinados para as obras de intervenções físicas nos territórios estabelecidos de forma pouco comprometida com a exequibilidade das ações necessárias. Ambas as frentes correram de forma desarticulada, inviabilizando o avanço dos processos de regularização e gerando um sentimento de desaprovação pelos moradores. Isto foi algo que comprometeu o desenvolvimento e a conclusão dos projetos.

REFERÊNCIAS

ACSERALD, H. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco.

Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, nº 5, p. 49 - 60, UFPR: Curitiba, 2002.

CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. A.; JAENISCH, S. T. "O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: Caracterização das intervenções e arranjos institucionais". In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v. 1, p. 107-138.

CAVALCANTI, M. À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da 'PACificação'. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 6, n. 2, p. 191-228, abr./mai./jun. 2013.

CAVALCANTI, M. Vida e morte do "agrupamento 26": breve etnografia do Morar Carioca na "Barra Olímpica" (2011-2013). **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 60, n. 3, p. 211-235, 2017.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS. **Olimpíada Rio 2016, Jogos da Exclusão – Megaeventos e violações dos Direitos Humanos**, 2015. Disponível em: https://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comitê-Rio2015_low.pdf. Acesso em: 15 março 2021.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **Remoções no Rio de Janeiro olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

CAVALLIERI, F.; VIAL, A. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010**. Coleção Estudo Cariocas. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (IPPUR). **Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/7846/1/N.%2062-min.pdf>. Acesso em: 12 março 2021.

JAENISCH, S.; XIMENES, L. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. In: XVIII ENANPUR. **Anais...** Belo Horizonte: XVIII ENAMPUR, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=421>. Acesso em: 20 de julho de 2021.

LEITÃO, G.; DELACAVE, J. O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? **O Social em Questão**, Ano XVI, 29, pp. 265-284, 2013.

LEITE, M. P. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. **Rev. bras. Ci. Soc. [online]**, vol. 15, n. 44, pp. 43-90, 2000.

NATAL, J. A Economia Fluminense em Três Tempos: da crise dos últimos anos 1980 e 1990, passando pela inflexão econômica de meados da década passada, até a conjuntura recente. **Revista de Economia Fluminense da Fundação CIDE**, Rio de Janeiro, 01 jul. 2007, p. 54-58

PAES, E.; MAGALHÃES, S. **Morar Carioca**. Artigo publicado no Jornal O Globo, em 15 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.038/3653>. Acesso em 20 out. 2018.

PATRÍCIO, N. A. **Contradições da política habitacional "lulista":** uma perspectiva relacional através da análise morfológica do PAC-UAP no Rio de Janeiro. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2017.

RIO DE JANEIRO. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável do Município do Rio de Janeiro**. Lei Complementar nº 111. Rio de Janeiro, 2011.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro: Pós-2016 o Rio mais integrado e competitivo**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: www.rio.rj.gov.br/planejamento_estrategico. Acesso em: 17 jan. 2019.

ROCHA, L. M.; BAZONI DA MOTTA, J. W. Entre Luzes e Sombras: o Rio de Janeiro dos Megaeventos e a militarização da vida na cidade. **INTERSEÇÕES**, Rio de Janeiro, v. 22 n. 2, p. 225-248, 2020.

SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.

SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

SIQUEIRA, H. "Estrutura produtiva e divisão espacial do trabalho no Estado e na metrópole". In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

SOUZA, M. J. Morar Carioca, a intenção e o gesto: limites do planejamento na gestão urbana contemporânea. In: I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas - Urbafavelas. **Anais... I Urbafavelas**, São Bernardo do Campo, SP, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de Auditoria Operacional TCMRJ**. Órgão Auditado: Secretaria Municipal de Habitação. Rio de Janeiro: TCMRJ, 2011.

VAINER, C.; BROUDEHOX, A.; SÁNCHEZ, F.; OLIVEIRA, F. L. de. **Os megaeventos e a cidade**: perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.



VISTA DO COMPLEXO DE FAVELAS DO ALEMÃO, NA ZONA NORTE DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, COM DESTAQUE PARA VILA OLÍMPICA E TELEFÉRICO.



VISTA DO COMPLEXO DE FAVELAS DO ALEMÃO, NA ZONA NORTE DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, COM DESTAQUE PARA VILA OLÍMPICA E TELEFÉRICO

**HISTÓRIAS E MEMÓRIAS DA
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO
RIO DE JANEIRO**

PARTE 2

DA TOLERÂNCIA PRECÁRIA AOS PRIMEIROS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO:

ALTERAÇÕES E PERSISTÊNCIAS
NAS FORMAS DE ATUAÇÃO DO
ESTADO NAS FAVELAS CARIOCAS

RAFAEL SOARES GONÇALVES

Rafael Soares Gonçalves é advogado e historiador. Doutor em História e Civilização pela Université de Paris VII, pós-doutor em Antropologia pela EHESS. Professor associado do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Coordenador do Laboratório de estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS). Pesquisador da FAPERJ (Cientista do Nosso Estado) e do CNPQ (Produtividade 1D), nº Orce: 0000-0001-8887-8931, e-mail: rafaelsgoncalves@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O contexto de abertura política, no final dos anos 1970, desencadeou a emergência de um discurso crítico às políticas de remoções de favelas dos anos 1960/1970 no Rio de Janeiro, permitindo o surgimento de diferentes programas de urbanização desses espaços. No intuito de reconstituir a memória desses programas, realizamos, entre outubro de 2019 e novembro de 2021, entrevistas com 21 técnicos e gestores. O objetivo dessa pesquisa foi compreender as soluções técnicas encontradas, assim como o arcabouço administrativo, as expertises adquiridas e os diferentes desafios encontrados pelas equipes envolvidas nesses programas de urbanização.

A ideia é que essa pesquisa pudesse se desdobrar em novas entrevistas: de um lado, parecia-nos importante entrevistar moradores e lideranças desse período para compreendermos como receberam e influenciaram a formulação e aplicação desses programas. E, de outro lado, gostaríamos de diversificar o perfil técnico dos entrevistados, centrado mais nos arquitetos e engenheiros, para escutar também assistentes sociais e advogados.¹

Com base nessas entrevistas realizadas, o presente artigo pretende retratar brevemente as formas de intervenção do Estado nas favelas

1 As entrevistas foram realizadas no contexto do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (CNPq/Universal). Foram entrevistadas 8 mulheres e 13 homens. Grande parte dos profissionais já se encontra aposentada. O grupo é composto por 12 arquitetos, 6 engenheiros, 2 sociólogos e 1 economista. As imposições da pandemia de COVID-19 foram um desafio para realização da pesquisa. Algumas entrevistas foram realizadas de forma remota. As entrevistas estão disponíveis no canal YouTube do grupo de pesquisa LEUS: <https://www.youtube.com/channel/UCQ3GR74MhXUbiD8ME5Vxeaw>. Acesso em 30 ago. 2022.

cariocas. Partindo do conceito de tolerância precária (GONÇALVES, 2013), almeja-se compreender as alterações e persistências das formas de atuação dos poderes públicos. Analisou-se mais especificamente os primeiros programas de urbanização de favelas, desde o final dos anos 1970 com o Projeto Rio, no complexo de favelas da Maré, até o mundialmente conhecido Favela-Bairro a partir dos anos 1990. O presente artigo não se volta para experiências mais recentes, sobretudo aquelas concebidas e realizadas no contexto da preparação da cidade para os megaeventos.

Evocamos, inicialmente, o debate sobre informalidade urbana, procurando analisar mais estritamente o conceito de tolerância precária para compreender as formas de atuação do Estado nas favelas. A primeira seção do artigo revisita trabalhos anteriores (GONÇALVES, 2012; 2013; GONÇALVES; SANTOS, 2021), que abordaram direta ou indiretamente esse conceito.

Na seção seguinte, o artigo retoma a discussão que realizamos anteriormente sobre os primeiros programas de urbanização de favelas (GONÇALVES, 2013), quando definimos o Rio de Janeiro como um verdadeiro laboratório de políticas públicas para as favelas. Atualizamos essa reflexão com parte do material obtido com as entrevistas mencionadas anteriormente. Por fim, a última seção procura compreender os modelos e limites desses programas.

1. A TOLERÂNCIA PRECÁRIA DAS FAVELAS

Al Sayyad (2004) utiliza o termo informalidade urbana para indicar uma lógica organizacional, isto é, um sistema de normas de regulação dos processos de transformação urbana. O planejamento e o aparato legal estatal conferem aos poderes públicos o domínio em definir o que é informal e determinar quais formas urbanas poderão ser mantidas ou

deverão desaparecer (ROY, 2005, p. 149). Nesse sentido, em trabalho posterior, Roy (2009) evoca a noção de regime informal urbano, em que o Estado utiliza ativamente a informalidade como um instrumento de autoridade e de possibilidades de acumulação, coadunando, assim, com o pensamento de Veena Das e Deborah Poole (2004), de acordo com o qual o Estado se produz ao produzir suas margens.

Assim, práticas e pessoas em áreas informais são “simultaneamente toleradas e condenadas” (YIFTACHEL, 2009, p. 89). Isto implica que a percepção de tais práticas possa variar radicalmente – de ameaça a algo potencialmente criativo e inovador (FAN; ALTROCK; APPELHANS, 2022). Schoon and Altrock (2014) usam o conceito de “informalidade concedida” como forma de definir as diferentes formas de o Estado lidar com a informalidade. Fica claro nessas reflexões que os espaços considerados informais são produzidos por arranjos complexos de diferentes atores, dentre os quais o próprio Estado. Trata-se, assim, de dar à informalidade um sentido político, a partir do qual se identifica e se problematiza o papel do próprio Estado na sua produção, ao mesmo tempo que consideramos também a possibilidade de utilização da informalidade como um recurso urbano dos próprios moradores (GONÇALVES, 2021).

O conceito de tolerância precária foi originalmente pensado como chave analítica para compreender as formas de atuação do Estado no período democrático do pós-guerra até o golpe militar de 1964. De forma bastante resumida, podemos afirmar que tal período não contou com operações de erradicação em massa de favelas, mesmo que tenham acontecido remoções esporádicas. A ameaça e possibilidade de uma remoção fazia parte do arcabouço político da tolerância precária. Da mesma forma, não houve a formulação de iniciativas expressas para consolidar as favelas na cidade. Inúmeras comissões e um emaranhado de órgãos públicos se voltaram para resolver o “problema das favelas”, mas sem formular políticas

relevantes. Em um contexto democrático, arranjos políticos foram sendo estabelecidos de forma a tolerar as favelas sem consolidá-las na cidade.

Ao menos desde o Código de Obras de 1937, foi imposto às favelas um status ilegal (GONÇALVES, 2013, p. 171). As autoridades municipais bloquearam sistematicamente qualquer iniciativa em favor da legalização da situação fundiária das favelas no contexto do pós-guerra. Ora, como observa Lucien Parisse (1969), é justamente a ausência de um reconhecimento oficial da forma de ocupação do solo quando se passou a distinguir as favelas e as tornou indubitavelmente uma realidade específica na cidade. Como afirmamos em trabalho anterior:

Apesar do surgimento de uma multiplicidade de práticas sociais que procuravam, nos interstícios da lei, desconstruir tal argumento, esse status jurídico ilegal foi preservado e até mesmo conservado, permitindo justificar, a qualquer momento, a remoção das favelas. A despeito da distinção natural existente entre o status fundiário de uma favela para outra, e até mesmo entre as diferentes partes de uma mesma favela, a uniformização da representação jurídica desses espaços concorreu para a modelagem dos comportamentos dos diferentes atores sociais (GONÇALVES, 2013, p. 172).

É justamente nesse período, segundo Stephen Conn (1968), que se materializa uma espécie de status *sui generis* da favela. Assim, a previsão de erradicação desses espaços não era aplicada nem se convertia em um reconhecimento, de fato, das favelas. Como constata Carbonnier (1971, p. 101), “a lei inaplicada não é menos disponível às conveniências do público, é esta disponibilidade sua utilidade essencial. Para esta espécie de lei, a aplicabilidade importa mais que a sua aplicação; aquela é por si só efetividade”.

Observamos, assim, que os entes públicos estão implicados na produção da informalidade na medida em que exercem um papel fundamental na permanente suspensão ou aplicação das fronteiras que definem o formal

e o informal. Ou seja, é o caráter performativo da norma estatal que gera paradoxalmente o que ela não cobre. Tratava-se, portanto, de manter a legitimidade simbólica da norma, permitindo, contudo, paradoxalmente, sua aplicação de modo arbitrário e seletivo (GONÇALVES; SANTOS, 2021).

As tentativas de alteração do status jurídico foram muito escassas nesse período, e a representação social da favela como espaço ilegal foi pouco a pouco se sedimentando. Tanto a legislação (GONÇALVES, 2013) quanto os censos (GONÇALVES, 2020) contribuíram para associar as favelas à ilegalidade. A força simbólica dessa representação não bloqueou necessariamente a expansão física das favelas, mas constituiu, sem dúvida, uma moldura muito estrita que limitou o aparecimento de uma reflexão com vistas a integrar plenamente as favelas à ordem jurídica em vigor. A tolerância à aplicação da lei acabou se impondo, mas de tal forma que esse processo teria continuamente de ser considerado como uma exceção à lei. A não aplicação da norma não poderia, de forma alguma, desencadear um reconhecimento de fato das favelas capaz de gerar, como consequência, algum direito aos seus moradores.

Essa política se materializava nos aspectos materiais das favelas. A precariedade dos barracos e do espaço físico das favelas foi, portanto, mantida pelo próprio Estado. Isso se manifestava, em primeiro lugar, pelo rígido controle sobre as construções nas favelas. A prefeitura exercia um seletivo controle sobre a construção de casas de alvenaria nas favelas, sobretudo nas áreas mais nobres da cidade, conforme demonstra os dados do censo do Instituto de Pesquisas de Mercado (IPEME, 1957): as favelas mais centrais tinham uma aparência muito mais precária – somente 0,7% das construções era em alvenaria – do que aquelas situadas nos bairros do subúrbio, onde 48,9% das construções já eram em material mais duráveis. O relatório SAGMACS (1960, p. 24), por sua vez, definia como absurda essa espécie de política de contenção das favelas, que “chegou ao extremo

ridículo de proibir a melhoria do barraco”. Ainda segundo o mesmo relatório, a prefeitura exigia dos moradores de casas de alvenaria uma declaração isentando a municipalidade de toda e qualquer responsabilidade em caso de demolição de suas casas (idem).

Por outro lado, era necessário atender à população favelada com serviços básicos. O principal arranjo institucional dessa época foi a articulação política entre a prefeitura e a Igreja Católica, com a criação, em 1947, da Fundação Leão XIII, e, em 1955, da Cruzada São Sebastião. Tais organizações atuaram muitas vezes em nome do próprio Estado e exerceram forte influência na política habitacional da cidade, sobretudo em relação às favelas. Além de construírem moradias, influenciaram os movimentos associativos e se responsabilizaram pela instalação de serviços nas favelas, como a questão da distribuição interna de energia. O fato de as favelas serem consideradas ilegais justificava a ausência da atuação direta do Estado nesses espaços.

Da mesma forma, tais instituições católicas atuaram também sempre em parceria com órgãos do Estado, no mencionado controle sobre as reformas e novas construções nas favelas. Conforme o relatório SAGMACS (1960, p. 24):

A Fundação [Leão XIII] passou a exercer severa vigilância sobre a favela. Ainda ouvimos de uma funcionária da fundação que os favelados estavam perfeitamente controlados e a favela (no caso o Cantagalo) “inteiramente congelada”. Manda destruir qualquer melhoramento no barraco e deitar por terra todo barraco novo construído sem sua licença.

Mesmo que o Estado não implementasse medidas de remoção em massa das favelas, a expansão das mesmas suscitava conflitos fundiários e inúmeros processos de despejo chegaram ao poder judiciário. A mais importante resposta jurídica ao problema da proliferação de ações de despejo nesta época foi a promulgação da Lei Federal nº 2.875, de 19 de

setembro de 1956, conhecida como “lei das favelas”. Essa norma proibiu durante dois anos qualquer tipo de despejo nas favelas com a preservação das moradias até que seus moradores viessem a se beneficiar de projetos públicos de construção de casas populares (GONÇALVES, 2012, p. 261). A própria lei, aliás, previa parques subsídios para isso. Tratava-se, como bem explicitou o jornal *Imprensa Popular* do dia 4 de janeiro de 1956, de uma “medida legal que estabeleça uma trégua nos conflitos”. Tais preceitos reproduziram no próprio corpo da lei a política pública de tolerância precária das favelas, concedendo “ao favelado um direito de ocupação, a título precário” (MEUREN, 1959, p. 466).

Essa questão gerou tensões com a cobrança de alugueis e a possibilidade de despejar famílias por falta de pagamentos. É preciso salientar, aqui, que a legislação do inquilinato foi um elemento importante das políticas habitacionais do período, exercendo forte controle sobre os valores dos alugueis entre 1942 e 1964. Como analisa Silva (2005), quando a situação jurídica e política era desfavorável aos favelados no contexto dos conflitos fundiários da década de 1950, estes procuravam estabelecer relações jurídicas com os proprietários, pagando-lhes uma soma a título de aluguel, o que conferia certa segurança jurídica à sua moradia, dificultando, assim, o despejo (p. 121). Muitos proprietários, por sua vez, chegavam a permitir a ocupação de suas terras. O chefe do Serviço de Extinção de Favelas (SEF), José Henrique da Silva Queiroz, declarou ao jornal *Diário de Notícias*, do dia 6 de outubro de 1955, que muitos proprietários dificultam o trabalho da prefeitura no controle da expansão das favelas, já que lhes interessavam a proliferação dessas áreas, pois cobram alugueis dos barracos (GONÇALVES, 2012, p. 265).

A perspectiva da tolerância precária se manifestava também na manutenção da precariedade de certas relações internas às favelas, como, justamente, a questão dos alugueis. Em 25 de junho de 1959, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas

(SERFHA) emitiu uma circular que reforçava a proibição de locações nas favelas do Rio de Janeiro, afirmando que o “Poder Público não está obrigado a reconhecer qualquer direito que decorra de uma construção clandestina e que se efetiva contra as leis que regulam o assunto”.² Reforçando a proibição da cobrança de aluguéis, o então Estado da Guanabara promulgou o decreto nº 374, de 24 de fevereiro de 1961, que reforçou, mais uma vez, a proibição da cobrança de aluguéis de barracos nas favelas (GONÇALVES, 2022, p. 267).

Apesar do conceito de tolerância precária ser inicialmente empregado em um contexto histórico específico, que vai do pós-guerra até a consolidação das políticas de remoções, sobretudo após o golpe militar de 1964, entendemos que tal conceito traz aspectos pertinentes para compreender políticas recorrentes nas favelas até os dias atuais.

Ao analisarmos, na próxima seção, os programas de urbanização de favelas do final dos anos 1970 ao início dos anos 1990, observamos uma espécie de repetida inconclusão de tais programas, manifestação de um modo específico de atuação dos poderes públicos que não garante às favelas e seus moradores os mesmos direitos dos demais cidadãos. As melhorias, quando implementadas, foram precárias quando comparadas à atuação do Estado no restante da cidade e não afastou o espectro da remoção, conforme foi possível observar durante o período dos megaeventos no Rio de Janeiro.

2 Citado pelo jornal *Diário Carioca*, de 26 de junho de 1959.

2. RIO DE JANEIRO: LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FAVELAS

O conceito de tolerância precária enfrenta maiores desafios de aplicação entre os anos 1960 e 1970. Nesse período, a ameaça de remoção sempre foi constante e fazia parte, conforme já mencionamos, da engrenagem política da tolerância precária das favelas. Apesar de terem ocorrido algumas remoções no período mencionado no capítulo anterior (1945-1964), elas não se caracterizaram como uma política sistemática. Em grande escala, este não foi o caso a partir dos anos 1960. Por outro lado, é bem verdade que o Estado chegou a promover algumas intervenções em favelas, dentre as quais a mais conhecida foi a de Brás de Pina, promovida pela Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (CODESCO) do então Estado da Guanabara. O próprio governo de Carlos Lacerda (1960-1965), alguns anos antes, promoveu intervenções de melhorias em algumas favelas, enquanto iniciava remoções em grande escala com a inauguração das Vilas União, Aliança e Kennedy. Assim, apesar de algumas exceções, as remoções de favelas se impuseram e promoveram o reassentamento de dezenas de milhares de pessoas nos subúrbios cariocas entre 1962 e 1975.

As remoções demonstraram seus limites já na segunda metade dos anos 1970 e passaram a ser objeto de fortes críticas no contexto da lenta democratização do país nesse período. Um caso emblemático foi a suspensão da remoção da favela do Vidigal, em 1977, que se tornou um marco temporal do fim do período de remoções em massa na cidade. Identificamos em trabalho anterior (GONÇALVES, 2013) que o Rio de Janeiro passou, a partir desse momento, a ser um laboratório de políticas urbanas voltadas para as favelas. Retomaremos, nas próximas páginas, a reflexão que realizamos nos capítulos IX e XI do mencionado trabalho,

atualizadas com algumas falas de técnicos que participaram desses primeiros programas de urbanização de favelas.³

Desta maneira, o Governo Federal iniciou os esforços pela urbanização de favelas. O Banco Nacional de Habitação (BNH) passou a atuar em novos programas de habitação social que não se resumiam à construção de conjuntos habitacionais. Incentivaram a construção gradual de habitações pelos próprios moradores, conforme era a prática nas formas informais de produção de moradia. Tais medidas já vinham sendo aplicadas em outros países da América Latina, sobretudo no caso de Lima, no Peru. Além da criação, em 1977, do programa de Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Popular (Ficam), cujo objetivo era financiar a compra de materiais de construção, o BNH havia lançado, em 1975, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), para financiar a aquisição de lotes de terreno totalmente urbanizados. A urbanização prévia do terreno, com a instalação de uma infraestrutura mínima, faria com que os moradores pudessem investir na construção de suas moradias em um local que dispunha teoricamente de todas as condições necessárias para a habitação.

Dentre os novos programas constituídos pelo BNH no período, o que mais repercutiu foi, sem dúvida, o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (Promorar). Criado em maio de 1979, esse programa interrompeu a política de remoção em massa das favelas e flexibilizou as rígidas normas do BNH quanto à planificação do espaço e ao tipo de habitação financiado pelo banco. Esse novo programa foi iniciado no Rio de Janeiro na região do complexo de favelas da Maré, antes de ser estendido a outras cidades do país. Esse projeto ficou conhecido como Projeto Rio.

3 Como mencionamos na introdução, essas entrevistas foram realizadas no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) entre os anos de 2019 a 2022.

O objetivo principal do projeto era a recuperação das áreas de mangue onde se situavam as palafitas por meio da drenagem do solo, da urbanização da região e da formação de um aterro para reassentar os moradores. Apesar dos procedimentos autoritários sobre os quais se apoiava a aplicação do projeto, sem maiores reflexões sobre a participação ativa da população nas diversas decisões, as obras melhoraram consideravelmente as condições de vida local.

A socióloga Maria Lais Pereira da Silva, que participou do levantamento das palafitas do projeto, relatou-nos que a reflexão sobre participação popular era muito limitada. Ela descreve que o projeto entendia estar concedendo aos moradores o direito de participação ao lhes conceder, por exemplo, a possibilidade de escolher a cor de suas casas na recém-construída Vila do João. Ela nos confia, ainda, que os moradores, em tom jocoso, chamavam o local de “inferno colorido” pelas cores distintas de cada casa, escolhidas pelos próprios moradores.⁴

Uma experiência interessante também nesse mesmo contexto foi a urbanização da favela de Marcílio Dias, próxima ao Mercado São Sebastião e considerada atualmente parte do complexo de favelas da Maré. A sua urbanização ficou inicialmente fora do projeto Rio. Maria Lais Pereira da Silva afirma que essa urbanização foi provavelmente um dos poucos projetos no Rio de Janeiro do programa nacional de Autoconstrução do BNH, criado em 1984 e denominado João de Barro. O projeto em Marcílio Dias tinha avançado pouco inicialmente, o que levou o Departamento de Pesquisas e Estudos Aplicados (DEPEA) do BNH a solicitar apoio ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) que prestou assessoria técnica ao projeto. O Centro de Pesquisas Urbanas (CPU) do IBAM, sob a coordenação do arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos

4 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 21 de junho de 2021.

Santos, constatou as limitações do projeto e propôs algumas mudanças. Por exemplo, uma central distribuidora de materiais de construção, que permitiu baratear os custos e racionalizar melhor o seu uso, assim como a criação de uma equipe técnica formada pelos moradores (PESSOA, 2000, p. 9). Maria Lais Pereira da Silva relata esse processo:

“É um projeto de grandes dimensões (...). O BNH, que antes gerenciava, resolveu chamar um outro agente de fora para poder gerenciar o projeto. E aí entraram em contato com Carlos Nelson [Ferreira dos Santos} pelo IBAM, que negociou a montagem do Marcílio Dias. Então era um trabalho que você fazia, que envolvia a construção, a autoconstrução, Mutirão..., envolvia um remanejamento, embora, próximo, muito próximo, mas envolvia remanejamento. Engraçado, eu tenho isso na cabeça, era um projeto, pelo menos pra mim, e algumas pessoas lá no IBAM, a gente considerava muito esperançoso. Era muito esperançoso no sentido de mudar, no sentido de mudar a visão que se tinha de um projeto habitacional para favelas”.⁵

Além do projeto federal de urbanização das favelas na região da Maré, o município também se engajou na política de urbanização, a partir da administração Israel Klabin (do PMDB, entre março de 1979 e junho de 1980). Essa administração transformou inicialmente a Secretaria de Turismo em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e criou o Fundo-Rio que, vinculado à SMDS, deveria captar recursos financeiros destinados a promover o desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro. Segundo o prefeito, a criação da SMDS e do Fundo-Rio dotaria as autoridades municipais dos instrumentos indispensáveis para atacar o problema das favelas.⁶

A SMDS não apenas combateu qualquer iniciativa de retomada da política de remoção em massa, mas também iniciou projetos de melhoria

5 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 21 de junho de 2021.

6 Jornal do Brasil, 9 de janeiro de 1980.

da infraestrutura urbana e programas sociais nas favelas com a criação, em 1982, do projeto Mutirão. A missão da SMDS seria a de coordenar os esforços dos diferentes organismos públicos no sentido de levar a cabo os projetos de urbanização. Ela se transformou em uma espécie de prefeitura das favelas, o que, de certa forma, reproduzia institucionalmente a exclusão que se queria justamente eliminar (FONTES; COELHO, 1989, p. 60).

A SMDS estava encarregada de elaborar os projetos de urbanização e de executá-los com a mão de obra fornecida pelos próprios moradores. A partir de 1985, a mão de obra começou a ser remunerada. O projeto atingiu um conjunto importante das favelas da cidade (26% do total de favelas) (idem, p. 54), melhorando as condições de vida (instalação de esgotos e água encanada, melhorias nos acessos, obras de contenção de encostas) e instalando equipamentos coletivos, como creches, quadras poliesportivas e postos de saúde (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2003, p. 53). Segundo a arquiteta Sílvia Barboza, até agosto de 1988, estavam sendo realizadas 271 obras em 127 favelas:

“Então você pensa... O Mutirão, com aqueles recursos tão escassos, atuava em 26% do universo das favelas. É bastante coisa, se for pensar que só tinha 2% do orçamento do município... Realmente é incrível, né? Com tão pouco recurso se conseguir ter tantas invenções, tanta criatividade.”⁷

A participação da comunidade no processo de planejamento e de implementação das ações era considerada uma das peças-chave do projeto. Porém, quando ele ganhou maior escala, o aspecto da participação popular passou a ter um caráter menos relevante (LEITÃO; BARBOZA; DELECAVE, 2014, p. 4).

Em 1986, foi criado um desdobramento do programa: o reflorestamento comunitário. O projeto se voltou inicialmente para a contenção de

7 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 8 de junho de 2021.

encostas, a recuperação e regularização das nascentes e mananciais, permitindo, assim, a limitação da expansão das favelas em áreas de risco e a recomposição paisagística (BARBOZA, 2013, p. 72-73). O projeto ganhou vida própria e passou a atuar não somente em áreas de encostas, mas também na recomposição de manguezais. Em 2022, esse era o único projeto mantido em atividade, no âmbito da Secretaria de Meio Ambiente.

O debate sobre a regularização fundiária pouco avançou pelo município em grande parte sob a alegação de que já existia um projeto de regularização na esfera estadual, o Cada Família um Lote, conforme abordaremos mais adiante. No entanto, a Prefeitura teve uma experiência importante de regularização fundiária dos loteamentos através da criação, em 1987, do Núcleo de Regularização de Loteamentos, que legalizou pelo menos 170 loteamentos,⁸ segundo a arquiteta Angela Regina Lima de Jesus que atuou como funcionária municipal no núcleo.

Outro projeto importante do período foi o de eletrificação de interesse social, instaurado pela concessionária de energia elétrica Light a partir de 1979. O Governo Federal, que havia adquirido o controle acionário da Light em 1978, reformulou integralmente os objetivos da empresa. Com o apoio da administração municipal Klabin, a concessionária decidiu ampliar sua rede pública de energia no interior das favelas. Além da ligação à rede pública de energia elétrica, o projeto visava a instalar também um medidor de energia elétrica em cada lar, suprimindo, assim, os diferentes intermediários no acesso à energia elétrica, como os donos de cabine (cabineiros) ou as comissões locais de luz (GONÇALVES; PESSANHA; MORORÓ, 2015). Deste modo, cada moradia seria considerada, daí por diante, uma unidade autônoma de consumo de energia elétrica.

8 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 24 de novembro de 2021.

Isso permitiria, aliás, que os favelados usassem a conta de luz como um documento de comprovação de residência.

O projeto contemplava, ainda, fornecer aos favelados a mesma qualidade de serviços prestados ao resto da cidade.⁹ Os resultados do projeto não foram decepcionantes. Victor Valla (1986) relata que, até 1986, 580 favelas haviam sido ligadas à rede elétrica. Assim, o acesso à energia se tornou o primeiro serviço público a penetrar definitivamente nas favelas (VASCONCELLOS, 1985, p. 300). No entanto, o esforço de formalização foi se perdendo ao ponto de grande parte do acesso atual à energia ser novamente informal.

Com efeito, como já mencionamos anteriormente, a pretensa ilegalidade das favelas legitimava a não instalação de serviços públicos naqueles espaços. Essa questão foi evidentemente evocada quando do início dos trabalhos da Light. O departamento jurídico da concessionária havia se pronunciado, entretanto, a favor do projeto, afirmando que, apesar da ausência de regularização da ocupação do solo, a concessionária não poderia recusar a prestação de seus serviços, mesmo que de forma transitória, aos favelados. A Light instalou, portanto, seus equipamentos, comprometendo-se a retirá-los em caso de remoção da favela (VASCONCELLOS, 1985, p. 275). Esse fato é descrito pelo engenheiro Renato Vasconcellos:

“Na época eram colocados alguns problemas de ordem jurídica, porque a Light só liga casa na rua, urbanizada, com endereço. O “cara” que era proprietário ou locatário ali nas favelas de alguma maneira era invasão (...) como aquilo era uma invasão muitos proprietários de terrenos acionaram juridicamente a Light. O argumento que usamos na época foi o seguinte “olha, eu estou entregando um serviço, assim como o padeiro entrega pão, o leiteiro entrega leite, a gente está entregando luz”.

9 Entrevista realizada com o engenheiro Renato Torres de Mello da Cunha Vasconcellos no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 4 de novembro de 2019.

“É um serviço que estamos fazendo não estou dando certificado de propriedade para ninguém, eu não estou fazendo nada apenas entregando um serviço como o leiteiro que entrega o leite e faz um caderninho cobrando no fim do mês onde anota “seu fulano comprou”, então essa tese a justiça entendeu e vamos dizer que ficamos com uma retaguarda jurídica”.¹⁰

A questão da iluminação pública dos espaços comuns das favelas também suscitou questionamentos. O município é normalmente o organismo responsável pela gestão da iluminação pública da cidade, cujo custo era assegurado, à época, a partir de uma pequena porcentagem dos recursos obtidos com o imposto predial. Como a grande maioria dos favelados não pagava o IPTU, o município recusou-se, inicialmente, a assumir as despesas de instalação desse serviço nesses locais. Algumas associações de moradores propuseram à Light que instalasse o serviço assim mesmo, acrescentando às contas individuais uma pequena quantia a título de “iluminação comunitária” (VASCONCELLOS, 1985, p. 291). Apesar dessa cobrança ter sido suprimida nas favelas em 1987, ela foi curiosamente restabelecida – agora, para todos os domicílios da cidade, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 39 de 2002, que possibilitou aos Municípios e Distrito Federal instituir a Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.

O debate sobre a urbanização de favelas aconteceu também em âmbito estadual durante o governo de Leonel Brizola, onde aconteceram importantes reflexões sobre a urbanização de favelas. O arquiteto Kelson Vieira Senra, que trabalhou no Governo do Estado no projeto piloto de urbanização das favelas do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, relatou-nos as mudanças ocorridas com a inesperada chegada de Brizola ao governo do Estado do Rio de Janeiro:

10 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 4 de novembro de 2019.

“Era o governo do estado do governo Brizola, que deu uma tônica e um reconhecimento para favela e que orientou diversos órgãos do governo do estado a atuarem num projeto modelo. Um projeto primeiro de urbanização integrada, que era uma proposta, de certa forma, inovadora naquele momento e a primeira que nós conhecemos no Brasil. Então, isso repercutiu em vários órgãos do estado. Por exemplo, a Cedae criou o PROFACE, o Programa de Favelas da Cedae. Antes não existia nenhum reconhecimento para as favelas dentro da Cedae. Então outros órgãos também trabalharam nessa linha”¹¹.

A administração Brizola modificou substancialmente a política do estado do Rio de Janeiro no tocante às favelas, tentando pôr fim às violentas operações policiais nas favelas e empreendendo projetos de urbanização de favelas. Por exemplo, o pioneiro projeto de urbanização das favelas do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo; o projeto de regularização fundiária, com o programa Cada Família um Lote; assim como a instalação de redes de água em favelas, com o PROFACE (Programa de Favelas da Companhia Estadual de Águas e Esgotos/CEDAE).

O PROFACE, por exemplo, buscou integrar diferentes organismos públicos e suas intervenções deveriam se apropriar, na medida do possível, do sistema de distribuição de água já existente nas favelas. O programa tinha beneficiado 245 mil pessoas em 1985, dois anos apenas após seu início (CAVALLIERI, 1985, p. 25). Tratava-se de uma mudança radical da máquina pública, sobretudo vindo da CEDAE, sempre reticente em expandir suas redes nas favelas cariocas.

O programa Cada Família um Lote, por sua vez, foi criado em dezembro de 1983 e pretendia abranger o conjunto das favelas do estado do Rio de Janeiro, além de outros tipos de moradias informais, como os loteamentos irregulares e mesmo alguns conjuntos habitacionais. A Companhia da Habitação do Estado do Rio de Janeiro (CEHAB) entregava uma

11 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 7 de fevereiro de 2020.

promessa de compra e venda aos beneficiários do projeto que, após o pagamento de um financiamento de 48 mensalidades (que normalmente não ultrapassavam 10% do salário-mínimo), adquiririam o direito de registrar seu título de propriedade no Registro de Imóveis (ARAÚJO, 1990, p. 28). O projeto não impunha qualquer tipo de restrição à utilização da propriedade por seus beneficiários, mas proibia a comercialização do bem durante o pagamento do financiamento, sob pena de rescisão de pleno direito da promessa de compra e venda. Como analisaremos na próxima seção, os resultados do projeto foram bem limitados.

O último projeto desse ciclo inicial de projetos de urbanização de favelas foi o programa Favela-Bairro, que se tornou uma espécie de “cartão de visitas” do Rio de Janeiro. Além disso, consideramos esse programa o ápice de tal fase inicial de intervenção em favelas na cidade. O Favela-Bairro utilizou da *expertise* técnica das equipes do Projeto Mutirão, assim como contou com a participação de técnicos que trabalharam no projeto Rio e em programas do governo Estadual.

Como descrevem Ximenes e Jaenisch (2019, p. 9), esse programa iniciou-se de forma embrionária em 1993 e foi conduzido até 1996 com recursos próprios da prefeitura, atingindo 16 favelas de porte médio (500 a 2.500 domicílios). Em 1997, passou a contar com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por meio de uma linha de financiamento intitulada Programa de Assentamentos Precários (PROAP). O programa se expandiu e passou a atuar também em grandes favelas (mais de 2.500 domicílios) com o Programa Grandes Favelas e em favelas menores (menos de 500 domicílios) com o Programa Bairrinho. A prefeitura renovou o contrato com o BID em 2000 e chegou a outras 96 favelas. O Programa Grandes Favelas se limitou a realizar obras de urbanização em três favelas (Rio das Pedras, Jacarezinho e Fazenda Coqueiro), enquanto o Programa Bairrinho alcançou outras 33 favelas.

O programa Favela-Bairro revelou-se uma forma de gestão integrada capaz de congrega diversos organismos públicos para levar a cabo a urbanização das favelas. A Secretaria Municipal de Habitação (SMH) adotou uma estrutura orgânica matricial, fundando-se não somente em uma maior descentralização das decisões no próprio seio do aparelho institucional, mas também na organização de licitações dirigidas a escritórios privados de arquitetura para escolher os projetos de intervenção nas diferentes favelas (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2003, p. 64-65). Foi uma mudança substancial em relação ao Projeto Mutirão, que contava com maior participação das equipes da prefeitura na formulação dos projetos. Por outro lado, as intervenções ganharam maior envergadura e complexidade em relação ao mencionado mutirão.

Embora o Favela-Bairro tenha contribuído indubitavelmente para melhorar as condições de vida em diversas favelas, ele foi limitado na formulação de políticas sociais, na articulação com as políticas de segurança pública, assim como no debate sobre regularização fundiária. Apesar da instalação de iniciativas inovadoras como os Postos de Orientação Urbanística e Social (Pouso),¹² as favelas urbanizadas não foram plenamente integradas à máquina administrativa municipal, tendo continuado a receber serviços de qualidade inferior em relação aos demais bairros da cidade. Muitos dos equipamentos e obras realizadas, aliás, nunca contaram com a devida manutenção necessária.

12 Os POUOS foram instalados em algumas favelas e pretendiam assegurar a manutenção dos equipamentos e dos serviços implementados pelo Favela-Bairro, fiscalizando e orientando a população na construção de suas casas. Como o projeto não contava com um viés de melhorias habitacionais, os Pousos poderiam ao menos exercer um papel importante e sistemático de assessoria técnica aos moradores após as obras do Favela-Bairro serem finalizadas, mas, infelizmente, eles foram sendo paulatinamente fechados.

3. MODELOS E LIMITES DOS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Leitão, Barboza e Delecave (2014, p. 2) afirmam que o projeto de urbanização de Brás de Pina, iniciado no final dos anos 1960, constitui um marco referencial dos programas de urbanização de favelas. Vários técnicos entrevistados em nossa pesquisa também fizeram alusão à Brás de Pina como importante referência. Da mesma forma, o pensamento do arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, que iniciou sua carreira justamente nesse projeto, também foi muito lembrado pelos entrevistados. Por exemplo, o também arquiteto Luiz Alberto Amarante Simões descreve assim sua influência:

“O Carlos Nelson fez a ligação entre a resistência dos moradores antes desse processo e deu continuidade no IBAM que era um local de referência para a gente, os seminários que ele organizava trouxe gente como John Turner e outras pessoas para falar sobre favelas (...) Foi dentro dessa ideia que a gente começou a trabalhar, a ideia do conjunto ser grandes guetos de exclusão da população e as favelas como um investimento popular, individual que não era respeitado. A proposta que eu me lembro da campanha do Brizola era resgatar o respeito a essa iniciativa pessoal e essa força de resistência do trabalho que eram as favelas.”¹³

A arquiteta Silvia Carvalho Barboza também sublinhou a importância de Carlos Nelson:

“Eu não perdi mais nenhuma palestra que Carlos Nelson deu no Rio de Janeiro, até me arrepiar. Desde essa primeira palestra que eu assisti no Instituto de Arquitetos do Brasil, fiquei fã dele total. E aí ele começou a falar de Brás de Pina, desse processo de urbanização da favela de Brás de Pina. (...) Depois ele também se tornou antropólogo. E assim essa composição entre o profissional que era arquiteto e antropólogo, eu fiquei fascinada, porque era um mundo bastante desconhecido até então. Comecei a fazer faculdade em um período um pouquinho

13 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 11 de novembro de 2019.

melhor da ditadura, mas ainda bastante envolvida nessa questão. E ele [Carlos Nelson] era muito libertário. E isso me deixou fascinada realmente”.¹⁴

O pensamento de Carlos Nelson influenciou uma geração de urbanistas da cidade e repercutiu muito além das políticas voltadas para as favelas. Os programas que elencamos na seção anterior trouxeram alterações substanciais nas favelas, trazendo melhorias na infraestrutura e colaborando para uma maior consolidação desses espaços na cidade. De certa forma, eles introduziram uma espécie de princípio de não remoção das favelas, que foi parcialmente rompido com o retorno das remoções no contexto de preparação da cidade para os megaeventos.

No entanto, apesar de iniciativas inovadoras, algumas formas históricas de atuação do Estado nas favelas persistiram. De um lado, é importante sublinhar tanto a falta de perenidade de tais programas, quanto o fato de não terem sido plenamente incorporados à máquina pública. Assim, apesar de importantes investimentos realizados, tais programas desapareceram com as sucessivas mudanças de governo ou com o fim do financiamento obtido para as obras. Por outro lado, esses programas pouco refletiram sobre o pós-intervenção, resultando em uma precária manutenção de infraestrutura recém-construída – ou seja, em termos administrativos, as favelas continuaram à margem das políticas públicas.

Nesse sentido, Ximenes e Jaenisch (2019, p. 2) afirmam que os diferentes programas de urbanização formam uma “continuidade descontínua”, ou seja, “um acúmulo de intervenções que foram sobrepondo investimentos sem necessariamente compor uma política estruturada e de longo prazo, capaz de dar conta da heterogeneidade e das dinâmicas que marcam os assentamentos precários da cidade.” Os autores sublinham que existem

14 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 8 de junho de 2021.

“camadas de urbanização”, já que várias favelas receberam investimentos de diferentes programas de urbanização e seguem sendo prioritárias.

A arquiteta Marcia Bezerra, atuante em projetos de urbanização tanto do governo estadual quanto municipal, confirma esse entendimento: “Na verdade, nós temos uma história de projetos não concluídos. Nas áreas de favelas é uma coisa normal.”¹⁵ O engenheiro sanitarista Jose Stelberto traz reflexão semelhante:

“Agora tem favela que teve Mutirão Não Remunerado, Mutirão Remunerado, Favela-bairro, PROFACE e PROSANEAR (...) Um grande problema disso tudo é o seguinte: nunca se criou um sistema de operação e manutenção disso tudo.”¹⁶

Como identificamos anteriormente, o único projeto que persiste até os dias atuais é o reflorestamento comunitário, que se manteve mesmo com as alterações de governo e esporádicos cortes de financiamento. Entendemos que, quando o projeto se mantém durante um longo período, constrói-se uma cultura institucional que permite uma avaliação mais sistemática dos projetos pelas equipes e moradores com a busca de resultados, transcendendo a temporalidade rígida dos ciclos eleitorais. No caso do reflorestamento, essa perenidade resultou também em uma maior identificação do projeto com as demandas locais. As áreas reflorestadas são, assim, muito mais respeitadas por terem sido plantadas e mantidas pelos próprios moradores. O engenheiro florestal da prefeitura e atuante no reflorestamento comunitário, Jefferson Pecin, relata os êxitos do projeto:

Temos hoje três mil e quatrocentos hectares reflorestados. Se eu não me engano são sessenta comunidades afetadas. Existem

15 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 17 de setembro de 2021.

16 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 7 de junho de 2021.

comunidades que tiveram mais do que um reflorestamento. Já tivemos quase mil mutirantes. Hoje temos uns quinhentos e poucos... teve infelizmente uma série de reduções.¹⁷

A questão do saneamento é provavelmente o ponto que melhor demonstra os aspectos de inconclusão e descontinuidade de projetos e programas nas favelas. Apesar das inúmeras intervenções nesse domínio nos diferentes programas de urbanização, o saneamento se mantém ainda extremamente precário. A distribuição e manobra interna de água em muitas favelas ainda são organizadas pelas próprias associações de moradores e a manutenção de muitos sistemas internos não contam com a participação efetiva da CEDAE. A reclamação por falta d'água e pela presença de valas de esgoto são correntes nas favelas, como foi possível observar na luta recente de moradores da Rocinha contra a construção do teleférico em prol do saneamento da favela.¹⁸

O escopo do mencionado projeto PROFACE já trazia inúmeros problemas. Ele não procurou reforçar a responsabilidade do Estado em gerir os serviços de saneamento nas favelas. O projeto delegou sistematicamente às associações locais de moradores as funções do próprio Estado. No contexto do PROFACE, cabia às associações contratar mão de obra e administrar os planos de intervenção. Para isso, recebiam um orçamento acrescido de 5% para custear as despesas de administração das obras (BURGOS, 1998, p. 42). Esse processo de burocratização das associações transformou-as em uma espécie de subprefeituras locais (QUIROGA, 2000, p. 188), voltadas mais para a administração dos recursos públicos e dos serviços internos. Isso configurou o que Mario

17 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 7 de outubro de 2019.

18 Ver, por exemplo, a reportagem do Jornal El País, "A Rocinha não precisa de teleférico, mas sim de saneamento básico", 12 de setembro de 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/03/politica/1441270863_849228.html. Acesso em ago. 2022.

Brum (2006) identificou como associativismo de serviço em detrimento do caráter reivindicativo dessas associações.

Muitos dos nossos entrevistados relataram dificuldades de trabalhar com a CEDAE.¹⁹ Em relação ao mutirão remunerado, o engenheiro da prefeitura Helio Aleixo afirma que “a Cedae começava a exigir um monte de coisa que ela não oferecia e acabava que isso era sempre um ponto de atrito.”²⁰ Por sua vez, em relação ao Favela-Bairro, a arquiteta Andreia Cardoso afirmou: “Mas com relação a Cedae, a gente teve muita dificuldade. Muita dificuldade porque as prioridades eram outras.”²¹ José Stelberto vai mais longe: “Agora eu digo que é difícil defender a CEDAE. Sabe, por quê? Porque a Cedae, durante anos e anos, foi massa de manobra política. Ela era usada para cargos que interessavam ao governo do Estado, e não para sua eficiência.”²²

Outro aspecto que pouco avançou foi a questão da regularização fundiária. A maior parte dos projetos negligenciou essa questão, tendo realizado apenas levantamentos fundiários sem conduzir processos mais amplos de titulação. O próprio projeto específico de regularização, o Cada Família um Lote, que pretendia regularizar 400 mil imóveis, situados em favelas e em loteamentos clandestinos e irregulares da região metropolitana do Rio de Janeiro, teve resultados bastante modestos: apenas 16 mil títulos provisórios foram entregues e, em vários casos, os documentos definitivos nunca foram outorgados. Faltou ao projeto uma estrutura institucional

19 Aliás, não conseguimos encontrar nenhum funcionário ou ex-funcionária da CEDAE que pudesse dar uma entrevista sobre o PROFACE.

20 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 17 de setembro de 2021.

21 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 17 de setembro de 2021.

22 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 7 de junho de 2021.

capaz de fazer face aos gigantescos desafios suscitados pelo projeto. Sem contar que, com o fim das remoções, a regularização fundiária não era mais prioridade dos moradores, que passaram a priorizar melhores serviços e a luta contra a violência policial.

Com exceção do mencionado núcleo de loteamentos da Prefeitura, não houve um esforço de integrar a regularização fundiária na máquina pública. O Estado foi tolerando as formas de ocupação informal do solo, sem as reconhecer plenamente. As favelas passaram a ser gravadas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), o que permitiu a intervenção dos entes públicos nessas áreas pela flexibilização da legislação urbanística. Porém, mesmo quando decretos de uso do solo chegaram a ser publicados para algumas favelas, tais normas se mantiveram sem nenhuma efetividade.

Da mesma forma, práticas imobiliárias informais foram sendo toleradas e mesmo incorporadas à atuação estatal. Por exemplo, a prática da compra assistida nos casos de necessidade de reassentar algum morador durante as obras de urbanização. O arquiteto Paulo Saad explica que esse procedimento foi inicialmente implementado no projeto de urbanização do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo e consistia na compra de outra casa na favela pelo próprio Estado para aqueles moradores que deveriam ser removidos para a construção de algum equipamento ou abertura de uma rua.²³ Os únicos condicionantes da compra eram de que a casa não estivesse em área de risco e apresentasse condições mínimas de habitabilidade. Essa solução se mostrou mais eficaz que a indenização ou a construção de habitação pelo próprio estado. Tal procedimento foi inclusive reproduzido pelo programa Favela-Bairro.

A complexidade da regularização fundiária se manifestou também nos casos de imóveis de aluguel. Luiz Alberto Amarantes Simões, arquiteto

23 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 11 de novembro de 2019.

e funcionário da CEHAB, afirma que, no contexto do Cada Família um Lote, cada lar só podia receber o título de um lote, mas “havia muita gente que construía casinhas de aluguéis, quitinetes... Aluguel era uma coisa muito comum na zona sul ainda mais em Rio das Pedras com a Barra começando a crescer”.²⁴ Diante dos conflitos em titular a moradia de inquilinos, a associação de moradores procurou mediar e a “solução encontrada foi deixar pendente esses casos duvidosos onde havia suspeita de aluguel, duplicidade de propriedade, tudo isso ficava por conta de um trabalho futuro dos serviços social e jurídico.”²⁵

Enfim, o maior desafio nos projetos de urbanização aqui estudados é como construir uma forma de atuação do Estado que respeite a tipologia urbana específica das favelas sem que isso signifique a reprodução de formas discriminatórias de atuação nas favelas. Ora, os inúmeros programas de urbanização não resultaram em uma forma mais cidadã de atuação do Estado nesses espaços, sobretudo em relação às forças policiais. Se as operações policiais são as formas mais visíveis da violência estatal, esta se manifesta também indiretamente pela precariedade ou ausência de equipamentos de saúde, de educação, de lazer e mesmo de transportes nas favelas. Os programas anteriormente elencados trouxeram reflexões sobre tais questões, como as creches do mutirão remunerado ou o plano inclinado do Pavão-Pavãozinho. No entanto, muitos desses equipamentos não foram universalizados no conjunto das favelas da cidade e, sobretudo, aqueles existentes contam com péssima manutenção.

É interessante sublinhar que o modelo de intervenção em favelas mencionado no início dessa seção, o caso de Brás de Pina, não se

24 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 11 de novembro de 2019.

25 Entrevista realizada no âmbito do projeto Memórias do Urbanismo Carioca (Universal/CNPq) em 11 de novembro de 2019.

coaduna plenamente com os programas aqui descritos. Em que pese o pioneirismo dessa experiência, a CODESCO reassentou os moradores em um terreno contíguo à favela, definindo um novo traçado de ruas, sem o aproveitamento das próprias casas e dos equipamentos construídos pelos próprios moradores. O diferencial foi certamente o esforço de integrar a participação dos moradores no próprio planejamento de suas casas, assim como integrar a lógica da autoconstrução, ritmada pelas demandas familiares e recursos disponíveis, como parte do planejamento do bairro. A manifestação abaixo do arquiteto Paulo Saad reforça o modelo de Brás de Pina:

“Então quer dizer que, vamos fazer urbanização de favelas, calma lá, depende, né? Que urbanização é essa? Para quem? Como? Porque na verdade não tem como ter favela urbanizada, eu já te falei que não existe favela urbanizada no Rio de Janeiro se a metodologia for mantida, não existe nenhuma. Só existe favela urbanizada no Rio de Janeiro que houve mudança de tipologia, como foi o caso de Brás de Pina, Morro União, Vila da Penha, Aterrado do São Lourenço em Niterói. Essas são as favelas que realmente foram urbanizadas, se você for lá realmente vai ver urbanização que foi respeitada. Existe a urbanização que tinha quando ficou pronta diferentemente do que tinha antes que era uma completa confusão, onde todo mundo vivia doente.”

As indagações acima nos levam a uma reflexão sobre o próprio conceito de urbanização de favelas. Apesar de aspectos inovadores nos primeiros programas de urbanização de favelas, não observamos nas entrevistas que realizamos junto aos técnicos um caso emblemático que se tornasse modelo de êxito a ser perseguido. Observa-se, nos programas aqui elencados, um discurso de incompletude, que sublinha os limites de tais programas, mesmo que algumas favelas tenham passado por diversas intervenções.

CONCLUSÃO

O presente artigo apresentou o conceito de tolerância precária como forma de atuação do Estado nas favelas. Ao analisar os primeiros projetos de urbanização de favelas, identificamos que certas práticas estatais persistem. A distinção das formas de atuação do Estado nas favelas em relação ao restante da cidade se baseia menos em um esforço de adaptação à tipologia urbana específica desses espaços, mas parece reproduzir, sobretudo, a noção de que moradores de favelas não possuem os mesmos direitos quando comparados aos demais cidadãos.

É interessante compreender que parte dos movimentos atuais de favelas trabalham justamente com a perspectiva da distinção da favela em relação aos demais bairros da cidade. Essa distinção, no entanto, é valorizada não pelas eventuais precariedades desses espaços, mas sim por suas potencialidades – ou seja, essa distinção não é necessariamente combatida, mas valorizada. O grande desafio que se impõe, nesse contexto, é como fazer com que programas de urbanização signifiquem ao mesmo tempo garantia de direitos sem que isso signifique necessariamente a homogeneização socioespacial da cidade.

Carlos Nelson Ferreira dos Santos, ao defender que as intervenções urbanas deveriam focar em potencializar o que já existe, defendia que programas e projetos não ficassem presos em grandes esquemas ou planos. Mesmo que se tivesse uma ideia do que poderia vir a ocorrer, o desdobramento sempre aconteceria de forma diferente, produzindo uma síntese diferente à prevista (GONÇALVES; MARTINS, 2017). Ora, as favelas são perfeitamente capazes de se transformar em bairros plenamente integrados sem perder certos elementos da organização do espaço que lhes são característicos. Entendemos, para concluir, que as formas de atuação do Estado nas favelas não devem negar tampouco ceder às práticas informais, mas dialogar com elas, compreendendo seus limites e suas potencialidades.

REFERÊNCIAS

AL SAYYAD, N. 'A "New" way of life'. In: ROY, A.; AL SAYYAD, N. (Eds.). **Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia**. New York: Lexington Books, 2004, p. 7-33.

ARAÚJO, M. S. M. de. Regularização fundiária de favelas - imóveis alugados: o caso do programa 'Cada família um lote' no Rio de Janeiro. **Revista de Administração Municipal**, n. 195, p. 26-35, 1990.

BRUM, M. S. I. "**O povo acredita na gente**": rupturas e continuidades no movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990. 2006. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

BURGOS, M. "Dos parques proletários ao Favela-Bairro. As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro". In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (org.). **Um século de favelas**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p.25-60.

CARBONNIER, J. **Flexible droit**. Textes pour une sociologie du droit sans rigueur. Paris: LGDJ, 1971.

CAVALLIERI, P. F. "Favelas cariocas. Mudança na infraestrutura". In: IPLANRIO. **4 estudos**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Planejamento, 1985, p.18-35.

CONN, S. The squatters' rights of favelados. **Ciências Econômicas e Sociais**, n. 2, p.50-142, 1968.

DAS, V.; POOLE, D. (orgs.). **Anthropology in the margins of the state**. New Delhi; Oxford: Oxford University Press, 2004.

FAN, L.; ALTROCK, U.; APPELHANS, N. Implications of "conceded informality": The state and adaptive reuse in brownfield regeneration in Shanghai. **Urban Matters**, 16 mai. 2021. Disponível em: <https://urbanmattersjournal.com/implications-of-conceded-informality-the-state-and-adaptive-reuse-in-brownfield-regeneration-in-shanghai/>. Acesso em 30 ago. 2022.

FONTES, A.; COELHO, F. Urbanização de favelas e o projeto mutirão: solução ou problema? **Revista de Administração Municipal**, n. 192, p. 40-60, 1989.

GONÇALVES, R. S. "Da política da "contenção" à remoção: aspectos jurídicos das favelas cariocas" In: MELLO, M. A. S. et al. (org.) **Favelas cariocas: ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 253-278.

GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro**. História e Direito. Editoras Pallas e PUC-Rio: Rio de Janeiro, 2013.

GONÇALVES, R. S. Censos e favelas cariocas: evolução de um conceito censitário. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, n. 28, p.1-30, 2020.

GONÇALVES, R. S. Aspectos materiais da informalidade como recurso urbano: o caso das favelas do Rio de Janeiro. **Cadernos de Geografia**, v. 31 n. 64, jan./mar. 2021.

GONÇALVES, R. S.; MARTINS, M. M. A atualidade do pensamento de Carlos Nelson Ferreira. **Revista de Administração Municipal**, n. 298, p. 25-34, 2017.

GONÇALVES, R. S.; PESSANHA, M. T. C.; MORORÓ, G. M. Pelo direito de permanecer: mobilização política e o acesso a serviços de água e luz nas favelas cariocas no período pós-Estado Novo. **Libertas**, v.15, n. 2, p. 295-314, 2015.

GONÇALVES, R. S.; SANTOS, C. R. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 23, p. 1-21, 2021.

IPEME. Instituto de Pesquisas e Estudos de Mercado. **Favelas e favelados do DF**. Rio de Janeiro: Ipeme, 1957.

LEITÃO, G.; BARBOZA, S.; DELECAVE, J. Projeto Mutirão, Programas Favela Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro. In: XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. **Anais...** Brasília: Editora FAU-UnB, 2014.

MEUREN, W. Breves considerações sobre a lei das favelas. **Revista Forense**, n. 56, p. 462-467, 1959.

PARISSE, L. **Favelas do Rio de Janeiro**. Evolução e sentido. Rio de Janeiro: Cenpha, 1969.

PESSOA, G. Participação popular na Urbanização de Favelas (uma coletânea das principais experiências ocorridas nos últimos 30 anos nos municípios do Rio de Janeiro). 2000. **Monografia (Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano)** – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Das remoções a célula urbana**. Evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2003.

QUIROGA, A. M. "Le bidonville, ombre et miroir de la ville. Les contradictions de l'autorité dans les favelas de Rio de Janeiro". In: MONNET, J. **L'urbanisme dans les Amériques**. Paris: Karthala, 2000, p.179-196.

ROY, A. Urban informality: Toward an epistemology of planning. **Journal of the American Planning Association**, n. 71, p. 147-158, 2005.

ROY, A. Why India cannot plan its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization. **Planning Theory**, n. 8, p.76-87, 2009.

SAGMACS. Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais. "Aspectos humanos da favela carioca". **O Estado de S. Paulo**, 8 e 15 de abril de 1960, São Paulo.

SCHOON, S.; ALTROCK, U. Conceded informality. Scopes of informal urban restructuring in the Pearl River Delta. **Habitat International**, n. 43, p. 214-220, 2014.

SILVA, M. L. P. **Favelas cariocas 1930-1945**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VALLA, V. V. **Educação e favela**. Políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985. Petrópolis: Vozes, 1986.

VASCONCELLOS, R. T. de M. da C. "A luz nas favelas". In: Seminário Crise Urbana, energia e desenvolvimento alternativo: o caso do Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: luperj, 1985.

XIMENES, L. A.; JAENISCH, S. T. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. In: XVIII ENANPUR. **Anais...** Natal: ENANPUR, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>. Acesso em jul. 2022.

YIFTACHEL, O. Theoretical notes on 'Gray Cities': The coming of urban apartheid? **Planning Theory**, 8,1, 88-100, 2009.

A URBANIZAÇÃO DA FAVELA MARCÍLIO DIAS:

UM RELATO NOS "ANOS DE
TRANSIÇÃO" DA POLÍTICA
HABITACIONAL (1985-1986)

MARIA LAÍS PEREIRA DA SILVA

Maria Lais Pereira da Silva é socióloga, doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre na área de Planejamento Urbano e Regional (COPPE/UFRJ), e professora credenciada junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF).

INTRODUÇÃO

A trajetória histórica da favela Marçílio Dias insere-se numa visão de “história longa” que abrange importantes dinâmicas de ocupação do litoral norte do Rio de Janeiro. Num primeiro momento, esse local foi ocupado por núcleos de pescadores que chegaram até lá espontaneamente ou por meio de remoções forçadas. Num segundo momento, a ocupação desse local ganhou uma dinâmica mais abrangente, paralelamente à construção da Avenida Brasil no início dos anos de 1940.

Habitações, edificações e “reservas” de terrenos institucionais foram estabelecidas nesse local e, também, a implementação de aterros visando à ocupação de indústrias, galpões, depósitos, entre outros. Esse processo se desenvolveu de modo concomitante e, algumas vezes, posterior ao crescimento de assentamentos populares – em especial de favelas – e à construção de conjuntos habitacionais, em geral, nas áreas mais distantes do centro. Isto aconteceu por causa de intervenções públicas e do modo como a expansão da moradia popular na cidade se desdobrou.

A particularidade do projeto de urbanização Marçílio Dias, na história da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, prende-se a alguns aspectos. É bastante significativo o fato de essa iniciativa ter sido o único projeto do tipo “João de Barro”¹, de razoáveis dimensões, implementado na cidade. Por outro lado, nesse mesmo projeto, o Banco Nacional de Habitação (BNH) atuou em primeira linha (com equipes próprias na execução em campo) em dois momentos: no início (de fevereiro a

1 Plano Nacional de Autoconstrução/Projeto João de Barro foi lançado em abril de 1984, no qual será enquadrada a urbanização de Marçílio Dias.

setembro de 1985) e nos últimos meses da intervenção – até a extinção do próprio BNH, em novembro de 1986.

Esse contexto tem particularidades interessantes. Afinal, entre esses dois momentos houve um período (no início e no final da intervenção) em que as equipes de duas instituições estiveram atuando concomitantemente no mesmo campo: a do BNH e a do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Este último assumiu de forma integral o projeto em novembro de 1985², encerrando sua participação em 31 de outubro de 1986 – portanto, dias antes da extinção do BNH. Por fim, cabe lembrar a importante participação da Pastoral de Favelas e, em especial, o interesse do Cardeal do Rio de Janeiro na época, D. Eugênio Sales, que atuou de forma significativa junto ao Ministério do Interior (quando Mário Andreazza era ministro) para a efetivação do projeto.

Com base nesse contexto, o presente artigo relata a experiência da urbanização da favela Marcílio Dias por meio de uma narrativa que buscou reconstituir a memória de desenvolvimento desse projeto. Baseamo-nos fundamentalmente em textos e lembranças pessoais da época, e não em avaliações posteriores referenciadas a experiências mais atuais.

O texto que se segue, na verdade, constitui uma versão revisada de um artigo publicado na revista de Administração Municipal (RAM), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1987, de

2 Inicialmente, o contrato do IBAM havia sido firmado com o Departamento de Estudos e Pesquisas Aplicadas (DEPEA) do BNH. Tinha como objetivo a assessoria/consultoria técnica do projeto. Em Outubro /Novembro de 1985 novo contrato é realizado, passando para o IBAM a gestão integral do projeto. Assim, houve um momento de transição que se estendeu de agosto de 1985 a novembro do mesmo ano. Isto se repetiu nos últimos meses de 1986, já mediante um processo de possível renegociação do contrato do IBAM, no qual mais uma vez ambas as instituições estiveram em campo.

minha autoria e do arquiteto e urbanista João Sampaio (*in memoriam*).³ A revisão foi, evidentemente, de minha única responsabilidade.

Além do artigo original, foram utilizadas fontes primárias – em especial, entrevistas realizadas com moradores em 1986, na época do projeto⁴ –, além da memória da experiência obtida em campo⁵. Outras fontes primárias que constituíram um apoio substancial de consulta para a memória de Marcílio Dias foram correspondências arquivadas; além de três volumes do chamado “livro de ocorrências”, um precioso registro diário da equipe social que traduz, no detalhamento dos casos e observações, a dinâmica da vida social da favela e do projeto.

Como fontes secundárias, consultamos dois textos básicos: o relatório final de avaliação realizado pela equipe do IBAM, em novembro de 1986; e a dissertação de mestrado do sociólogo Jorge Luiz Sant’Anna dos Santos, submetida ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 1993.

-
- 3 João de Almeida Sampaio (1941-2011) deixou vastíssima contribuição tanto na área pública quanto privada. Arquiteto e urbanista, também foi Deputado Federal, Secretário de Urbanismo e Prefeito da cidade de Niterói, além de autor de inúmeros projetos, professor da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Coordenador Técnico pelo IBAM do Projeto de Urbanização da Favela Marcílio Dias. A Coordenação Geral era do arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, chefe do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (CPU/IBAM). O artigo original foi publicado na Revista RAM, n. 182, ano XXXIV, jan./março de 1987.
 - 4 As entrevistas foram realizadas por membros da equipe social, especialmente a assistente social Maria Tereza Villela de Souza e o sociólogo Jorge Sant’Anna dos Santos. A maior parte das entrevistas foi feita entre agosto e setembro de 1986. Posteriormente, Jorge Sant’Anna dos Santos fez outros enquetes entre 1992 e 1993. Não fizemos citações diretas, usando-as tão somente como referências.
 - 5 As equipes do IBAM trabalharam em campo continuamente de outubro de 1985 a final de outubro de 1986. Fiz parte da equipe, juntamente com o sociólogo Jorge Sant’Anna, durante todo o período do projeto gerenciado pelo IBAM. A totalidade dos membros da equipe – na sua maior parte também com atuação em toda a duração do projeto – está discriminada no final deste trabalho.

As demais fontes estão indicadas como citações diretas e indiretas ao longo do texto e na bibliografia ao final do artigo.

1. NOTAS HISTÓRICAS SOBRE A ORIGEM E A OCUPAÇÃO TERRITORIAL DA FAVELA: OS ANTECEDENTES DO PROJETO

Marcílio Dias localiza-se perto da Avenida Brasil, na altura do bairro da Penha, zona norte do Rio de Janeiro. Fica atrás da antiga fábrica Kelson, entre a “Escola de Marinheiros” (o conjunto de equipamentos da Marinha estabelecidos na Avenida Brasil) e os galpões do então Mercado São Sebastião (ver figura 1). Entre 1985 e 1986, Marcílio Dias era uma favela plana, que se estendia por cerca de 6 hectares. Situava-se numa espécie de “buraco”, já que o acesso da favela ao mar ficava bloqueado por conta da presença de um aterro – de nível mais alto do que a favela, impedindo o escoamento das águas pluviais e de esgoto pelas marés. Conforme será relatado mais adiante, até os anos iniciais da década de 1970, era uma favela sobre palafitas, diretamente voltada para o mar e cuja origem remonta ao final da década de 1940, com ocupação por algumas famílias de pescadores. Naqueles anos, a Marinha realizou a realocação de algumas famílias de pescadores concentradas em grande parte na Praia de Maria

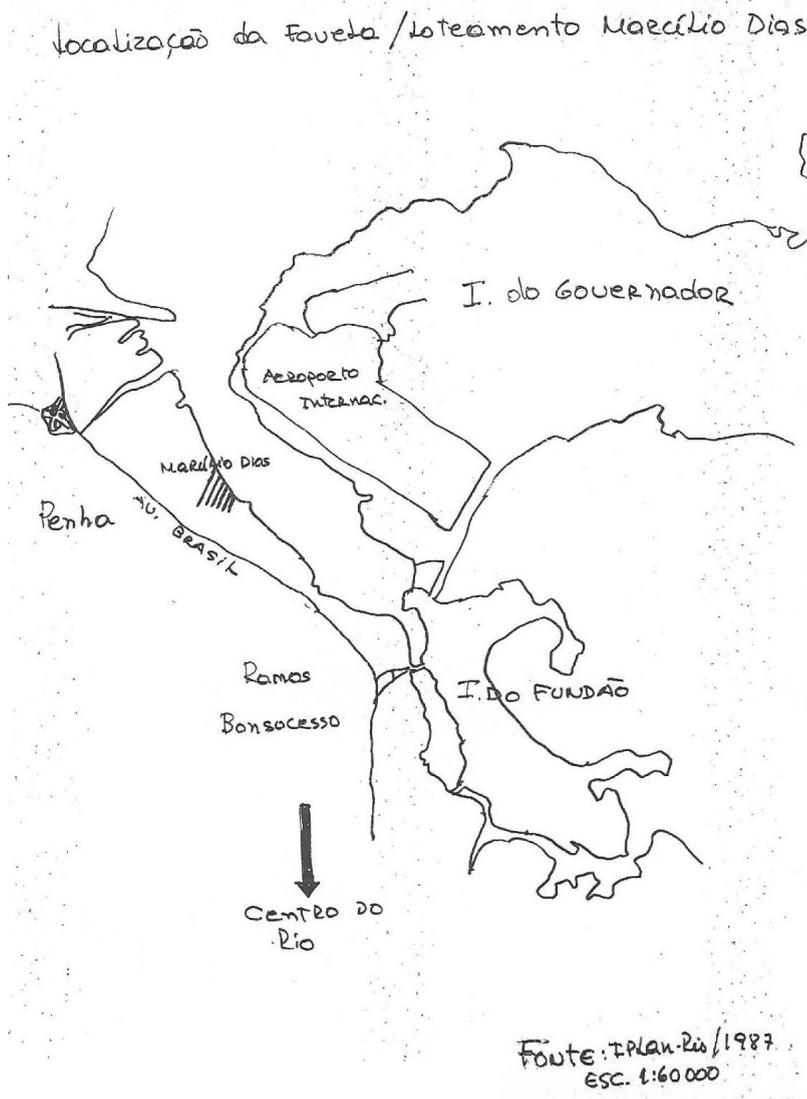
Angu⁶ – local onde os estabelecimentos militares seriam construídos. Deste modo, “autorizaram” (segundo a expressão usada em entrevistas realizadas com antigos moradores) o assentamento dessas famílias na área conhecida como “Praia da Moreninha”⁷, um pouco mais ao norte, onde hoje está a favela Marclício Dias.

A história da área, a exemplo de outras regiões do Rio de Janeiro, possui um lastro de conflitos, resistência e lutas pela permanência dos grupos sociais em seus locais de moradia. Dois conflitos ocorridos no início da década de 1960 são marcantes (inclusive na memória dos mais antigos moradores) como parte da história de resistência na área e da configuração socioespacial que o local assumiu durante os anos do projeto. Trata-se de uma situação que envolveu a remoção da favela João Cândido, no local onde ficava a fábrica Kelson, e uma outra, também relativa à fábrica e que

6 Em Maria Angu, até então, havia um antigo porto que atendia o transporte de produtos agrícolas das freguesias de Irajá, Inhaúma, e Campo Grande, por onde passava a ferrovia Rio D'Ouro (GERSON, 1965, pp. 394 a 502). Esta praia e seu porto foram “sumindo” aparentemente em etapas, uma vez que já havia sido atingida, no início dos anos de 1940, com a construção da Av. Brasil. A favela de Maria Angu consta no censo de 1948, da Prefeitura do Distrito Federal, com 41 residentes. No último dado encontrado, ainda é presente na listagem da Fundação Leão XIII em 1963, com 1.500 moradores, provavelmente computada com outras aglomerações na altura da praia de Ramos. Observe-se, inclusive, que, anteriormente, no censo do IBGE de 1950, essa favela estava associada à praia de Ramos. A remoção da favela de Maria Angu seguirá, pelo que se percebe, também por etapas, até sua remoção total em junho de 1964. A finalização completa deu-se com a destruição dos barracos remanescentes por meio de um grande incêndio. Foram removidos 413 residentes para Vila Kennedy e para um conjunto do SERFHA localizado na Av. Brasil (Jornal do Brasil, 24 de junho de 1964). As primeiras famílias de pescadores removidas para a Praia da Moreninha constituirão o núcleo inicial de Marclício Dias

7 Mesmo nos anos de 1970, em algumas listagens de favelas, aparece a denominação “Marclício Dias” ou “Moreninha”. Por exemplo, na listagem da Fundação Leão XIII, em 1963, e depois em 1976, na relação de favelas cariocas da Secretaria de Serviço Social do Estado. No ano de 1983, consta do cadastro do Instituto Pereira Passos. A favela de Maria Angu, como visto, permanece no Censo do IBGE de 1950 (associada à “praia de Ramos”), mas “some” do Censo de 1960, apesar da favela estar “de pé” até junho de 1964 (conforme indicado na nota anterior).

Figura 1. Croqui de localização da favela de Marcílio Dias, elaborado com base em mapa do IPLANRIO em 1987.



Fonte: Acervo próprio.

originou a “Vila Kelson”, parte de Marcílio Dias, mas com uma história particular.

Em inícios dos anos de 1960, as favelas de João Cândido e Marcílio Dias eram fisicamente muito próximas e possuíam fisionomias muito parecidas, tornando difícil distingui-las até mesmo em listagens oficiais da época.⁸ A favela de João Cândido foi registrada no censo de 1960 com cerca de 2.103 moradores, e incluída no bairro de Brás de Pina. Já a favela Marcílio Dias, neste mesmo censo, apresentava 873 habitantes, constando pertencer ao bairro da Penha.

Em que pese a falta de precisão (aliás justificável) dos censos, o fato é que, na mesma região, conviviam assentamentos com histórias diversas, mas submetidos a um mesmo quadro conjuntural. Essa conjuntura, no momento inicial da década de 1960, é a da “montagem” da política habitacional e industrial do governo de Carlos Lacerda, primeiro governador do recém-criado Estado da Guanabara. Foi o momento emblemático da construção dos conjuntos habitacionais e de uma “metodologia” de remoção. Foi, ainda, o momento que se seguiu à intensa industrialização do país. No caso do Rio de Janeiro, representou o momento de estímulo à instalação de indústrias na zona norte da cidade, junto à abertura – por um mercado imobiliário extremamente agressivo – de loteamentos em várias outras áreas da capital. No caso específico do litoral norte, as pressões para a instalação de indústrias foram bastante presentes, tornando vulneráveis as populações que já haviam se instalado nessas áreas.

Por outro lado, também havia um outro “lastro” que já vinha de meados de 1950, no qual se percebia um modelo de desenvolvimento trazido, de forma mais visível, por atores novos e tradicionais do campo social, em especial a Igreja. De fato, a década de 1950 e o início dos anos 1960

8 Em 1968, o IDEG refere-se à favela de “Marçílio Dias ou João Cândido”, quando esta última, na verdade, já havia sido removida.

implicaram importante transformação – entre as quais, a da estruturação e movimentação dos moradores de favelas e suas representações (LIMA, 1989). Também se aponta, nesse período, a importância do trabalho de setores ligados à Igreja Católica (em especial, a partir de 1956) com a estruturação da Cruzada S. Sebastião e a liderança do seu criador, o arcebispo auxiliar do Rio de Janeiro D. Hélder Câmara.

A Cruzada representava uma nova vertente da Igreja católica (SILVA, 2005, p. 136). Segundo Lima (1989), por meio de D. Hélder, a Cruzada parecia estar plenamente “afinada” com o pacto populista que sustentava a política partidária da segunda metade da década de 1950. Constituía, neste sentido, um núcleo de negociação e de horizonte “urbanizador” (LIMA, 1989 *apud* SILVA, 2005, p. 136-137) dada a ênfase ao trabalho nas favelas e nas questões urbanas em geral.⁹

D. Hélder tinha penetração em quase todas as áreas. Lima (1989, p. 92) explica que “a Cruzada, em determinado momento, parece ter funcionado como a “agência de implementação da política governamental para as favelas”, envolvendo campanhas de urbanização, realização de congressos, entre outros. No caso de uma verdadeira “política urbana”, esse entendimento talvez derivasse das propostas iniciais e de ação da Cruzada, que transcendia a questão de melhoria e/ou da construção de habitações. Isto é, contemplava também a questão de ampliação da infraestrutura nas favelas – por exemplo, expansão das redes de água e energia elétrica, melhoramentos dos acessos, entre outros.

À época, os terrenos na Avenida Brasil estavam em evidência (junto às favelas da zona sul do Rio) dada a expansão das favelas de uma maneira geral na cidade e do aumento dos conflitos de resistência. Conflitos estes,

9 Assinalamos a importância da Cruzada S. Sebastião e de D. Helder dado o seu envolvimento na área em que se situava Marcílio Dias. Um maior detalhamento sobre esta vertente católica, em que pese sua importância, infelizmente foge ao escopo deste artigo.

em grande parte, relacionados aos constantes deslocamentos e/ou ameaças de remoção nos assentamentos já existentes no litoral norte, em especial no início dos anos de 1960. Esse quadro de favelização e remoções foi coberto de modo extensivo pela imprensa na época.

É de se notar, inclusive, que D. Hélder promoveu estudos sobre a “situação jurídica dos terrenos das favelas lançando as bases de um verdadeiro programa governamental (...)”, entrando em contato com órgãos públicos, empresas construtoras, entre outros agentes para alavancar o projeto. Ainda em Lima (1992), esse papel desempenhado por D. Hélder fica mais claro em relação à sua preferência pelo aforamento de terrenos a serem aterrados na Avenida Brasil para a instalação de indústrias.

Outro elemento importante nesse esboço de “política urbana” relacionada aos aterros das margens da Avenida Brasil era a ênfase no binômio indústria/habitação, que perpassou, em determinados momentos, até mesmo o Governo do Estado¹⁰. O diferencial para o caso da Cruzada, aparentemente, era de que as habitações (conjuntos) a serem construídas estariam próximas aos empregos e às localizações anteriores dos assentamentos. Assim como haveria melhorias urbanizadoras nas favelas para “transformá-las em bairros” (SILVA, 2005). Outro aspecto enfatizado na época era a possibilidade de comercialização desses loteamentos, revertendo o valor obtido para as melhorias e construção de habitações sociais pela Cruzada, articulada aos órgãos da Prefeitura (como o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas – SERFHA) (idem). De fato,

as favelas da Av. Brasil, nos subúrbios da Leopoldina juntamente com a favela da Praia do Pinto, seriam prioridades para a “urbanização imediata” (...). Estas fariam parte, inclusive, de

10 Esta ideia já aparece nos últimos anos do Rio de Janeiro como capital federal. É enfatizada como bandeira/*slogan* na gestão do primeiro governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda (gestão 1960-1965) (SILVA, 2005).

um plano de “autofinanciamento” em que a ideia seria aterrar os mangues e vender os aterros para financiar a campanha de urbanização. Este plano seria feito de acordo com a União (dona dos terrenos) e o presidente da República determinaria a ligação ferroviária da Leopoldina “de Vigário Geral para os aterros da Cruzada”. O prefeito Negrão de Lima, por sua vez, “afirma que irá integrar os aterros à nova zona industrial” (SILVA, 2005, p. 138).

Conforme visto anteriormente, para D. Hélder (em especial), a solução passava pela questão fundiária, aproximando-se de iniciativas que surgiam na Câmara de Vereadores. Na proposta mais geral, tentava-se articular habitação, transporte e desenvolvimento econômico. O desenvolvimento e perduração desse quadro dependia de condições políticas sobre as quais repousava o “pacto populista”, rompido parcialmente no início dos anos de 1960. Entretanto, a presença da Igreja permaneceu na área, com atribuição de propriedade dos terrenos, por alguns moradores, à Cruzada¹¹.

Os anos de 1960 foram bastante conflituosos, nos quais foram registrados embates e ações de resistência devido ao quadro geral da montagem de uma verdadeira política de remoção e conflitos pontuais em relação à fábrica Kelson,¹² envolvendo a favela de João Cândido (até

11 E não só. Em levantamento realizado em 1963, a Fundação Leão XIII assinala que o terreno das favelas João Cândido e Marcílio Dias eram particulares, isto é, pertencentes à Cruzada S. Sebastião.

12 Jorge Sant’Anna Santos (1993), em sua dissertação, relata com maiores detalhes esses conflitos. Baseado também nas entrevistas, há, por parte de antigos moradores, a memória dos embates ocorridos.

1964) e Marcílio Dias (por volta de 1969)¹³. No caso da remoção de João Cândido, tratava-se de liberar espaço para a construção de estabelecimentos da empresa no terreno da favela. Na verdade, a pressão sobre essa favela, cujas lideranças pareciam ter intensa participação no quadro político¹⁴, tornou-se insuportável, consumando-se a remoção total em 1964, já na Ditadura Militar.

Quanto à área onde se localizava Marcílio Dias, a fábrica ambicionava possuir uma parte do terreno para ampliação de seus galpões. Neste caso, em face da intensa resistência dos moradores, abriu-se um espaço para a negociação. Supõe-se que o fato dessa favela ter sido originada a partir de uma “autorização da Marinha”, juntamente com a atuação firme dos moradores, tenha sido decisivo para explicar tal “brecha” para negociação. O fato é que o terreno foi cedido em troca da construção na favela, pela empresa, de 60 casas de madeira para abrigar as famílias desalojadas. Estas receberam a isenção do pagamento da água e da luz (que seria pago pela empresa), tornando-se um bairro da favela chamado de “Vila Kelson”, um local particular dentro de Marcílio Dias.

13 É interessante observar que João Cândido, conhecido como o “almirante negro”, foi o marinheiro que liderou, em 1910, a Revolta da Chibata, motim deflagrado a bordo de navios da marinha contra os castigos corporais e as péssimas condições de trabalho dos marinheiros. João Cândido foi, durante décadas, execrado pela Marinha. Ao ser preso, perdeu tudo – inclusive a pensão a que tinha direito, vivendo na miséria até a sua reabilitação (MOREL, 1979) que se deu somente em 2008. Marcílio Dias, por sua vez, foi considerado um herói pela Marinha, constituindo um de seus patronos. A favela de João Cândido foi removida integralmente em 1964. A favela de Marcílio Dias, apesar de ter estado na lista de remoções da CHISAM, acabou permanecendo.

14 Em 1956, a representação da favela João Cândido integrava, até mesmo, comissões de caráter mais nacional. É exemplo a “Comissão Permanente de luta pelo Congelamento dos preços e Contra a Carestia”, mobilização que tinha na sua composição “além dos sindicatos, organizações de estudantes femininas, o Movimento contra a Carestia, a União dos Ex-combatentes e Representantes das Favelas da Rocinha, Borel, União, Juramento, Parque Proletário da Penha, Alemão e Esqueleto” (COELHO, 1996, p. 114).

Nessas lutas, a liderança era ainda basicamente constituída pelos pescadores que se consideravam os fundadores da favela. Bastante combativos, os pescadores estavam articulados ao Padre Artola, cuja ação envolvia praticamente todos os núcleos dos bairros no entorno, como Penha e Brás de Pina.¹⁵ Nos anos que se seguiram, embora os pescadores tenham permanecido como um grupo social bastante significativo e importante, começaram a surgir e atuar novas lideranças que se destacariam nos anos finais da década de 1970. De fato, após um longo período de domínio de uma antiga liderança à frente da Associação, houve uma renovação no Centro Social Marcílio Dias que, de certa forma, impôs outras dinâmicas de atuação. Entre elas, acentuou-se a relação com a Igreja Católica, já agora através da Pastoral de Favelas. O presidente da Associação e o vice que assumiram o Centro Social nesses anos eram agentes da Pastoral, marcando maior presença nos caminhos da favela e no projeto que seria aí desenvolvido.

Observe-se que, nos anos finais de 1970 e no início da década de 1980, o quadro político se transformou com indícios de que o país rumava à redemocratização. “Novos ares políticos” se faziam sentir ao lado de uma contundente crise econômica que provocou mudanças nas instituições – entre elas, transformações na política habitacional nacional, com relação às favelas.

Por outro lado, a orla norte, em especial a que se estende da Ponta do Caju a Marcílio Dias, teve grande valorização como área para indústrias. As vantagens locacionais eram a proximidade e a facilidade de acesso ao Centro do Rio pela Avenida Brasil, estabelecendo a ligação com o restante do então Estado da Guanabara, o interior em geral e o grande centro de São Paulo, por meio da Rodovia Presidente Dutra. A pressão e a disputa por essa área, portanto, intensificou-se nos anos de 1970.

15 Padre José Sanz Artola. Para a ação deste padre, em especial no projeto de urbanização de Brás de Pina, vide C. N. F. dos Santos (1981).

Nesses anos, os moradores de Marcílio Dias passaram a enfrentar outros desafios. Em 1978, com a finalidade de comercializar um loteamento industrial, o estaleiro EMAQ bloqueou o acesso à favela ao colocar um aterro entre esta e o mar que chegava até a porta dos moradores. Deste modo, rompia-se a relação dos moradores com o mar; devido a isso, os pescadores tiveram de deslocar barcos e atividades para locais distantes de suas residências, envolvendo sérias implicações nas possibilidades de sua sobrevivência.

Jorge Sant’Anna (1993), baseado nos vários depoimentos dos entrevistados, enfatizou as dificuldades não só dos pescadores com seus equipamentos, bem como das mulheres marisqueiras, que também tiveram o seu trabalho desafiado¹⁶. Além disso, as condições ambientais da favela pioraram sensivelmente: lixo e detritos se acumularam nas águas paradas, sem possibilidade de escoamento para águas pluviais e esgoto, agravando sobremaneira a situação com as enchentes de águas pútridas. Áreas da favela passaram a ficar permanentemente alagadas (mesmo dentro de algumas casas) – especialmente a “franja”, ou seja, a parte do aglomerado que passa a ter o aterro à sua porta.

A reação dos moradores foi imediata. Conforme visto, a favela já tinha uma tradição de organização comunitária bastante forte e suas lideranças possuíam contato próximo com setores da Igreja, especialmente a Pastoral de Favelas.¹⁷ Consequentemente, o espaço da favela tornou-se,

16 Quase todos os que trabalham numa relação direta com o mar veem seu deslocamento diário dificultado pela distância que agora existe.

17 Nos anos anteriores, padres, e leigos católicos já vinham reunindo-se com grupos de favelados, num momento de transformações na Igreja Católica, em que surgem as Comunidades Eclesiais de Base, a atuação da Ação Católica Operária, e eventualmente o que seria a Pastoral das favelas. O trabalho é inicialmente baseado na assessoria jurídica junto às favelas, em especial nos casos de permanência versus remoção, obtendo-se várias vitórias, inclusive o importante desenlace, em 1977, contra a remoção na favela do Vidigal (BRUM, 2005).

mais uma vez, uma área de luta com vários conflitos entre moradores e os “engenheiros da EMAQ”. Esse conflito transformou-se num processo judicial com o assessoramento da Pastoral¹⁸, levando a uma ação desapropriatória do terreno em 1982.

Por sua vez, a desapropriação e a compra do terreno foi efetivada no ano seguinte. Cabe observar que esse desenlace resultou, entre outros fatores, da ação da Pastoral. Ela participou das várias negociações empreendidas com a intervenção – inclusive, do então cardeal arcebispo do Rio de Janeiro na época, D. Eugênio Sales, próximo ao Ministro do Interior, Mário Andreazza – e, portanto, com ampla influência no BNH.

O resultado dessas negociações, além da proposta de desapropriação dos aterros em favor do BNH, foi a inclusão da favela nos programas habitacionais deste órgão, mais especificamente no PROMORAR,¹⁹ lançado com o “Projeto Rio”. Desde 1979, o “Projeto Rio” se desenvolvia na área constituída pelas favelas da área da Maré. A alta visibilidade do PROMORAR resultava de vários fatores. Tratava-se de uma intervenção de grandes dimensões para a época e que se localizava, praticamente, “ao lado” do Centro do Rio e no caminho do aeroporto internacional.

Estimava-se que o projeto impactaria cerca de 70.000 moradores distribuídos por seis favelas. Buscava-se a eliminação da orla constituída de palafitas, que seriam removidas para um conjunto contíguo (a “Vila do João”), e a urbanização das áreas “consolidadas” das favelas. A importância e o peso desse projeto – lançado em 1979 – relacionava-se, entre outros fatores, à questão política, sendo uma iniciativa para a visibilidade de uma possível candidatura do ministro Mário Andreazza à

18 Segundo Sant’Anna, os pescadores buscaram inicialmente o auxílio do advogado da Colônia a qual eram filiados, a Z-11, mas sem sucesso (SANTOS, 1993).

19 Era o novo Programa do BNH, operacionalizado pela Carteira de Erradicação da Sub-habitação, presente inicialmente em Marcílio Dias.

Presidência da República. Também se relacionava a questões urbanas e econômicas consubstanciadas neste novo programa, apresentando uma série de inovações.²⁰

Logo, pode-se dizer que a integração relativamente tardia de Marcílio Dias ao PROMORAR foi um resultado “natural”, quase que “por acréscimo”: Marcílio Dias representava uma certa continuidade geográfica da área da Maré, situando-se a alguns quilômetros do Projeto Rio – não obstante a presença das instalações da Marinha, que interrompiam a continuidade desse tecido urbano. Por outro lado, sua integração – embora posterior ao lançamento – no PROMORAR só acentuaria a visibilidade política e seria facilitada por uma experiência já em andamento.

2. O PROJETO

O BNH já estava de posse do terreno desde 1982, tendo contratado duas firmas para adaptar o perfil do loteamento de industrial para residencial e para projetar a infraestrutura.²¹ Porém, a ação concreta junto aos moradores ainda demorava, e esta demora na realização de um projeto de urbanização acarretou, neste caso, não só uma progressiva e dramática

20 O PROMORAR pode ser considerado uma mudança substancial nos programas de atendimento à baixa renda. Entre as inovações, estava a possibilidade de urbanização das favelas, eliminando-se o termo “remoção” (em parte substituído por remanejamento, transferência, etc.). Acentua-se que, em face dessa necessidade, terrenos para construção local ou próxima seriam buscados. Por outro lado, volta-se novamente o foco para uma faixa de renda abaixo de três salários-mínimos. E, ao menos nas intenções, a consideração das prefeituras como agentes importantes.

21 É interessante acentuar, mais uma vez, a importância da atuação da Igreja Católica no encaminhamento e eventual resolução da questão fundiária. De fato, entre os anos 1950 e 1960, conforme visto, a Cruzada já assumia, de certa forma, a questão do destino dos aterros na área. No final dos anos de 1970, por sua vez, a Pastoral teve ação decisiva no processo jurídico para a desapropriação da área em favor de um projeto de urbanização, permanecendo como um dos atores principais na ação de urbanização através de seus agentes na Associação de Moradores. A sua ação será permanente durante a implementação do projeto, além da atuação jurídica.

piora na situação econômica e ambiental dos moradores, impedidos de melhorar e/ou modificar suas casas, bem como levou a uma certa descrença na possibilidade de efetivação do projeto. Isso iria repercutir mais tarde no desgaste e cansaço de moradores e lideranças, conforme aparece nas entrevistas feitas com eles e nas avaliações realizadas pelas equipes.

Após sucessivas gestões, em 1984 o desenho do projeto tomou proporções mais estratégicas. Naquele ano, foi lançado o “Plano de Autoajuda /Projeto João de Barro” no âmbito do PROMORAR. Nessa ocasião, o “Mutirão” foi incorporado como alternativa à construção de forma tradicional, de conjuntos habitacionais, juntamente com o discurso da “participação comunitária”. É de se notar que a iniciativa representava uma tentativa de incorporação mais abrangente de experiências pontuais no sistema do BNH que vinham se processando tanto no âmbito do BNH como fora dele.²² Além disso, uma das justificativas levantadas para a implantação do projeto era de que poderia representar uma alta redução no custo da mão de obra. O lado positivo é que isso permitiria consequentemente a redução do custo das prestações a serem pagas pelos mutuários.

Cabe ainda observar que, além de negociações e contratos com consultorias para a montagem do desenho técnico do projeto, prosseguiram de forma mais intensa contatos e relações com a Associação de Moradores. É importante assinalar que, em correspondência de março de 1984, após duas reuniões dos moradores com o Centro Social, foi encaminhada

22 Trata-se de temas que já vinham sendo debatidos e demandados por movimentos sociais, academia, e técnicos até mesmo dentro do BNH – como relata Jorge Sant’Anna dos Santos (1993), entre outros autores. De fato, o BNH e a CEHAB-PE realizaram um seminário no Recife o qual, no documento final que consolida as diretrizes gerais, propuseram que a autoconstrução “recebesse o tratamento de uma política pública” em nível nacional. Nesse seminário, foram apresentadas experiências de mutirão, “algumas delas no âmbito do PROMORAR” (SANTOS, 1993, p. 33-34).

ao gerente da CESHE²³ uma carta-ofício indicando a aprovação pelos moradores da proposta de “construção das casas em sistema de mutirão pago pelo BNH, e também o mutirão a ser feito aos sábados e domingos”.

Além disso, o conteúdo da correspondência observava que “existem muitos profissionais que poderão ser contratados, pois estão desempregados” e finaliza dizendo que “esperamos que este trabalho se inicie o mais rápido possível.” Acoplada à correspondência, vinha a proposta da comunidade elencando pontos extremamente objetivos, estipulando exatamente quais eram as demandas dos moradores²⁴. Entre as reivindicações, era de especial interesse aquelas que aceitavam trabalhar aos sábados e domingos no mutirão, desde que tivessem a contrapartida de redução de 20% no custo da casa; a que demandava estrutura para dois andares; e aquela relativa aos imóveis dos birosqueiros: comércio em baixo e moradia em cima. No desenvolvimento da implementação do projeto, esses pontos constituíram temas de conflitos e desentendimentos entre o BNH e os moradores, conforme citado por vários entrevistados. Mais adiante, será retomado esse aspecto, uma vez que tem referência direta

23 Correspondência de 13 de março de 1984, constante de dossiê extraído do processo 28918/002242/84, encaminhado pelo BNH para a equipe do IBAM. Várias correspondências internas fazem parte deste mesmo dossiê, que contém o diagnóstico realizado pela Hidroconsult em outubro de 1984 como principal conteúdo. Ele atendeu ao contrato firmado pela empresa com o BNH, visando à implantação do projeto com base numa caracterização das condições para a implantação das edificações e da infraestrutura urbana.

24 "1) casas não geminadas; 2) Um terreno com 96 metros quadrados, sendo 8 m de frente e 12 de fundos; 3) pagarmos só 10% do salário-mínimo, sem juros nem correção monetária; 4) construção de escola, creche e uma igreja; 5) posto médico; 6) casas com o mínimo de quarto, sala, cozinha e banheiro; 7) um galpão para os pescadores; 8) construção da sede da associação de moradores; 9) linha de ônibus; 10) quadra de esportes em geral; 11) **proposta dos moradores para trabalhar sábados e domingos, em sistema de mutirão, com assessoria técnica do BNH e Pastoral de favelas, sendo que o BNH diminua 20% o custo da casa;** 12) casa com estrutura para 2 andares; 13) que as casas dos birosqueiros seja moradia em cima e comércio em baixo." (Grifos meus).

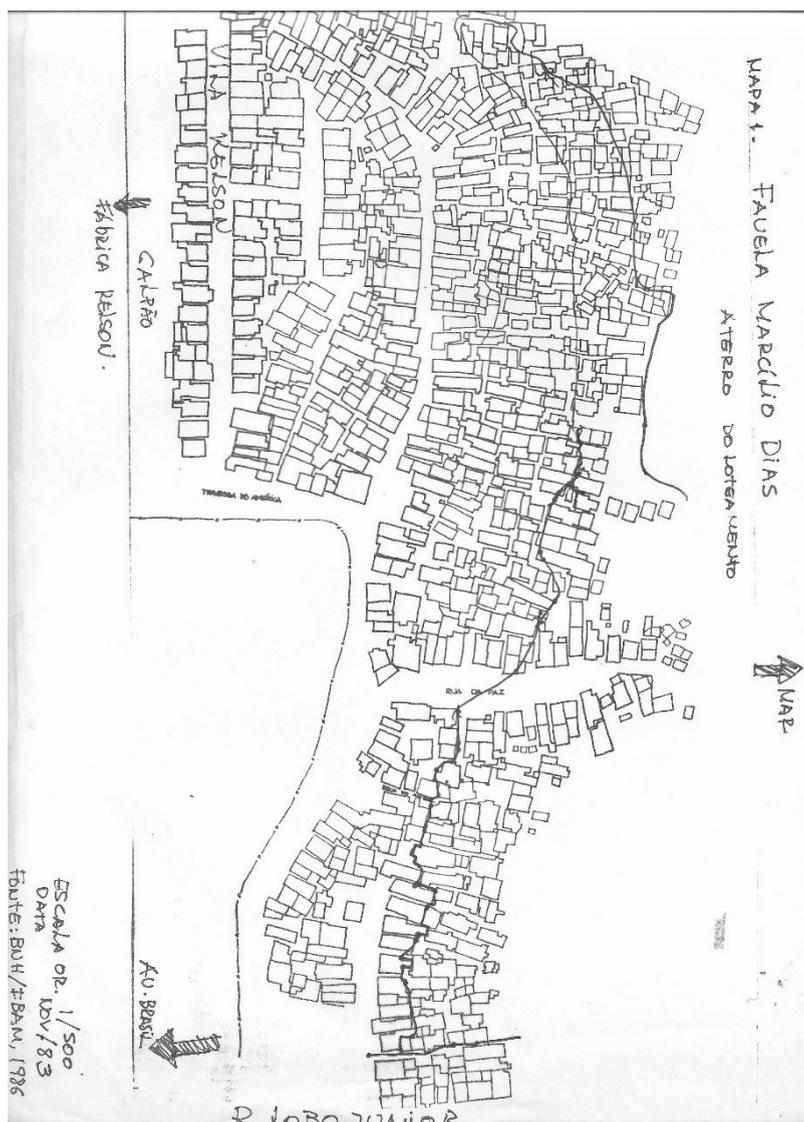
com a forma como foi montado o canteiro de obras já no período do IBAM.

Os estudos técnicos realizados definiram a área do aterro, a decisão de utilizar radiês para a estrutura das casas, o número possível de lotes (1.002) e o início da obra com “quadras experimentais”, que seriam basicamente construídas através do mutirão. A complementação do aterro avançaria sobre o que se chamou a “franja” da favela. Ou seja, para a construção das quadras necessárias, parte da favela teria que sair antes da construção. Isto implicaria uma verdadeira “operação de guerra” em que, ao mesmo tempo, haveria a obra do aterro avançando sobre as casas existentes, o preparo do loteamento com os radiês, o mutirão de construção das unidades propriamente ditas e o remanejamento das famílias desta área. Acentue-se, mais uma vez, que a intervenção se dava sobre uma área alagada, com precaríssimas condições de moradia (ver figura 2).

Precedentes ao deslanche da obra, foram realizados dois cadastramentos (mais completos) envolvendo, ainda, uma espécie de sondagem sobre a preferência da população com relação ao mutirão com a alternativa de “autoajuda”. Segundo os dados do relatório do BNH repassado ao IBAM, os moradores teriam preferido o mutirão, definindo a predominância desse regime nas quadras experimentais.²⁵

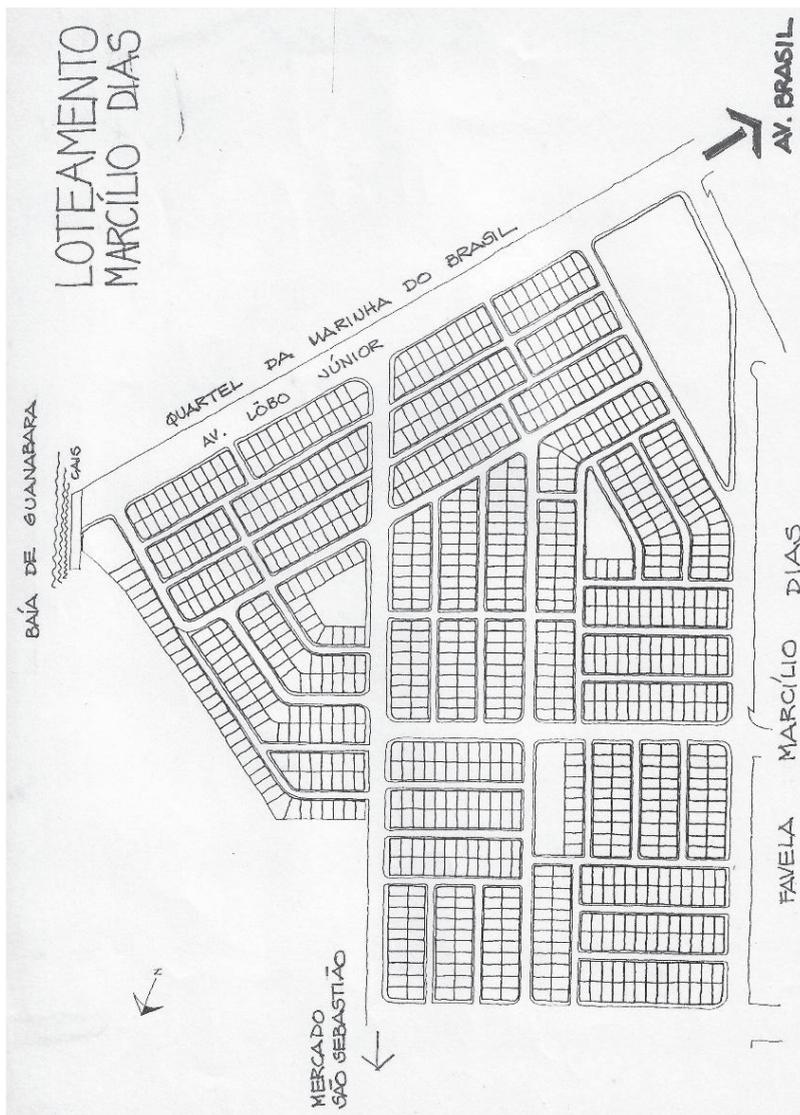
25 Em alguns documentos internos (especialmente da equipe social do IBAM), há uma crítica quanto ao questionário utilizado, que teria de alguma forma “induzido” respostas. Porém, de fato, como assinalado no texto acima, parecia haver, de início, por parte da população, uma preferência pelo mutirão, especialmente tendo em vista famílias sem condição econômica para contratar ajuda (que era comum no caso de serviços mais especializados), ou pessoas sozinhas, com condições especiais etc.

Figura 2. Mapa da favela de Marclio Dias, elaborado pelo IBAM em 1986.



Fonte: Acervo próprio.

Figura 3. Mapa do loteamento Marcílio Dias elaborado pelo BNH.



Fonte: Acervo próprio.

Em 1984, foi realizado o último cadastramento. Foram registradas 888 famílias e 753 barracos²⁶. No relatório elaborado pela equipe do Banco, foi apontado que quase a metade dos moradores recebia até dois salários-mínimos. Os chefes de família trabalhavam nas indústrias relativamente próximas e no mercado São Sebastião como assalariados (45%) ou biscateiros (25%) nos arredores; os pescadores, maioria absoluta na origem da aglomeração, somavam, à época, 120 famílias, o que representava pouco menos de 20% do total das famílias cadastradas. Continuavam, entretanto, sendo um grupamento forte e significativo no contexto local.

O loteamento foi finalmente previsto com 1.002 lotes, considerando uma reserva para o crescimento das famílias e a eventualidade de erros de cadastramento (ver figura 3). Finalmente, em fevereiro de 1985, foi iniciado o projeto habitacional integrado ao “Projeto João de Barro” de autoconstrução. O BNH, fugindo ao seu procedimento habitual, atuou em primeira linha, mantendo em campo uma equipe de técnicos da área de engenharia e arquitetura e técnicos sociais. Estabeleceu uma central de materiais e passou a promover a construção das primeiras quadras sob a forma de mutirão.

A obra foi iniciada em fevereiro de 1985. Entretanto, já nos primeiros dias, problemas começaram a surgir. Percebeu-se que os mecanismos burocráticos não tinham a agilidade suficiente para operacionalizar esse tipo de atividade. Assim como as equipes não tinham autonomia necessária para decidir – em campo – as formas de superar os problemas. Aconteceram ainda desentendimentos entre as próprias equipes do

26 As informações sobre o cadastro são de relatórios e dados do BNH repassados ao IBAM; foram registrados no relatório final de avaliação do IBAM.

BNH quanto à postura e direcionamento do projeto²⁷. A população, que combatia pelo seu direito de morar havia muitos anos, estava impaciente e desgastada, com suas condições de vida cada vez piores na favela. Os desentendimentos se sucediam, inclusive pela forma de estruturação do canteiro e abordagem adotada em relação aos moradores. Estes recebiam uma espécie de “cartão de ponto” e havia um “regulamento” estabelecendo o número de horas que deveriam ser trabalhadas. O controle foi dado aos “representantes de quadra”, que seriam responsáveis pelo andamento do serviço. As insatisfações, em condições tão precárias, se avolumavam não só pelas falhas no fornecimento de material, o que “parava” a obra, como pelos vários atritos que ocorriam entre os próprios moradores, e entre estes com as equipes do BNH.

A própria coordenação do projeto passou a sugerir a entrada de uma instituição que pudesse agilizar a obra e que tivesse autonomia e experiência suficientes para cumprir os compromissos. Nesta ocasião, o IBAM foi convidado a juntar-se.

3. A ENTRADA DO IBAM NO PROJETO

Inicialmente contratado pelo Departamento de Pesquisas e Estudos Aplicados (DEPEA) do BNH para assessoria técnica ao projeto, a equipe do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas (CPU) do IBAM iniciou, em julho de 1985, os primeiros contatos em campo para um levantamento da situação. Nesse meio tempo, o acordo com o DEPEA/BNH foi

27 Note-se que a primeira anotação no “livro de ocorrências” (iniciado em 22 de agosto de 1985) contém uma crítica da equipe social do BNH contra a sua própria equipe técnica. O “livro” é uma espécie de diário de campo estabelecido pela equipe social do IBAM, que já se encontrava na área para familiarizar-se com o projeto. Nesse momento, a ação do IBAM ainda era de assessoria e consultoria técnica. Assim, aquele documento chegou a explicitar os desentendimentos entre as próprias equipes técnicas do BNH em campo.

desdobrado para os setores do Banco diretamente encarregados da obra – em especial, o Departamento de Engenharia (DEGEN),²⁸ mudando assim os objetivos iniciais. Logo, o CPU passaria a gerenciar todo o projeto, iniciando-se um período de transição com o início de familiarização das equipes com o projeto. Entre outubro e novembro de 1985, o IBAM assumiu totalmente a administração de Marcílio Dias.

Quando se iniciou o trabalho, já havia 11 quadras em construção – correspondendo a cerca de 200 casas (metade em fase de alvenaria e o restante em cobertura). Três destas 11 quadras estavam sendo edificadas em regime de mutirão e as demais por autoajuda. O mutirão, aliás, na forma como vinha sendo desenvolvido, estava sendo contestado pelos próprios integrantes, entre os quais muitos deles decidiram passar a construir por autoajuda. Cada família queria assumir a construção de sua própria casa. Esse impasse fez com que as obras ficassem praticamente paradas.

A pressão para retomá-las num ritmo mais intenso era forte: já havia 17 famílias morando no loteamento, em casas ainda inacabadas, devido ao medo causado pelas fortes chuvas que haviam caído recentemente e a ameaça de novos temporais. Quando começava a chover, as famílias saíam de suas casas em estado de pânico, buscando abrigar-se no aterro, enquanto algumas tentavam “acampar” nos radiês já prontos.

A avaliação então realizada levou à proposta de um novo esquema operacional, tendo em vista a escala do projeto (cerca de 1.000 unidades) e as peculiaridades da obra: autoconstrução significando mão de obra não treinada, com estratégias e padrões de vida variados. Assim, a equipe técnica considerou o projeto não como uma grande unidade de produção, com os participantes organizados como se fossem empregados de uma construtora, com horários, funções e regulamentos rígidos. Mas, sim, como um canteiro de mil pequenas unidades de produção em que a tônica

28 Estava também em campo a CESHE, especialmente a sua equipe de serviço social.

seria tentar acoplar a flexibilidade a um controle estrito na distribuição e circulação de materiais.

Desse modo, a Central foi montada como uma “loja de materiais”. Como tal, diariamente, saía um caminhão que, fazendo várias viagens, levaria todo o material que seus “fregueses” eventualmente necessitassem, entregando-o em cada lote. No caso de tijolos e cimento, a distribuição era regular e automática. Os demais materiais seriam “encomendados” com uma antecedência de 24 horas pelos moradores, que os receberiam conforme a sua conveniência. O material para as instalações elétricas e hidráulicas, por exemplo, foi distribuído em *kits* completos. Já a retirada de areia e saibro seria de responsabilidade do morador, que deveria apanhá-los na Central.

As ferramentas básicas (colher de pedreiro, prumo, nível, metro, pá, enxada, entre outras) foram entregues aos moradores a partir de um cálculo em que se verificou a viabilidade financeira (negociada com o BNH) e adequação de tal procedimento. Buscou-se, neste sentido, minorar as constantes denúncias de furtos de ferramentas, por exemplo. Quanto às demais (carrinho de mão, máquina de furar, entre outras), manteve-se o esquema anterior de empréstimo.

O controle, nessa operação toda, era realizado por meio da utilização de um crachá entregue ao morador quando liberada a quadra para construção. Esse crachá, além de guardar os dados de identificação do morador (quadra, lote e número cadastral, por exemplo), funcionava como um “cartão de crédito”: era preciso apresentá-lo para efetivar, no talão de entrega, o fornecimento e o lançamento das quantidades e tipos de materiais necessários.

Assim, tanto o fornecedor como o participante tinham garantidos os seus direitos. Isto representou uma mudança radical: não se controlava mais, como anteriormente, as “horas de trabalho” – algo praticamente

impossível numa população que trabalhava em horários variados e que se dedicava a uma diversidade de ocupações. Por outro lado, no esquema anterior, mediante o uso de “cartão de ponto”, a semelhança ao modo de trabalho como em uma empresa levava muitas pessoas ao entendimento de que receberiam honorários pelas horas trabalhadas, inclusive as horas “extras” – segundo dados coletados pelas entrevistas realizadas.

Outra inovação introduzida dizia respeito ao tipo de profissional a trabalhar no canteiro. Neste caso, foram contratados, além da equipe técnica (a mínima possível), profissionais pedreiros, carpinteiros, eletricitas, entre outros, de modo que pudessem orientar os moradores e, assim, ajudá-los nas fases mais especializadas da obra. A maioria desses profissionais era originária da própria favela. Portanto, não ficaria apenas a cargo do morador pagar algum profissional. Muitos, entretanto, pagavam a outra pessoa para adiantar a sua obra. Esses profissionais, a critério de análise de cada caso, ajudariam (ou mesmo construiriam as casas inteiras) quem não tivesse qualquer possibilidade de se dedicar a esse trabalho.

A equipe social, por sua vez, definiu como um dos principais pressupostos de atuação, desenvolver suas atividades sempre em consonância com a Associação de Moradores (Centro Social Marcílio Dias), entendendo ser esta a representação oficial dos favelados. Neste sentido, houve o registro de reuniões quase semanais em que não só problemas gerais eram discutidos, como se decidia – em geral a associação – as questões de cadastro que surgiam sem parar. Por outro lado, procurava-se promover e garantir o espaço necessário para o relacionamento entre os diferentes grupos de moradores e a Associação, com as próprias equipes do IBAM e setores do BNH, no sentido de resolver conflitos e negociar as questões que surgissem.

Outro pressuposto foi tentar delegar a ação, sempre que possível, às representações da população: fosse a Associação de Moradores, fossem os

“representantes de quadra”, ou a “operativa” (uma forma de cooperativa) dos pescadores. Aliás, na última fase da presença do IBAM no projeto, a equipe estava já discutindo com a população uma outra forma de representação, substituindo o representante da quadra pelo da rua, uma vez que se trabalhava num bairro praticamente construído, em que a rua assumia seu papel “urbano” como tal.

A solução das questões problemáticas encontradas (por exemplo, famílias inscritas em duas quadras, número de inscritos superior ao de lotes, incompatibilidade entre os registros, além de impasses relativos a comerciantes, pescadores e comunidades religiosas) se deu através da análise de cada caso. Outros impasses foram resolvidos por meio de decisões tomadas em conjunto com a Associação de Moradores. Na verdade, o Centro Social tomava a decisão sobre os casos mais problemáticos – isto é, sobre os casos que “fugiam à regra”. Isto representava, muitas das vezes, uma questão difícil a ser resolvida pela Associação de Moradores, principalmente no tocante a decisões que envolvessem famílias conhecidas, por exemplo. Além disso, é válido dizer que nem sempre se “navegava em águas calmas”: à medida que avançava o projeto, também surgiam novos problemas – alguns bastante complexos, como o de abrigar famílias assentadas em áreas sujeitas à demolição futura (para complementar o loteamento com aterro e construção de novos radiês).

O apoio direto à obra se deu através de um acompanhamento da transferência das famílias para o loteamento e de uma assessoria que avaliava as dificuldades na construção da moradia. Neste último caso, soluções coletivas – a exemplo dos “mutirões” – foram evocadas para determinadas situações, enquanto em outras quadras soluções foram tomadas espontaneamente.

4. ALGUMAS QUESTÕES DO DIA A DIA

O trabalho no canteiro se desenvolvia da seguinte forma: uma vez autorizada a “liberação da quadra” pelo planejamento da obra, a equipe social convocava uma reunião com os moradores inscritos. Nessa reunião, os técnicos de ambos os setores estavam presentes. O mecanismo de feitura da obra era explicado aos moradores, que, por sua vez, recebiam um material instrutivo a respeito (cartilhas e informações gerais). Os lotes eram sorteados. Nesse momento, muitas vezes os comerciantes reivindicavam aos vizinhos os lotes de esquina, enquanto estes costumavam ser preteridos pelos moradores que não possuísem comércio. As justificativas eram as mais variadas: lotes de esquina são mais devassados, trazem “problema [de segurança] às crianças”, entre outras. Em alguns casos, nas esquinas havia casas geminadas muito pouco aceitas pelos moradores (aliás, nada aceitas conforme visto na proposta inicial do BNH). Em geral, porém, não houve grandes conflitos a respeito. Os problemas giravam principalmente em torno da reivindicação de comerciantes e igrejas para que estes tivessem dois lotes.

Numa segunda etapa, após o sorteio, era comum um certo rearranjo: trocava-se de lote, negociava-se a vizinhança. Uma vez que tudo ficasse assentado (pelo menos por enquanto), os moradores escolheriam o tipo de planta para sua casa. Eram quatro, com um ou dois quartos. A planta preferida era a de dois quartos, com tamanhos diferentes. Com a determinação da planta, o morador assinava o seu crachá e podia trazer também (neste dia ou mais tarde) outra pessoa de sua confiança para assinar como corresponsável pela obra.

Na primeira proposta levada adiante, apenas o proprietário registrava a sua assinatura, entregando o material a qualquer um que portasse o cartão. A medida visava a dar o máximo de flexibilidade à operação.

Ocorreram, entretanto, alguns problemas ligados à perda do cartão e troca de identidades. Por causa disso, optou-se por definir previamente quem – além do cadastrado – poderia receber o material em seu nome.

Uma vez iniciada a construção, existia comumente a possibilidade de as obras atrasarem ou paralisarem. Além dos inúmeros problemas de fornecedores de material e das situações já previamente detectadas de pessoas sozinhas sem condições econômicas e/ou físicas de seguir adiante, observou-se que uma parte avançava a construção, porém sem finalizar o núcleo essencial. Ou seja, mudavam a planta, ampliavam a casa, construíam um muro, mas ficavam sem “fôlego” para torná-la habitável de imediato. Esse tipo de procedimento poderia ter implicações sérias, especialmente quando foram reiniciadas as obras de aterro para a construção das últimas quadras. Neste caso, a permanência do morador na favela afetava diretamente a possibilidade da saída de outros.

No mesmo caso, incluíam-se os moradores que, mesmo tendo as casas prontas, não se mudavam enquanto a “luz da Light” não fosse estabelecida. Ou, mesmo, que não se mudavam enquanto os acabamentos estivessem ainda pendentes. Havia aqueles também que tentavam “negociar” a sua saída da favela com a obtenção de algumas vantagens a mais. De um modo geral, à medida que os moradores saíssem, deveriam demolir os seus barracos (ver figura 4).

Figura 4. Favela de Marçílio Dias com casas demolidas e remanescentes.



Fonte: Acervo próprio.

Figura 5. Favela de Marçílio Dias com casas demolidas e remanescentes.



Fonte: Acervo próprio.

Nesse momento, houve comportamentos peculiares. Por exemplo, muitos barracos permaneceram de pé, já que a mudança da família frequentemente não acontecia de uma vez só. A demolição era parcial ou, mesmo, não acontecia, principalmente nos casos em que os barracos continuavam sendo usados para guardar objetos e móveis para os quais ainda estavam sendo providenciados espaços na casa nova. Por exemplo, quando não havia eletricidade disponível nas casas novas (nem mesmo no escritório do IBAM), muitas famílias deixavam seus eletrodomésticos no barraco de origem. Esse também era o caso dos marisqueiros, que necessitavam da geladeira funcionando continuamente. Por fim, houve casos de alguns moradores que mantiveram o antigo barraco de pé, chamando parentes e amigos de fora da favela para ocupá-lo ou alugá-lo a outras famílias de fora. Nos casos em que alguém da família passasse a residir lá, muitos reivindicaram posteriormente serem cadastrados em uma “ficha” que poderia dar-lhes o direito futuro a um lote²⁹ (ver figura 5).

De fato, a situação e o histórico do projeto na área pressionavam as pessoas, resultando em diferentes reações e comportamentos. O conjunto das questões foi sendo contornado na medida do possível através do serviço social, com o apoio da área técnica (no caso de ajuda e orientação na construção ou aumento do ritmo de construção das casas), sendo discutido e muitas vezes solucionado por meio de inúmeras reuniões com a Associação de Moradores. De qualquer forma, evidencia-se, nesse tipo de projeto, a necessidade de uma organização flexível (para dar conta de responder à complexidade do projeto) e, por outro lado, um respaldo maior do ponto de vista “político-legal”. Teria sido imprescindível, por

29 À época, somavam-se 93 casos de “não cadastrados” (incluindo os que declararam ser separados da família). Destes, 14 moravam fora da favela, 12 já no loteamento e um (1) possuía endereço desconhecido. Restavam 66, nas mais variadas situações, inclusive seis moradores que venderam o barraco, mas permaneceram na favela

exemplo, envolver a Prefeitura e talvez até outras instâncias que pudessem legitimar normas e procedimentos para orientar mais continuamente os moradores.

Em 31 de outubro de 1985, o IBAM finalizou o seu trabalho na área. Na ocasião, cerca de 533 famílias já moravam no loteamento. Nas 752 unidades da primeira etapa, 679 estavam concluídas e 708 cobertas (ver figura 6).

Durante cerca de dois anos, o projeto aparentemente ficou “estacionado”, gerando protestos dos moradores³⁰ e de vários outros agentes. Com a extinção do BNH, os setores relacionados ao desenvolvimento urbano e habitacional foram penosamente incorporados à Caixa Econômica Federal durante um difícil processo de transição. Posteriormente, a Prefeitura do Rio de Janeiro assumiu a frente, finalizando o que estava previsto juntamente com a Caixa e desenvolvendo outras intervenções na área. Começava, na verdade, outra história (ver figura 7).

30 Consta terem acontecido, inclusive, manifestações no Centro do Rio. Para preservar o material que ainda se encontrava estocado na Central de Materiais, comerciantes de Márcilio Dias se reuniram e contrataram uma vigilância para evitar os furtos durante o período em que a obra foi abandonada.

Figura 6. Casas prontas para uso dos moradores em Marcílio Dias.



Fonte: Acervo próprio.

Figura 7. Casas prontas para uso dos moradores em Marcílio Dias.



Fonte: Acervo próprio.

5. PALAVRAS FINAIS

Meu relato se encerra aqui. Foi um relato sobre um projeto que ocorreu durante um importante período de transição do Brasil que, de certa forma, impactou as políticas públicas e as grandes burocracias aparentemente “cristalizadas” e consolidadas como o BNH. Isto mostrou-se claro diante da necessidade de “esticar” a flexibilização proposta pelo IBAM frente à dinâmica da área durante a implementação da intervenção. Refiro-me à dinâmica política, social e física que “escapava” das regras já bastante flexíveis por meio das quais o IBAM buscou adequar o projeto à realidade.

Houve “casos” excepcionais a serem tratados pelas equipes que passaram a ser casos “padrões” diante da regularidade com que aconteciam, implicando novas flexibilidades ao projeto. Devido ao escopo deste texto, não foi possível abordá-los a fundo. Porém, dentre as inúmeras lições que essa experiência me proporcionou, vejo duas que acompanharam (e acompanham) a minha trajetória.

Em primeiro lugar, o que já foi bastante enfatizado e que acho estar mais claro em pelo menos alguns projetos que posteriormente foram acontecendo, são justamente as formas de flexibilização necessárias, inclusive nos financiamentos públicos. Muitas vezes, prazos, regras rígidas e detalhamentos minuciosos podem representar camisas de força, transformando-se em obstáculos e não facilitadores dos projetos.

Uma segunda observação (e que constituiu – como visto – no principal conteúdo nas reuniões com o Centro Social Marcílio Dias) é o tipo de mediação que um agente externo faz ou “deve” fazer nos problemas ou “casos problemáticos”. Penso que, na época em que este texto foi escrito (2022), já se tem alguma consciência disso, na medida em que se atribui (pelo menos nos projetos mais avançados) à população e suas representações não apenas os “problemas”, mas as decisões sobre todo o projeto. De fato, o debate sobre a autogestão, as metodologias (realmente) participativas e

a assistência técnica (Athis) já muito se desenvolveu. Trata-se de matérias não só de debate, mas de experiências concretas. Olhando para trás (e, acreditem, com a melhor das intenções), deixávamos as soluções dos problemas mais agudos e difíceis para as lideranças resolverem. Isto envolvia decisões sobre as suas redes de apoio e lealdade, frequentemente difíceis de solucionar e de estabelecer regras.

Enfim, observo que, durante esses longos anos, foram sendo imaginadas e muitas vezes construídas outras pontes e ideias alternativas – e, também, é claro, novos desafios foram enfrentados e ainda continuam sendo enfrentados. Por isto, considero que os anos de transição foram básicos para o avanço do debate e da formação das novas gerações – tanto no plano do Estado quanto no da sociedade em geral. Por isso, a experiência de Marcílio Dias, as vitórias e as dores de sua população, merecem ter um lugar nesta longa história. Seus erros (e também seus acertos) merecem mais do que o relato que aqui fiz: merecem uma reflexão maior sobre suas histórias e seu enredo.

EQUIPE DO PROJETO*

Coordenadores:

Arq. Carlos Nelson Ferreira dos Santos – coordenação geral;

Arq. João Sampaio – coordenação técnica;

Arq. Sérgio Leusin – setor de planejamento e controle;

Arq. Sueli de Azevedo – central de materiais;

Eng. Paulo Sérgio Szucala Araújo – setor de obras;

Soc. Maria Lais Pereira da Silva – setor social.

Integrantes das equipes:

Arq. Pedro Lima Motta Cascon

Eng. Guilherme Polillo

Arq. Isabel Cristina Eiras de Oliveira

Tec. social Luiz Antônio C. Oliveira

Tec. Social Maria Tereza V. de Souza

Tec. Social Marisa Menezes Pinto

Tec. Social Lucia Maria Xavier Castro

Tec social Lucia Beatriz C. Costa

Tec. Adm. Adilson Pereira Lima

Cont. Leopoldo José S. Miranda

Est. Elaine Martins Barbosa

Est. Jorge Luiz Sant'Anna dos Santos

Est. Marcos A. Cleto Barbosa

Est. Maria Aparecida das Chagas Silva

Est. João Luiz Francescutt

Est. Amauri Ferreira Macedo

* Os coordenadores e a maior parte dos integrantes permaneceram durante todo o período de execução do projeto.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, G. **História das ruas do Rio**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira Ed., 1965
- BRUM, M. "Despertar e incentivar"! A Pastoral de Favelas e o movimento comunitário de favelas cariocas na Redemocratização. **Revista Cantareira – Revista eletrônica de história**, v. 2, n. 3, ano 3, dez. de 2005. Disponível em <https://periodicos.uff.br/cantareira/article/view/27846>. Acesso em 4 set. 2022.
- COELHO, F. D. **História urbana e movimentos sociais: o movimento da reforma urbana (1950-1990)**. 1996. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro**. História e Direito. Rio de Janeiro: Pallas: PUC-Rio, 2013.
- LIMA, N. V. T. **O movimento dos favelados do Rio de Janeiro: políticas do Estado e Movimentos Sociais (1954-1973)**. 1989. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro.
- MOREL, E. **A revolta da chibata**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- SAMPAIO, J.; SILVA, M. L. Urbanização da favela de Marcílio Dias. **Revista de Administração Municipal (RAM)**, n. 182, ano XXXIV, jan./março de 1987.
- SANTOS, C. N. F. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1981.
- SANTOS, J. L. S. **Relações de Gênero e processo de trabalho: desnaturalizando a restrição que opõe mulheres e canteiro de obras**. 1993. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro.
- SILVA, M. L. P. **Favelas cariocas, 1930-1964**. Rio de Janeiro: E. Contraponto, 2005
- VALLA, V. V. **Educação e Favela**. Políticas para as favelas do Rio de Janeiro (1940-1985). Petrópolis: Vozes, 1986. VALLADARES, L. P. **A invenção da favela**. Do mito de origem à Favela.com. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2005.

CENSOS E LEVANTAMENTOS

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 1960 – favelas do Estado da Guanabara**. VII Recenseamento Geral do Brasil, IV, 1960.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 1950- Distrito Federal**. DF, Série Regional, v. 14, Tomo 1, 1955.

FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Favelas da Guanabara**. Listagem de favelas por localização(bairro) número de moradias, número de habitantes, material predominante nas construções, infraestrutura e propriedade dos terrenos, 1963

FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Listagem de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, dez. 1976.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DA GUANABARA. **A interpenetração de áreas faveladas e áreas industriais no Estado da Guanabara**. CIPHAB-GB/-CIRJ-BNH/CESEC dez.1968.

PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL. **Censo de favelas – aspectos gerais**. PDF / Secretaria Geral do Interior e Segurança – Departamento de Geografia e Estatística, 1949.

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Guia prático de favelas**. Elaborado pelos delegados de polícia Mauro Lippi Pacheco e Manoel Vidal Leite Ribeiro. Dados de Outubro de 1974, da Divisão de Contenção de Favelas (disponível no Arquivo do Estado do Rio de Janeiro).

DOCUMENTOS E OUTRAS FONTES CONSULTADAS

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Urbanização da favela Marçílio Dias**. Convênio IBAM/BNH. Rio de Janeiro: Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas (CPU), 1986.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. **Favela Marçílio Dias. Projeto João – de – Barro** Dossiê extraído do Processo 28918/002242/84.

LIVRO DE OCORRÊNCIAS EM CAMPO: volume 1 (de 22/08/1985 a 14/03/1986; volume 2 (15/03/1986 a 25/06/1986); volume 3 (26/06/1986 a 29/10/1986).

ENTREVISTAS COM MORADORES – 15 entrevistas em profundidade realizadas entre agosto e setembro de 1986.

NOTÍCIAS DE JORNAL

JORNAL DO BRASIL. "Favelados de Maria Angu começaram a mudança para o Conjunto Vila Kennedy", 11 jun. 1964.

JORNAL DO BRASIL. "O fim de Maria Angu", 25 jun. 1964.

JORNAL DO BRASIL. "Chuvas atrasam transferência de favelados", 11 jul. 1964.

JORNAL DO BRASIL. "Começa hoje a mudança do pessoal da favela João Cândido para Vila Kennedy", 28 jul. 1964.

JORNAL DO BRASIL. "Serão removidos hoje os últimos 30 moradores da favela João Cândido", 27 ago. 1964.

JORNAL DO BRASIL. "Favela agora é cinza", 27 dez. 1964.

REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS:

NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA CARIOCA
NO PERÍODO DE 1994 A 2005

ANTÔNIO AUGUSTO VERÍSSIMO

Antônio Augusto Veríssimo é arquiteto e urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É especialista em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Trabalhou como funcionário público concursado na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em que coordenou o Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL) entre os anos de 1994 e 2005.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é expor a experiência de regularização urbanística e fundiária de loteamentos executada entre os anos de 1994 e 2005 pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro por meio do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL) e pelo programa Morar Legal¹. O universo de atuação do Núcleo de Regularização de Loteamentos e do Morar Legal alcançou, durante esse período, um total de 515 parcelamentos, o que representou cerca de 106 mil lotes e aproximadamente 400 mil moradores. Cabe lembrar, no entanto, que essa experiência teve sua origem no ano de 1984 quando, após um longo processo de luta, o movimento organizado dos moradores em loteamentos irregulares² e clandestinos³ obteve reconhecimento de

-
- 1 Este texto é uma versão revisada e atualizada do artigo "Regularização de Loteamentos: notas sobre a experiência carioca", publicado na edição nº 259, no ano de 2006, da Revista de Administração Municipal (RAM) do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), de autoria de Antônio Augusto Veríssimo, Sônia Maria da Silva Pereira e Ângela Regina Lima de Jesus. A revisão e a atualização foram realizadas por Antônio Augusto Veríssimo, em concordância com as demais coautoras. Sônia Maria da Silva Pereira é engenheira civil e atuou como gerente do Programa Morar Legal. Ângela Regina Lima de Jesus é arquiteta e urbanista e coordenou a equipe de regularização fundiária do Programa Morar Legal.
 - 2 De acordo com o Sistema de Informações de Baixa Renda (SABREN) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, são considerados irregulares aqueles loteamentos cujo promotor aprovou o projeto no organismo municipal competente sem, contudo, executar, total ou parcialmente, as obras de urbanização.
 - 3 Ainda de acordo com o SABREN, são considerados clandestinos aqueles loteamentos cujo promotor não aprovou o projeto de parcelamento no organismo municipal competente e tampouco executou, total ou parcialmente, as obras de urbanização.

seus direitos como adquirentes por meio da instituição do Núcleo de Regularização de Loteamentos. Tal reconhecimento foi realizado pelo Governo do Estado na gestão do governador Leonel Brizola.

Cabe salientar, ainda, que o presente texto parte da experiência concreta vivenciada. Alguns dados apresentados não se encontram mais disponíveis em fontes públicas, tendo em vista alterações realizadas pelo poder público municipal na composição dos dados integrantes do Sistema de Informações de Baixa Renda (SABREN). À época, o sistema reunia dados relativos a loteamentos irregulares, clandestinos e favelas e hoje se limita às favelas.

1. AS DIMENSÕES DO TEMA E SUA IMPORTÂNCIA NO CONTEXTO DO RIO DE JANEIRO

Em 2005, a cidade do Rio de Janeiro possuía 907 loteamentos irregulares ou clandestinos⁴ onde habitava majoritariamente uma população de baixa renda. Estimava-se que esses assentamentos compreendiam algo em torno de 188 mil lotes que abrigavam mais de 550 mil habitantes⁵, correspondente a aproximadamente 9% da população do município e praticamente metade da população residente em suas favelas. As características urbanísticas desses parcelamentos variavam de acordo com a sua localização no território e com a época em que foram implantados.

A seguir, serão desenvolvidas as análises relativas às dimensões relativas à distribuição espacial e temporal desses tipos de assentamentos.

4 Conforme dados disponíveis no SABREN.

5 O cálculo da estimativa de população considerou um índice de 2,93 habitantes/domicílios apurado para a Região Sudeste pelo Censo 2000 do IBGE.

1.1 A DIMENSÃO TERRITORIAL

A distribuição espacial desses assentamentos não era homogênea no território municipal. Cerca de 85% dos parcelamentos não regulares estavam situados na Zona Oeste, na Área de Planejamento (AP5)⁶; 7% na região da Baixada de Jacarepaguá (AP4)⁷; e 8% na Zona Suburbana (AP3)⁸. Muito embora fosse cada vez maior o número dos loteamentos em vazios urbanos de áreas já razoavelmente consolidadas, em sua maioria, os loteamentos verificados estavam localizados em áreas de expansão periférica.

Das três áreas de planejamento com maior incidência de loteamentos não regulares, a Zona Suburbana (AP3) era a de ocupação mais antiga e consolidada. Mais próxima da área central e mais bem dotada de infraestrutura, serviços e transportes, a Zona Suburbana (AP3) apresentava uma ocupação mais densa, que incluía, além dos loteamentos, vilas⁹, conjuntos habitacionais e a maior concentração de favelas do município. Era, ainda, nessa região, onde se encontravam os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) da cidade. Os parcelamentos não regulares aí localizados apresentavam características típicas de

6 O território do município do Rio de Janeiro em 2005 estava dividido administrativamente em 34 Regiões Administrativas (RAs) agrupadas em cinco Áreas de Planejamento (APs). A Zona Oeste, ou AP5, abrange as RAs de Realengo, Bangu, Campo Grande, Guaratiba e Santa Cruz.

7 A Baixada de Jacarepaguá, ou AP4, abrange as RAs de Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Cidade de Deus.

8 A Zona Suburbana, ou AP3, abrange as RAs de Ramos, Penha, Inhaúma, Méier, Irajá, Madureira, Ilha do Governador, Anchieta, Pavuna, Jacarezinho, Complexo do Alemão e Maré.

9 As vilas são formas tradicionais de reparcelamento do solo urbano, que resultam em um conjunto de unidades residenciais edificadas em lotes de pequenas dimensões, com acessos por uma rua particular, geralmente de uso exclusivo de seus moradores.

assentamentos produzidos por meio do reparcelamento de lotes urbanos, resultando em loteamentos e vilas que ocupavam áreas médias inferiores a 20 mil metros quadrados, dotados de número médio de lotes inferiores a 80 unidades e área média dos lotes inferior a 160 metros quadrados.

A Região da Baixada de Jacarepaguá (AP4) era a que apresentava as mais altas taxas de crescimento populacional. Ela vinha sendo, desde os anos 1970, vetor de expansão para o mercado imobiliário de média e alta renda e destino de volumosos investimentos públicos em equipamentos e infraestrutura viária. Não obstante, aí floresceram também as atividades clandestinas de subdivisão do solo e o mais acelerado processo de favelização em curso no território municipal¹⁰, caracterizando um intenso processo de competição pela localização no espaço por grupos de distintos perfis socioeconômicos. Os parcelamentos não regulares aí ofertados podiam ser classificados como de médio porte, ocupando áreas inferiores a 50 mil metros quadrados em média, com um número de lotes inferior a 87 unidades por loteamento e com área média em torno de 187 metros quadrados (VERÍSSIMO, 2005).

A Zona Oeste (AP5) era a região de menor densidade populacional do município e foi, até o início dos anos 1960, zona de uso rural, mantendo ainda, naquela época, expressivo número de áreas vazias com forte predisposição para a ocupação irregular. Dentre todas as áreas de planejamento, era a que possuía maior carência de serviços, equipamentos urbanos e meios de transporte público, além de muitos bairros com baixo IDH. Os parcelamentos implantados nessa região apresentam as maiores dimensões e, conseqüentemente, o maior número médio de lotes por parcelamento e de lotes com maiores áreas médias.

10 Segundo informação publicada na Coleção de Estudos Cariocas, enquanto a taxa média de crescimento das áreas informais da cidade do Rio de Janeiro foi de 2,4% no período de 1991/2000, no bairro de Jacarepaguá foi de 7,5% e de quase 10% na Barra da Tijuca (BESSERMAN; CAVALLIERI, 2004).

As APs 4 e 5 eram as áreas onde se davam, de forma mais acelerada e intensa, os processos de expansão e densificação urbanos. Na AP4, esse processo era liderado pelo mercado imobiliário formal, com ênfase nos setores de média e alta renda, além de uma intensa atividade informal representada pelos condomínios irregulares de classe média e pelos loteamentos clandestinos voltados para os setores de média baixa e baixa renda, acompanhado por um intenso processo de favelização.

Na AP5, o que se observava era o predomínio do mercado informal dirigido aos setores de média-baixa e baixa renda, além de um intenso processo de favelização, ficando a oferta formal de lotes restrita a uma reduzida produção praticamente monopolizada por uma única empresa parceladora (FURTADO; OLIVEIRA, 2001, p. 36-42).

1.2 A DIMENSÃO TEMPORAL

A grande maioria dos parcelamentos não regulares cadastrados pelo município foi implantada após o início dos anos 1940. A partir dessa época, a expansão da cidade se intensificou sobre as zonas agrícolas, estendendo as fronteiras urbanas para além da Zona Suburbana em direção à Zona Oeste e à Baixada de Jacarepaguá. Os parcelamentos implantados nesse período tinham como característica a subdivisão de grandes áreas com a oferta de grande número de lotes, com área média superior a 300 metros quadrados.

A grande onda loteadora, no entanto, verificou-se efetivamente nos anos 1950, quando lançaram à comercialização os maiores loteamentos da história da cidade. Estes, na sua maioria, assim como os da década anterior,

possuíam projetos aprovados pela municipalidade e eram implantados¹¹ segundo as regras formais de definição de vias, espaços públicos e lotes. No entanto, não possuíam as infraestruturas necessárias para serem considerados regulares.

Na década de 1960, os parcelamentos formais e informais se multiplicaram nas APs 4 e 5, marcando o auge do processo de conversão das terras agrícolas em áreas urbanas, ainda que não urbanizadas. Os parcelamentos nesse período foram de porte reduzido, com menor número de lotes (com menores dimensões) e estavam localizados em áreas mais bem integradas às tramas urbanas preexistentes.

Na década seguinte (anos 1970), observa-se uma redução na produção de loteamentos em todas as regiões consideradas, podendo-se atribuir esse declínio à oferta de alternativas habitacionais pelo extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964. Os loteamentos irregulares e clandestinos produzidos nesse período são ainda menores que os das décadas anteriores e se caracterizam por ocupar vazios de áreas já parceladas anteriormente.

A tendência de baixa na produção de lotes informais, assim como a deterioração de seus padrões urbanísticos, teve continuidade nos anos 1980, quando se verificou também uma mudança substancial no perfil dos promotores desse tipo de empreendimento.

Até a década de 1970, havia um predomínio da produção irregular que, como já vimos, caracterizava-se pela obediência aos parâmetros legais de desenho dos lotes, apesar de não contar com infraestrutura necessária. Nos anos 1980, verificou-se um grande aumento dos loteamentos clandestinos,

11 Muitos loteamentos desse período, especialmente os localizados na Região Administrativa de Guaratiba, foram apenas parcialmente ocupados, mantendo-se como grandes áreas vazias até a década de 1990, quando voltaram a ser objeto de interesse para a ocupação.

produzidos totalmente à margem da lei. Sem obedecer às normas e ao desenho e às dimensões das vias e lotes, eram comercializados por empresas clandestinas ou testas de ferro, o que passou a dificultar ainda mais a aplicação das penalidades contra os loteadores.

Nos anos 1990, o parâmetro urbanístico da produção clandestina se consolidou, desaparecendo do mercado os loteamentos do tipo irregular. Por outro lado, observa-se uma retomada no ritmo da produção ilegal, que voltou a incorporar também as áreas ainda mais periféricas, resultando na produção de loteamentos de maior porte, se os compararmos aos produzidos na década anterior. Pode-se atribuir, em parte, essa retomada do mercado informal na década de 1990 (que também se verifica em igual medida em relação ao incremento populacional nas favelas) à falência do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e à redução drástica do ritmo da produção habitacional para baixa e média renda que, até o ano de 1986, era, ao menos parcialmente, financiada pelo desaparecido BNH.

2. AS ORIGENS E O TRATAMENTO DO PROBLEMA

2.1 AS ORIGENS DO PROBLEMA

Até o final dos anos 1920, a economia brasileira era predominantemente agrícola e tinha por base a agroexportação de um número reduzido de produtos destinados ao comércio exterior (café, cana-de-açúcar, cacau e borracha). A crise mundial, desencadeada a partir de outubro de 1929, provocou a queda das exportações desses produtos, com profundos reflexos na economia nacional. A redução do ritmo de produção nas fazendas de café levou parte dos trabalhadores rurais para as cidades, onde foram se somar aos contingentes de imigrantes expulsos do campo pelas constantes secas que assolavam sempre a região Nordeste do país.

A redução das importações, provocadas pela crise econômica e reforçada posteriormente com o início da Segunda Guerra Mundial, teve reflexos positivos ao estimular a produção voltada para o consumo interno. A necessidade de substituir os produtos importados provocou a aceleração da atividade industrial nacional, a modernização dos processos produtivos e das relações de trabalho (com conseqüente aumento da oferta de empregos nas cidades), incentivando ainda mais a imigração para as regiões industrializadas.

No pós-guerra, a política de substituição de importações criou oportunidades de emprego nos setores industrial, comercial e de serviços, dando seqüência à tendência de crescimento da população urbana.

Nas décadas de 1960 e 1970, a combinação de modernização dos setores produtivos e o crescimento demográfico intenso contribuíram para manter o ritmo do processo migratório. Aquele período foi marcado pela transição demográfica, quando, no ano de 1970, cerca de 54% da população do Brasil já morava em cidades.

Na cidade do Rio de Janeiro, o rápido crescimento demográfico associado às mudanças na legislação implementadas no final dos anos 1930, precipitaram a ocupação dos subúrbios e dos bairros que compunham a Zona Rural, verificando-se um acelerado processo de conversão das antigas áreas agrícolas em loteamentos populares.

Esse processo de conversão se deu, em grande medida irregularmente com a implantação de loteamentos sem infraestrutura urbana e duvidosa situação quanto aos direitos de propriedade da terra, originando conflitos motivados, entre outros, pelos seguintes fatores:

1. inexistência de alternativas habitacionais adequadas para esse perfil de demanda no mercado formal;

2. vigência de uma legislação ineficaz, sob as óticas do controle do uso e da ocupação do solo urbano e de sua comercialização;
3. ineficiente atuação dos órgãos de fiscalização do governo local;
4. e a vigência de um regime ditatorial que criava sérios limites, ou mesmo inviabilizava a organização reivindicativa da população. Esse conjunto de fatores criou as condições ideais para a atuação de empresas loteadoras incompetentes e toda a sorte de aventureiros que se dedicaram à subdivisão e à venda de lotes naquela região.

2.2 O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA

Os conflitos pela posse da terra se incrementaram nos anos 1960 e 1970 na Zona Oeste do Rio de Janeiro, em função do acelerado processo de ocupação do solo e da precariedade com que essa se dava. Esses conflitos eram enfrentados pelos habitantes apenas no campo jurídico, e de forma isolada, posto que vigorava no país um regime autoritário que não favorecia a organização popular.

A abertura política que se iniciou nos fins da década de 1970 abriu espaço para a atuação de movimentos ligados à Igreja Católica e a organizações não governamentais¹², que passaram a desenvolver trabalhos de organização e conscientização popular. Foi justamente em uma dessas ações que se identificaram, como problema relevante para os moradores, as constantes ameaças de despejo acionadas por parceladores.

Percebida como um problema social relevante, essa questão passou a ter prioridade nas discussões entre os agentes educadores que atuavam na Zona Oeste, que passaram a difundir entre os moradores de um

12 Neste caso específico, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

determinado loteamento a extensão dos seus direitos como adquirentes de lotes. Iniciou-se, então, um processo de organização com a criação de comissões por loteamentos. O loteador reagiu ampliando a ofensiva com novas ações de despejo. Os moradores, então organizados, resistiram e buscaram o apoio de advogados da Arquidiocese do Rio de Janeiro. Iniciou-se, então, uma forte mobilização para disputa no campo judicial.

A notícia da organização e da luta empreendida se difundiu pela região. As primeiras ações jurídicas abriram espaço para um contato e atuação conjunta de diferentes grupos e organizações envolvidas na questão do acesso à terra e da habitação popular¹³. A partir de 1979, coincidindo com a aprovação da Lei nº 6.766/1979, os moradores decidiram ampliar a luta para além dos limites das ações judiciais, que buscavam a proteção da posse da terra, e passaram a reivindicar soluções para os problemas de infraestrutura, equipamentos serviços urbanos. Neste sentido, decidiram pressionar os órgãos da Administração Municipal, convertendo a reivindicação por regularização e urbanização na principal frente de luta do Movimento. Com a ampliação do número de loteamentos e a diversificação das ações empreendidas, tornou-se necessária a criação de uma instância organizadora permanente.

Em 1980, foi criado o Conselho da União de Bairros (CUB), que, em 1982, integrou-se à Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ). Nessa época, o movimento dirigiu as ações aos Poderes Públicos, atuando também sobre a Câmara Municipal, quando logrou impedir a regulamentação de um projeto de lei, de autoria do Poder Executivo, que pretendia transferir para os moradores dos loteamentos o custo das obras de urbanização.

13 Em 1978, unem-se aos técnicos da FASE, integrantes do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), de paróquias locais e moradores, para a formação de uma instância coletiva de luta pela posse da terra. São promovidos encontros intercomunitários para a discussão dos problemas comuns.

O retorno das eleições diretas para governador mudou o quadro político, facilitando o acesso e a relação do Movimento com as administrações estadual e municipal, criando as condições para efetivo reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos dos adquirentes e a criação de um canal institucional adequado para o enfrentamento da questão. Esses objetivos foram alcançados em abril de 1984, quando foi formalmente criado, na Procuradoria Geral do Estado (PGE), o Núcleo de Regularização, que reunia representantes do estado, do município e do Movimento de Moradores em Loteamentos da FAMERJ com o objetivo de propor medidas administrativas e judiciais para a regularização dos loteamentos. Esta foi considerada, pelo Movimento, a primeira vitória concreta em direção à legalização dos loteamentos. A partir deste ponto, iniciou-se o processo de inscrição dos loteamentos irregulares, ou clandestinos, no Núcleo.

O Núcleo funcionou na PGE de 1984 a 1987. Nesse último ano, operou-se a sua transferência para a Prefeitura do Rio, vinculando-se ao Gabinete do Prefeito. O Núcleo manteve suas características de órgão colegiado, com participação popular, assumindo a coordenação dos trabalhos de regularização.

Um importante objetivo presente a partir da criação do Núcleo foi o de que este não seria um espaço de reprodução das práticas clientelísticas que dominavam os órgãos estaduais e municipais. O Movimento de moradores reivindicava o estabelecimento de critérios de execução de uma política que cumprisse a Lei nº 6.766/1979.

No dizer de um dos seus coordenadores:

É este o papel fundamental do Núcleo de Regularização de Loteamentos da Procuradoria: fazer cumprir a lei contra os loteadores faltosos. Isto implica, por um lado, estreitar a área de manobra das máquinas políticas e começar a contrariar a lógica eleitoral que tem conduzido até hoje a implantação dos serviços públicos (BALDEZ, 1986, p. 29-35).

A criação do Núcleo se apresentou, então, como uma possibilidade efetiva para o estabelecimento de novas regras e procedimentos que fossem reconhecidos por todos e cumpridos segundo os princípios de um estado de direito, o que supõe a aplicação de normas e recursos de forma impessoal, independentemente do poder e influência dos participantes nestes processos (O'DONNELL, 1998, p. 41).

Após a sua transferência para o âmbito municipal, o Núcleo de Regularização de Loteamentos passou a contar com uma composição institucional formada por representações das secretarias municipais de Obras, Desenvolvimento Social, Fazenda, Urbanismo, do Instituto de Planejamento Municipal, além da Procuradoria Municipal. Pelo estado do Rio de Janeiro, participavam a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), a Defensoria Pública¹⁴ e o Ministério Público.

A participação popular no Núcleo foi inicialmente exercida por representantes do movimento indicados pela FAMERJ. Passados alguns anos, o movimento voltou a ser independente daquela federação, constituindo-se, então, o Conselho de Moradores em Loteamentos da Cidade do Rio de Janeiro (CML).

2.3 A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL PÓS-1994

A ação do Núcleo no período 1984-1994 pode ser considerada uma experiência isolada no âmbito das administrações públicas, estadual e municipal, apesar de envolver a participação de diversos órgãos de ambas

14 Em 1987, foi firmado um convênio entre o estado e o município para que a Defensoria Pública Estadual prestasse assessoria jurídica aos moradores dos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização nos processos do registro imobiliário dos títulos aquisitivos.

as esferas de governo. Efetivamente, apenas a partir da edição do Plano Diretor em 1992 e, principalmente, após a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), em 1994, a atuação do Núcleo passou a fazer parte integrante da Política Municipal de Habitação.

Quando o programa Morar Legal foi criado em 1994, seu objetivo era agilizar a regularização da propriedade da terra dos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização que já haviam sido urbanizados. Neste sentido, a primeira medida adotada pela então Secretaria Extraordinária de Habitação foi o envio à Câmara de Vereadores de um projeto de lei que declarava todos os 262 loteamentos inscritos no Núcleo como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS).

Quando surgiu a possibilidade de acesso a um volume maior de recursos, por meio do contrato de empréstimo firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹⁵, a Prefeitura se viu diante da possibilidade de ampliar as ações do programa, incluindo, entre elas, a execução de obras de infraestrutura em maior escala. Com isso, o rumo do programa sofreu mudança significativa: deixou de dar prioridade à regularização da propriedade da terra, pura e simplesmente, para incorporar, também, os loteamentos com demanda significativa de obras.

15 Em 1995, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou o projeto apresentado pela Prefeitura e destinou recursos no valor de U\$ 180 milhões. Somados aos U\$ 120 milhões aportados pela administração municipal, a título de contrapartida, totalizavam U\$ 300 milhões, sendo parte dos recursos destinados aos componentes de monitoramento e avaliação, educação sanitária e desenvolvimento institucional. Em 7 de novembro de 1995, foi firmado o Decreto nº 14.332, criando o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO), voltado para a urbanização de favelas e loteamentos. No ano de 2000, foi firmado um novo contrato pelo mesmo valor do anterior (U\$ 300 milhões). Neste segundo empréstimo, foram destinados U\$ 196 milhões para as favelas e U\$ 15 milhões para os loteamentos. Observa-se, portanto, que no contrato de 1995, os recursos oriundos do BID estavam destinados apenas à urbanização de favelas. Já no contrato de 2000, o BID fez questão de destinar parte dos seus recursos para a urbanização de loteamentos.

O aporte de recursos externos determinou o início de uma visão mais integrada no enfrentamento da questão dos loteamentos irregulares e clandestinos, consolidando-se, naquele momento, duas linhas de regularização no âmbito do programa: a urbanística e a fundiária (da propriedade do solo).

Com o andamento dos trabalhos, verificou-se a necessidade de se agregar às intervenções de regularização urbanística e fundiária outras intervenções e atividades. Dentre estas, a implementação de projetos e ações que objetivassem a promoção e a integração social, tendo em vista que muitos dos loteamentos atendidos pelo programa apresentavam questões sociais graves, como a presença do tráfico de drogas e altos índices de desemprego. Algumas áreas continham problemas urbanísticos tão complexos como os das favelas: existência de áreas de risco, famílias para reassentar, necessidade de obras de contenção e retaguarda¹⁶, demandas por equipamentos de saúde e lazer, para não mencionar a exigência do acompanhamento social, algo de significativa relevância ao longo de todo o processo de regularização.

Essa avaliação apontou para a necessidade de uma urbanização integrada com a implantação de equipamentos públicos e inclusão de projetos sociais nessas comunidades. No ano de 2000, no segundo contrato firmado com o BID, foram agregados os componentes sociais de atenção às crianças e aos adolescentes e de geração de emprego e renda.

Cabe ressaltar que os recursos disponibilizados para esses componentes foram da ordem de 11,5% sobre o total do financiamento, valor insuficiente para atender à grande demanda acumulada (principalmente nas áreas de favelas). Foi determinado, assim mesmo, que, a exemplo dos projetos para as favelas, os loteamentos poderiam receber equipamentos de saúde, educação, lazer e esportes.

16 São as obras de infraestrutura urbana executadas externamente à área de intervenção, necessárias para o abastecimento de água e esgotamento sanitário.

3. OS MARCOS LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO

A entrada em vigor da Lei Federal no 6.766/1979 foi o primeiro passo para que os municípios pudessem enfrentar a questão dos loteamentos irregulares. Essa lei revolucionou o tratamento dado à questão, pois outorgou uma nova dimensão às relações civis estabelecidas pela legislação anterior.

A Lei no 6.766 foi instituída com o pretensioso, e não alcançado, objetivo de controlar o processo de parcelamento do solo urbano. Foi, no entanto, inovadora, pois introduziu normas do direito urbanístico, além de implementar um caráter multidisciplinar, na medida em que relacionava aspectos civis, urbanísticos, ambientais, administrativos e penais. Com o seu advento, o ato de parcelar a terra deixou de ser visto somente como uma transação entre particulares e começou a ser entendida como uma ação que interferia diretamente no ordenamento do solo urbano. Desta forma, a lei incidia nos objetivos presentes nas reivindicações de urbanistas e de movimentos comunitários. Em primeiro lugar, dava aos loteamentos o status de questão a ser tratada no âmbito do direito público (em sua vertente urbanística) e, em segundo, reconhecia os direitos dos compradores como direitos difusos, portanto, passíveis de serem tutelados por instituições públicas, tais como: a própria Prefeitura e o Ministério Público.

Antes da edição da Lei no 6.766/1979, a luta pela regularização se processava através do enfrentamento comprador *versus* parcelador, tratando-se de conflito na esfera privada, em que estavam em jogo interesses particulares regulados pelo contrato de compra e venda do lote. A nova lei favoreceu, portanto, a remoção deste conflito para a esfera pública (LAGO, 1990, p. 6).

Para se ter uma ideia da importância da transição efetuada pela Lei no 6.766, vale recordar que, nos anos 1960, era majoritária na administração

pública a posição de que não seria competência do Estado assumir a responsabilidade pela regularização dos loteamentos.

3.1 A APLICAÇÃO DA LEI NO 6.766/1979

Como já foi mencionado, essa lei estabeleceu normas mais rígidas para a produção dos lotes urbanos, determinando que o ato de subdividir a terra sem respeitar tais regras seria crime, punido com detenção. Após a edição da Lei nº 6.766/1979, constatou-se um aumento significativo de loteamentos clandestinos em detrimento dos irregulares, na medida em que os parceladores passaram a não mais aprovar os projetos de parcelamento na Prefeitura.

Não obstante esta constatação, reconhece-se que esta lei foi de fundamental importância para o processo de regularização, tendo em vista que, graças aos artigos 38 e 40, permitiu-se aos compradores de lotes a suspensão dos pagamentos mensais ao parcelador irregular e, à Prefeitura, a regularização dos loteamentos executados em desacordo com as normas municipais. Para isso, era suficiente não atender à notificação estabelecida na lei¹⁷. Com essas medidas, tratou-se de garantir a defesa dos interesses dos compradores de lotes.

Apesar de a Lei nº 6.766 ter sido de extrema importância para o processo de regularização dos loteamentos no Rio de Janeiro, ela não foi capaz de assumir o processo de controle do parcelamento do solo. Desde a sua promulgação, em 1979, ela foi quase ignorada pelo poder público municipal, que não fez as alterações necessárias na sua legislação de uso

17 O parágrafo segundo do artigo 38 da Lei nº 6.766/79 estabelece que o loteador irregular deve ser previamente notificado a regularizar o loteamento. Descumprida a notificação, cabe ao poder público municipal substituí-lo no processo de regularização.

e ocupação do solo com vistas a compatibilizá-la com a nova legislação federal.

Assim, os capítulos II (Dos requisitos urbanísticos para loteamentos), III (Do projeto de loteamento), IV (Do projeto de desmembramento) e V (Da aprovação do projeto de loteamento e desmembramento), que tratam, basicamente, de atribuições da Prefeitura, não foram incorporados à legislação municipal. As normas que tratavam respectivamente dos regulamentos de parcelamento da terra, de construções, de licenciamento e fiscalização e zoneamento estavam vigentes no Município, baseadas em um decreto de 1976, sem alterações substanciais, mesmo após a aprovação do Plano Diretor, em 1992.

3.2 O PLANO DIRETOR E AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL (AEIS)

A Constituição Federal de 1988 trouxe inovações referentes à questão urbana, pois materializou o conceito da função social da propriedade, conferindo aos municípios o papel de gestor da política urbana, definindo o Plano Diretor como seu principal instrumento. Em 1992, o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro foi aprovado, ratificando, no âmbito municipal, os valores da função social da propriedade e da cidade estabelecidos constitucionalmente por meio de instrumentos progressistas importantes, tais como: o solo criado, o imposto territorial e predial progressivo, a urbanização consorciada, as operações interligadas, entre outros.

No entanto, poucos foram os instrumentos do Plano Diretor aprovado no ano de 1992 implementados efetivamente. Ficaram inoperantes, principalmente, aqueles que interferiam no direito de propriedade, tais como a implementação do instrumento do Solo Criado (arts. 23 a 27); a Urbanização Consorciada (arts. 30 a 32); a cobrança do Imposto

Progressivo sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (arts. 33 a 37); da produção de Lotes Urbanizados e de Moradias Populares (arts. 156 a 159).

Entre os instrumentos implementados pela Prefeitura, estavam apenas aqueles relacionados à regularização, reforçando a ideia de que a política habitacional seguida pela Prefeitura era apenas reativa, e não propositiva. Verificava-se que, apesar do Plano, não havia para a cidade uma proposta de planejamento urbano integrado em que a questão habitacional, voltada para a produção de habitações¹⁸, estivesse incluída.

O artigo 141 do Plano Diretor instituiu na legislação municipal a figura urbanística da AEIS. A declaração como AEIS era condição para a inclusão da área do assentamento informal nos programas habitacionais municipais, devendo também estabelecer parâmetros especiais de urbanização, parcelamento da terra e uso e ocupação do solo que viabilizassem o processo de regularização. Atendendo a esse dispositivo, todos os loteamentos inscritos no Núcleo foram declarados como de especial interesse social por meio de leis de iniciativa do Poder Executivo, aprovadas pela Câmara de Vereadores.

4. RESULTADOS ALCANÇADOS

Na primeira década de funcionamento do Núcleo de Regularização (1984-1993), foram regularizados 24 loteamentos de um total de 6.280 lotes. O Morar Legal regularizou 120 loteamentos de um universo de 21.880 lotes, representando um incremento de 348,45% em relação à década

18 A produção de moradias ficou restrita ao programa Novas Alternativas, criado com o objetivo de oferecer novas unidades habitacionais no Centro da cidade por meio da revitalização de imóveis ocupados por cortiços. Embora com projetos e propostas relevantes, os resultados práticos obtidos por esse programa foram, todavia, muito limitados (PCRJ, 2003).

anterior, quando as ações da regularização eram produto exclusivamente das articulações do Núcleo de Regularização nos órgãos que o compõem.

Esse número de lotes regularizados representou um impacto positivo na medida em que estavam, então, aptos para a inscrição fiscal e a obtenção dos certificados de habite-se das edificações. Destaca-se, também, como impacto positivo, que tanto a possibilidade de titulação como a obtenção de habite-se das edificações significaram a ampliação do reconhecimento dos direitos de cidadania dos compradores dos lotes. Como contrapartida desses direitos, também os deveres relativos ao lote (agora legal) passam a ser efetivos, com a incidência de tributos (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU). A inclusão dos lotes no cadastro fiscal é antiga reivindicação dos moradores e é percebida por muitos deles como a possibilidade de alcançar a regularização. E, principalmente, a segurança da propriedade, ainda que legalmente o cadastro no IPTU não esteja vinculado ao reconhecimento da regularidade do imóvel ou da propriedade ou posse do seu ocupante. Outro resultado a ressaltar foi o aumento do grau de satisfação da população dos loteamentos urbanizados pelo programa, que reconheceu uma efetiva melhoria em sua qualidade de vida a partir das intervenções realizadas¹⁹.

Há de se destacar também, no caso dos loteamentos financiados pelo BID, a inclusão nos projetos dos seguintes componentes: Atenção à Criança e ao Adolescente (ANA), como creches, reforço escolar, prevenção da violência doméstica, entre outros; e a Geração de Trabalho e Renda (GTR), com ênfase para os projetos de aumento da escolaridade e do fortalecimento da mulher.

19 Esta afirmação se baseia nos resultados do sistema de monitoramento realizado pela empresa Data Brasil no grupo de loteamentos urbanizados com financiamento do primeiro contrato com o BID e nas entrevistas realizadas pelos agentes comunitários da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), ao final de seis meses após concluídas as obras de urbanização financiadas pela Caixa Econômica Federal.

Esse direcionamento se deu a partir de 1999, quando ampliado o trabalho dos agentes comunitários para além da educação ambiental e sanitária, estendendo-o ao fomento da participação comunitária. O objetivo a ser alcançado passou a ser a capacitação das comunidades e de seus líderes, por meio da informação de todos os passos do processo da regularização.

A qualificação das lideranças visava constituir atores ativos do processo, capacitando-os a acompanhar e interferir proativamente, desde a etapa dos projetos e das obras, passando pela conservação dessas intervenções e dos equipamentos instalados, até a regularização da propriedade da terra. Os resultados alcançados foram percebidos no surgimento de grupos e comissões em particular, formadas por mulheres, que, ao passar a acompanhar o processo de regularização, estenderam, por sua conta, ações para outros aspectos, tais como: saúde, educação e geração de renda.

Na realidade, o processo participativo possibilitou a construção de identidades, a vivência de novas experiências e o conhecimento, além de fortalecer as potencialidades existentes, reforçando a organização comunitária que vinha construindo caminhos para a sustentabilidade por meio de parcerias com o Poder Público e a sociedade civil.

4.1 ELEMENTOS DIFERENCIADORES DA EXPERIÊNCIA

Um elemento diferenciador dessa experiência é o fato de o programa Morar Legal ter-se originado de um processo de conscientização e luta popular pelo reconhecimento dos direitos econômicos e de cidadania, conduzido pelos adquirentes de lotes em loteamentos irregulares e clandestinos por meio de uma contínua e persistente mobilização de suas instâncias representativas.

Esse processo, facilitado pelo retorno do país ao regime democrático, já se desenvolvia também em outras regiões do Brasil, apoiado por importantes segmentos da sociedade organizada (organizações profissionais, pastorais católicas, sindicatos, parlamentares progressistas, ONGs etc.). Isso resultou também na evolução do quadro normativo nacional, estadual e municipal, com a criação de instrumentos legais que possibilitaram o avanço da regularização por meio da superação das dificuldades legais que, até então, pareciam intransponíveis. Nesse aspecto, merece destaque o amplo processo de regularização assegurado pelas leis que declararam os loteamentos como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS).

Destaque-se, ainda, que, apesar das descontinuidades políticas e do perfil majoritariamente conservador das administrações que estiveram à frente do município naqueles 20 anos, garantiu-se uma razoável continuidade²⁰ das ações do programa e de seu caráter democrático e participativo, não obstante se reconheçam períodos alternados de avanços e retrocessos ao longo da trajetória.

Neste sentido, vale recordar e destacar alguns marcos importantes para o êxito: i) a atuação da Procuradoria Geral do Estado no período de 1984/1986; ii) a edição do Plano Diretor, em 1992; iii) a definição de uma política habitacional pela administração municipal eleita para o período 1993/1996, que resultou na criação da Secretaria Municipal de Habitação em 1994 e na institucionalização do Programa de Regularização de Loteamentos e do programa Morar Legal; iv) o aporte de recursos ao

20 Este fato destacou-se em nosso país tendo em conta um persistente histórico de descontinuidade de tantas outras políticas e ações públicas, especialmente aquelas voltadas para os setores de mais baixa renda.

programa, a partir de 1995, obtidos por meio dos contratos de empréstimo firmados com o BID e a CEF.

A propósito dos contratos de empréstimo, reconhece-se também que a sua existência e a necessidade de submeter-se às suas regras e determinações acabou por dar um importante respaldo às metodologias participativas que já eram aplicadas pelo programa desde as suas origens.

4.2 LIMITES E OBSTÁCULOS

Apesar dos fatores de êxito elencados anteriormente, temos de reconhecer que outros tantos contribuíram para dificultar os avanços do programa. Um dos mais importantes foi a dificuldade, sempre experimentada, de se estabelecer parcerias e de se obter uma atuação interinstitucional mais efetiva. Essas dificuldades, verificadas também nas administrações que priorizam o planejamento e os procedimentos de gestão técnica, são devastadoras nos casos das gestões que optam pela distribuição de cargos e órgãos públicos por critérios políticos, submetendo as políticas públicas e seus programas a interesses pessoais e práticas clientelistas²¹, como foi o caso da gestão municipal inaugurada no ano de 2001; ou também, quando se depende da articulação entre

21 Essas formas de distribuição do poder na administração pública geraram conflitos de interesse, pessoais ou partidários, entre os titulares dos órgãos que compõem o Núcleo, com prejuízo para as ações de regularização e para a atenção de outras necessidades dos loteamentos e seus moradores. Neste sentido, há de se destacar as dificuldades vivenciadas no período 2001/2004 com relação às secretarias municipais de Obras (SMO) e Fazenda (SMF). A Secretaria de Obras retirou o seu representante do Núcleo e a da Fazenda desmobilizou a sua equipe dedicada ao cadastro imobiliário dos lotes.

instituições de distintas esferas governamentais, submetidas à gestão de partidos políticos de oponentes entre si²².

Outro aspecto é a oposição exercida por determinados políticos e a resistência de alguns técnicos, que veem com desconfiança a participação popular na tomada de decisão e gestão dos recursos públicos. Veem, nessa prática, uma ameaça de limitação ao exercício do poder de representação e intermediação política e do saber técnico.

Entendemos, também, como relevantes impeditivos, as inadequações normativas que se verificavam nas legislações municipal e federal. Em primeiro lugar, cabe registrar a não adequação do Plano Diretor, da época, ao Estatuto da Cidade e a inadequação da legislação municipal do parcelamento do solo à Lei nº 6.766/1979, lei federal que regulamenta o parcelamento do solo.

A Prefeitura do Rio de Janeiro foi, no entanto, pioneira no ato de registrar os projetos de loteamentos nos cartórios de registro de imóveis. Isto foi possível graças à expedição dos Provimentos nº 06 de 1994, nº 44 de 2000 e nº 73 de 2001²³ pela Corregedoria da Justiça Estadual, que disciplinou a aplicação dos artigos 26, 27, 38 e 41 da Lei nº 6.766/79 que tratam do registro dos títulos aquisitivos, da suspensão dos pagamentos das parcelas e do seu depósito judicial.

22 Neste aspecto, podemos destacar as dificuldades de relacionamento com a CEDAE e o escasso apoio dado à equipe técnica da Defensoria Pública Estadual, que atuava no Núcleo de Regularização de Loteamentos, por força do convênio estabelecido em 1987.

23 Normas emitidas pela Corregedoria Geral de Justiça para orientar a atuação dos oficiais dos cartórios de Registro de Imóveis.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este relato analítico que descreve “a experiência de mais de 20 anos de desbravamento jurídico, político e administrativo para conquistar a regularização de loteamentos irregulares e clandestinos” (GRAZIA; LEÃO JR., 2002, p. 68), desenvolvida institucionalmente na cidade do Rio de Janeiro, pretende ser um registro de uma história de parceria entre instituições governamentais e população organizada. Ela se somou a diversas outras desenvolvidas em cidades brasileiras, a exemplo dos Fóruns de Regularização Fundiária e do Orçamento Participativo de Porto Alegre; do Fórum de PREZEIS²⁴ e das Comissões de Urbanização e Legalização de Recife e das Comissões de Controle e Fiscalização do RESOLO²⁵ em São Paulo.

Verificou-se que apostar na participação popular para a solução dos problemas urbanos e na gestão dos recursos públicos é um caminho seguro para o aprofundamento da democracia e para o aprimoramento dos mecanismos de gestão pública e de controle social. A reprodução, a ampliação e o aprimoramento de experiências como estas aqui relatadas poderão tornar nossas cidades mais justas e democráticas, rumo a um desenvolvimento efetivamente humano e sustentável.

24 Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), instituído pela Lei Municipal do Recife nº 16.113/1995.

25 RESOLO – Órgão responsável, naquela época, pela regularização de loteamentos da Prefeitura de São Paulo.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, B. M. **Direito à moradia**: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras. Rio de Janeiro: FASE-GTZIPPUR/UFRJ, 1997.
- BALDEZ, M. L. Legalização e Urbanização de Loteamentos. **Proposta**: experiências em educação popular, Rio de Janeiro, FASE, n.º 29, p. 29-35, abril de 1986.
- BESSERMAN, S.; CAVALLIERI, F. **Nota técnica sobre o crescimento da população favelada entre 1991 e 2000 na Cidade do Rio de Janeiro**. Coleção Estudos Cariocas nº 20040601. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos / IPP, 2004. Disponível em: https://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2355_Crescimento%20da%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20e%20Favelas.pdf. Acesso em 21 de junho de 2022.
- COUTINHO, M. Regularização de Loteamentos: o começo de uma experiência no Rio de Janeiro. In: IPLANRIO (org.). **4 estudos**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1985.
- FURTADO, F.; OLIVEIRA, F. L. "Tierra Vacante en Rio de Janeiro". In: CLICHEVSKY, N. (ed.). **Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. 2001, p. 13-46.
- GRAZIA, G. de; LEÃO JR., P. S. M. "Loteamentos irregulares e clandestinos". In: ALFONSIN, B. M. (org.). **Regularização da terra e moradia**. O que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002. p. 68.
- LAGO, L. C. **O Movimento de Loteamentos do Rio de Janeiro**. 1990. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.
- O'DONNELL, G. Poliarquia e Inefetividade da Lei na América Latina. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, Editora Brasileira de Ciências, p. 37-61, jul. 1998.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Novas Alternativas**: projetos e propostas habitacionais para o Rio de Janeiro/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Habitação – Rio de Janeiro: A Prefeitura: A Secretaria, 2003.
- RESENDE, O. L. Loteamento. Inadimplência dos Loteadores. Construções Ilegais em Lotes Irregularmente Alienados. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, n.º 13, p. 190-193, 1964.

RESOLO. **Regularização de Loteamentos no Município de São Paulo**, São Paulo, Portela Boldarini, Arquitetura e Urbanismo, 2003.

SMOLKA, M. O. **Estruturas Intraurbanas e Segregação Social no Espaço**: elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica. Rio de Janeiro: IPEA/PNPE, 1983.

VERÍSSIMO, A. A. **Parcelamento do solo na cidade do Rio de Janeiro**: um estudo sobre a produção informal da década de 40 aos anos 90. 2005. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

LEGISLAÇÃO CITADA

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, 1979.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, 1999.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 1385, de 24 de novembro de 1988**. Dispõe Sobre A Isenção De Pagamento Do Imposto De Transmissão De Bens Imóveis E De Direitos A Eles Relativos. Rio de Janeiro, 1988.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 2277 de 28 de dezembro de 1994**. Esta Lei altera as Leis números 691, de 24 de dezembro de 1984 (Código Tributário Municipal). Rio de Janeiro, 1994.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 18.473, de 27 de março de 2000**. Disciplina os procedimentos para embargo e notificação administrativa relativos a parcelamentos irregulares e clandestinos. Rio de Janeiro, 2000.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei complementar nº 16, de 4 de junho de 1992**. Dispõe sobre a política urbana do município, institui o plano diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1992.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 2.120, de 19 de janeiro de 1994.** Declara como Áreas de Especial Interesse Social, para fins de regularização, os loteamentos e vilas inscritos no núcleo de regularização, e estabelece os respectivos padrões especiais de urbanização. Rio de Janeiro, 1994.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3.898 de 25 de janeiro 2005.** Altera a Lei nº 691, de 24 de dezembro de 1984, para acrescentar parágrafo ao art. 14, referente à não-ocorrência de responsabilidade tributária do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, e concede remissão de créditos tributários na hipótese que menciona. Rio de Janeiro, 2005.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3335 de 18 de dezembro de 2001.** Isenção do pagamento do Imposto de Transmissão Intervivos de Bens Imóveis-ITBI. Rio de Janeiro, 2001.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3486 de 26 de dezembro de 2002.** Isenção da tributação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza-ISS. Rio de Janeiro, 2002.

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO:

PERMANÊNCIA E
INSTABILIDADE DA POLÍTICA
PÚBLICA

FERNANDO CAVALLIERI

Fernando Cavallieri é sociólogo. Chegou na Prefeitura do Rio de Janeiro nos anos 1980 para trabalhar na implantação do Cadastro de Favelas. Participou da coordenação do Programa Favela-Bairro, em sua primeira fase (1994-2000) na Secretaria Municipal de Habitação. Desde 2001, integra o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), sempre apoiando os trabalhos de urbanização de favelas.

INTRODUÇÃO

Favela na cidade do Rio de Janeiro é um tema político central. Sempre foi. Ao longo dos últimos 100 anos, surgiram várias iniciativas governamentais sobre como tratar o problema “favela”. Porém, só duas políticas públicas foram realmente efetivas, duradouras e dignas de se enquadrarem como tal: as remoções forçadas nos anos 1960-70 e o programa de urbanização de favelas iniciado em 1994.

Em 2021, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) publicou uma extensa pesquisa (CARDOSO; LUFT; XIMENES *et al.*, 2021) sobre o tema, propondo uma periodização histórica das políticas públicas (ou a falta delas) dirigidas às favelas cariocas. Dividida em cinco períodos, abrange desde finais do século XIX, quando surgiram as primeiras favelas na cidade, até os dias de hoje. Em cada período se destacam diferentes tipos de ação do Estado e a sua tendência hegemônica ou dominante de atuação. Sucedem-se, de maneira geral, ações do Estado baseadas em políticas de invisibilidade, controle, repressão, remoção, tolerância e integração. Os três períodos relativamente recentes (*Idem*, p. 7), que abrangem as afirmações do início deste texto, são assim caracterizados:

(...) 3) Repressão e remoção. Entre 1962 e 1974, com grandes favelas sendo removidas integralmente e de forma muitas vezes violenta, com algumas ações pontuais de melhoramentos em alguns casos;

4) Tolerância e integração subordinada. Entre 1974 e 1988, com a diminuição das grandes ações de remoção e o início da luta

pelo reconhecimento das favelas como espaços legítimos de moradia e sociabilidade;

5) Reconhecimento e integração. De 1988 até os dias de hoje, com avanços na legislação que passou a dar mais segurança jurídica aos moradores de favela e consolidação das políticas de urbanização e regularização fundiária. Nesse período várias iniciativas foram tomadas pelas administrações municipais para promover melhorias habitacionais nesses espaços, mas as remoções continuaram presentes enquanto uma ameaça latente e algumas vezes como prática de governo ou do Judiciário.

O período de número 3 na citação, sobre o qual há uma vasta literatura crítica (PORTES, 1977; VALLADARES, 1978; GONÇALVES, 2013, cap. VIII) e que sublinha as consequências nefastas para os moradores removidos, corresponde à primeira política efetiva nos anos 1960-70. Criada pouco antes do golpe de 1964 e por ele amplificada, transferiu milhares de favelados para lugares distantes e carentes de infraestrutura e de equipamentos sociais.

Quanto ao penúltimo período, pode-se argumentar que a partir de 1983 ocorreram grandes mudanças na relação oficial entre a Prefeitura e as favelas. Trata-se de um período, portanto, prévio à Constituição de 1988, mas que já estava na esteira da redemocratização, quando tomou posse o primeiro governador eleito diretamente depois de muitos anos. No caso do Rio de Janeiro, Leonel Brizola se elegeu governador posicionando-se diretamente a favor da não remoção das favelas e defendendo a necessidade de discussão com moradores e lideranças sobre os rumos a seguir nessa questão. Naquele momento, o prefeito da capital do estado ainda era indicado pelo governador¹ e aquele deveria seguir a mesma orientação política deste.

Nesse período, ou mesmo um pouco antes, uma série de leis estaduais e municipais (GONÇALVES, 2013, p. 279) e a instituição de programas

1 Os prefeitos das capitais só passaram a ser eleitos diretamente em 1985.

públicos começaram a mudar a forma de atuação do Estado. Podem-se destacar o PROFACE, que era o Programa de Favelas da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), o Cada Família Um Lote (focado em regularização fundiária) e a notável ampliação do chamado Projeto Urbanização Comunitária/Mutirão desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

É importante mencionar que esta última secretaria foi criada durante a transição para a democracia, antes mesmo das eleições diretas para governador, quando surgiram iniciativas importantes. Além da Secretaria de Desenvolvimento Social, foi concebido o seu braço financeiro, o FUNDO Rio, voltado especificamente para os pobres da cidade, e a criação de um Cadastro de Favelas que pesquisou e organizou informações e mapas de todas as favelas existentes². Ainda nessa fase, foi projetado o pioneiro Programa de Eletrificação de Interesse Social da LIGHT. A empresa estatal federal inaugurou o primeiro serviço público de peso continuado e tecnicamente gerido para as favelas cariocas, implantando sistemas de fornecimento de eletricidade em moldes análogos ao serviço prestado nas áreas formais da cidade.

A grande mudança no contexto municipal se deu com o Projeto Mutirão, que atuou contínua e crescentemente por cerca de dez anos, proporcionando melhorias nas favelas – sobretudo, por meio da qualificação das redes de água e esgotos e dos acessos viários. O Projeto Mutirão também atuou de forma complementar ao PROFACE em razão de convênio firmado entre a CEDAE e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMD). O Projeto Mutirão formalizou a remuneração dos trabalhadores locais, fornecendo os materiais e a assistência técnica necessários para as obras, bem como para a contratação de empreiteiras para a realização de obras mais sofisticadas, como a construção de creches.

2 Para uma ampla visão das realizações desse período, ver Cavallieri (1986).

Tudo isso propiciou um reforço considerável do orçamento destinado às favelas, uma maior articulação com outros órgãos públicos, além da criação de uma massa crítica de jovens engenheiros, arquitetos e assistentes sociais que passaram a ter grande vivência de atuação nas favelas. Essa exitosa experiência, que implicou no abandono definitivo da remoção como a principal política de Estado para as favelas, perdurou até cerca de 1994 quando surgiu o programa Favela-Bairro, marco histórico de um novo período na longa e conflituosa história da relação entre os poderes públicos e os assentamentos precários.

Diante desses argumentos, propõe-se considerar uma pequena mudança na periodização proposta por Cardoso, Luft, Ximenes *et al.* (2021). Na concepção deste texto, seria mais adequado tratar a quarta fase como indo até 1982; criar outro período de 1982 até 1994; e marcar o início do último período pelo ano de 1994, que foi referência do programa Favela-Bairro, estendendo-se até os dias atuais.

Para embasar essa proposta de mudança da periodização inicialmente sugerida por Cardoso, Luft, Ximenes *et al.* (2021), um dos objetivos deste artigo é discutir o programa Favela-Bairro e o seu programa continuador, o Morar Carioca, identificando seus êxitos e impasses e sua decisiva importância para a introdução de uma nova forma de atuação nas favelas na perspectiva da esfera municipal de governo. O escopo deste texto limita-se a abranger o componente “projetos e obras de urbanização”, sem desconhecer a importância de outros produtos desenvolvidos, a exemplo de toda a parte de equipamentos e serviços sociais e a regularização urbanística e fundiária

Sublinhe-se que, quando se fala de urbanização e melhorias de espaços populares, não se pode omitir as realizações dos moradores que, por conta própria ou com apoio governamental, construíram grande parte da “sua” cidade. Eles não apenas edificaram suas casas e comércios, mas também

abriram ruas, pavimentaram-nas, criaram soluções de abastecimento d'água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial.

1. CONTEXTO POLÍTICO-LEGAL

O programa Favela-Bairro ancorou-se numa sequência de mudanças políticas que buscavam instaurar uma nova ordem democrática no país e consolidar ideais do chamado movimento da reforma urbana. Numa sequência bienal e logicamente concatenada, sucederam-se aprovações de grandes normas legais transformadoras, fruto das pressões populares e da mudança de regime político.

A Constituição democrático-cidadã de 1988, entre muitas outras disposições de fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, inovou ao instituir um capítulo sobre a política urbana, fruto de emenda popular que traduziu os objetivos do movimento nacional pela reforma urbana. Nesse capítulo, para disciplinar e regulamentar os ideais reformistas, prevê-se a obrigatoriedade de as cidades com mais de 20 mil habitantes aprovarem um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

A nova ordem legal do país conduziu à necessidade de edição de um novo ordenamento jurídico para os níveis infranacionais, resultando em constituições estaduais e leis orgânicas municipais inéditas. A Lei Orgânica Municipal (LOM) do Rio foi promulgada em 1990. Dois anos depois, em 1992, publicou-se o Plano Diretor Decenal da Cidade (PCRJ, 1993) sob a forma de lei complementar. O Plano foi pioneiro em muitos aspectos por avançar, antes mesmo de uma lei federal regulamentadora, na criação de instrumentos de regulação urbanística como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e a cobrança pelo “Solo Criado” (atualmente conhecido como Outorga Onerosa do Direito de Construir). Sua aprovação em tempo recorde foi reflexo de uma disputa

política entre empresários do setor imobiliário e técnicos da Prefeitura, encampada pelo prefeito e por vereadores de corte político progressista (cf. CAVALLIERI, 1994).

Já a LOM de 1990 impunha em seu artigo nº 430:

Para assegurar as funções sociais da Cidade e da propriedade, o Poder Público poderá valer-se dos seguintes instrumentos, além de outros que a lei definir: (...)

- a) subsídios à construção habitacional para a população de baixa renda;
- b) urbanização de áreas faveladas e loteamentos irregulares e clandestinos, integrando-os aos bairros onde estão situados.

Estava também prevista, dentre outras, a criação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) com regimes urbanísticos próprios e diferenciados do planejamento comum da cidade. O Plano Diretor de 1992 avançou no estabelecimento de toda uma política de habitação, especificando seus quatro principais programas³ e designando a necessidade de se criar AEIS para a execução deles.

Outro aspecto importante – infelizmente malgrado – do progressista Plano Diretor de 1992 era a destinação dos recursos arrecadados com o instrumento do Solo Criado a um fundo. Esses recursos seriam aplicados “exclusivamente na execução de projetos de construções de habitação para a população de baixa renda e de implantação de sistema de esgotamento sanitário nas comunidades por estas ocupadas” (art. 27). Frustrou-se esse objetivo, porque o prefeito que veio logo a seguir à sanção da lei do Plano Diretor de 1992 (neste caso, Cesar Maia) retirou da Câmara de Vereadores os projetos de leis que regulamentavam não só o Solo Criado,

3 O artigo 146 da Lei Complementar no 16/1992, que instituiu o Plano Diretor, previa os seguintes programas prioritários: urbanização e regularização fundiária de favelas; urbanização e regularização fundiária de loteamento de baixa renda; lotes urbanizados; IV construção de habitações para a população de baixa renda.

como também o IPTU progressivo no tempo. Nunca mais em seus três mandatos colocou-os em execução⁴.

De qualquer forma, os princípios estavam firmados e instituídos no Plano Diretor, fornecendo uma base legal para a implementação de uma política habitacional voltada para assegurar o direito social de moradia e reduzir o *deficit* habitacional (art. 138, *caput*).

Embora o prefeito Cesar Maia tenha vetado a utilização dos instrumentos redistributivos do Solo Criado e do IPTU progressivo no tempo, imprimiu uma administração bastante profissional no seu primeiro governo. Isso possibilitou a estruturação de um trabalho sistemático e relevante para os assentamentos precários. Do ponto de vista institucional, contribuíram para essa gestão:

- A estruturação das chamadas macrofunções no governo, isto é, colegiados que reuniam titulares das pastas afins para traçar linhas de atuação de maneira coordenada e conjunta;
- Em 1993, a criação do Grupo Executivo de Políticas para Assentamentos Populares (GEAP), com representantes das secretarias e órgãos atuantes no tema, buscou estruturar os programas habitacionais de forma articulada e complementar⁵;

4 Esses dois instrumentos voltaram a ser contemplados no Plano Diretor de 2011, elaborado sob a cobertura inovadora do Estatuto da Cidade de 2001, lei federal que os regulamentou após 13 anos desde a sua promulgação. No entanto, no município, a Outorga Onerosa do Direito De Construir (Solo Criado) pouco foi aplicada e o IPTU progressivo, nada.

5 Durante seus primeiros anos, o GEAP foi muito atuante e apresentou desempenho até fora do comum na administração municipal. Este autor, primeiro como representante da Secretaria de Fazenda, depois como assessor especial da Secretaria de Habitação, teve a oportunidade de participar de pelo menos três reuniões que contaram com a presença do prefeito e de todos os secretários envolvidos. Além de permitir a demanda direta de atuação dos parceiros municipais, articulavam-se ações intersecretariais que serviam para "aparar eventuais arestas", técnicas e políticas, naturalmente comuns, na trajetória da administração pública e das organizações em geral.

- Em 1994, foi criada pela primeira vez na Prefeitura uma Secretaria de Habitação (SMH) dirigida por um corpo técnico experiente, que estabeleceu um sistema matricial de administração. Essa matriz articulava, de um lado, os programas-fim (urbanização de favelas, regularização de loteamentos, produção de moradias etc.) e, do outro, os setores executivos da secretaria (elaboração de projetos, execução de obras, operação de trabalho social etc.);
- Em fins de 1994, a obtenção de um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com contrapartida local (total de US\$ 300 milhões) financiou o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP), do qual o Favela-Bairro é o componente mais importante;
- Devido à existência de vários profissionais com grande experiência em atuação em favelas (oriundos basicamente do Projeto Mutirão) absorvidos pela SMH, foi possível manter uma massa crítica e a memória técnica da atuação em favelas.

Em 1994, com aprovação do prefeito, o GEAP elaborou um documento que expunha e explicava os programas habitacionais a serem implementados. O programa Favela-Bairro foi ali descrito com os seguintes objetivos: “Complementar (ou construir) a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos); e oferecer condições ambientais de leitura da favela como um bairro da cidade”.

Esses objetivos pressupunham:

aproveitamento do esforço coletivo já despendido, construções e serviços já instalados; reassentamento mínimo possível; adesão dos moradores ao programa, introdução de valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas/praças/infraestruturas/serviços públicos (PCRJ, 1994).

Estavam assim lançados os contornos do programa e seus fundamentos essenciais (PAMUK; CAVALLIERI, 1998), que vieram a ser implementados efetivamente no decorrer dos anos seguintes.

2. MUDANÇA DE MÉTODO

As intervenções em áreas faveladas, salvo raras exceções, caracterizavam-se como obras pontuais de pequena envergadura e sem um plano geral orientador. Eram intervenções de melhorias em aspectos isolados, geralmente nas principais vias de acesso e circulação interna, nas redes de água ou de esgoto, e em pequenas contenções de encostas.

O programa Favela-Bairro surgiu num período em que a Prefeitura contava com uma espécie de “supersecretário” de urbanismo, defensor da necessidade de renovações urbanísticas na cidade. Renovações estas que, embora tenham gerado obras incômodas durante algum tempo, receberam grande aprovação popular, emprestando um apreciável capital político ao prefeito Cesar Maia (1993-1996). Tamanho sucesso fez com o que o prefeito “produzisse” o seu sucessor: justamente aquele seu “supersecretário” de assuntos urbanos, o arquiteto e urbanista Luiz Paulo Conde, que veio a ser prefeito entre 1997 e 2000.

O programa Rio Cidade (PCRJ, 1997), responsável por engendrar tais renovações urbanísticas, transformou diversos centros de bairros e corredores de passagem espalhados pela cidade, requalificando-os para melhor fruição dos pedestres, racionalização do fluxo de veículos e modernização das infraestruturas de drenagem e de iluminação das vias.

O programa Favela-Bairro foi percebido como uma espécie de extensão do Rio Cidade (ainda que não necessariamente explicitada) para as áreas informais. Essa atuação dupla da Prefeitura no “morro e no asfalto” permitiu que um programa reforçasse politicamente o outro e vice-versa,

emprestando à gestão municipal uma imagem de sucesso no trato dos assuntos urbanos. Nessa gestão, foi também criada, pela primeira vez no município, uma secretaria dedicada exclusivamente à questão habitacional. Para tal, foi escolhido como titular o arquiteto Sérgio Magalhães, amigo e colega de Luiz Paulo Conde e coordenador do GEAP.

A colocação em marcha dos programas da política habitacional prevista no Plano Diretor de 1992 – com o Favela-Bairro à frente – ocorreu dentro de uma conjuntura favorável que combinava fatores como: ambiente político de participação democrática; reorganização e veiculação de interesses de organizações populares; base legal (Constituição de 1988, Lei Orgânica do Município de 1990 e Plano Diretor de 1992) progressista e atendida com a necessidade de promover a justa distribuição dos benefícios da urbanização; e gestão local de ênfase técnica, que promoveu maior articulação entre órgãos públicos e maior racionalidade na concepção e execução dos projetos urbanísticos.

Embora as características político-administrativas dessa intervenção urbanística não concretizassem todos os ideais do movimento pela reforma urbana vigente à época⁶ (e, também, por mais que os seus idealizadores se inclinassem mais para as virtudes do “projeto” do que para as do “plano”), elas acabaram gerando reais benefícios para os mais pobres e menos beneficiados pela urbanização. A preocupação com a “produção do projeto” como elemento norteador de toda e qualquer intervenção na cidade não impediu que os gestores incorporassem as

6 Como foi dito anteriormente, o prefeito Cesar Maia abortou a regulamentação e nunca colocou em prática os instrumentos reformadores e redistributivos do Solo Criado e do IPTU progressivo no tempo.

7 Refere-se aqui ao plano normativo, a exemplo dos planos diretores, e não aos planos estratégicos. Cardoso, Luft, Ximenes et al. (2021, p. 58) afirmam que, nessa época, “deixando em segundo plano o planejamento normativo e promovendo a desregulamentação urbanística, a atuação da Prefeitura se caracterizou pela ênfase no projeto urbano em lugar do plano”.

diretrizes e embasamentos legais introduzidos pelo “plano”. No caso, não foi um plano qualquer, mas o primeiro Plano Diretor da cidade após a democratização do país, instituído como lei complementar à lei orgânica e, por muitos, visto como a segunda norma legal mais importante do município.

Não foi à toa que o prefeito, em uma publicação de divulgação oficial (PCRJ, 1995), transcreveu na íntegra os objetivos básicos da política habitacional estabelecidos no Plano Diretor da cidade. Também não foi por acaso a afirmação do secretário de habitação de que “a política habitacional proposta para a cidade do Rio de Janeiro se encontra nessa direção e se apresenta como um desejado instrumento de desenvolvimento social e de transformação da vida urbana” (PCRJ, 1995, p. 2).

Além disso, a conjuntura favorável não renderia frutos positivos se o Favela-Bairro não tivesse adotado outros métodos de intervenção no espaço das favelas, constituindo um novo método a ser seguido desde então de maneira hegemônica. Procedimentos até então inéditos nas práticas anteriores foram introduzidos e têm se mantido nos programas abrigados no PROAP. De modo geral, são os seguintes⁸:

- Elaboração de projeto urbanístico global, abrangendo todas as disciplinas (sistema viário, abastecimento d’água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, paisagismo etc.) prévio à execução das obras, contratado por licitação pública;
- Escolha das favelas beneficiadas por critérios transparentes;
- Contratação das obras de urbanização a partir do projeto executivo, com participação das empresas que atuavam costumeiramente na cidade;

8 Esta parte baseia-se em Cavallieri (2003, p. 214-278), com várias inclusões e supressões.

- Ampla construção de equipamentos sociais e execução de projetos e serviços sociais (variáveis no tempo), que passou ser fundamentada no Plano de Ação Social Integrada (PASI);
- Regularização urbanístico-legal, passando por decretação das favelas como AEIS, dos projetos de alinhamento das vias e espaços públicos, reconhecimento oficial dos logradouros e legislação simplificada de controle do uso e da ocupação do solo;
- Contratação de robustos serviços de supervisão e gerenciamento de projetos e obras, auxiliando a SMH na condução dos trabalhos;
- Integração com outras agências de governo de forma a construir os equipamentos e os suportes para a prestação de serviços, de acordo com os “programas” por elas definidas;
- Utilização de regulamentos operacionais, cadernos de encargos, de sistemas de monitoramento & avaliação de resultados, acompanhamento contábil específico (além do já exercido pelos órgãos municipais de controle) e auditoria externa, em grande parte exigidos e orientados pelo agente financiador, o BID;
- Formas organizadas de participação dos moradores, apoiada pelo trabalho social contínuo, em todas as fases da execução da intervenção;
- Manutenção da presença governamental no pós-obra por meio da atuação de um órgão público local de orientação e acompanhamento, o Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO)⁹.

9 Cavallieri e Vial (2009) mostram que o crescimento das áreas (expansão horizontal) das favelas atendidas pelo Favela-Bairro foi bem inferior à taxa de várias outras favelas sem urbanização. Comparadas as que não tinham e as que tinham POUSO, o crescimento de área foi ainda menor nestas últimas.

Ao longo do tempo, certas alterações marcaram o programa Favela-Bairro e os seus sucessores¹⁰, principalmente quanto aos projetos sociais. Contudo, manteve-se o objetivo básico de integração das favelas à cidade por meio da sua urbanização e regularização. Em síntese, tal objetivo se traduziu em cinco pilares:

1. dotar as favelas de infraestrutura de saneamento básico de boa qualidade, de funcionamento adequado e com manutenção oficial pelos órgãos públicos;
2. promover a reorganização espacial possível das favelas, através de integração viária com a malha urbana circundante e da implantação de espaços públicos de uso coletivo;
3. prestar serviços sociais dirigidos aos vários segmentos etários da população de baixa renda e aos chamados grupos de risco;
4. regularizar, do ponto de vista administrativo, urbanístico e legal as propriedades privadas e os espaços públicos;
5. manter e conservar serviços e equipamentos e controlar o uso e ocupação do solo no pós-obra.

Houve, de fato, uma mudança no modo dominante de se intervir em favelas. Essa mudança se alicerçou na forma de perceber a favela como um espaço urbano complexo que se desejava consolidar e integrar ao contexto urbano mais amplo, respeitando-se ao máximo as suas preexistências. Essa mudança se baseou igualmente na decisão de se implantar uma solução geral e abrangente a partir de um projeto de arquitetura e urbanismo que contemplasse todos os aspectos do assentamento em vez de realizar melhorias pontuais e sucessivas. Com todos os percalços que surgiram

10 Refere-se aqui a mudanças nos "nomes-fantasia" do programa que, ao longo das últimas gestões, passaram a ser Morar Carioca (2010-2016) e, depois, voltando a chamar-se Favela-Bairro (2017-2020), embora continuassem sempre abrigados no PROAP RIO, designação oficial e reconhecida junto ao BID.

nas novas fases do Favela-Bairro (correspondentes, grosso modo, aos PROAPs 1, 2 e 3), pode-se afirmar que o novo método de atuação foi mantido.

Devido ao surgimento de outros interesses políticos e descontinuidades administrativas, a partir de 2010 ocorreram iniciativas de melhorias pontuais em trabalhos de urbanização ao estilo antigo – algumas das quais em favelas. Foi o caso do programa Bairro Maravilha, que, segundo a própria comunicação oficial¹¹, não se tratou da urbanização de favelas propriamente dita, embora tenha contribuído para tanto em áreas específicas nas quais pouco faltava para complementar o processo.

3. COMUNICAÇÃO E DEBATE IDEOLÓGICO

Na sua primeira fase (1994-2000), o programa Favela-Bairro foi o embrião de uma política pública focalizada que gerou condições e introduziu procedimentos para sua efetiva institucionalização. Quanto a isso, concorda-se que uma política pública só se consolida se conseguir resistir às mudanças político-administrativas, obter apoio político dos envolvidos e da opinião pública e produzir resultados satisfatórios aos olhos dos diretamente envolvidos e da sociedade em geral. Segundo o professor Francisco Gaetani, especialista em administração e políticas públicas, então presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em palestra proferida na UFRJ certa vez: *“Uma política pública*

11 “Programa Bairro Maravilha requalifica 31 ruas da Zona Oeste - O prefeito Eduardo Paes acompanhou, neste sábado (27/02/2016), a entrega de mais 31 ruas beneficiadas pelo Programa Bairro Maravilha Oeste. Com investimento de R\$19,5 milhões, os bairros de Campo Grande, Inhoaíba, Santíssimo e Sepetiba receberam, entre outros serviços, pavimentação asfáltica, passeios em concreto e redes de drenagem, água e esgoto. Criado em 2010, o programa tem como objetivo recuperar vias e transformar as comunidades em verdadeiros bairros, elevando a qualidade de vida de seus moradores.” Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=5950689>. Acesso em 5 abr. 2022.

passa a ser de Estado e não de Governo quando os governos subseqüentes a mantêm como tal, e não por autoproclamação”.

O modo como o Favela-Bairro se firmou enquanto modelo de política pública de urbanização de favelas é uma questão em aberto que será discutida a seguir. Aqui, importa considerar que, a despeito de mudanças de ritmo na execução, o Favela-Bairro representou uma alteração definitiva na atuação estatal em relação às favelas. Tanto no sentido de superar a política de remoção, quanto na forma de intervir para proceder a urbanização.

Por ser uma questão política central (como foi dito na abertura deste texto), existe invariavelmente uma dificuldade intransponível tangenciando a questão “favela”, que é a falta de consenso na sociedade local quanto ao que “fazer com as favelas”. De fato, em políticas públicas de saúde e educação, pode haver discordâncias sobre aspectos de conteúdo, metodológicos, gerenciais e outros, mas ninguém questiona o papel do Estado em mantê-las como um serviço público essencial. Não ocorre o mesmo com relação à habitação de interesse social, em que os conflitos de ideias e interesses são, via de regra, intensos. Principalmente quando se trata das favelas cariocas que, durante muitas décadas, foram representadas como um “câncer” a ser extirpado. Foi só mais recentemente que elas ganharam uma visão favorável – isto é, vistas como a solução de moradia possível para os pobres e que deve ser melhorada, mantida e integrada à cidade.

A visão favorável à manutenção das favelas cresceu relevantemente após a redemocratização do país com a mobilização de acadêmicos, técnicos e movimentos sociais em prol de uma necessária reforma urbana. Angariou apoio na mídia, nos centros de decisão nacionais e internacionais e na opinião pública, embora os representantes da corrente “remocionista” e os partidários do “nada a fazer” surjam frequentemente a acusarem favelas e favelados, direta ou indiretamente, como responsáveis por vários dos

problemas da cidade. Exemplo disso é que ainda vigora um tratamento “especial” dado por parte dos aparelhos repressivos às favelas e a outros territórios populares, como se fossem o local central da corrente criminosa do tráfico de drogas e ações conexas, apesar de saberem que não é ali onde se encontram os grandes financiadores e fiadores de tais atividades.¹²

Construir uma política de Estado baseada na ação permanente de melhoria e integração de assentamentos precários significa preparar-se para enfrentar constantemente tal conflito político-ideológico. Essa deve ser uma missão a ser travada por agentes políticos novos e tradicionais tanto no campo da representação formalizada quanto no campo das novas formas de democracia direta. A fase I do Favela-Bairro não descuidou disso.

O programa se firmou a partir de várias iniciativas que lhe deram visibilidade e sustentabilidade. Ele teve origem no lançamento de um concurso público de metodologia de urbanização de favelas patrocinado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), o que estimulou o apoio não só desta organização, importante formadora de opinião na cidade, como também da classe dos arquitetos, que são profissionais fundamentais em todo o processo.

É um programa que buscou apoio interno na Prefeitura tanto pela absorção de uma massa crítica formada na atuação continuada em favelas, quanto pela operação de um colegiado de alto nível, a exemplo do GEAP. Com o apoio do prefeito, o GEAP “aparava as arestas” (sempre presentes) entre os dirigentes, enquanto os profissionais da execução articulavam junto a seus colegas de outras secretarias e órgãos a necessária “costura técnica”.

12 A presença do crime organizado e as polêmicas operações policiais nas favelas, bem como as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) nelas instaladas, é um tema das mais alta importância no Rio de Janeiro, mas que foge inteiramente ao escopo deste artigo.

Apesar de ter nascido de forma muito embrionária, o programa cresceu rápido. Isso permitiu a apresentação de resultados positivos em pouco tempo. Com base na “linguagem única” usada pelos membros da Prefeitura, isso possibilitou obter apoio da grande mídia e, conseqüentemente, de grande parte da opinião pública. Incrementou-se também o diálogo com a academia¹³, com formadores de opinião, com políticos tradicionais e com atores internacionais atuantes no tema.

Contudo, a estratégia decisiva foi provavelmente o uso de todas as mídias disponíveis para divulgar o programa a seus beneficiários diretos e à sociedade em geral. Foram usadas publicações impressas, desde simples panfletos até livros de feição clássico, passando por faixas, folhetos, livretos e outros; artigos¹⁴, reportagens e entrevistas em jornais, revistas, rádios e televisão. No dizer de Olinger (2015, p. 71):

A SMH, que havia ganhado muita visibilidade durante a primeira gestão de Cesar Maia principalmente devido ao sucesso do Favela-Bairro, que independente de avaliarmos aqui por seus resultados de longo prazo no território, se tornou um fenômeno de comunicação, fez com que a SMH passasse a ser chave importante às vésperas da eleição de 2000, já que o então secretário Sérgio Magalhães candidatou-se a vice-prefeito na chapa do então prefeito Luiz Paulo Conde (...).

Com a bem-sucedida afirmação dos propósitos e a visibilidade dos resultados do programa Favela-Bairro, cada vez mais foi se firmando na

13 Um bom exemplo do envolvimento da Academia foi a realização de um acordo entre a SMH e o Grupo de Pesquisas Habitat da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ para a organização dos textos dos 15 trabalhos vencedores do concurso organizado pelo IAB-RJ em 1994, que resultou na publicação de um livro (DUARTE; SILVA; BRASILEIRO, 1996). O livro foi lançado pelo Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ em 3 de setembro de 1996 (CONDE; MAGALHÃES, 2004).

14 Por exemplo, o autor do presente texto, servindo como assessor especial da SMH, teve a oportunidade de publicar um artigo no *Jornal do Brasil* (jornal impresso editado no Rio de Janeiro) com o título de “A favela agora é bairro” em 8 de julho de 1999.

opinião pública e na mentalidade técnico-governamental o convencimento da racionalidade de se manter e melhorar as favelas. Tudo indica que atualmente essa questão esteja relativamente pacificada. Isto porque os ataques às favelas e favelados volta a acontecer episodicamente. Por exemplo, Compans (2007) mostra que, a partir da análise de uma campanha promovida em 2005 pelo importante jornal O Globo intitulada “Ilegal. E daí?”, “a mais nova representação social que vem sendo construída apresenta-a [a favela] como fator de degradação ambiental”. Como consequência da campanha, uma ação movida pelo Ministério Público Estadual solicitou à Prefeitura a remoção de 13 áreas faveladas.

4. INFLEXÕES, DESCONTINUIDADES, COMPLEMENTAÇÕES

Olinger (2015), em sua tese de doutoramento em planejamento urbano, pesquisou detalhadamente o processo de urbanização das favelas cariocas entre 1994 e 2013 e seus contextos político e administrativo. Em sua análise, usou o seguinte conceito:

Por inflexão, considera-se aqui, uma mudança de curso na forma de intervir, compreendendo que esta pode se dar tanto nos planos formal-legal, nas regras enunciadas, como prático, ou seja, na forma de intervir no território, ainda que as regras e conceitos não necessariamente tenham sido alterados (OLINGER, 2015, p. 15).

A autora identifica três momentos de inflexão no período estudado. O primeiro momento começa em 2001, seis anos após a criação do Favela-Bairro como uma política pública impessoal e institucionalizada. Nesse ano, uma nova conjuntura política fez com que o programa deixasse de lado algumas daquelas características, observando que “o peso do projeto arquitetônico-urbanístico integrado perdeu centralidade no Programa”

(*idem*, p. 71). Nesse período, que vai até 2009, a SMH continuou a urbanização de favelas com recursos do segundo empréstimo do BID contratado em 2000, último ano do mandato do então prefeito Luiz Paulo Conde.

Um segundo momento é o ano de 2010, quando o prefeito Eduardo Paes, empossado no ano anterior, retomou a ênfase na urbanização de favelas, lançando um grande e ambicioso programa denominado Morar Carioca. Esse programa deu continuidade e ampliou os objetivos e métodos do Favela-Bairro, fornecendo muitos dos técnicos municipais que o coordenaram. Contudo, teve vida curta e com poucas realizações.

Por fim, um terceiro momento começou em 2013, com o fim da curta experiência do programa Morar Carioca “verdadeiro”¹⁵ e uma diminuição drástica das favelas a serem contempladas e pouquíssimas obras contratadas. A partir daí, as ações de urbanização em favelas se restringiram a intervenções pontuais em pavimentação e drenagem, via programa Bairro Maravilha, ou continuaram a acontecer como parte do PROPAP RIO III, terceiro empréstimo do BID; ou, mesmo, fizeram parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em favelas, com ou sem participação do governo estadual.

Olinger (2015, p. 175) resume o processo, destacando os anos em que teria havido mudanças na gestão e rearranjos no poder relacionados com as inflexões:

A partir da análise feita aqui, estaríamos diante de um processo perpassado por três inflexões importantes no sentido da institucionalização, ou não, da política ao longo do período investigado. Identificamos que essas inflexões, que implicam em mudanças na gestão, coincidem com momentos onde há ruptura

15 Uma vez que o programa Morar Carioca passou a ser usado como uma marca “guarda-chuva para abrigar todas as intervenções em favelas”, considera-se como “verdadeiro” aquele que englobaria 40 contratos de projetos selecionados a partir de concurso promovido em 2010 junto com o IAB-RJ (OLINGER, 2015, p. 108).

ou necessidade de reorganização da coalizão no poder, em 2000, 2009 e 2013, desdobrando-se em reorientações na operação da política pública social.

Sem pretensão de dar continuidade à análise de Marianna Olinger (2015), arrisca-se dizer que, entre 2013 e 2022, não foi observada uma inflexão positiva nem negativa na política¹⁶. Ressalve-se, como já colocado, que a ação de urbanização de favelas nunca parou, mesmo nos períodos de “maior baixa” da política pública que lhe dá sustentação. Tal fato decorre da continuidade do PROAP, cofinanciado pelo BID, cujo empréstimo manteve-se ao longo do tempo, garantindo recursos para a execução dos projetos e da atuação do PAC (federal). Este, a partir de 2007, financiou várias obras em favelas; algumas em conjunto com o Governo do Estado. Cardoso, Ximenes, Patricio *et al.* (2018) consideram, no entanto, que muitas dessas obras eram complementações de trabalhos anteriores, intervenções específicas ou emblemáticas em grandes complexos favelados¹⁷.

Decerto, não se pode dizer que o “modelo Favela-Bairro” da primeira fase se institucionalizou como política pública em um sentido amplo, contemplando todos os seus aspectos. Isso teria acontecido se o programa Morar Carioca “decolasse” a partir de 2010, tendo em vista que partiria de um concurso público para escolha dos projetos, com as favelas selecionadas por critérios técnicos, contando ainda com o ingrediente “vontade política” combinado a recursos orçamentários suficientes para

16 Em março de 2022, a Prefeitura anunciou a volta do Morar Carioca em 22 favelas. No entanto, ainda é cedo para se saber se isso vai corresponder a uma nova inflexão.

17 Cardoso, Luft, Ximenes et al. (2021, p. 138) chamam a atenção: “Uma forte contradição deste período é que, apesar de ter sido fortemente marcado por grandes e dispendiosos programas de urbanização de favelas, foi também um período de intensas e, em muitos casos, violentas remoções justificadas pelo risco de deslizamento e por obras para os megaeventos esportivos, promovendo o deslocamento de milhares de famílias para novas unidades habitacionais na Zona Oeste da cidade, com apoio do PMCMV [Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal]”.

manter sua continuidade a longo prazo e, assim, restaurar o ciclo virtuoso. Porém, não foi isso que aconteceu. Outros interesses políticos de cunho clientelista e imediatista impuseram o fim prematuro dessa arrancada, desviando muitas intenções de urbanização integrada para obras pontuais de melhoramentos de logradouros públicos.

Além disso, nem todos os programas executados desde a primeira fase do Favela-Bairro até abril de 2022 incluíram integralmente os ingredientes do programa, embora todos tenham mantido a sua essência. No PAC executado pelo Governo do Estado em grandes complexos de favelas como Alemão, Rocinha e Manguinhos e no Morro da Providência, foram privilegiadas obras de grande visibilidade – não necessariamente prioritárias –, como foi o caso dos teleféricos que, embora muito criticados, funcionaram efetivamente por curto período. Os moradores da Rocinha, que alegavam falta saneamento no interior da favela, reagiram fortemente ao projeto de um teleférico para esse local, que acabou não acontecendo.

De forma análoga, favelas não constantes da lista de prioridades receberam obras pontuais insuficientes para compor um projeto de urbanização integrada, como foi o caso do programa Bairro Maravilha. Por outro lado, favelas selecionadas para compor o primeiro ciclo do programa Morar Carioca foram sumariamente “cortadas”, sem uma justificativa técnica plausível.¹⁸ O enfraquecimento dos POUSOs e o seu quase desaparecimento ao longo dos anos também mostra o desvio do que seria o processo de intervenção global e preocupado com o pós-obra, não só em termos de conservação, mas também de fiscalização da expansão e da orientação sobre as melhores formas de ocupação e uso do solo.

18 Sobre isso, o impressionante relato de um técnico entrevistado por Marianna Olinger (2015, p. 181) mostra que, em uma reunião cuja agenda era decidir prioridades de contratação dos escritórios, a simples opinião de um subprefeito, ao afirmar que determinada favela já estava “muito boa”, era dado suficiente para descartá-la do programa Morar Carioca “verdadeiro”.

A triste história do programa Morar Carioca “original” pode ser bem resumida neste depoimento coletado por Steike-Ginzberg (2014) durante uma pesquisa acadêmica e publicado no *Rio on Watch*, *blog* especializado na divulgação de matérias críticas sobre as favelas:

Um arquiteto recentemente [por volta de 2014] descreveu o programa Morar Carioca como “a maior promessa não cumprida” do Rio de Janeiro. Durante os últimos anos, vimos um projeto ambicioso e visionário de urbanização da favela ser incorporado dentro do legado das Olimpíadas, cooptado por interesses políticos, e abruptamente desmantelado sem grandes explicações.

A descontinuidade dos programas também incide negativamente sobre o seu desenvolvimento, mesmo tendo sido mantidos os fundamentos básicos do que aqui se identificou como a forma de encarar um novo paradigma. Isto porque, para um programa desse porte e complexidade ser bem-sucedido no Rio de Janeiro, e provavelmente em muitas outras grandes cidades, ele precisa de continuidade – e perseverança!

Quanto mais se estende no tempo, quanto mais se mantém a perspectiva de uma intervenção integral transformadora, mais o programa pode apresentar bons resultados, obter apoios, corrigir-se e inovar. Vencer a batalha ideológica contra a remoção das favelas exige a apresentação de alternativas que convençam a opinião pública, os políticos e os setores economicamente dominantes de que a urbanização é muito mais eficiente, eficaz e efetiva do que quaisquer outras soluções.

5. CAMADAS DE URBANIZAÇÃO: CONTINUIDADE DESCONTÍNUA?

Uma característica presente na política pública para favelas é a existência de diversas “camadas de urbanização”. Esse conceito foi criado pelos analistas do tema para caracterizar casos de favelas em que há uma sucessão de obras básicas ou complementares acontecendo nos mesmos territórios. Essa incompletude da urbanização é muitas das vezes inevitável dada a grande dificuldade de se trabalhar em áreas como a de certas favelas do Rio. Porém, há também situações em que poderia ter havido um melhor planejamento. Algumas causas da necessidade de execução de novas obras seriam:

- Necessidade de uma nova intervenção porque a anterior se baseou em um projeto incompleto. Ou seja, o projeto não abrangia todas as áreas da favela ou não cobria todos os problemas existentes, muitas das vezes, devido a dificuldades de se fazer levantamentos em campo em função da irregularidade espacial e da alta densidade de ocupação;
- Obras não concluídas ou abandonadas por previsão orçamentária deficiente ou por má gestão da empresa contratada; ou também por razões supervenientes, como o aparecimento de “obstáculos” não previstos no projeto;
- Ampliação da área ocupada exigindo novas obras de complementação do sistema viário das redes de infraestrutura e dos equipamentos sociais;
- Necessidade de incluir outros componentes em processos já concluídos. Tais componentes podem ter surgido por meio da ampliação do escopo da intervenção (por exemplo, melhorias nas unidades residenciais) ou que se tornaram muito mais viáveis

com o aparecimento de novas institucionalidades (por exemplo, regularização fundiária após promulgação de leis federais sobre o assunto);

- Demandas de moradores que solicitaram obras e serviços complementares;
- Desgaste ou destruição de obras e de equipamentos em função do uso excessivo, do mau uso ou da precariedade da conservação e manutenção por parte dos órgãos públicos ou concessionárias.

Em recente trabalho no qual pesquisadores acadêmicos analisaram o PAC-Favelas nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro e do Grande ABC paulista, Aduino Lúcio Cardoso e Rosana Denaldi (2018), por meio de um balanço dos casos estudados, afirmam que:

A recuperação histórica efetuada no início deste Capítulo nos permitiu identificar, por um lado, como diversas cidades foram constituindo, a partir dos anos 80, experiências locais que, embora tenham se influenciado mutuamente, acabaram por configurar modos específicos de fazer a urbanização de favelas. Esses modos específicos envolveram, por um lado, modelos institucionais e práticas políticas características e por outro, foram criando, ao longo do tempo e da sucessão de intervenções, camadas de urbanização que contemplaram pelo menos uma parte das favelas locais (p. 44).

Essas “camadas de urbanização” podem indicar, como se exemplificou logo acima, complementaridade e/ou incremento de ações urbanizadoras e regularizadoras, mas também hiatos e rupturas no processo. Essa última é a opinião de Jaenisch e Ximenes (2021) que, em sua comunicação acadêmica, cunharam a expressão “continuidade descontínua” para descrever o caso carioca:

Este texto pretende refletir sobre essa sucessão de políticas que juntas já totalizam mais de vinte anos de experiência em

urbanização de favelas no Rio de Janeiro. Partimos do pressuposto que os diferentes programas criados formam uma “continuidade descontínua”, ou seja, um acúmulo de intervenções que foram sobrepondo investimentos sem necessariamente compor uma política estruturada e de longo prazo, capaz de dar conta da heterogeneidade e das dinâmicas que marcam os assentamentos precários da cidade (p. 450).

A conservação dos investimentos realizados joga um papel decisivo, pois sem ela o desgaste de obras é maior e mais acelerado. Embora a conservação na cidade como um todo seja um ponto crítico das diferentes administrações, nas favelas é ainda pior. Os órgãos municipais¹⁹ encontraram dificuldades e/ou apresentam resistências em atuar nessas áreas – mais do que nas áreas formais. Da mesma forma, isso ocorre com as concessionárias privadas estadual (água e esgoto) e federal (eletricidade).

Um amplo estudo promovido pelo BID sobre a avaliação do estado de favelas e loteamentos urbanizados no Favela-Bairro II (2000 a 2008), realizado em 2018, apontou que:

As causas da deterioração da infraestrutura são múltiplas e complexas, muitas além do âmbito do FB II. O rápido crescimento populacional é uma dessas causas. Além disso, manutenção insuficiente, insegurança endêmica²⁰ e topografia íngreme contribuíram para a deterioração da infraestrutura (DUREN; OSÓRIO, 2020, p. 9).

19 Os serviços de manutenção e conservação do sistema viário, iluminação pública, parques e jardins, coleta de lixo, limpeza das vias, quadras de esporte, praças, equipamentos sociais são todos prestados diretamente por órgãos e empresas municipais.

20 “Por exemplo, pessoas em favelas governadas por gangues disseram que membros de gangues destruíam propositalmente a infraestrutura, por exemplo: quebrando lâmpadas de rua e cavando buracos na calçada, para controlar melhor seu território e impedir que outras gangues e policiais circulassem livremente na favela. No entanto, isso também dificultou o acesso de caminhões de lixo e equipes de manutenção.” (DUREN; OSÓRIO, 2020, p. 16).

Os autores destacam ter havido significativa melhoria nas comunidades logo após o encerramento dos serviços. Porém, uma década depois, a comparação entre a situação dos assentamentos beneficiados (grupo de tratamento) com outros equivalentes, mas não tratados (grupo de controle) pelo programa, mostrou que as realidades não apresentavam diferenças significativas.

Essa percepção de que houve melhorias e transformações positivas logo após encerradas as obras é corroborada pelas avaliações realizadas com as favelas dos três PROAPs²¹. Tais avaliações foram feitas, em geral, num período de seis meses a um ano após a conclusão da obra (o chamado Momento 1) por meio da aplicação de questionários a amostras dos moradores em diversas das favelas beneficiadas.

No primeiro Favela-Bairro (PROAP 1), também foi comparada a situação dos serviços de água, esgoto e lixo retratada no Censo 1991 (antes da intervenção) com a do Censo 2000 (cerca de dois a quatro anos após conclusão das obras). Trabalhou-se com um grupo de tratamento composto por 34 favelas comparado com um grupo de controle de 17 favelas não urbanizadas. Os dados também mostraram que as favelas beneficiadas melhoraram mais do que as não pertencentes ao programa em termos da metodologia censitária (CAVALLIERI, 2005). O Censo de 2022 permitirá que se faça comparação equivalente com urbanizações de favelas ocorridas no último período intercensitário.

Tudo indica que o problema maior ocorre a médio prazo, quando alguns itens das urbanizações se deterioram ou a expansão vertical ou horizontal da favela compromete o bom funcionamento dos serviços e equipamentos públicos implantados. Isso reforça a necessidade de os governos assumirem a manutenção, o investimento de reposição e a ampliação dos bens e serviços como uma tarefa permanente, tal como ocorre no resto da cidade.

21 Ver PCRJ (2005; 2019a; 2019b); Diagonal (2007).

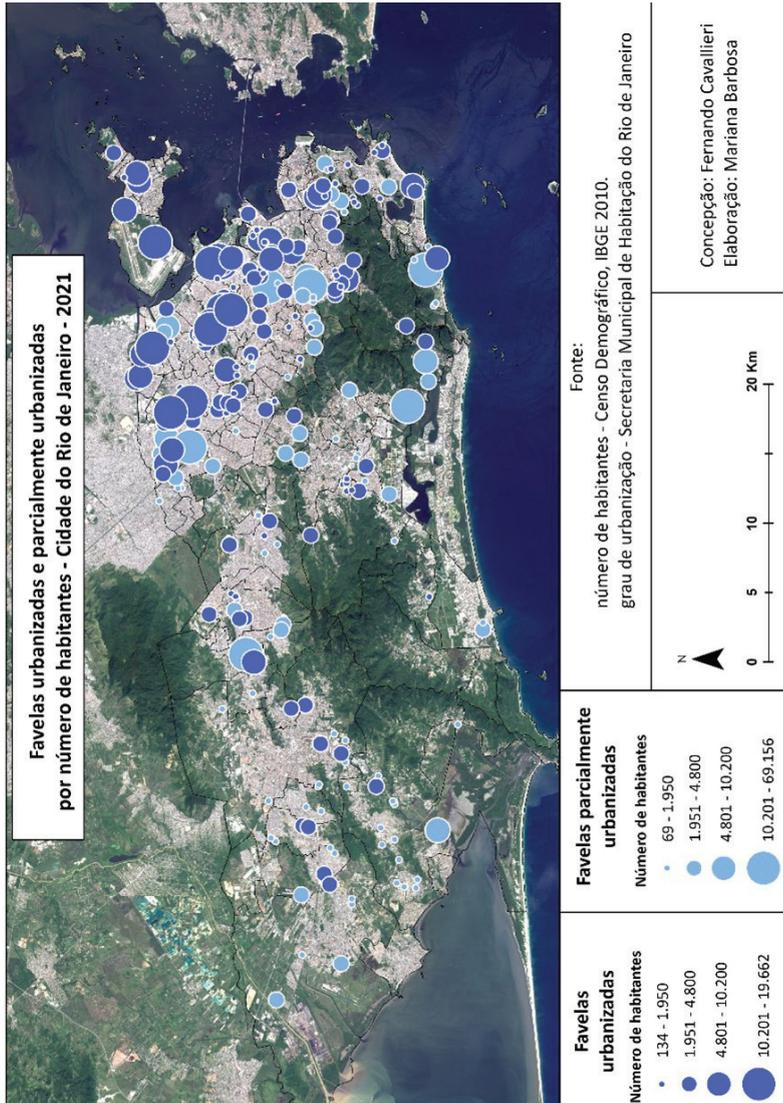
Abrindo mais o leque do processo de urbanização, deve-se considerar também as favelas “parcialmente urbanizadas”. A SMH adota essa classificação para aquelas favelas que não receberam obras na totalidade de suas áreas. Estas totalizavam até 2020 pelo menos 111 casos com mais de 365 mil moradores, com base nos dados do Censo de 2010 feito pelo IBGE. Embora não haja informações sobre quão urbanizada está uma favela cuja urbanização prévia ocorreu apenas parcialmente, pode-se afirmar que, desde meados da década de 1990, obras de melhorias impactaram cerca de 940 mil moradores, algo em torno de 65% de toda a população favelada da cidade, urbanizando-as total ou parcialmente.

A Figura 1 a seguir mostra a distribuição espacial das favelas urbanizadas, total e parcialmente, segundo sua população em 2010. Como se vê, distribuem-se por todo o território com predominância nas zonas Sul e Norte, onde existe o maior número de favelas antigas e consolidadas.

Outro aspecto importante é a verificação de como se comportaram estatisticamente as “camadas de urbanização”, computando-se o número de assentamentos e a população envolvida nos diversos programas de urbanização e em suas combinações.

A Tabela 1 a seguir revela essas combinações no período entre 1994 e 2020. Os principais programas municipais, Favela-Bairro e Morar Carioca, quando ancorados no PROAP, predominaram em termos de número de favelas e da população beneficiada: estiveram presentes em 122 áreas com mais de 420 mil moradores. O Morar Carioca complementou o Favela-Bairro em 27 situações. Com financiamento do PAC, houve 30 intervenções no Morar Carioca, 14 das quais complementando atuações anteriores do Favela-Bairro. Embora a Tabela 1 não mostre, é bom lembrar que também houve continuidades entre os PROAP 1, 2 e 3, situação que alcançou cerca de 18% das favelas parcialmente e totalmente urbanizadas ou 20% da população total correspondente.

Figura 1. Favelas urbanizadas e parcialmente urbanizadas por número de habitantes na cidade do Rio de Janeiro (2021).



Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010); SMH, Prefeitura do Rio de Janeiro.

Tabela 1. Número e população de favelas urbanizadas, segundo os principais programas de urbanização e financiamento na cidade do Rio de Janeiro (1994-2020).

PROGRAMAS	FAVELAS	POPULAÇÃO
Bairrinho	14	16.422
Bairrinho + Morar Carioca/PAC	5	9.272
Favela-Bairro/PROAP	63	199.036
Favela-Bairro/PROAP + Morar Carioca/ PROAP	12	34.676
Favela-Bairro/PROAP + Morar Carioca/ PROAP + PAC	14	57.069
Favela-Bairro/PROAP + Bairro Maravilha	1	1.244
Favela-Bairro/PROAP + Morar Carioca/ PROAP + PAC + Bairro Maravilha	1	4.119
Morar Carioca	5	32.488
Morar Carioca/PROAP	15	56.752
Morar Carioca/PROAP + PAC	16	70.690
Projeto Rio/BNH (década de 1980)	6	64.056
Outros	12	29.293
Total	164	575.117

Fonte: SMH. Mapa digital da habitação, out. 2021; IPP. SABREN, out. 2021. Informações complementares e adaptações do autor.

6. O AVANÇO DA URBANIZAÇÃO

Apesar das discontinuidades administrativas e das mudanças de rumo em determinados processos governamentais, que pareciam já estar bem encaminhados, a urbanização das favelas no Rio de Janeiro tem se constituído numa política pública que, com altos e baixos, vem se mantendo desde 1993. A urbanização das favelas²², medida pela quantidade de população ou de domicílios de cada área considerada urbanizada (segundo critério da SMH), portanto, vem aumentando consideravelmente.

Em estudo publicado por Cavallieri e Vial (2012), um inventário do quadro demográfico das favelas a partir dos dados do Censo 2010 estimou que 20% da população total das favelas²³ vivia em áreas urbanizadas. Isso representava uma população de 283.058 num total de 1.443.773 habitantes. Dez anos depois, em 2020, com base nos mesmos dados de 2010²⁴, essa participação dobrou para 40%, significando 575.117 moradores em uma população total de 1.434.975 habitantes, correspondendo a 164 favelas de um total de 1.018 assentamentos.²⁵ Comparando-se os dois contingentes populacionais, observa-se um expressivo crescimento de 103%.

22 Conceitos e cifras dessa parte se basearam no Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN), no Mapa Digital-Habituação (aplicativos disponíveis em www.data.rio) e em informações coletadas pelo autor e pela colega Ruth Aono, a quem agradeço.

23 O IBGE considerou, no ano de 2010, 1.394.333 pessoas vivendo em aglomerados subnormais dos quais todos eles eram considerados favelas para o Instituto Pereira Passos (IPP) da Prefeitura do Rio. No entanto, o órgão municipal contabiliza outros assentamentos além dos reconhecidos pelo IBGE (ou porque os recortou de forma diferente) e estimou sua população a partir de fotos aéreas e trabalho de campo cotejados com os dados dos setores censitários definidos pelo IBGE.

24 A população das favelas pode ter crescido nesse espaço de tempo, o que daria outros contornos à comparação. Mas, face ao baixo crescimento demográfico da população brasileira (e, em especial, da carioca), acredita-se que as cifras não seriam radicalmente diferentes. Espera-se ver os resultados trazidos pelo Censo de 2022.

25 Essa pequena diferença do total de 2020 para 2010 (-0,6%) se deve a favelas ou

A Tabela 2 apresenta as proporções da urbanização de favelas por Áreas de Planejamento (AP) com um intervalo de dez anos. No geral, a proporção cresceu duas vezes, mas avançou bem mais na AP 1 (2,9 vezes), correspondente ao Centro do Rio de Janeiro, e na AP 3 (2,3 vezes), correspondente à Zona Norte. Nas outras três grandes áreas, houve crescimento do percentual de população das favelas urbanizadas, mas abaixo do que aconteceu na cidade como um todo.

Tabela 2. Proporção da população de favelas urbanizadas sobre a população de favelas por área de planejamento (AP) no Rio de Janeiro (2010 e 2020).

ANO	2010	2020	CRESCIMENTO EM NO DE VEZES
Cidade (100%)	20%	40%	2,0
AP1 (7%)	27%	78%	2,9
AP2 (12%)	33%	41%	1,2
AP3 (45%)	23%	54%	2,3
AP4 (17%)	6%	9%	1,5
AP5 (18%)	13%	21%	1,6

Fonte: Cavallieri e Vial (2012); SMH. Mapa digital da habitação, out. 2021; IPP. SABREN, out. 2021. Informações complementares e adaptações do autor.

Observação: Os valores entre parênteses depois de cada AP representam a proporção da população favelada da AP sobre o total da população favelada da cidade.

A atuação política das populações faveladas por meio de modernas formas de organização baseadas em redes sociais de comunicação e compartilhamento, bem como seu protagonismo no desenvolvimento

parcelas de favelas removidas no período 2010/2020, processo captado pelo IPP e SMH da Prefeitura do Rio.

de projetos sociais locais, são uma parte fundamental da constituição da “urbe” no Rio de Janeiro.

Embora o esforço dos moradores em edificar suas casas e “construir” o espaço em que vivem tenha sido decisivo, a atuação do Estado é fundamental na implantação da infraestrutura urbana e dos equipamentos sociais e de uso coletivo. O “espaço público” entendido tanto como áreas físicas (vias, praças e jardins), redes de serviços de infraestrutura (água, esgoto, drenagem e coleta de lixo) e prestação dos serviços sociais essenciais (educação, saúde, assistência social, segurança pública) tem que ser “produzido” pelo Estado, seja direta, seja indiretamente. Essa é a essência da urbanização de favelas²⁶. Complementam essa ação a regularização urbanística e a regularização fundiária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises aqui esboçadas procuraram mostrar como, a partir de 1994 (com o programa Favela-Bairro), inaugurou-se no Rio de Janeiro uma forma de intervir em favelas por meio de projetos de arquitetura e urbanismo globais e obras de qualidade e porte a eles correspondentes. Essa nova forma de atuação governamental é pontuada por variações de qualidade e intensidade à medida que se sucederam programas e governantes, gerando inflexões de cunho positivo ou negativo no processo.

26 A prioridade na urbanização é a “produção” do espaço público, mas melhorias habitacionais nas moradias e assistência técnica para sua realização são vistas como importantes. Com esses objetivos específicos, a Prefeitura lançou em 2021 o programa Casa Carioca, coordenado pela Secretaria Especial de Ação Comunitária e o Governo do Estado, e o Na Régua, coordenado pela Secretaria de Infraestrutura e Obras. Embora atuem em favelas da cidade, nenhum dos dois acontece dentro de um processo de urbanização mais amplo dos assentamentos.

Para além dos avanços e recuos presentes em todos os problemas governamentais de largo espectro, observa-se que a urbanização de favelas (assim como outras ações governamentais no campo urbano) não se institucionalizou como uma política pública social. Diferentemente do que aconteceu em outros setores como saúde e assistência social, com a criação, inclusive, de sistemas nacionais unificados com participação definida de estados e municípios.

Como analisa Olinger (2015), a partir de investigação sobre a atuação governamental nas favelas cariocas entre 1994 e 2013, uma política social – e não apenas um programa de governo – consiste na prestação continuada de um serviço público que, baseada em mecanismos legais e institucionais, tenha alcance universal e se fundamente em alicerces sólidos que não possam ser desmanchados ou ignorados por “governantes de plantão”.

Isso significa, sobretudo no caso das políticas urbanas de forte base territorial, institucionalizar a participação da sociedade no desenho, execução e monitoramento das ações, como também dispor de um quadro técnico especializado e permanente capaz de formular e implementá-las, respondendo às demandas populares e, naturalmente, contando com orçamentos compatíveis. Olinger (2015) mostrou que, nesse processo de maior ou menor institucionalização da política, atuam forças em disputa que vão definir o que permanece e o que é interrompido e quais visões e grupos legitimam decisões e quais práticas prevalecem.

A autora sublinha que discutir a institucionalização remete à ideia da “legitimação da permanência da favela em si, traduzindo-se então na institucionalização da intervenção permanente na favela, dotando-a de infraestrutura e serviços” (*Idem*, p. 195). Daí a importância de se manter meios e formas de comunicação que esclareçam a opinião pública, por meio do debate político-ideológico, sobre os objetivos e justiça da política em implantação.

Como foi explicado no decorrer do texto, em sua fase inicial, o Favela-Bairro soube travar com eficiência esse diálogo e mostrar como essa é uma necessidade permanente diante da centralidade da questão “favela” e a divisão de opiniões nas mentes e corações da sociedade carioca. Há de se reconhecer que, desde os anos 2000, em que pesem surtos contrários, a posição hegemônica é pela urbanização e pela não remoção. Contudo, a luta é contínua e a afirmação política, a atuação colaborativa e as inúmeras iniciativas autônomas dos moradores desses assentamentos têm consolidado a ideia, frequentemente expressa pelos líderes dos movimentos, de que a “favela é potência” em vez de um problema.

A descontinuidade dos programas de urbanização, cuja qual os círculos oficiais preferem considerar como adaptações e aprimoramentos, não contribui para solidificar a urbanização das favelas como uma política social urbana. A experiência do Rio de Janeiro bem ilustra essa situação com a indicação de titulares não técnicos para comandar a política habitacional, com o desmanche de quadros técnicos com larga experiência e a interrupção prematura da execução de programas bem desenhados que proporcionariam a continuidade e o aprimoramento das experiências anteriores.

Esse foi o caso do ambicioso programa Morar Carioca. Tido como uma grande promessa (cuja meta era urbanizar todas as favelas da cidade), no dizer de um cidadão, ele transformou-se na maior “promessa não cumprida”. Para a institucionalização da política, teria sido muito importante se o programa conseguisse avançar com dinamismo, decisão e apoio financeiro, elementos entre os quais o contexto político da época propiciava²⁷.

27 O programa Morar Carioca foi lançado e, deu seus primeiros passos a partir de meados de 2010, quando havia um alinhamento político entre as gestões federal, estadual e municipal. A situação econômico-financeira era confortável, e os grandes eventos internacionais, como a Copa do Mundo de futebol e os Jogos Olímpicos, geraram inúmeros investimentos públicos na cidade. Além disso, o prefeito Eduardo

Apesar do caráter de descontinuidade, tem havido uma constante atuação governamental em prol das favelas pelo menos desde 1997. No caso do Rio, fator fundamental para explicar esse processo é o aporte de recursos por fontes externas ao município. O PROAP, cofinanciado pelo BID em suas três versões, garantiu um fluxo de caixa e a obrigatoriedade de seguimento de padrões técnicos que permitiram um contínuo processo de urbanização e regularização de favelas. Mesmo durante a apagada gestão do prefeito Marcelo Crivella entre 2017 e 2020, sem nenhuma preocupação especial com as favelas ou outras melhorias urbanas, o PROAP continuou. Em abril de 2022, momento de fechamento deste texto, a SMH discutia com o BID o quarto programa.

Vultosos aportes financeiros federais advindos do PAC-Favelas, muitas vezes abrigados no “guarda-chuva” do programa Morar Carioca, permitiram que a atuação municipal mantivesse um bom ritmo de realizações, ainda que não seguindo o planejamento e as definições iniciais do programa. O programa federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV) serviu de apoio importante ao fornecer casas para abrigar famílias que tiveram de ser reassentadas em função das obras de urbanização ou de áreas de risco.

Desse modo, o processo de urbanização das favelas no Rio de Janeiro vem avançando a ponto de a taxa de urbanização ter dobrado entre 2010 e 2020 (de 20% para 40%). Porém, no caso carioca, ocorreu também o fenômeno batizado pelos especialistas pelo nome de “camadas de urbanização”. Houve, de fato, favelas que receberam duas ou até três intervenções, seguidas ou não. Fosse por razões implícitas (crescimento populacional, expansão horizontal, violência extrema e deterioração),

Paes, responsável por lançar o programa, iniciou seu primeiro mandato em 2009, tendo sido reeleito e governante até 2016, tempo suficiente para que o programa Morar Carioca amadurecesse e rendesse bons frutos.

fosse por deficiências de execução, muitas favelas precisaram de complementação de obras e correção de problemas.

Tal fato gerou uma sensação de que as intervenções não teriam fim, muito embora os dados da Tabela 1, por exemplo, não as confirmem em escala exagerada, pois apenas 49 das 164 favelas foram contempladas em mais de um programa. Isto não é peculiar ao Rio de Janeiro: Cardoso e Denaldi (2018, p. 37-38) afirmam, por meio de estudos de casos de várias cidades que receberam o PAC-Favelas, que

[Observou-se que], na maioria dos casos, foram canalizados recursos do PAC para intervenção do tipo “complementação de urbanização”, sendo que em algumas regiões esse foi o tipo de investimento predominante. Em Recife, cerca de 80% dos recursos do PAC foram canalizados para complementação de urbanização, em São Paulo esse percentual é de 83% e em de Belo Horizonte 70%. Na Região do Grande ABC e Rio de Janeiro, também são expressivos os valores alocados nesse tipo de intervenção.

Numa espécie de desabafo um tanto pessimista, os autores concluem: “Confirma-se a percepção de que as ‘urbanizações nunca terminam’. Em muitos casos, trata-se de mais uma camada de urbanização” (p. 38).

Embora seja possível argumentar que a cidade é dinâmica e que está sempre a se reurbanizar, não é bem sobre isso quando se pensa no que aconteceu nas favelas. Nestas, a visão quase romântica de um eterno *vir-a-ser* só faria sentido se houvesse uma base urbanística sólida e consolidada como acontece com os bairros estruturados das classes média e alta.

Contudo, a conclusão das urbanizações das favelas é possível. O poder público precisa – e consegue – oferecer a mínima estrutura urbana e social para que se possa considerar aquele habitat como portador das qualidades essenciais desse bem coletivo, criação insuperável da humanidade: a cidade. A partir daí, todos os complementos e aperfeiçoamentos serão bem-vindos.

REFERÊNCIAS

- BARBOZA, S. **Políticas e programas habitacionais no município do Rio de Janeiro uma avaliação da experiência (1979- 2002)**. 2013. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense -UFF. Niterói: UFF, 2013.
- CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. *et al.* **Direito à Cidade e Habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR/ INCT Observatório das Metrôpoles, 2021. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Rio-de-Janeiro_UFRJ.pdf. Acesso em 29 mar. 2022.
- CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. *et al.* "O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: caracterização das intervenções e arranjo institucional". In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, Rosana (orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 107-138.
- CARDOSO, A.; DENALDI, R. "Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)". In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 17-48.
- CAVALLIERI, F. "Favela-Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro". In: ABRAMO, P. (org.). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003.
- CAVALLIERI, F. "Plano diretor de 1992 da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana". In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. (org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- CAVALLIERI, F. **O momento 2000 do programa Favela-Bairro: avaliação com base nos censos 1991 e 2000**. Rio de Janeiro: IPP/ Coleção Estudos Cariocas, vol. 5, 2005.
- CAVALLIERI, F.; VIAL, A. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010**. Rio de Janeiro: IPP/Coleção Estudos Cariocas, vol. 12, 2012. Disponível em: <https://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=37716903ab5640a29322221bcbd99cda>. Acesso em 20 abr. 2022.

CAVALLIERI, F.; VIAL, A. **O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pousos e o Programa Favela-Bairro**. Rio de Janeiro, IPP/Coleção Estudos Cariocas, vol. 9, 2009. Disponível em <https://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=37716903ab5640a29322221bcbd99cda>. Acesso em 15 abr. 2022.

COMPANS, R. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 9 n.1, mai. 2007.

CONDE, L. P.; MAGALHÃES, S. **Favela-bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ViverCidades, 2004.

DIAGONAL. "Relatório Final de Avaliação do Programa Favela-Bairro, Rio de Janeiro, 2006". In: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Relatório de término de projeto (PCR) do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro, "Favela-Bairro" – Segunda Etapa (PROAP II)**. BID, 2007.

DUARTE, C. R.; SILVA, O. L.; BRASILEIRO, A. (orgs.). **Favela, um bairro: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro**. São Paulo: Pro-Editores, 1996.

DUREN, N. L.; OSÓRIO, R. **Favela-Bairro, 10 anos depois**. Washington: BID, 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Bairro-Dez-Anos-Depois.pdf>. Acesso em 15 abr. 2022.

GONÇALVES, R. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Rio de Janeiro: Pallas, Ed. Puc-Rio, 2013.

JAENISCH, S.; XIMENES, L. "As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade". In: CARDOSO, A.; e D'OTTAVIANO, C. (org.). **Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise (recurso digital)**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2021.

OLINGER, M. **Entre mercado e clientela, a manutenção do poder: urbanização de favelas no Rio de Janeiro 1993-2013**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ-IPPUR. Rio de Janeiro: IPPUR, 2015.

PAMUK, A.; CAVALLIERI, F. Alleviating urban poverty in a global city: new trends in upgrading Rio de Janeiro's favelas. **Habitat International**, v. 22, n. 4, p. 449-464, dec. 1998.

PORTES, A. Política Habitacional, pobreza urbana e o estado: as favelas do Rio de Janeiro, 1972-76. **Estudos CEBRAP**, n. 22, p. 131-161, out./dez.1977.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Avaliação do PROAP III:** resultados da pesquisa domiciliar e do entorno. Rio de Janeiro: PCRJ/IPP, 2019a. Disponível em: <https://www.data.rio/documents/proap-05-4-relat%C3%B3rio-da-pesquisa-de-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-impacto-favelas-novembro-2019/explore>.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Bases da política habitacional da cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, decreto municipal nº 12.994 de 16 jun. 1994.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Favela-Bairro:** monitoramento e avaliação. Rio de Janeiro: PCRJ/SMH - Cadernos Favela-Bairro, vol. IV, 2005.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Plano decenal da cidade do Rio de Janeiro.** Lei Complementar 16/1992. Rio de Janeiro: PCRJ/SMU, 1993

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Política habitacional da cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: PCRJ/SMH, 1995.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Prefeitura do Rio anuncia a volta do Morar Carioca.** Notícias, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.rio/habitacao/prefeitura-do-rio-anuncia-a-volta-do-morar-carioca/>. Acesso em 20 abr. 2022.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **PROAP III - avaliação de impacto:** resultados (vol. 2). Rio de Janeiro: PCRJ/IPP, 2019b. Disponível em: <https://www.data.rio/documents/PCRJ::proap-05-2-resultados-da-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-impacto-novembro-2019/explore>. Acesso em 20 abr. 2022.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Rio-Cidade:** o urbanismo de volta às ruas. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Editora Mauad, 1997

STEIKE-GINZBERG, K. Morar Carioca: o desmantelamento do sonhado programa de urbanização para as favelas. **Rio on Watch**, 25 set. 2014. Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?p=12410>. Acesso em 27 jul. 2022.

VALLADARES, L. **Passa-se uma casa.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

AS MULTIFACES DAS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL (AEIS) NAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO RIO DE JANEIRO

ALICE PINA
LUCIANA A. XIMENES
ROSANGELA M. LUFT

Alice Pina é mestra em Urbanismo pelo PROURB/UFRJ e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ. É pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade, da rede Observatório das Metrôpoles e professora substituta no Instituto Federal Fluminense – campus Maricá.

Luciana A. Ximenes é doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ, mestra pelo mesmo instituto, pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade, da rede Observatório das Metrôpoles.

Rosângela M. Luft é doutora em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito Público pela Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. É professora adjunta do IPPUR/UFRJ e coordenadora do grupo de pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDiMob).

INTRODUÇÃO¹

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são mecanismos jurídico-urbanísticos de ordenamento territorial empregados pelo poder público municipal para caracterizar regiões da cidade nas quais se aplicam regras de uso e ocupação do solo específicas. As ZEIS têm como objetivo democratizar o acesso à terra pela população de baixa renda, buscando garantir o direito à moradia digna para todos. As áreas definidas legalmente como ZEIS são, via de regra, prioritárias para ações de urbanização, regularização urbanística e fundiária e para a produção de moradias populares.

As ZEIS são assim denominadas pelo Estatuto da Cidade e por alguns municípios, mas também podem ser chamadas de Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS) em outras cidades. No município do Rio de Janeiro, são tratadas como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Independentemente das variações de nomenclatura, o sentido entre elas é o mesmo: trata-se de um mecanismo de zoneamento urbano empregado para delimitar área já ocupada ou a ser destinada para população de baixa renda e permitir maior flexibilidade nos padrões de uso e ocupação do solo para fins de regularização urbanística e fundiária e, por fim, promover predominantemente a moradia social. Por meio desse instrumento, se dá o reconhecimento das ocupações de terras como

1 O texto que se segue é uma versão revisada do texto apresentado no XIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), na sessão temática "Habitação e a produção do espaço urbano e regional", em 2022.

legítimas soluções de moradia da população de baixa renda, enfrentando a reiterada prática das remoções forçadas.

No entanto, quando confrontados os objetivos que deram origem ao instrumento com as justificativas apresentadas pelos agentes envolvidos na sua implementação, o processo de delimitação e regulamentação das AEIS no município do Rio de Janeiro aponta para importantes particularidades e algumas contradições. Estas transparecem, sobretudo, diante dos efeitos da aplicação desse instrumento sobre a política habitacional local e a produção do espaço urbano.

Considerando a expressiva longevidade desse instrumento urbanístico no Rio de Janeiro, este texto tem como objetivo caracterizar e avançar na compreensão sobre os diferentes papéis desempenhados pelas AEIS, tendo em conta os distintos períodos da política institucional e da conjuntura social no decorrer de sua trajetória. Para tanto, analisamos a aplicação do instrumento desde sua criação, que se deu alinhada à experiência de urbanização e regularização fundiária de favelas, até o período mais recente. A partir dessa perspectiva, o trabalho pretende avaliar as limitações e potencialidades desse instrumento como suporte à política e aos programas de intervenção em favelas e em loteamentos irregulares na cidade.

Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida sobre a trajetória das AEIS no Rio de Janeiro é apresentada seguindo uma estrutura dividida em dois tópicos: o primeiro é dedicado à análise do percurso histórico relacionado ao contexto político-institucional e aos programas habitacionais em vigor; já o segundo concentra-se sobre o universo de AEIS criadas no município até 2020 com a espacialização no território, diferenciando agentes e caminhos institucionais percorridos e relacionando-as aos programas de urbanização de favelas.

1. O EMPREGO DE AEIS NAS POLÍTICAS E PROGRAMAS HABITACIONAIS

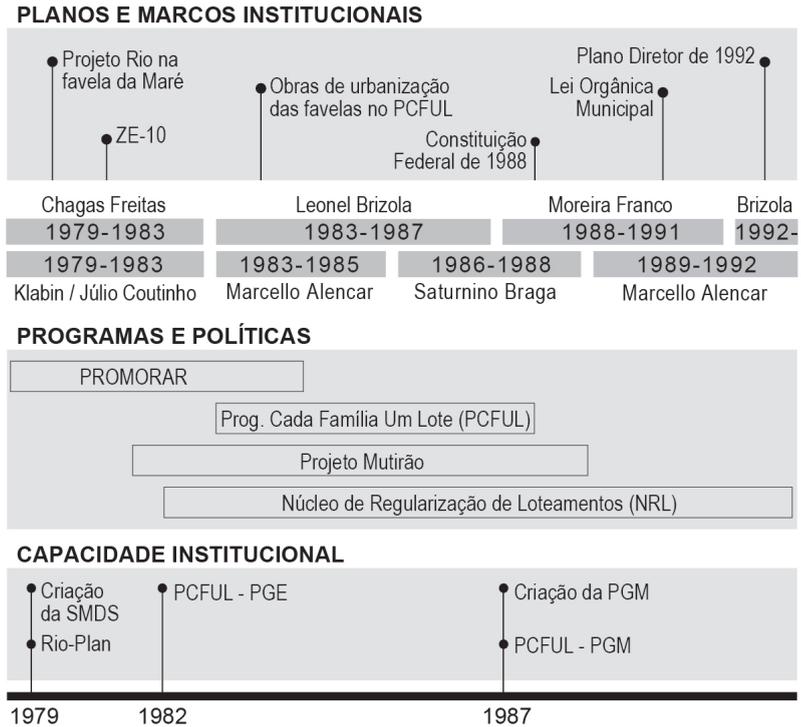
Neste item, apresentamos um resgate histórico da aplicação do instrumento das AEIS no Rio de Janeiro, relacionando-o aos programas habitacionais desenvolvidos desde o momento em que a urbanização e a regularização urbanística e fundiária de favelas entraram na agenda local². Para tanto, propomos uma análise dividida em três períodos, assim estabelecidos a partir dos principais marcos da política urbana e institucional no município.

1.1 PRIMEIRO PERÍODO (1979–1992): A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ENTRA NA AGENDA

O princípio da década de 1980 marcou o início do processo histórico de atuação do poder público nas favelas e espaços de moradia popular na cidade do Rio de Janeiro com o objetivo de garantir o direito à moradia digna. Nesse período, as políticas de urbanização e promoção de melhorias em favelas ganharam força, sendo criadas as condições prévias para a implementação das AEIS. Esse foi, portanto, o período no qual podem ser compreendidos os antecedentes políticos e sociais das AEIS no Rio de Janeiro. A aprovação do instrumento das AEIS com a promulgação do Plano Diretor em 1992 marca o encerramento desse primeiro período (ver Figura 1).

2 Este esforço de periodização e os procedimentos metodológicos adotados são apresentados de forma mais aprofundada no relatório de pesquisa, disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Rio-de-Janeiro_UFRJ.pdf. Acesso em 30 jul. 2022.

Figura 1. Linha do tempo compreendendo os antecedentes das políticas de urbanização de favelas (até 1992).



Fonte: elaboração das autoras.

Ainda na década de 1970, o Governo Federal, liderado pelo presidente militar Ernesto Geisel (1974-1979), decidiu pela fusão entre o estado da Guanabara e o estado do Rio de Janeiro, passando a cidade do Rio ser a capital do novo estado (cuja delimitação corresponde ao atual estado do Rio de Janeiro). É relevante destacar que, nesse processo, o aparato governamental estadual ganhou em qualidade e em peso institucional, assumindo temporariamente maior protagonismo nas políticas habitacionais comparativamente ao município. Em especial, no

desenvolvimento de programas de ampliação de acesso à infraestrutura nas favelas.

A despeito das profundas transformações na estrutura administrativa local, a União foi o principal agente promotor das políticas habitacionais implementadas na cidade durante esse tempo. Nesse quadro, o Banco Nacional de Habitação (BNH) desempenhou papel fundamental: desde a sua criação, o BNH concentrava a condução da política para as favelas no Governo Federal. Apesar de, originalmente, o BNH promover uma política baseada na perspectiva de “exterminar as favelas do Rio de Janeiro” (BURGOS, 1998) no então estado da Guanabara, a partir de 1978, evidenciou-se uma atuação diferenciada com o Programa de Erradicação das Sub-habitações (PROMORAR).

O lançamento do PROMORAR pelo BNH no Rio de Janeiro teve como marco o desenvolvimento de uma grande intervenção na favela da Maré. O Projeto Rio, integrante do PROMORAR, realizou um amplo aterro de áreas alagadas e construiu 5.186 unidades habitacionais para o reassentamento de famílias que habitavam palafitas. Além disso, foi efetivada a regularização fundiária de seis áreas da favela da Maré com a distribuição de títulos de propriedade.

Neste momento, foi identificada a primeira experiência de uso da técnica do zoneamento inclusivo para programas habitacionais para população de baixa renda através da intitulada Zona Especial 10 (ZE-10). Segundo o artigo 4º do Regulamento de Zoneamento (Decreto nº 322/1976), que consolidava pela primeira vez o zoneamento da cidade através da regulamentação do uso do solo urbano e da instrução normativa para a construção edilícia, o município do Rio de Janeiro ficou dividido em diferentes categorias de zonas cujas delimitações foram referidas nesse mesmo corpo legal.

A ZE-10 foi incluída no inciso VIII deste artigo por meio do Decreto nº 3.103/1981, sendo qualificada como zona de “recuperação urbana de áreas já consolidadas, constituídas por aglomerações de habitações subnormais, consideradas de interesse social”. Ademais, o mesmo decreto previu que a ZE-10 teria condições de zoneamento, parcelamento da terra e edificações disciplinadas pelas instruções normativas aprovadas posteriormente por decretos específicos.

Quando criada, essa nova zona urbana englobava apenas uma área da favela da Maré, o Morro do Timbau, que passava por processo de urbanização por meio do PROMORAR. Ao instituir esse novo tipo de zona, abria-se a possibilidade de, a partir de um plano de urbanização e decreto de uso do solo, serem estabelecidos padrões urbanísticos para assentamentos específicos, com parcelamento do solo e normas de uso e ocupação adequadas para a garantia do direito à moradia. Nos anos seguintes, esse zoneamento passou então a se aplicar a outras áreas em processos de urbanização, como a favela Dona Marta, a partir de uma nova legislação municipal de 1983³.

A ZE-10 foi também utilizada como tipologia de zoneamento para delimitação de bairros como a 18ª Unidade Espacial de Planejamento (UEP) correspondente aos bairros do Andaraí, Maracanã e Vila Isabel; a 50ª UEP relativa aos bairros de Bangu, Padre Miguel e Senador Camará; e os bairros da Penha, Penha Circular e Brás de Pina (por meio dos respectivos decretos nº 6.997/1987, 7.914/1988 e 7.654/1988). Contudo, o emprego da ZE-10 aconteceu de forma pontual e, em todos os casos, a normatização da zona esteve remetida a uma regulamentação específica.

A gestão de Leonel Brizola à frente do Governo do Estado do Rio de Janeiro (1983-1987) foi importante marco na política estadual para as

3 Lei nº 434 de 26 de julho de 1983. Disponível em: <http://oads.org.br/leis/1690.pdf>. Acesso em 21 jul. 2022.

favelas, criando as bases para uma articulação política que permaneceu com forte repercussão no nível municipal⁴. Se o próprio BNH já havia mudado a concepção das intervenções em favelas com o PROMORAR e o Projeto Rio, a partir da gestão de Brizola, começou um novo ciclo orientado pela garantia de direitos sociais, acompanhado da forte ascensão de movimentos sociais populares. Modificou-se, então, a forma como a polícia atuava nas favelas com a proibição das invasões arbitrárias, ampliando a segurança de posse dos moradores ao mesmo tempo que eram desenvolvidas políticas de provisão de serviços públicos e de regularização fundiária.

No governo Brizola, teve início o programa Cada Família um Lote. Voltado para a regularização fundiária, o programa apresentava originalmente o ambicioso objetivo de distribuir um milhão de títulos de propriedade. Apesar de expressivos, seus resultados ficaram aquém do prometido, com 13.604 títulos entregues nas 15 favelas atendidas (COMPANS, 2003). Além da regularização fundiária, o programa também desenvolveu projetos e obras de urbanização das favelas Cantagalo e Pavão-Pavãozinho. A partir dessas obras foram estabelecidos alguns parâmetros de escopo e de forma de intervenção que se tornaram referência para os programas locais na década seguinte.

Outra experiência marcante desse período (e que teve consequências importantes com relação à implementação e efetividade das AEIS) foi a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos, ainda em 1982. O Núcleo teve origem na Procuradoria Geral do Estado (PGE) em resposta às demandas apresentadas por meio do Conselho de União de Bairros (CUB) – um movimento social de moradores de loteamentos populares impulsionado pela Igreja Católica e por organizações não governamentais

4 A hegemonia do Partido Democrático Trabalhista (PDT) de Brizola no estado repercutiu fortemente no nível municipal. A partir da primeira eleição para a cidade, em 1985, seriam eleitos candidatos do PDT até 1992, quando Cesar Maia, originalmente aliado de Brizola, é eleito prefeito.

– para a criação de um espaço institucional de articulação entre a Procuradoria, outros órgãos públicos e os movimentos sociais. Em 1987, com a criação da Procuradoria Geral do Município (PGM), o Núcleo foi transferido para o âmbito municipal, ficando alocado no Gabinete do Prefeito.

Seguindo a direção política de fortalecimento institucional da esfera municipal, foi concebida a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) em 1979. A SMDS teve atenção voltada para as favelas a partir de uma crítica às políticas de remoção, colaborando também com o trabalho que já vinha sendo realizado pelo Núcleo de Regularização de Loteamentos . Entre as atribuições da SMDS, estava a atuação em assentamentos precários viabilizada através de convênio entre a Secretaria e a UNICEF, dando continuidade a um programa já em andamento que passou, então, a ser denominado “Projeto Mutirão”⁵.

Ainda em 1979, foi criada a Fundação Municipal de Planejamento (RioPlan) vinculada à Secretaria de Planejamento, que alcançaria significativos avanços na informatização de dados públicos, especialmente do cadastro imobiliário e de favelas. Nesse período, consolidou-se um conjunto de experiências que, somadas à competência técnica e administrativa, permitiriam que a Prefeitura assumisse de forma mais ampla e efetiva o protagonismo na política pública de urbanização de favelas.

No âmbito normativo, a partir da aprovação da Lei Orgânica Municipal em 1990, a Prefeitura deu início ao processo de elaboração do Plano Diretor de 1992. Mobilizando uma equipe que reunia técnicos de várias

5 Projeto desenvolvido pela SMDS em 1981 com o objetivo de realizar obras pontuais de melhorias nas favelas, principalmente em termos de saneamento, acessibilidade e construção de creches. Inicialmente, as obras eram realizadas sob a forma de mutirão não remunerado nos finais de semana. Nas gestões seguintes, o projeto teve o seu escopo alargado e passou também a se dedicar à Educação Sanitária e ao Reflorestamento.

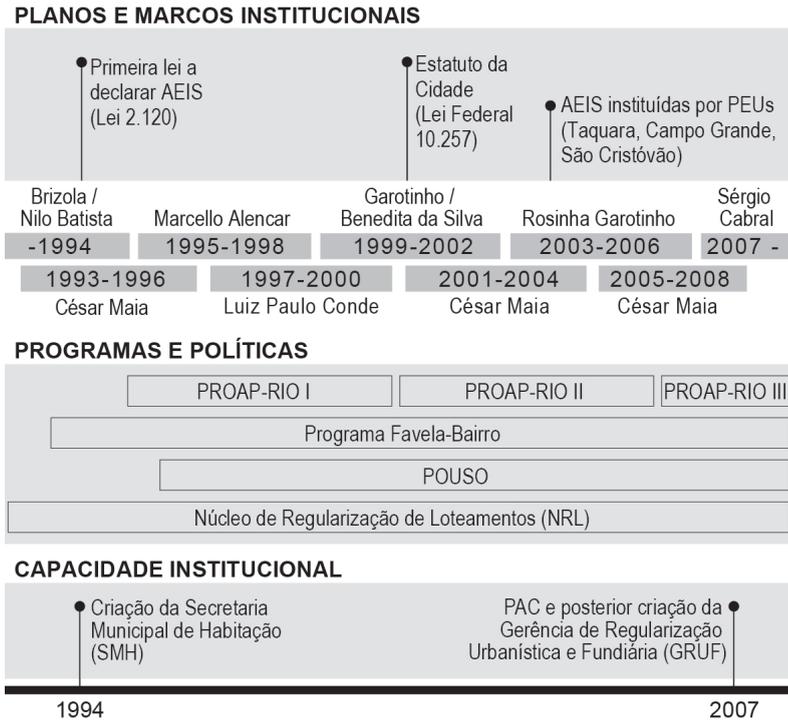
secretarias para sua elaboração (alguns dos quais com experiência em programas anteriores, como o Cada Família Um Lote e o Núcleo de Regularização de Loteamentos), o Plano Diretor de 1992 foi promulgado no final de 1992⁶. A nova gestão municipal, iniciada em 1993, delimitou também o início do segundo período da trajetória das políticas voltadas para a habitação social no Rio de Janeiro, caracterizada pela consolidação e continuidade dos programas municipais de urbanização e regularização de assentamentos precários.

1.2 SEGUNDO PERÍODO (1993–2008): CONSOLIDAÇÃO DA ATUAÇÃO MUNICIPAL

Na eleição municipal de 1992, uma importante transição ocorreu na política carioca com a eleição de Cesar Maia, então candidato pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e recém-egresso do PDT. Sua eleição demarcou o início da chamada “Era Maia”, mantida à frente do poder municipal por três mandatos (1993-1996, 2001-2004 e 2005-2008), aos quais soma-se o mandato de Luiz Paulo Conde (1997-2000), seu aliado político. Apesar de adotar um padrão de gestão que se aproximava ao empreendedorismo urbano, a conjuntura política levou o governo Maia a garantir um importante espaço para a urbanização de favelas (ver Figura 2).

6 O Plano Diretor de 1992 foi aprovado no último ano da gestão de Marcelo Allencar (então filiado ao PDT). Allencar seria eleito Governador do Estado em 1995 pelo PSDB.

Figura 2. Linha do tempo sobre a estruturação das políticas de urbanização de favelas (década de 1990 até o ciclo lulista).



Fonte: elaboração das autoras.

Seu primeiro mandato iniciou-se no momento de conclusão do processo de debate legislativo para aprovação do Plano Diretor de 1992, que contou com relevante participação da sociedade civil organizada. Em seu texto final, o Plano Diretor de 1992 incorporou em grande medida as pautas da luta dos movimentos sociais urbanos, dentre elas o fortalecimento das políticas sociais e a centralidade da urbanização das favelas, com base no texto da emenda popular que levou à inserção dos artigos nº 182 e nº 183 na Constituição Federal de 1988. Assim, no capítulo dedicado à questão da

habitação, foi proposta uma política ampla com ênfase na urbanização de favelas e regularização de loteamentos, e instituídas as AEIS.

A proposta de criação de AEIS esteve inserida na estratégia traçada pelo Plano Diretor de 1992 de mobilizar zonas e áreas como instrumentos do planejamento e da política urbana do município. Dentro da dinâmica de uso e ocupação do solo estabelecida, o território do município foi dividido em zonas com denominações e indicadores urbanísticos próprios. Por sua vez, essas zonas poderiam conter, no todo ou em parte, áreas de especial interesse urbanístico, ambiental, turístico, funcional ou social. Assim, as AEIS e demais Áreas de Especial Interesse poderiam ser aplicadas sobre diversos tipos de zonas, indicando interesses específicos de atuação do poder público municipal.

As AEIS foram caracterizadas como instrumentos básicos da política habitacional (art. nº 140, I) e conceituadas nos seguintes termos:

Área de Especial Interesse Social, a que apresenta terrenos não utilizados ou subutilizados e considerados necessários à implantação de programas habitacionais de baixa renda ou, ainda, aquelas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinadas a programas específicos de urbanização e regularização fundiária” (art. 107, II).

Cabe ressaltar que, dentre as suas características, temos a previsão de participação popular na demarcação de AEIS por meio de audiências públicas com a população local e a possibilidade de entidades associativas solicitarem sua declaração em consórcio com o município. Além disso, é explícita a condição exclusiva de delimitação de AEIS por lei de iniciativa do Poder Executivo e sua prévia delimitação como condição para inserção em programas de urbanização, regularização fundiária ou produção habitacional. Por fim, as AEIS não poderiam ser demarcadas sobre áreas de risco, faixas marginais de proteção de águas, faixas de domínio de estradas, unidades de conservação ambiental e bens dominicais do município.

É também a partir da promulgação do Plano Diretor de 1992 que as AEIS passaram a poder ser delimitadas através dos Planos de Estruturação Urbana (PEU)⁷, instrumento que assumiu um importante papel no planejamento urbano local, passando a ter atribuições mais bem definidas do que era visto até então. O Plano Diretor uniformizou o tratamento dado pelos PEUs a todas as áreas, tornando-o obrigatório para toda a cidade, uma vez que deveria atuar como instrumento regulatório, observando os objetivos, princípios e diretrizes definidos no Plano Diretor de 1992 para as diferentes regiões da cidade e ouvindo as comunidades diretamente envolvidas. No entanto, como aponta Villaça (1999), o Plano Diretor de 1992 apresentava uma enorme fragilidade, pois dependia de regulamentações posteriores para que as políticas previstas pudessem ser efetivadas, sendo este também o caso dos PEUs.

No âmbito da administração municipal, foi criada, em março de 1994, a Secretaria Extraordinária de Habitação, que seria transformada, em dezembro do mesmo ano, em Secretaria Municipal de Habitação (SMH). O quadro técnico da nova secretaria foi composto principalmente por funcionários e técnicos da SMDS que trabalhavam no Projeto Mutirão (também incorporado pela SMH), por uma parte dos quadros da SMU que lidavam com loteamentos, por técnicos da Empresa Municipal de Urbanização (Rio-urbe)⁸ e de outros órgãos.

7 Os PEUs foram instituídos por meio do decreto que aprovou o Plano Urbanístico Básico (PUB-Rio - Decreto nº 1.269/1977), tendo como objetivo detalhar diretrizes gerais de traçados viários, padrões de uso do solo e planos de massa; descentralizar o processo de planejamento e propor intervenções mais alinhadas às realidades de cada bairro. Teve como objetos bairros de classe média e média alta, no sentido de garantir a preservação ambiental e urbanística, não avançando na urbanização de favelas.

8 Criada em 1975 vinculada à Secretaria Municipal de Obras (SMO), a Rio-Urbe manteria diálogos com a recém-criada SMH, encarregando-se da licitação e da fiscalização de parte das suas obras, além de participar em parceria na execução de programas.

Com a criação da SMH, a política habitacional foi estruturada em torno de seis grandes programas atrelados a um conjunto de gerências a eles dedicados, dentre os quais destacam-se o Programa Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda e o Programa Favela-Bairro⁹. O Programa de Regularização de Loteamentos herdou a estrutura do Núcleo de Regularização de Loteamentos, então situado na PGM. Já para o Programa Favela Bairro, foi realizado um convênio com a sessão Rio de Janeiro do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ) para a realização de um concurso público para elaboração da metodologia de intervenção em favelas.

A partir do lançamento do programa Favela-Bairro, a Prefeitura conseguiu atrair o interesse do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para financiar as suas ações. Essa articulação deu origem ao Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO I), que possibilitou a ampliação do escopo proposto, tornando-se fio condutor da implementação do programa a partir de então (tendo sido firmados ainda o PROAP-RIO II e o PROAP-RIO III). Na época, uma das questões levantadas pelo BID como obstáculo ao financiamento era a irregularidade fundiária das áreas que seriam objeto de intervenção do programa. Nesse sentido, a delimitação de AEIS foi fundamental para que a Prefeitura lograsse êxito, pois foi o emprego desse instrumento, conjugado ao Programa, que levou o Banco a aceitar que as intervenções em favelas e loteamentos irregulares se dessem sem a necessidade de regularização fundiária prévia.

Para atuar na regularização urbanística das áreas sob intervenção do Favela-Bairro foram criados, em 1996, os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs). Os POUSOs eram unidades administrativas criadas

9 Além destes, compunham ainda os programas estruturantes da SMH: Regularização Fundiária e Titulação; Novas Alternativas; Morar Carioca; e Morar Sem Risco.

no âmbito da SMH, que tinha como objetivo garantir as melhorias urbanísticas e a preservação dos equipamentos públicos nas favelas beneficiadas com o Favela-Bairro por meio da presença contínua de equipes técnicas multidisciplinares em escritórios montados nas favelas (ALBUQUERQUE, 2008). Cabia também aos POUOS promover o planejamento urbano integrado, com a população, através de mapeamentos locais, reconhecimento de logradouros, proposições de leis de uso e ocupação do solo, além da concessão do habite-se e do licenciamento de obras.

Embora tenha conseguido avançar na regulamentação urbanística de algumas AEIS, cumprindo papel fundamental na elaboração de materiais técnicos, os POUOS acabaram perdendo espaço diante do enfraquecimento da agenda da regularização urbanística, que foi sendo progressivamente relegada, atingindo os POUOS com a falta de recursos e a fragilidade institucional (ALBUQUERQUE, 2008; MAGALHÃES, 2013). Além disso, a atuação dos POUOS também foi comprometida pela presença cada vez mais ostensiva do tráfico de drogas varejista, que expandiu o controle sobre os territórios populares ao longo das décadas de 1990 e 2000.

Portanto, na análise deste período evidenciou-se que a regularização fundiária não compunha as ações prioritárias das políticas de urbanização de favelas, ficando restrita às políticas voltadas para a regularização de loteamentos. Esse quadro passou por uma inflexão no período subsequente com a emergência do protagonismo do Governo Federal como promotor da urbanização de favelas por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual a regularização fundiária foi incluída como componente essencial das intervenções.

A partir dos importantes marcos na legislação urbanística do município neste período e do desenvolvimento da política habitacional, tem-se entre

as décadas de 1990 e 2000 a demarcação de diversas AEIS por meio de leis municipais, em parte sobre áreas de loteamentos irregulares e outra parte sobre áreas de favelas. Em termos absolutos, foram aprovadas pela Câmara de Vereadores, neste segundo período de análise (especificamente entre 1992 e 2008), algumas dezenas de leis que demarcaram um total de 721 AEIS, 555 delas instituídas por meio de leis ordinárias e as outras 166 por leis complementares relacionadas a PEUs. Neste mesmo período, identificou-se a publicação de apenas 16 decretos fixando regras de uso e ocupação do solo para AEIS. Observa-se, deste modo, uma enorme discrepância entre a institucionalização de uma área como AEIS e o avanço na adoção de medidas para a regularização urbanística desta, de modo a garantir sua efetividade.

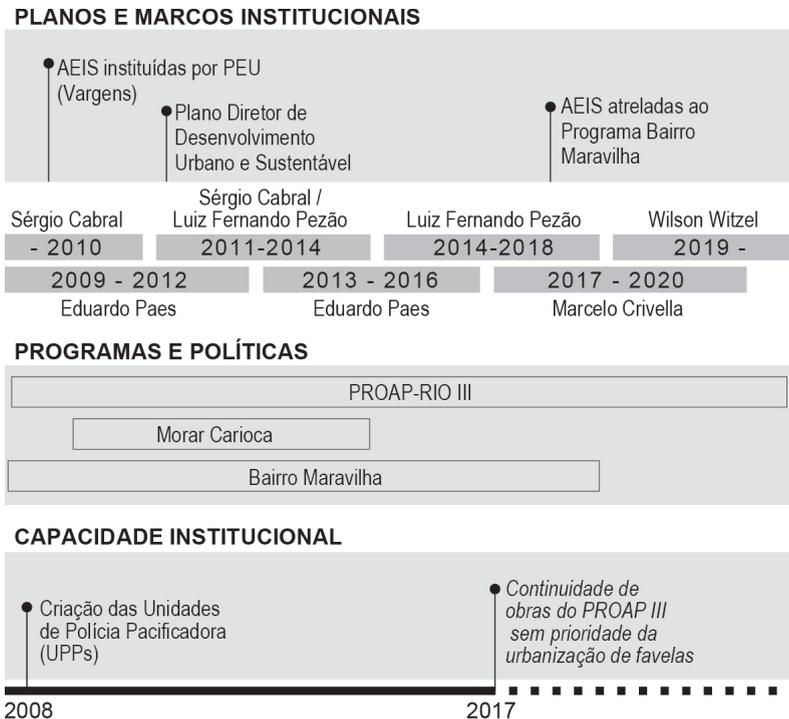
1.3 TERCEIRO PERÍODO (2009–2016): PAC E GRANDES EVENTOS

O terceiro período da trajetória das AEIS no Rio de Janeiro se iniciou em 2009 (estendendo-se até 2016) em face de uma conjuntura política e econômica bastante singular, que implicou diretamente no papel da urbanização de favelas na agenda política municipal (ver Figura 3). O rumo dessa política na cidade do Rio de Janeiro passou por uma importante inflexão com alinhamento político das três esferas federativas e o protagonismo do Governo Federal como agente financiador de grandes transformações no espaço urbano ao longo das gestões do ciclo lulista (SINGER, 2012).

Com a eleição de Sérgio Cabral Filho para o Governo do Estado ainda em 2007 – rompendo um longo ciclo de governos de oposição à esfera federal – e com a vitória de Eduardo Paes (ambos do PMDB, atual MDB) para a Prefeitura do Rio de Janeiro (onde permaneceu por

duas gestões, até 2016), ocorreu um novo arranjo de alianças que abriu espaço para grandes investimentos na cidade, tendo em vista a realização dos megaeventos esportivos: as Olimpíadas de 2016 e a Copa do Mundo de 2014. A conjuntura singular de expressiva demanda por políticas habitacionais, realização dos grandes eventos e aliança entre as três esferas de poder implicou o investimento de um grande volume de recursos na cidade, através dos programas PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (JAENISCH, 2021; CARDOSO; XIMENES; PATRICIO *et al.*, 2018).

Figura 3. Linha do tempo do ciclo recente (PAC e ciclo lulista).



Fonte: elaboração das autoras.

Para as favelas cariocas, esse foi um período de expansão e intensificação de conflitos. Apesar do reconhecimento das favelas como espaços legítimos de moradia, diante da luta permanente dos movimentos sociais e dos programas de urbanização mencionados nos ciclos anteriores, as remoções arbitrárias impostas pelo poder público tornaram-se mais frequentes, agravando a insegurança da posse nessas áreas. Soma-se a este quadro a prática da militarização nas favelas localizadas nas áreas mais valorizadas da cidade e no entorno de equipamentos voltados para os Jogos Olímpicos (formando o chamado o “cinturão olímpico”), presente por meio do programa de segurança pública lançado pelo Governo do Estado em parceria com a Prefeitura: as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs). Nesse conjunto significativo de favelas, as UPPs promoveram a ocupação militar permanente. Como elaborado por Cavalcanti (2013; 2017), a urbanização de favelas e o controle militar por meio da “pacificação” conformaram-se como duas partes da mesma agenda pública de promoção da “chegada do Estado” às favelas.

Paralelamente, no plano legislativo, o processo de aprovação do Plano Diretor, que visava a cumprir o prazo de adequação estabelecido pelo Estatuto da Cidade, teve cerca de 10 anos (de 2002 a 2011) de uma longa e polêmica tramitação antes da sua aprovação e transformação em Lei Complementar (nº 111/2011). O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável de 2011 trouxe amplo tratamento às políticas habitacionais, alargando o escopo no que diz respeito às características legais das AEIS, sem interferir nas condições práticas de sua utilização, considerando o que já vinha sendo praticado. A “instituição de Áreas de Especial Interesse” consta no Plano Diretor de 2011 como um dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo a serem implementados pela política urbana e a elas foi conferida a condição de instrumento de planejamento, com a regulamentação do Plano de Urbanização da AEIS.

No Plano Diretor de 2011, as AEIS se desdobraram em duas modalidades: AEIS ocupadas (AEIS 1),

caracterizada por: áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social para promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS;

e AEIS de vazios (AEIS 2),

caracterizada por: áreas com predominância de terrenos ou edificações vazios, subutilizados ou não utilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza para promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS e melhorar as condições habitacionais da população moradora, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

A despeito do reforço regulamentar conferido pelo Plano Diretor de 2011 às AEIS, sobretudo com a previsão da aprovação de planos de urbanização respectivos, não se avançou no aperfeiçoamento para seu emprego. No processo de coleta de dados relativos a este terceiro período de análise, foram identificados apenas 15 decretos regulamentadores com normas de uso e ocupação de solo para AEIS específicas¹⁰, que trazem conteúdo semelhante aos aprovados no período anterior: delimitam a AEIS e seus setores diferenciando espaços públicos e privados; apresentam diretrizes gerais de higiene, segurança e habitabilidade; estabelecem as áreas não passíveis de ocupação e regularização; fixam alguns indicadores urbanísticos de uso e gabarito; e viabilizam condições para licenciamento das edificações. Logo, os decretos de uso do solo continuam escassos dentro do universo de AEIS instituídas.

10 Além destes, foram identificados ainda outros dois decretos dedicados ao reconhecimento de logradouros em áreas identificadas como AEIS.

Neste terceiro período, as intervenções de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro estiveram vinculadas a três programas: Bairro Maravilha, Morar Carioca e PAC. Em relação ao programa Bairro Maravilha, este foi instituído em 2009 como programa da Secretaria Municipal de Obras (SMO), apresentando como objetivo central a requalificação de bairros periféricos mediante intervenções físicas. Apesar de não trazer em sua apresentação qualquer referência à urbanização de favelas, o Bairro Maravilha atuou por algumas vezes em loteamentos irregulares e favelas que também vinham sendo contempladas por políticas tocadas pela SMH. Ressalta-se que tal sobreposição de ações nos territórios, promovidas pelas diferentes secretarias, deu-se com expressiva ausência de diálogo na formulação e execução dos seus respectivos programas.

Após grande parte de suas intervenções previstas pelo programa Bairro Maravilha terem sido realizadas (ou, ao menos, planejadas), foi aprovada em janeiro de 2016 a Lei nº 6.044 que declarou como AEIS um grande conjunto de áreas objeto das intervenções pelo programa, majoritariamente localizadas na região oeste da cidade. Foram diversificados assim os objetivos que levaram à criação das AEIS como os agentes promotores do instrumento, sendo a SMO mobilizadora desse instrumento articulado a seus programas.

Por sua vez, neste período, o programa Morar Carioca destacou-se na agenda política local como grande programa de urbanização de favelas das gestões de Paes. Nomeado inicialmente como Programa de Integração de Assentamentos Precários, o Morar Carioca contava com recursos tanto do BID via PROAP quanto do Governo Federal via PAC, e apresentava a meta ambiciosa de urbanizar todas as favelas da cidade até 2020. Em seu desenho, o programa dava continuidade a práticas consolidadas nas experiências prévias em urbanização de favelas, inovava em articulações institucionais que almejavam avançar na formulação de metodologias e soluções projetuais para as intervenções, porém alinhava-se à nova

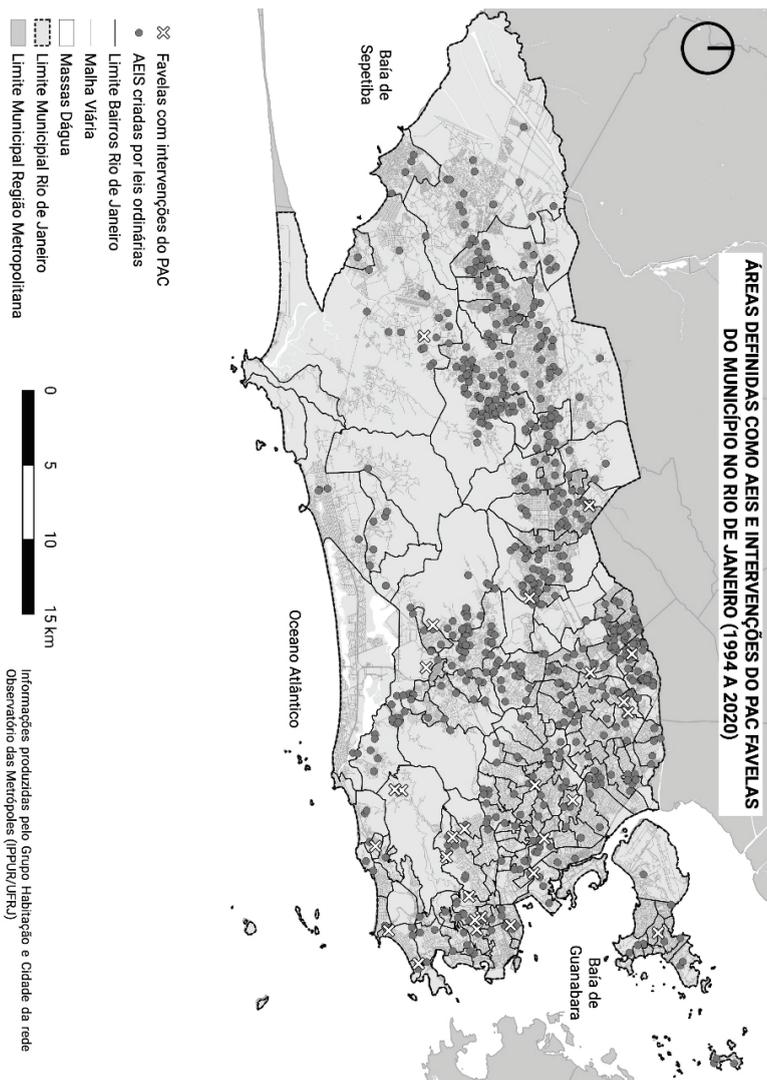
conjuntura apresentando-se como um dos legados do “ciclo olímpico” para a cidade (CAVALCANTI, 2013; 2017).

Apesar da centralidade desse programa na agenda política local e da sua ampla repercussão, o Morar Carioca sofreu com o refreamento ainda na fase inicial. Consequentemente, poucos contratos foram firmados por efeito da transição na gestão municipal e a mudança de gestores da SMH. Diante disso, suas ações passaram a ocorrer de forma conjugada às intervenções realizadas no âmbito do PAC, distanciando-se do seu desenho original e tomando forma similar a uma marca (um *label*) da gestão municipal atribuída às intervenções em curso nas favelas da cidade (CARDOSO; XIMENES; PATRICIO *et al.*, 2018).

Por sua vez, as intervenções do PAC em favelas da cidade do Rio de Janeiro se deram tanto por iniciativa do Governo do Estado quanto da Prefeitura, esta última responsável por um número maior de intervenções. Ao analisarmos as áreas de intervenção do programa e sua articulação com as demais políticas implementadas até então, destaca-se a existência de ciclos de reinvestimento em algumas favelas e áreas específicas da cidade, formando acúmulos de camadas de urbanização (JAENISCH; XIMENES, 2019). Neste sentido, cabe destacar que todas as favelas contempladas por contratos de urbanização via PAC haviam sido declaradas como AEIS por meio de atos prévios do Poder Executivo municipal e que, em sua grande maioria, já haviam recebido investimentos feitos por programas de urbanização anteriores, especialmente o programa Favela-Bairro (ver Figura 4¹¹).

11 Para este e os demais mapas, quando representado o universo das AEIS, não estão incluídas as AEIS declaradas por meio da Lei no 6.044 de 2016, referente ao programa Bairro Maravilha. Esta opção se deve a um esforço de legibilidade dos mapas e às especificidades desta lei.

Figura 4. AEIS instituídas por leis ordinárias (1992-2020), com destaque para áreas de intervenções em favelas vinculadas ao PAC na cidade do Rio de Janeiro.



Fonte: elaboração das autoras.

O alto número de intervenções realizadas via PAC na cidade do Rio de Janeiro implicou a necessidade de uma reorganização da estrutura administrativa da SMH dedicada à regularização fundiária, fazendo surgir a Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária (GRUF) tendo as ações desse programa como principal objeto de trabalho. O protagonismo do Governo Federal como agente financiador da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro por meio do PAC e a inclusão da regularização fundiária como componente essencial aos contratos firmados no âmbito deste programa são, em grande parte, os propulsores desse relevante rearranjo institucional.

Além da adequação da estrutura administrativa local, a instituição prévia das áreas de intervenção do PAC como AEIS mostrou-se essencial. De modo geral, as AEIS demarcadas sobre essas áreas de intervenção tornaram-se norteadoras da abrangência dos contratos firmados entre a Prefeitura e empresas privadas para o desenvolvimento das ações. Além disso, as intervenções realizadas por meio do PAC, ao terem em seu escopo a regularização urbanística e fundiária, tornavam essenciais o diálogo da SMH com as demais secretarias municipais (especialmente SMU e SMO) e órgão externos à municipalidade (como Cartórios de Registro de Imóveis e concessionárias de serviços públicos). Neste sentido, a instituição AEIS possibilitava a superação de barreiras e entraves, sendo ferramenta para o diálogo institucional.

Diante da delimitação prévia das AEIS, o andamento dos projetos e das obras levou por vezes a ajustes nos limites dessas áreas para incorporar terrenos necessários à execução de novas unidades habitacionais e ainda viabilizar a aplicação de recursos. Dentre as AEIS que tiveram ajustes vinculados às intervenções do PAC, destaca-se o caso da AEIS aplicada à Colônia Juliano Moreira. A GRUF foi responsável pela redefinição de seus limites e a reposição de suas áreas (tratadas como setores) para a viabilidade da proposta elaborada e posteriormente executada.

Entretanto, apesar do papel essencial cumprido pelas AEIS na implementação do programa, esse instrumento não se mostrou suficiente para a garantia da segurança da posse, convivendo com amplos processos de remoções forçadas e reassentamentos periféricos. Apesar do alto número de famílias removidas em decorrência das intervenções via PAC (inseridas em um contexto mais amplo da intensa onda de remoções que marcou esse período na cidade), a produção de moradias para reassentamento foi bastante limitada. Analisando dados disponíveis quanto a um conjunto substancial de intervenções, identificou-se que a oferta de novas unidades habitacionais atendeu apenas a cerca de metade da demanda. Isto é, pouco mais de 5 mil unidades habitacionais produzidas frente a 10 mil famílias removidas (CARDOSO; XIMENES; PATRICIO *et al.*, 2018).

Ao largo das diretrizes colocadas pelo Ministério das Cidades para as urbanizações de favelas por meio do PAC, parte das famílias removidas em decorrência dessas intervenções sofreram com o deslocamento para outras localidades, sem que houvesse a possibilidade de permanência dentro dos limites das AEIS em que residiam até então. Outra parte significativa das famílias foi inserida provisoriamente como beneficiária da política local de auxílio aos custos com aluguéis (popularmente conhecida como “aluguel social”) e manteve-se por um longo período no aguardo por uma nova moradia (CARDOSO; LUFT; XIMENES, 2019). Para essas famílias, o local de moradia após as remoções foi condicionado à oferta de imóveis para locação no mercado imobiliário e à capacidade de pagamento deste custo mensal, mais uma vez não havendo intervenção do poder público para a garantia da permanência nas favelas que residiam até então, circunscritas pelas AEIS ou no entorno próximo.

Este período se encerrou em 2016, junto ao fim da segunda gestão de Eduardo Paes. A partir de então, teve início uma forte inflexão na qual as políticas de urbanização de favelas foram interrompidas à revelia da longa trajetória e da capacidade institucional adquirida. Este momento se deu

alinhado à mudança de conjuntura política nacional, com o encerramento do ciclo lulista e o enfraquecimento de políticas federais – dentre elas, o PAC, que, ao longo deste terceiro período, havia garantido relevante suporte à política habitacional local.

No novo ciclo político que se iniciou com a gestão municipal de Marcelo Crivella, então bispo licenciado da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) e filiado ao PRB (Partido Republicano Brasileiro, atual Republicanos), a urbanização de favelas saiu da agenda¹². Verificou-se uma pequena quantidade de leis de AEIS aprovadas apenas, sendo a maior parte dos projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo. Por sua vez, a parcela de leis de iniciativa do Poder Executivo que instituíram novas AEIS na gestão de Crivella foi decorrente de projetos de lei da gestão anterior.

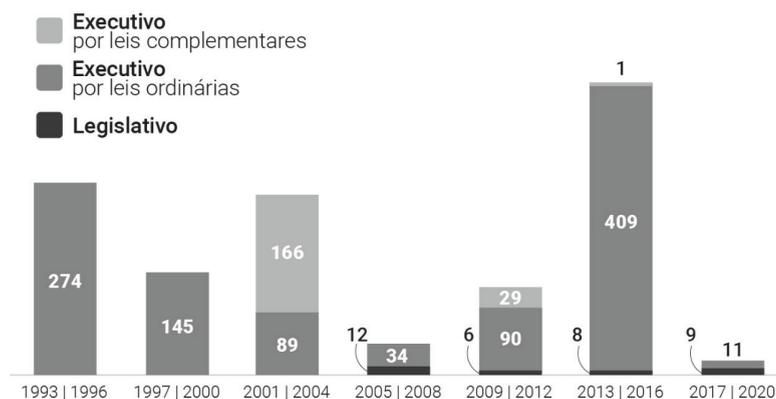
2. O UNIVERSO DE AEIS E SUA ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

No item anterior, verificou-se que o precedente histórico das AEIS no município do Rio de Janeiro foi a ZE-10 incluída no art. 4º do Regulamento de Zoneamento (Decreto nº 322/1976) através do Decreto nº 3.103/1981. Trata-se da primeira experiência identificada de uso da técnica do zoneamento inclusivo para fins de elaboração de programas habitacionais para população de baixa renda. Porém, a AEIS, conforme

12 Por determinação do Tribunal de Contas, a gestão de Crivella retomou obras vinculadas a contratos do programa Bairro Maravilha firmados na gestão anterior e que estavam paralisadas, dando então seguimento, com menor notoriedade, a alguns destes contratos.

utilizada e aplicada atualmente no município, tem seu marco legal no Plano Diretor de 1992¹³.

Gráfico 1. Áreas definidas como AEIS (1992-2020) organizadas por gestão municipal e identificadas quanto à esfera de autoria e instrumento empregado.



Fonte: elaboração das autoras.

Como resultado da pesquisa realizada, foi possível levantar e sistematizar 1.284 áreas declaradas como AEIS no município do Rio de Janeiro entre os anos de 1992 e 2020. Foram identificadas 36 AEIS com origem no Legislativo em um universo de 36 leis. Somam-se a elas as AEIS instituídas por projetos de lei provenientes do Executivo municipal: 1.052 áreas declaradas como AEIS por meio de 96 leis ordinárias e 196 AEIS instituídas por meio de cinco leis complementares (Gráfico 1).

Conforme apresentado no Gráfico 1, a instituição de novas AEIS se deu, de forma mais ou menos expressiva, ao longo de todas as gestões municipais. A primeira lei a declarar AEIS na cidade do Rio de Janeiro foi

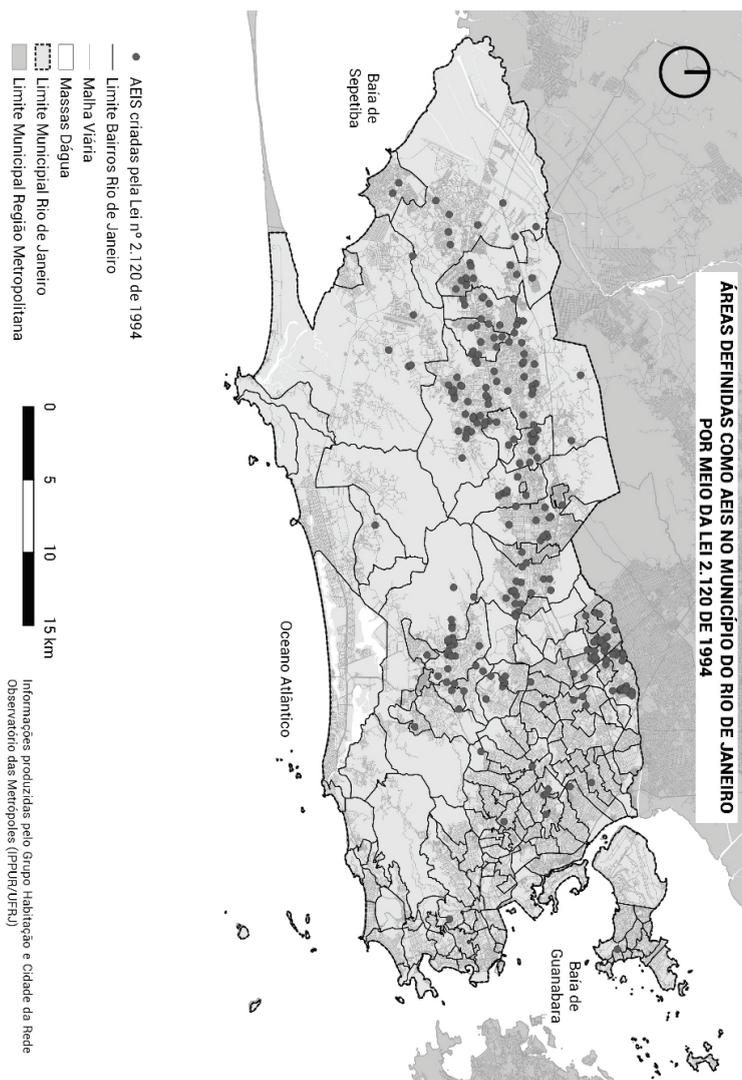
13 Como destacado anteriormente, a particularidade do uso da expressão "área" e não "zona" foi justificada no Plano Diretor de 1992 pela possibilidade de as zonas demarcadas conterem, no todo ou em parte, Áreas de Especial Interesse (AEI) a elas sobrepostas.

a Lei nº 2.120 de 19 de janeiro de 1994, que instituiu os 262 loteamentos irregulares inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos como AEIS. A finalidade foi viabilizar a regularização fundiária e estabelecer os respectivos padrões especiais de urbanização (ver Figura 5). Essa lei foi igualmente um marco do emprego da AEIS com o objetivo de garantir a regularização e a democratização do acesso à terra, efetivamente aplicado nos territórios já contemplados pela atuação do NRL na cidade.

Posteriormente a esses primeiros marcos na legislação urbanística do município, a demarcação de AEIS progrediu por meio de leis ordinárias que, em sua maioria, declararam uma única área como de especial interesse social. Como apresentado no Gráfico 2, no universo de leis ordinárias analisadas (132 entre os anos de 1992 e 2020), 84 traziam em seu conteúdo uma única AEIS, 24 leis propunham a criação de duas a cinco AEIS, e uma pequena parcela das leis dedicava-se à criação de um conjunto maior de AEIS. Ressalta-se que apenas em duas leis ordinárias o conjunto de AEIS propostas foi superior a 50: são elas a Lei nº 2.120 e a Lei nº 6.044.

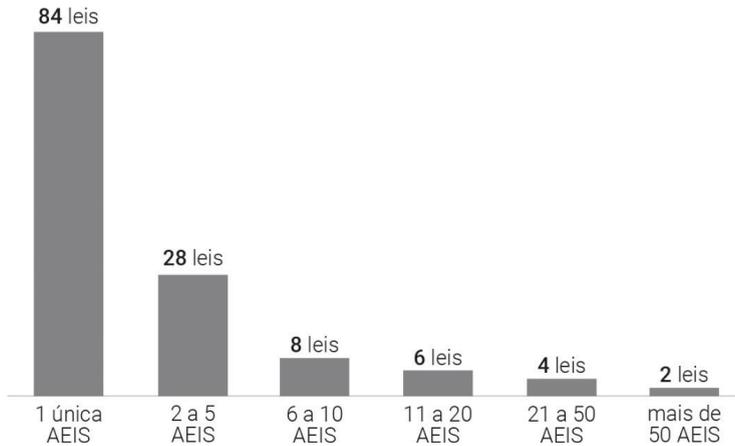
As leis ordinárias que criaram AEIS ao longo do período analisado normalmente utilizam o nome publicamente conhecido da localidade. São caracterizadas como “favelas” ou “loteamentos” e contêm o seu endereço (nome de rua e número de porta) ou o número do Projeto Aprovado de Loteamento (PAL) atribuído oficialmente à gleba ou ao lote (estes casos são mais comuns para localidades caracterizadas como “loteamentos”). Em alguns casos, aparece a descrição dos limites estabelecidos. Em seguida, as leis mencionam que essas localidades serão regularizadas pelo Poder Executivo observando algumas diretrizes de urbanização.

Figura 5. AEIS instituídas por meio da Lei nº 2.120 de 1994 na cidade do Rio de Janeiro.



Fonte: elaboração das autoras.

Gráfico 2. Leis ordinárias que instituíram AEIS na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020) classificadas quanto ao número de áreas declaradas como de especial interesse social.

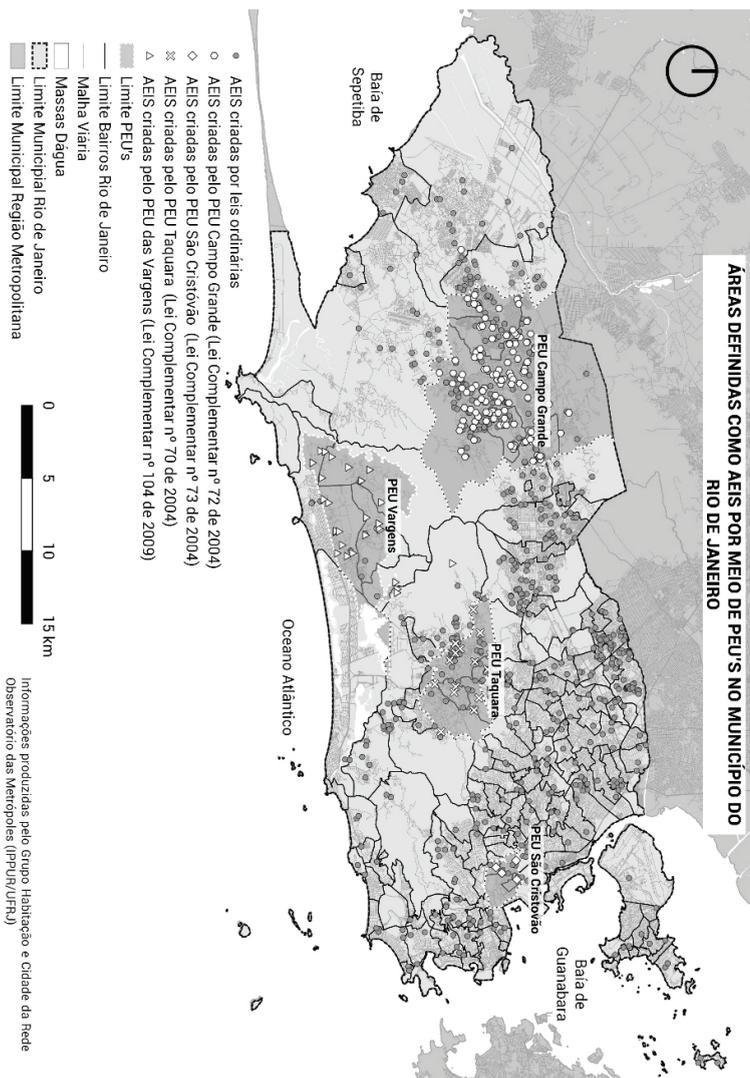


Fonte: elaboração das autoras.

Além das AEIS instituídas por leis ordinárias, em sua grande maioria envolvendo a atuação da SMH, ao longo da pesquisa foram identificadas AEIS aprovadas por leis complementares. Ressalta-se que é atribuição exclusiva da Lei Orgânica Municipal estabelecer expressamente quais conteúdos devem ser objeto de regulamentação por lei complementar (em seu artigo 70), cabendo à lei ordinária a regulamentação dos conteúdos não previstos como objeto de lei complementar. Ao analisar a Lei Orgânica, observa-se que a delimitação e regulamentação de AEIS não se enquadra nessas previsões, concluindo-se, deste modo, que sua institucionalização se daria por leis ordinárias.

Entretanto, com a análise das bases de dados disponibilizadas publicamente pela Prefeitura, verificamos que algumas AEIS têm origem em leis complementares. Trata-se de iniciativas relacionadas à SMU, que regulamentam em sua maioria os Planos de Estruturação Urbana (PEUs).

Figura 6. AEIS instituídas por meio de leis complementares referentes a Planos de Estruturação Urbana (PEUs) na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020), com destaque para as áreas de abrangência das respectivas leis.



Fonte: elaboração das autoras.

Foram identificadas as seguintes leis complementares que delimitam AEIS: a Lei Complementar nº 70/2004, referente ao PEU Taquara; a Lei Complementar nº 72/2004, referente ao PEU Campo Grande; e a Lei Complementar nº 73/2004, referente ao PEU São Cristóvão (posteriormente alterado pela Lei Complementar nº 137/2014); e, em 2009, temos a Lei Complementar nº 104 referente ao PEU dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá e Vargens (que ficaria popularmente conhecido como PEU das Vargens) (ver Figura 6). Além deste conjunto, tem-se ainda a Lei Complementar nº 74/2005, que declara como AEIS a comunidade Vila Autódromo.

No âmbito das AEIS criadas por meio de leis complementares, a maior parte recebe uma denominação inédita, que não coincide com as AEIS já instituídas por leis ordinárias. Apenas a Lei Complementar nº 72/2004, que criou o PEU Campo Grande, faz alusão a AEIS já existentes. Em seu texto, esta lei complementar indica que às AEIS por ela instituídas acrescentam-se aquelas já existentes na área do respectivo PEU criadas por meio da lei ordinária nº 2.120 de 1994. No entanto, não há menção a outras leis ordinárias que tenham instituído AEIS, inclusive aquelas cuja denominação coincide com algumas presentes nesta mesma lei complementar.

As leis complementares que instituem AEIS não trazem em seu texto regras de uso e ocupação do solo específicas para as áreas demarcadas como AEIS. Apenas apontam que, entre outros aspectos, a regulamentação delas será objeto de legislação específica; para as áreas urbanizáveis serão aprovados projetos de alinhamento e projetos de loteamento; deverão ser observados gabaritos e quadros de usos; serão estabelecidas recomendações para cada local pelos órgãos competentes; devem ser garantidas condições satisfatórias para infraestruturas básicas; deverá ser implantado sistema de fiscalização; será elaborado cadastro de lotes e

edificações para regularização fundiária e; será promovida sua inserção no cadastro imobiliário do município.

Dentro deste conjunto de AEIS, cabe destacar o caso emblemático da comunidade Vila Autódromo, localizada próxima ao “autódromo” no bairro da Barra da Tijuca, área de expansão do mercado imobiliário carioca nas últimas décadas. A Vila Autódromo tem sua origem ainda na década de 1960, formada por pescadores, às margens da Lagoa de Jacarepaguá. Sua história é marcada pela ameaça constante de remoções atreladas à alegação de dano ambiental e estético (especialmente por parte do governo municipal). Entretanto, a mobilização popular pela permanência de seus moradores logrou vitórias como o acesso a infraestrutura e a outorga de títulos de concessão real de uso da terra pelo Governo do Estado ao longo da década de 1990. Apesar da intensa luta travada, inclusive com a apresentação de um plano urbanístico popular alternativo à remoção, a Vila Autódromo sofreu com uma remoção violenta em 2014 (FAULHABER; AZEVEDO, 2015).

De acordo com o amplo marco institucional que ficou conhecido como “Decreto” (Decreto nº 3.146/1981), a área correspondente à Vila Autódromo foi inicialmente “destinada a atividades de lazer e a diversões de natureza turística” (Capítulo III), uma vez que era contígua ao Autódromo de Jacarepaguá, existente antes mesmo da elaboração do plano-piloto para aquela região (realizado por Lúcio Costa em 1969). E, além disso, foi mantido por este, uma vez que as atividades turísticas, recreativas e de lazer sempre estiveram dentre as principais diretrizes de ocupação do solo nos planos de desenvolvimento urbano para esta região da cidade.

A Lei Complementar nº 74/2005 parece ter como principal objetivo a extensão das permissões de uso da área do autódromo, onde viria ser construído o Parque Olímpico, incluindo a permissão do uso residencial, comercial e de serviços, hoteleiro e para equipamentos esportivos. Define

ainda no Art. 2º que os “equipamentos esportivos necessários à realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e Jogos Olímpicos não estão sujeitos a limitação”, podendo ultrapassar inclusive o Índice de Aproveitamento estabelecidos.

Nesta lei complementar, a Vila Autódromo foi declarada como Área de Especial Interesse Social (Art. 9º) e, ao mesmo tempo, fica determinada a retirada pelo poder executivo das construções situadas nas margens da Lagoa de Jacarepaguá e ao longo do alinhamento da avenida, alegando a “recuperação ambiental da área” (Art.10). Ou seja, a única política prevista na lei complementar para a comunidade da Vila Autódromo foi a sua remoção parcial. Não houve regulamentação posterior, levando a crer que a definição da AEIS seria apenas uma mera “contrapartida” para a liberação dos parâmetros de uso e ocupação do solo no entorno do autódromo para o empreendimento olímpico.

Cabe destacar que a comunidade da Vila Autódromo estava inserida na área de abrangência do PEU Vargens (aprovado em 2009, ano de anúncio da realização dos Jogos Olímpicos na cidade). Esse PEU demarca outras 29 AEIS e apenas identifica a “área ocupada pela Vila Autódromo” como parte integrante do território no mapa de zoneamento. Apesar de estar dentro da área deste PEU, a comunidade não aparece na lista de áreas definidas como AEIS.

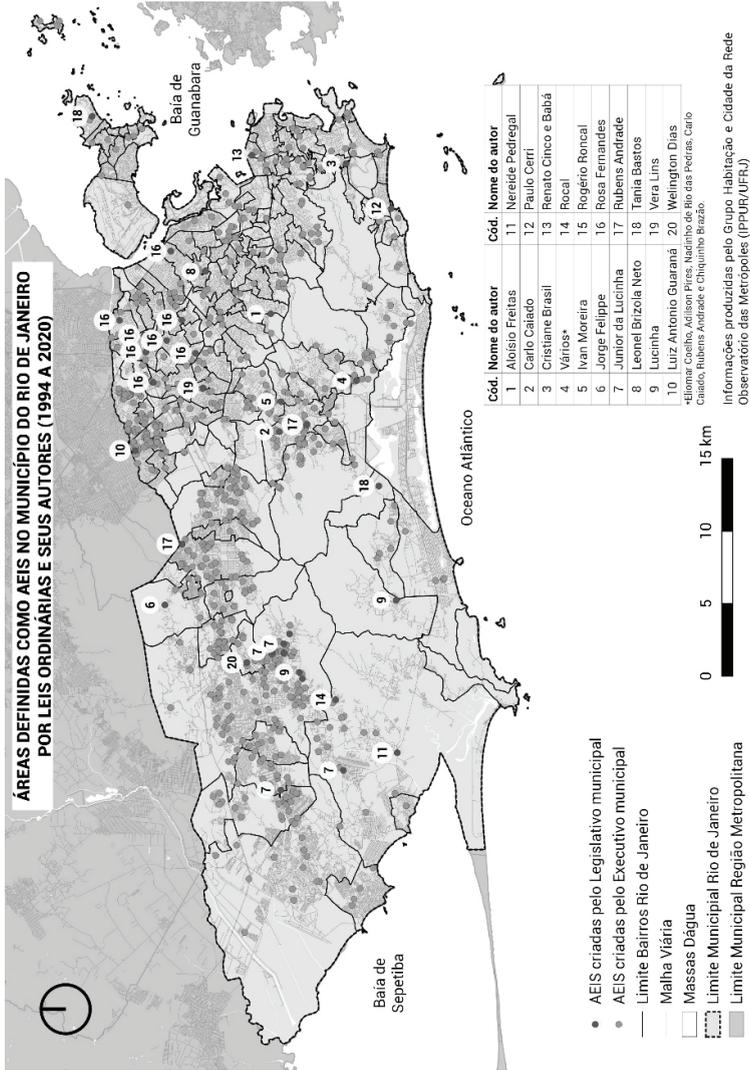
Além do uso de dois tipos de processos legislativos para instituição das AEIS – ordinário e complementar -, outra peculiaridade identificada pela pesquisa quanto às AEIS no Rio de Janeiro está no fato de existirem AEIS instituídas a partir de projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal (ver Figura 7). Como as normas de planejamento e ordenamento territorial costumam ser de iniciativa privativa do Poder Executivo nos municípios brasileiros, chamou a atenção essa característica, levando a uma análise mais detalhada desse processo.

A primeira AEIS definida por iniciativa do Poder Legislativo identificada na pesquisa foi relativa a um terreno onde estava situada a comunidade Chácara do Tanque, na região oeste da cidade, cujo fundamento apontado foi a desapropriação da área. A criação desta AEIS se deu por meio da Lei nº 3.204/2001, de autoria do vereador Ivan Moreira, filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), e que exerceu consecutivos mandatos como vereador na cidade, tendo sido Presidente da Câmara Municipal.

O projeto de lei referente a essa AEIS (nº 1207) foi apresentado em outubro de 1999 e, em novembro do mesmo ano, o então prefeito Luiz Paulo Conde vetou integralmente o projeto de lei sob o fundamento de que desapropriações por interesse social são de competência privativa do chefe do Poder Executivo. No entanto, em 2001 o veto foi derrubado pela Câmara e a lei promulgada. Um segundo caso de AEIS foi identificado na Lei nº 3.993/2005, de autoria da vereadora Rosa Fernandes (filiada ao Partido Social Cristão – PSC). Esta declarou como AEIS, para fins de desapropriação, revitalização e utilização comunitária, um imóvel de um antigo colégio prevendo sua destinação para a implantação de atividades socioculturais. Para as demais AEIS de autoria no legislativo municipal, todas posteriores a 2008, a justificativa de criação foi a inclusão em programas de regularização fundiária.

A referida Lei nº 3.993/2005, assim como a Lei nº 5.533/2012 que instituiu uma AEIS na Ilha do Governador e que foi de autoria da vereadora Tânia Bastos (Republicanos), foram os únicos casos em que se identificou que a derrubada do veto do Poder Executivo pela Câmara de Vereadores foi objeto de representações de inconstitucionalidade de iniciativa da Prefeitura, sob o argumento de desrespeito à competência privativa do Executivo. No entanto, ambas as ações foram extintas, sem haver sequer julgamento de mérito por parte do judiciário, entendendo este que a medida judicial utilizada não se enquadrava nos requisitos legais.

Figura 7. AEIS instituídas na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020), classificadas quanto à origem no Poder Legislativo ou Executivo municipal.



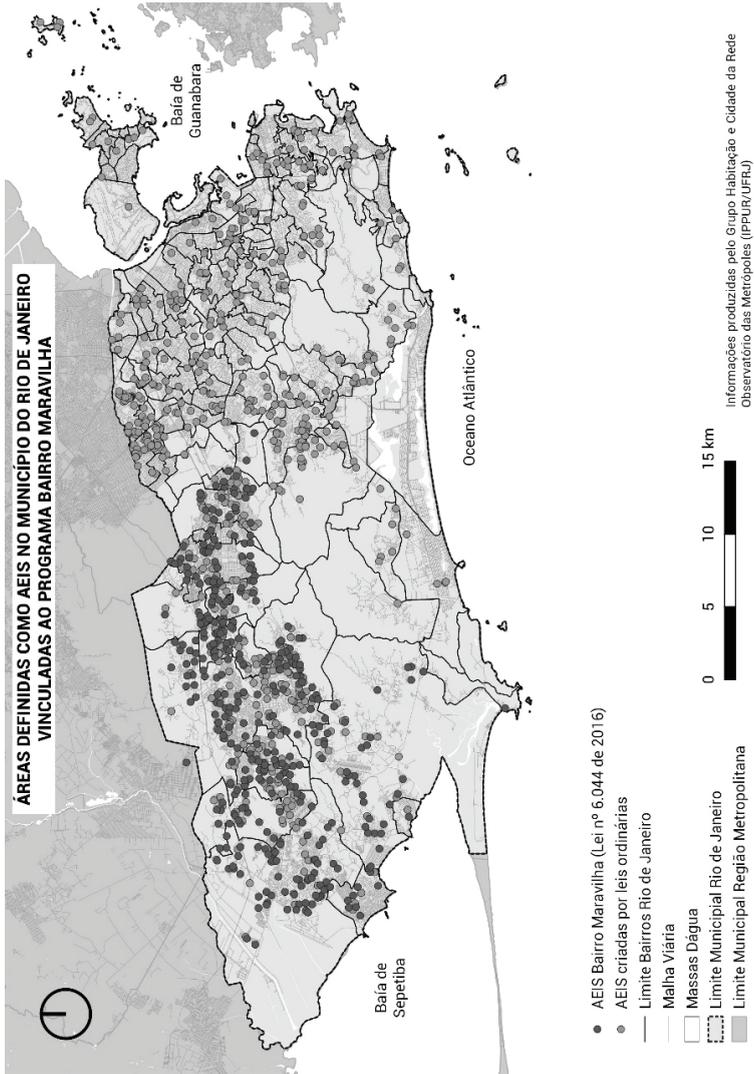
Fonte: elaboração das autoras.

Por fim, outra forma bastante distinta de implementação do instrumento das AEIS se deu atrelada ao programa Bairro Maravilha, quando foi declarado como AEIS um conjunto de 381 áreas em 2016. Essas áreas têm seus perímetros circunscritos estritamente às caixas viárias dos logradouros que receberam ou receberiam intervenções. Acompanhando a diretriz locacional das intervenções do Programa, as áreas definidas como AEIS por meio da Lei Ordinária nº 6.044 de 2016 distribuem-se na região oeste da cidade (ver Figura 8). Essa lei intensifica, portanto, a concentração de localidades declaradas como AEIS naquela porção do município, onde predominam também os loteamentos populares já presentes na Lei nº 2.120 de 1994 e as áreas declaradas como AEIS via PEU de Campo Grande em 2004.

Quanto aos avanços na regulamentação (como explicitado na Figura 9), para a ampla maioria das leis analisadas não foram identificados regulamentos específicos estabelecendo padrões de uso, ocupação e parcelamento do solo para fins de regularização urbanística e edificação das áreas por elas declaradas como AEIS.

No entanto, destacam-se dois importantes marcos no ano de 2009. O primeiro deles (Decreto nº 30.875 de julho de 2009) trata de procedimentos para licenciamento de obras de edificações do PAC nas favelas do Complexo do Alemão, Morro do Adeus, Complexo de Mangueiros, Pavão, Pavãozinho e Cantagalo. Esse decreto prevê que as edificações promovidas pelo PAC poderiam ser licenciadas junto à SMU e, assim como os demais decretos de uso e ocupação do solo em AEIS, estabelece algumas diretrizes e indicadores urbanísticos mínimos a serem observados para o licenciamento.

Figura 8. AEIS instituídas por meio da Lei nº 6.044 de 2016 na cidade do Rio de Janeiro.

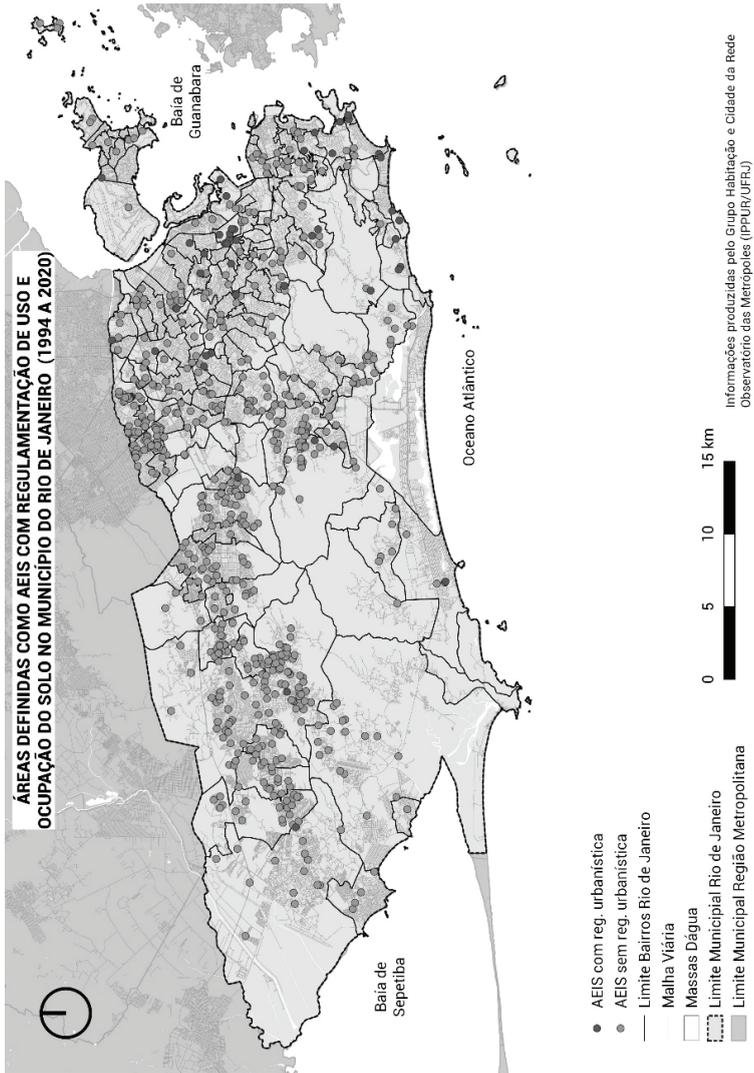


Fonte: elaboração das autoras.

Já em agosto do mesmo ano, as normas de uso e ocupação do solo em AEIS acabam tomando um alcance ampliado com o Decreto nº 30.985, que trata da construção de edificações nas comunidades declaradas como AEIS. O decreto é endereçado às AEIS de forma ampla, exceto aquelas que já possuísem ou que viessem a ter legislação específica de uso e ocupação do solo. Segundo esse ato, as edificações deveriam prever condições suficientes de segurança, higiene e habitabilidade; as unidades residenciais deveriam conter no mínimo, um compartimento habitável, um banheiro com instalação sanitária e uma cozinha; todos os compartimentos habitáveis deveriam ser ventilados e iluminados mediante vão para o espaço externo. Além disso, o decreto vetou a existência de usos potencialmente poluidores; dispensou exigências mínimas de áreas livres, afastamentos, prismas e vagas de estacionamento; limitou a dois pavimentos a altura máxima de todas as edificações e proibiu a construção de novas edificações, exceto as de iniciativa do poder público.

Desta forma, a partir de então, a despeito da grande heterogeneidade entre as localidades definidas como AEIS no município, para a ampla maioria passam a vigorar diretrizes gerais e restritivas. Subverte-se, portanto, a prerrogativa do zoneamento inclusivo, que preza pela produção de marcos normativos que derivam das formas de moradia popular pré-existent, reconhecendo sua legitimidade e em compromisso com o direito à moradia digna. Além disso, não há qualquer indicação de compromisso do poder público com a garantia de acesso da população moradora dessas áreas a políticas públicas de melhorias habitacionais, urbanização de favelas ou provisão habitacional, políticas estas extremamente necessárias para tornar viável o cumprimento de tais diretrizes.

Figura 9. AEIS instituídas na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020), classificadas quanto à existência de regulamentação específica de uso e ocupação do solo.



Fonte: elaboração das autoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da experiência da cidade do Rio de Janeiro com o emprego de AEIS, pode-se afirmar que, de forma ampla, ela é colocada como condição necessária para a intervenção do poder público em territórios populares e para a realização de investimentos para urbanização e regularização urbanística e fundiária. No entanto, seu emprego apresentou diferentes atributos e finalidades ao longo do período analisado. Por vezes, percebeu-se que o emprego desse instrumento se deu de forma distinta – e em alguns casos contraditória – em relação aos objetivos traçados em sua origem: a democratização do acesso à terra urbanizada e a garantia de moradia digna.

Ao longo da consolidação do desenho institucional das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, a AEIS mostrou-se instrumento essencial, desde as formulações do programa Favela-Bairro até o avanço na regularização urbanística e fundiária no âmbito das intervenções vinculadas ao PAC. Apesar do relevante papel cumprido pelo instrumento, com destaque para seu emprego como viabilizador do financiamento do programa Favela-Bairro junto ao BID, torna-se visível uma relevante inconsistência: seu emprego limitou-se à condição de contrapartida para o acesso aos volumosos recursos internacionais ofertados para obras de urbanização, ficando a regularização fundiária plena (ROLNIK, 2007) em segundo plano e, na maioria dos casos, não realizada. Essa prática pode ter influenciado o emprego das AEIS em outros contextos e programas apenas como meio para formalizar contratos e obras, em detrimento da regulamentação de uso e ocupação do solo e do reforço à segurança da posse.

Na regularização fundiária de loteamentos e de favelas (de forma mais consistente no terceiro período analisado), a prévia declaração das áreas como AEIS permitiu a elaboração e a aprovação de parcelamentos do

solo que reconheceram as ocupações e os usos existentes. Elas foram, ainda, essenciais para os trâmites com órgãos externos à administração municipal, especialmente os Cartórios de Registros de Imóveis. A pesquisa fundiária cartorial é uma das etapas cruciais para o desenvolvimento da regularização fundiária de favelas e estas são atualmente realizadas de forma gratuita para as áreas declaradas como AEIS, assim como o posterior registro do título de propriedade pelos moradores.

Destaca-se a importância da implementação das AEIS para o desenvolvimento e efetividade do PAC. Apesar dos revezes constatados na execução do programa a nível local – especialmente o grande número de remoções com deslocamentos forçados para áreas periféricas –, ele permitiu a ampliação da escala das intervenções, beneficiando um conjunto significativo de favelas. Trouxe a regularização fundiária como componente essencial à urbanização de favelas, reiterando um dos pressupostos originais das AEIS e fomentando que a gestão local desenvolvesse estruturas institucionais e normativas para esse fim.

As AEIS foram, em situações menos frequentes, empregadas para regularização urbanística e edilícia, inclusive com regularização de vias no caso das AEIS atreladas ao programa Bairro Maravilha, revelando a diversidade de objetivos almejados na criação de AEIS e de agentes que operam com esse instrumento. Ao longo da pesquisa foram identificados casos menos habituais de AEIS, como aquelas aprovadas por iniciativa do Poder Legislativo e aquelas delimitadas por meio de leis complementares (como os PEUs) – o que não havia sido previsto como forma de definição de AEIS pela Lei Orgânica do Município.

Dentre as limitações da utilização do instrumento na cidade do Rio de Janeiro, chama a atenção a ausência da demarcação de AEIS 2 assim definidas pelo Plano Diretor de 2011, caracterizada por delimitar terrenos vazios, não utilizados ou subutilizados em áreas dotadas de infraestrutura,

serviços urbanos e oferta de empregos. O acúmulo adquirido com as experiências de aplicação do instrumento nas grandes cidades brasileiras ao longo das últimas décadas torna explícito o potencial da implementação das AEIS de vazios para a promoção de habitação popular em áreas dotadas de infraestrutura e serviços. Essa forma de aplicação do instrumento permite a ampliação do acesso à terra e à cidade, indo de encontro ao uso especulativo da terra em detrimento do bem comum. Frente à capacidade institucional consolidada e à urgência imposta pela enorme demanda por moradia adequada na cidade do Rio de Janeiro, é alarmante o pouco avanço no emprego do instrumento.

Por fim, dentre os diferentes papéis assumidos pelas AEIS nos períodos analisados, a garantia da segurança da posse no desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas não alcançou expressivo relevo. Como evidenciado no “ciclo olímpico”, as remoções forçadas não foram contidas pelo arcabouço normativo constituído. Entretanto, ressalta-se que este permanece como importante instrumento de luta dos movimentos sociais urbanos, de mobilizações contra as remoções forçadas e pelos direitos de moradores de favelas e ocupações. Apesar de não compor o escopo da pesquisa apresentada neste texto, é relevante o destaque à dimensão da disputa em torno do emprego deste instrumento por agentes sociais externos à gestão pública no sentido da garantia do direito à moradia.

Dando seguimento ao esforço de periodização e análise da trajetória de aplicação do instrumento, cabe pontuar que a pesquisa e seus produtos têm sua conclusão em uma conjuntura particular de agudização de crises sociais – agravadas em decorrência dos efeitos da pandemia de COVID-19 – na qual está em curso o processo de revisão do Plano Diretor vigente. As discussões em torno desta revisão iniciaram-se ainda nos últimos anos de gestão de Crivella e intensificaram-se na terceira gestão municipal de Eduardo Paes (eleito prefeito em 2020), a despeito das restrições à participação popular decorrentes das medidas de proteção necessárias

contra a pandemia. Apesar do relevante papel cumprido pelas AEIS desde o Plano Diretor de 1992 e seu largo emprego pelo Executivo municipal, o diagnóstico elaborado ainda na gestão de Crivella para subsidiar o processo de revisão não trata desse instrumento.

Já na proposta apresentada pela gestão de Paes, ganha espaço um debate em relação à correspondência das AEIS, como existentes na legislação em vigor, à formulação da ZEIS como apresentada no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001) e enquanto instrumento de planejamento. Retomando a operação dos conceitos de “áreas” e “zonas”, presentes desde o Plano Diretor de 1992, parte dos gestores públicos empenhados na revisão do Plano Diretor de 2011 compreende haver restrições ao emprego da AEIS como instrumento de planejamento, uma vez que ela teria seu uso atrelado à previsão de intervenções em áreas irregulares. Propõe-se, então, a coexistência no novo Plano Diretor das duas figuras normativas, permanecendo as AEIS e incluindo-se um novo tipo de zona denominada como Zona Especial de Interesse Social.

Com o debate ainda em curso, não é possível ter o distanciamento necessário para a reflexão crítica sobre este processo. Entretanto, fica evidente a relevância de esforços analíticos sobre a trajetória de utilização das AEIS no contexto local. Dada a premência de políticas habitacionais consistentes, é essencial compreender como esse instrumento se insere nos arranjos institucionais, quais são suas potencialidades, limitações e contradições, evitando essencializações e lançando luz sobre caminhos futuros.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, T. C. **Posto de orientação Urbanística e Social – POUSO: A consolidação de novos bairros**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2008.

BURGOS, M. B. "Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As Políticas Públicas nas Favelas do Rio de Janeiro". In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. **Um Século de Favela**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

CAVALCANTI, M. À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da 'PACificação'. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 6, n. 2, p. 191-228, 2013.

CAVALCANTI, M. Vida e morte do "agrupamento 26": breve etnografia do Morar Carioca na "Barra Olímpica" (2011-2013). **Revista de Antropologia (São Paulo, Online)**, v. 60, n. 3, p. 211-235, 2017.

CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. A.; JAENISCH, Samuel. T. "O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: Caracterização das intervenções e arranjos institucionais". In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, 2018, p.107-138.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R., XIMENES, L. A. **Dicionário de Favelas Marielle Franco – Aluguel Social**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2019 (Verbete).

COMPANS, R. A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 41-53, jan./abr. 2003.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **Remoções no Rio de Janeiro olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

JAENISCH, S. T.; XIMENES, L. A. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização: vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. **Anais... XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, Natal, 2019.

JAENISCH, S. T. Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas. **Anais... XX Congresso Brasileiro de Sociologia**, Belém, 2021.

MAGALHÃES, A. F. **O Direito das Favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ROLNIK, R. (Org.). **Regularização Fundiária Plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades. 2007.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

VILLAÇA, F. "Dilemas do Plano Diretor". In: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (CEPAM). **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 1999, p. 237-247.

PLANEJAMENTO E ACESSO À MORADIA:

UMA DISCUSSÃO A PARTIR DOS PLANOS
DIRETORES E ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE
SOCIAL (AEIS) DO RIO DE JANEIRO

FABRICIO LEAL DE OLIVEIRA

Fabricio Leal de Oliveira é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

As avaliações sobre a instituição de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) - ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), como tradicionalmente regulamentadas no Rio de Janeiro - costumam enfatizar o potencial desses instrumentos no apoio à garantia do direito à moradia. Em especial, no que se refere à promoção do sentimento de segurança da posse relacionado ao reconhecimento público do assentamento popular como ZEIS/AEIS ou à oportunidade da regularização urbanística - com parâmetros próprios e específicos -, administrativa e fundiária e a realização dos investimentos públicos necessários para esses fins. Em alguns casos, a definição de ZEIS/AEIS pode significar a priorização de investimentos públicos nessas áreas, o que é matizado tanto pelos critérios de delimitação (mais ou menos restritos às áreas de baixa renda), quanto pela definição municipal específica dos condicionantes relativos às características territoriais, especialmente com relação à oferta de infraestrutura e serviços e à renda familiar.

Antes da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), o conceito de Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social não estava totalmente disseminado no país. Relacionava-se, quase sempre, a processos de urbanização de favelas e regularização de loteamentos informais ou processos de autogestão na produção habitacional em grandes cidades como Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Rio de Janeiro, entre outras metrópoles.

Mesmo que o Estatuto não tenha dado maiores orientações para a definição de Zonas Especiais de Interesse Social¹, ao incluí-las entre os instrumentos de política urbana (art. 4º, Inciso V), apontava um caminho institucional para o reconhecimento da cidade real e para a promoção de programas e projetos habitacionais para a baixa renda. E as experiências ou propostas de práticas das cidades grandes – embora tímidas ou, mesmo, incipientes em algumas frentes – apontavam para a definição de ZEIS/AEIS em áreas ocupadas por favelas, loteamentos informais e conjuntos habitacionais precarizados e em terrenos considerados necessários à implantação de programas habitacionais de baixa renda. Era o que apontava, por exemplo, o Plano Diretor carioca de 1992, ou o Plano Diretor de Belo Horizonte de 1996, entre outros planos municipais.

Contudo, enquanto a delimitação de ZEIS/AEIS em áreas já ocupadas por assentamentos informais se disseminava (ainda que não necessariamente articulada com programas de regularização, nem, muito menos, investimentos públicos), a destinação de imóveis vazios ou subutilizados para o uso habitacional de interesse social era quase sempre uma proposta não materializada.

Por outro lado, a promoção da função social da propriedade e da cidade indicada na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade apontava para a reserva de áreas bem localizadas para habitação popular, o que gerava, nos embates e discussões envolvendo prefeituras e diversas articulações e mobilizações sociais, exigências de ainda mais difícil implementação, como a delimitação de ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas em áreas centrais ou bem servidas por infraestrutura, e equipamentos públicos.

1 Após a indicação no Estatuto da Cidade, o termo ZEIS passou a ser a denominação largamente predominante no Brasil.

1. PLANOS DIRETORES PÓS-ESTATUTO DA CIDADE, ZEIS E ACESSO À MORADIA

Segundo a avaliação dos planos diretores municipais aprovados após o Estatuto da Cidade elaborada no âmbito da pesquisa Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos², realizada entre 2007 e 2010, a grande maioria dos planos previu a instituição de ZEIS mas nem sempre elas foram delimitadas nos próprios planos e apenas poucos deles definiram programas ou ações específicas ou deram orientações (critérios, normas, indicação de prioridades) para ações posteriores nessas áreas (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011, p. 72). Como a pesquisa tinha coordenação geral do Ministério das Cidades em estreita colaboração com o Conselho Nacional das Cidades (SANTOS JR.; MONTANDON, D., 2011, p. 19-20), que contava com participação significativa de representantes de movimentos sociais, a preocupação com a eficácia do instrumento se expressava de forma especial na ênfase da pesquisa na identificação e quantificação dos municípios que tinham delimitado ZEIS em áreas vazias em áreas centrais e bem servidas. Os resultados, contudo, não foram promissores.

A dificuldade dos pesquisadores no acesso aos estudos, mapas e anexos das leis municipais prejudicou a análise das ZEIS demarcadas nos planos diretores e os relatórios estaduais que serviram de base para a análise final da pesquisa registraram “claramente apenas os casos de delimitação de ZEIS vazias em 41 planos paulistas e em seis casos em outros estados: Extremoz e Natal (RN), Moreno e Cabo de Santo Agostinho (PE),

2 A realização da pesquisa envolveu pesquisadores de universidades e organizações sociais de praticamente todos os estados brasileiros sob a coordenação executiva do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) em colaboração com a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, o Instituto Polis e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Mesquita (RJ) e Teresina (PI)” (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 73), entre os 526 planos abrangidos pela pesquisa.

Como apontamos em 2011, com base nos relatórios estaduais elaborados no final do processo de pesquisa:

A eficácia da ZEIS como instrumento indutor da promoção da democratização do acesso à terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços deixou ainda mais a desejar. Certamente, a reserva de área para habitação popular em áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor, daí a raridade das ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas no Brasil (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 75).

Evidentemente, muitos municípios delimitam ZEIS/AEIS fora dos planos diretores municipais (por exemplo, o caso do Rio de Janeiro), ou possivelmente mediante processos complementares e contemporâneos à elaboração dos planos, o que não pôde ser captado pela pesquisa. Mas, de maneira geral, com base nas análises da pesquisa, pode-se concluir que a primeira leva de planos diretores elaborados após o Estatuto da Cidade (entre 2001 e 2007) pouco ou nada avançou na promoção do acesso à terra urbanizada (idem, p. 95).

Em alguns casos identificados, os planos chegavam a reforçar processos de segregação social seja por meio do zoneamento – confirmando a histórica função segregadora do zoneamento, como apontava Mancuso (1980) –, seja, eventualmente, com apoio da delimitação de ZEIS e a destinação de áreas para construção de conjuntos habitacionais na extrema periferia municipal, em áreas carentes de infraestrutura, serviços e postos de trabalho. Referendou-se, nesses casos, a prática da indução do espraiamento da urbanização por meio da produção habitacional para baixa renda, como havia ocorrido de forma intensa no início do período

do Banco Nacional de Habitação (BNH), entre 1964-1973, e que viria a se acirrar ainda mais com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na década de 2010.

Ainda que reconhecidos os muitos limites da pesquisa Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos³, ainda hoje a pesquisa é a base de informação mais abrangente - no sentido em que cobre todo o território nacional - sobre a interação entre planejamento urbano e a promoção/negação do acesso à moradia para a população de baixa renda. Embora haja pesquisas abrangentes sobre a interação entre política habitacional e processos de expansão urbana e distribuição da população de baixa renda no espaço municipal ou metropolitano, especialmente as pesquisas relativamente recentes sobre o PMCMV⁴, a análise da interação entre os vetores de expansão/concentração impulsionados pela regulação urbanística e a distribuição da moradia popular na cidade ainda é muito concentrada em estudos de caso específicos.

Destaca-se aqui, certamente, as análises sobre a interação entre planos diretores, habitação popular e dinâmica metropolitana na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), como no estudo coordenado por Geraldo Costa (BELO HORIZONTE, 2008; COSTA; COSTA; VEIGA *et al.*, 2010) sobre o Vetor Norte. Ou nas análises mais amplas e aprofundadas no âmbito da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

3 Não raramente, as análises dos 526 planos incluídos na pesquisa tinham como insumos apenas a lei aprovada e a eventual experiência e conhecimento prévio do(a) pesquisador(a) sobre o planejamento no município em questão, sendo comuns dificuldades no acesso a diagnósticos, mapas e outros documentos relevantes. Por outro lado, o número de estudos de casos (26) era muito pequeno para o universo dos planos aprovados no período. Além disso - e mais importante -, o questionário da pesquisa não objetivava exatamente conhecer o que eram os planos diretores elaborados após a aprovação do Estatuto da Cidade, mas, antes, compreender em que medida eles avançavam na implementação da agenda da Reforma Urbana.

4 Vide, por exemplo, as pesquisas realizadas no âmbito da rede Observatório das Metrópoles.

da RMBH (PDDI-RMBH) e do Macrozoneamento da RMBH realizadas sob a coordenação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)⁵.

Porém, um movimento mais abrangente de análise (isto é, abarcando todo o urbano brasileiro), tal como o promovido pelo Ministério das Cidades entre 2007 e 2010, exigiria um outro contexto político e uma outra visão sobre a importância do trabalho científico distantes das condições que imperaram após o golpe de 2016 e se radicalizaram por meio do ataque à ciência e do corte de recursos para a pesquisa durante o governo Bolsonaro entre 2019 e 2022.

Reconhecendo, portanto, as dificuldades de aprofundamento de uma reflexão abrangente e atualizada sobre a relação entre as disposições dos novos planos diretores brasileiros e o acesso à moradia pela população de baixa de renda no Brasil, apontaremos a seguir algumas questões iniciais com base no caso do município do Rio de Janeiro. Não há, contudo, qualquer pretensão de considerá-las como referências diretas para a análise do quadro metropolitano, regional ou nacional e, menos ainda, como indicações para a produção de ações em outros contextos.

Com certeza, discutir as ZEIS/AEIS no contexto carioca – e não, por exemplo, no contexto paulistano, onde houve avanços importantes com relação ao tema nos governos Marta Suplicy (2001-2004) e Fernando Haddad (2013-2016) e nos Planos Diretores Estratégicos de 2002 e 2014 (BONDUKI; ROSSETTO, 2018, p. 201; 211-214) –, colabora para a construção de um cenário mais pessimista para a regulamentação do instrumento. Porém, nem um nem outro cenário político, econômico e institucional é capaz de fornecer um quadro de referência geral para o entendimento do caso brasileiro, ainda que as duas experiências, em seus respectivos contextos, possam eventualmente inspirar questões para a análise em outras regiões do Brasil.

5 Ver o portal Plano Metropolitano RMBH em <http://www.rmbh.org.br/index.php>. Acesso em 20 ago. 2022.

2. A EFICÁCIA DOS PLANOS E DAS AEIS NO RIO DE JANEIRO

Em que medida a eficácia é um critério fundamental para a avaliação do planejamento ou das ZEIS/AEIS – em particular, na promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda? Segundo Lyotard (1989), ao escrever sobre o último quartel do século XX,

o critério de legitimação do saber hegemônico nas sociedades mais desenvolvidas não considera nem a emancipação do homem, nem a especulação sobre o saber em si mesmo, mas, apenas, a otimização das performances, onde a pertinência não é “com o verdadeiro, nem o justo, mas o eficiente” (p. 91).

É esse pragmatismo na busca dos resultados que, radicalizado da eficiência para a eficácia, constitui o cerne das metodologias de planejamento estratégico de cidades, nas quais só têm relevância as propostas que podem ser realizadas quando os meios de implementação (inclusive os recursos financeiros) estão garantidos.

Aliás, a eficácia dos planos estratégicos de perfil empresarial disseminados no Brasil a partir do início dos anos 1990 é um dos principais argumentos dos seus apologistas quando os apresentam como alternativas ao ineficaz planejamento normativo dos planos diretores municipais.

De fato, a eficácia na implementação sempre foi um ponto enfatizado na discussão sobre o planejamento urbano no Brasil, ainda que o ponto nevrálgico das análises críticas sobre o planejamento tenha sido a promoção da (in)justiça social, desde a discussão sobre a submissão dos planos e leis urbanísticas aos interesses das grandes empresas (SANTOS, 1994) até os inúmeros estudos que apontam a estreita relação entre planos e leis e processos de segregação espacial e de promoção da desigualdade na cidade (VILLAÇA, 1998, entre outros). Mas, a baixa eficácia dos planos é também um argumento recorrente nas críticas ao planejamento, como

mostram as observações de Monte-Mór (2008) e outros autores sobre o planejamento no período do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) ou as críticas de Flávio Villaça (2005) sobre o Plano Diretor a partir do caso de São Paulo.

Contudo, as críticas que enfatizam a não efetivação das propostas incluídas dos planos diretores frequentemente negligenciam a influência dos planos que supostamente “vão para as gavetas” na afirmação de determinados princípios, na legitimação de discursos eventualmente alternativos ao discurso hegemônico ou, mesmo, no desenvolvimento de políticas, projetos, ações e investimentos que são implementados depois (às vezes, anos ou décadas depois)⁶.

Se, no planejamento estratégico de cidades de corte empresarial, o melhor plano é aquele cujas definições (ações, projetos, políticas) são implementadas – isto é, o sucesso do plano é igual à eficácia do plano –, no planejamento que busca a igualdade, a justiça social e a promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda (por mais raras e efêmeras que sejam essas iniciativas), o melhor plano é aquele que contraria em alguma medida as tendências detonadas pela mercantilização progressiva da cidade que acirram a desigualdade, promovem a segregação socioespacial e degradam as condições ambientais fundamentais para a vida. Nesse caso, a eficácia é, evidentemente, muito mais difícil de se conseguir do que quando o plano apenas busca coordenar a realização

6 O planejamento urbano brasileiro é repleto de exemplos da influência de planos que supostamente “não deram em nada”. Entre os muitos exemplos possíveis, veja-se o caso da influência do Plano Diretor de Franca elaborado no período do SERFHAU ao longo do tempo, conforme apontado por Ferreira (2008); dos Planos Agache e Doxiadis nas normas urbanísticas e investimentos viários no Rio de Janeiro; do projeto de lei não aprovado do Plano Diretor de São Paulo de 1992 na elaboração de planos diretores em todo o Brasil na década de 1990; ou, ainda, da importância do Plano Diretor carioca de 1992 na conformação da política habitacional e ambiental ou da sua influência na mobilização de coletivos sociais em torno da defesa de seus princípios e objetivos gerais.

dos grandes interesses políticos e econômicos e não pode, portanto, ser o argumento central da crítica.

O mesmo podemos falar sobre o discurso que relaciona diretamente a delimitação de ZEIS/AEIS à efetivação de programas, investimentos e ações públicas.

Como mostra a experiência carioca do final do século XX – com o devido destaque para a experiência notável de Brás de Pina no final da década de 1960 (BLANK, 1979), sendo ela própria uma exceção durante um período de grande número de remoções de favelas no Rio de Janeiro –, é a partir dos anos 1980 que se consolida no Rio de Janeiro “o princípio da possibilidade de atuação governamental sistemática em áreas faveladas” (CAVALIERI, 1985 *apud* CAVALIERI; OLIVEIRA; SALES *et al.*, 2016, p. 343)⁷. Com a aprovação da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro em 1990, estaria estabelecido o princípio da não remoção de favelas⁸ que balizaria o desenvolvimento do capítulo sobre política habitacional no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar no 16/1992), que definia as condições para a delimitação de AEIS de forma articulada com um conjunto de programas voltados para a promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda⁹.

7 Cavalieri, Oliveira, Sales et al. (2016, p. 425) destacam os programas estaduais do primeiro governo Brizola (Proface e Cada Família, Um Lote) e o Projeto Mutirão, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura do Rio de Janeiro.

8 Segundo estabelece o artigo 429, a política de desenvolvimento urbano deve respeitar, entre os outros preceitos, a “urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento (Inciso VI)”; e “regularização de loteamentos irregulares abandonados, não titulados e clandestinos em áreas de baixa renda, através da urbanização e titulação, sem prejuízo das ações cabíveis contra o loteador (Inciso VII).

9 Programa de urbanização e regularização fundiária das favelas (art. 147 a 155),

A partir de então, nos últimos 30 anos (1990-2022), foi impulsionada uma série de programas habitacionais e de projetos de urbanização e regularização articulados com a delimitação de AEIS, cujas expressões mais conhecidas talvez sejam o Programa Favela-Bairro e o programa de regularização de loteamentos irregulares e clandestinos (Decreto nº 12.683/1994)¹⁰. Contudo, mesmo durante esse longo período, quando foram delimitadas cerca de um milhar de AEIS, a inclusão de um assentamento informal em AEIS não implicava a garantia de investimentos públicos, nem obras de regularização urbanística, nem, muito menos, ações de regularização fundiária¹¹.

Até o início do século XXI, a inclusão de assentamentos em AEIS implicava uma certa segurança na posse, uma vez que o período de grandes remoções parecia haver ficado para trás. Contudo, como ficou comprovado durante a era dos megaeventos (2002-2016)¹², a inclusão em AEIS não foi suficiente sequer para garantir processos mais transparentes de negociação com a população nas iniciativas de remoção articuladas direta ou indiretamente com a implantação de obras relacionadas aos

Programa de urbanização e regularização fundiária de loteamentos de baixa renda (art. 156 a 159) e Programa de lotes urbanizados e de moradias populares (art. 160 a 167)

- 10 Como apontam Cavalieri, Oliveira, Sales et al. (2016, p. 425), as primeiras ações de regularização de loteamentos realizadas pelo Prefeitura no Rio de Janeiro começaram em 1984 por meio da instituição do Núcleo de Regularização de Loteamentos.
- 11 Há um caso no Rio de Janeiro em que ocorre o contrário (as AEIS são criadas para justificar investimentos que são implementados) e merece destaque, pelo seu caráter inusitado. Em janeiro de 2016, sob iniciativa do Prefeito Eduardo Paes, foi promulgada a Lei 6.044, que declara como AEIS para fins de urbanização e regularização um conjunto de mais de duas mil vias no âmbito do Programa Bairro Maravilha, muitas delas em áreas que não se adequam ao conceito estabelecido para AEIS no Plano Diretor de 2011.
- 12 Alguns autores como Sánchez, Bienenstein e Oliveira (2016), Mascarenhas (2016), entre outros, assim identificam o período de 14 anos que começa com a indicação do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Panamericanos de 2007, em agosto de 2002, e termina com a cerimônia de encerramento das Olimpíadas de 2016.

Jogos Pan-Americanos, à Copa do Mundo e, especialmente, às Olimpíadas de 2016. Especialmente após a edição do PMCMV no mesmo ano (2009) em que é confirmada a indicação do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas, as ações de remoção e despejo não pouparam nem implicaram maior cuidado com relação aos assentamentos definidos como AEIS – eventualmente incluindo ações policiais violentas e outras medidas que agrediram frontalmente os direitos humanos das populações atingidas¹³.

Enquanto prosseguimos na discussão sobre a eficácia das AEIS como instrumento voltado para a garantia do direito à moradia no município do Rio de Janeiro, é importante tratar minimamente das mudanças ao longo do tempo da importância que a promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda assumiu no planejamento urbano carioca. Como estamos discutindo as relações entre planejamento, acesso à moradia e AEIS, um termômetro possível para captar as mudanças de sentido e prioridade que essa questão suscita são os planos diretores municipais de 1992 e 2011 e o projeto de lei enviado à Câmara Municipal em setembro de 2021 para a revisão do Plano Diretor (Projeto de Lei Complementar nº 44/2021 – PLPD 2021).

3. A PROMOÇÃO DO ACESSO À MORADIA NOS PLANOS DIRETORES CARIOCAS

Tantos foram os retrocessos políticos a partir da elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro na primeira gestão de César Maia (1993 - 1996) – quando foi instaurada uma nova relação entre

13 Como apontado por diversos autores (SÁNCHEZ; BIENENSTEIN; OLIVEIRA, 2016; CARDOSO et al, 2015), apesar dos muitos casos de resistência à remoção que pipocaram em todo o território carioca, especialmente na década de 2010, a existência do PMCMV fornecia condições compensatórias que atuavam no sentido de reduzir os conflitos ocasionados pelas remoções.

executivo municipal e empresariado carioca que Vainer (2000, p. 116) iria chamar de “democracia direta da burguesia” -, que tudo o que veio antes frequentemente é apresentado sem as devidas restrições críticas.

Antes de mais nada, é importante recuperar que a história do planejamento urbano carioca do final do século XX repetiu muitos dos aspectos tratados pela crítica com relação ao seu papel no desenvolvimento urbano municipal.

Como apontado em outro texto, com referência às últimas décadas do século XX no Rio de Janeiro,

há muito tempo a atividade de elaborar leis regulamentando o uso do solo raramente tem ido além de seguir as pressões do mercado ou assegurar o valor das propriedades e a qualidade de vida das elites, estimulando a segregação socioespacial e a concentração dos riscos ambientais nas áreas mais pobres (OLIVEIRA, 2003, p.87).

Além disso,

[...] as principais decisões sobre a cidade e o desenvolvimento eram resolvidas em outros fóruns: elaboravam-se projetos de grandes intervenções urbanas e definiam-se investimentos públicos de forma totalmente desarticulada com os planos e com os órgãos e setores da administração pública nomeados como de planejamento urbano [...] (OLIVEIRA, 2003, p. 85-86).

O que seria, sem dúvida, acirrado após o processo de planejamento estratégico:

[...] a atividade de planejamento urbano se tornava cada vez mais definida por um campo de produção simbólica (BOURDIEU, 1989) subsidiário, onde a hierarquia de posições específicas no campo (PINTO, 2001: 69) eram determinadas progressivamente de fora do sistema. A norma para os setores contemporâneos [2003] de planejamento carioca parece ser seguir a orientação do mercado, adaptar-se ao ambiente, flexibilizar-se, oferecer condições para a atração de investimentos externos que trariam – eles sim – o desenvolvimento, identificar e potencializar

sinergias internas e potências endógenas capazes de criar um ambiente favorável ao desenvolvimento local que o setor público não seria mais capaz de criar ou garantir sozinho, seguir o fluxo das transformações que são determinados de fora tendo como referência a pauta para as cidades internacionalmente legitimada (*Idem*).

No período que antecedeu a elaboração do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 16/1992), vivia-se nos órgãos municipais “o último período em que a atividade de planejamento urbano ainda [era] representada como relevante” (OLIVEIRA, 2003, p. 96), no sentido de produzir efeitos importantes na transformação da cidade, colaborando para o fortalecimento de determinados projetos e princípios. Nesse sentido, poder-se-ia citar a consagração, no Plano Diretor, “da política habitacional, da política ambiental e de princípios e pontos da pauta do movimento pela reforma urbana, como o princípio da não remoção de favelas, a participação da população em todas as etapas do planejamento e a previsão da aplicação do IPTU progressivo no tempo na cidade” (*Idem*, p. 96-97).

O Plano Diretor de 1992 apresentava a declaração e delimitação de AEIS como um dos “instrumentos básicos para a realização da política habitacional”, ao lado do Solo Criado, do IPTU progressivo no tempo, da concessão de direito real de uso resolúvel, da usucapião, da intervenção no mercado de terras e do incentivo ao desenvolvimento de cooperativas habitacionais e mutirões autogestionários (artigo 140). A declaração de uma determinada área como AEIS era condição para que ela fosse incluída nos programas prioritários da política habitacional (programas de urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos de baixa renda; de lotes urbanizados; de construção de habitações para a população de baixa renda – artigos 141 e 146).

O Plano Diretor de 1992 estabeleceu ainda que “o produto da arrecadação da criação do solo reverterá para o Fundo Municipal de

Desenvolvimento Urbano e será aplicado exclusivamente na execução de projetos de construção de habitações para a população de baixa renda e de implantação de sistema de esgotamento sanitário nas comunidades por esta ocupada” (artigo 27). Contudo, o Solo Criado, como outros instrumentos e disposições do plano que exigiam regulamentação posterior, não foi implementado.

Foram muitas as disposições para a implementação da política habitacional no Plano Diretor de 1992 que certamente consolidaram e deram coerência e novos formatos às ações desenvolvidas pela Prefeitura nos anos seguintes. Entre as quais se destaca a política de urbanização e regularização de favelas atendidas no Programa Favela-Bairro, construída a partir da experiência carioca anterior em novo formato e premissas definidos em programa financiado pelo BID, no início do período de gestão empresarial da cidade (de 1993 em diante), assim como em outros programas que o sucederam.

Por outro lado, o Plano Diretor de 1992 praticamente não reviu a legislação urbanística elitista decretada em 1976 durante o período da ditadura militar. Suas orientações para a expansão urbana eram muito gerais e, mesmo, contraditórias e a própria decantada participação popular na elaboração do plano foi muito mais intensa na elaboração do diagnóstico do que na definição de propostas (OLIVEIRA, 2003, p. 97). Fora os índices máximos de aproveitamento do terreno definidos segundo os bairros da cidade, a serem obedecidos quando da elaboração dos planos locais, praticamente todas as disposições e instrumentos do plano exigiam leis complementares ou ordinárias de detalhamento.

Alguns projetos de lei nesse sentido foram enviados à Câmara, mas a implantação do processo de planejamento estratégico pelo governo César Maia, em 1993, passou a privilegiar uma nova estrutura, paralela à estrutura de planejamento da Secretaria Municipal de Urbanismo. Os projetos de

lei que regulamentavam o Plano Diretor de 1992 foram, então, retirados da Câmara Municipal e o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ), divulgado em janeiro de 1996, instaurou uma ruptura com a forma pretérita de planejamento (e, mesmo, de governo, de modo mais amplo), privilegiando a parceria público-privada e as ações “concertadas” com o setor empresarial.

Como resultado desse novo arranjo de gestão, no ano seguinte à elaboração do PECRJ, em 1997, a Prefeitura enviou um projeto de lei à Câmara que, entre muitas disposições, revia o Plano Diretor e previa a mudança de destinação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de modo que pudessem ser “destinados também para obras diversas como as de renovação urbana e revitalização econômica dos corredores de circulação (o Projeto Rio Cidade, por exemplo), desvirtuando completamente o caráter e os objetivos do Fundo e retirando recursos voltados exclusivamente para AEIS” (OLIVEIRA, 2003, p. 176-177).

Contudo, o projeto de lei teve que enfrentar uma militância carioca¹⁴ então bastante ativa e que considerava que o ineficaz PD 1992 consagrava princípios que deveriam ser preservados e, seja por causa dessa disputa política ou pelo fato de o Plano Diretor não ter mais relevância para a administração municipal naquela época (provavelmente por causa das duas coisas juntas), o fato é que o projeto não foi aprovado, tendo sido finalmente arquivado em 2001.

14 Essa mobilização agregava representantes de associações de moradores, movimentos de loteamentos, sindicatos de arquitetos e engenheiros, acadêmicos, técnicos municipais, assessores de parlamentares e pessoas comprometidas com a questão urbana. Com participação importante do gabinete do vereador Eliomar Coelho, então no Partido dos Trabalhadores (PT), essa mobilização proporcionaria a criação do Fórum Popular de Acompanhamento das Mudanças do Plano Diretor, articulação que teria importância no debate crítico sobre o planejamento urbano carioca nos anos seguintes.

A mobilização em torno da preservação dos princípios e conquistas do PD 92, contudo, em nada alterou as prioridades de investimento municipal, dirigidas explicitamente desde 1993 para a missão de ampliação da competitividade e melhoria da inserção do Rio de Janeiro no mercado mundial de cidades, um discurso persistente e onipresente que dominaria a justificativa de projetos públicos, especialmente a atração de investimentos por meio da realização de megaeventos. Embora os projetos de urbanização de favelas ainda fizessem parte das ações de governo no período de gestão empresarial da cidade (que se prolonga até o momento em que este texto é redigido, em agosto de 2022)¹⁵, passariam a conviver com pressões para remoção de favelas situadas em áreas de interesse do setor imobiliário, o que se acirraria a partir do início do século XXI com as remoções de comunidades no Canal do Cortado, Arroio Pavuna e Canal do Anil às vésperas dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e, posteriormente, com as remoções para as obras da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

No entanto, o PD 92 e suas diretrizes para AEIS continuariam válidas até o Prefeito Eduardo Paes (2009-2016) aprovar na Câmara Municipal a Lei Complementar N° 111/2011, que criou o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (PD 2011). Entre 1992 e 2011, novas AEIS continuaram a ser criadas em lei, assim como novos programas de urbanização se sucederam, com maior ou menor abrangência, com recursos municipais, estaduais ou federais¹⁶, o que – ao

15 Foram prefeitos neste período: Cesar Maia (1993-1996; 2001-2008), Luiz Paulo Conde (1997-2000), Eduardo Paes (2009-2016; 2021 em diante) e Marcelo Crivella (2017-2020), ainda que as características específicas do governo Crivella o diferencie muito dos demais.

16 Uma avaliação ampla da política habitacional carioca neste longo período exigiria a incorporação de muitos outros elementos à discussão, o que ampliaria em muito os objetivos deste texto. Propõe-se, apenas, uma reflexão sobre a relação entre os planos diretores e a promoção do acesso à moradia.

lado da preparação da cidade para os megaeventos esportivos – também se refletiria em alguma medida no PD 2011.

De fato, a comparação entre o PD 92 e o PD 2011 permite identificar muitas mudanças, algumas mais significativas do que outras, mas, dado o escopo deste texto, serão destacados apenas alguns aspectos mais diretamente relacionados à promoção do acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda.

Com relação a esse objetivo, o contexto de elaboração do Plano Diretor no início da década de 2010 era o pior possível. Mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade, impunham-se as condições dadas pela conjuntura, em que prevalecia (e, em muitos sentidos, ainda prevalece, em 2022) uma leitura que afirmava que a globalização financeira exigia um pragmatismo da gestão municipal na disputa por investimentos e empregos que impunha a ampliação da competitividade urbana e novas restrições à priorização de investimentos para a redução das desigualdades sociais ou promoção da justiça ambiental.

Acompanhando boa parte das análises sobre o que acontecera em nível nacional na década de 2000, o novo plano diretor carioca não avançava na promoção do acesso à moradia e à terra urbanizada. Inclusive, o plano apresentava retrocessos importantes quanto à apropriação social do espaço urbano e ao acesso à moradia para a população de baixa renda, em função das novas orientações para remoção e para regulamentação dos instrumentos urbanísticos contidos no plano, além de outras disposições.

Elaborado por meio de um processo precário de participação popular, sem embasamento técnico suficiente e enfatizando a preservação ambiental e os aspectos paisagísticos, o plano apresenta disposições que afetam de forma significativa a população residente em assentamentos populares, especialmente quando comparadas com as disposições do PD 92¹⁷. No

17 As chuvas torrenciais de abril de 2010, que resultaram em muitos deslizamentos e

PD 2011, desaparece do texto o princípio da não remoção de favelas, não há mais exigência da participação da comunidade interessada na análise e nas soluções alternativas em caso de remoção e passa a ser admitida a possibilidade de reassentamento em local distante.

A paisagem da cidade ganha o status de “mais valioso ativo da cidade, responsável pela sua consagração como um ícone mundial e por sua inserção na economia turística do país, gerando emprego e renda” (PD 2011, art. 2º). Em vários artigos, a paisagem é apresentada como restrição objetiva à ocupação ao lado das situações de risco de vida relacionadas à construção em áreas frágeis.

Por outro lado, os recursos arrecadados pela Outorga Onerosa do Direito de Construir (que veio a substituir o Solo Criado) não são mais direcionados exclusivamente para habitação e saneamento em assentamentos populares e têm suas possibilidades redistributivas restritas, uma vez que só podem ser aplicados em Áreas de Especial Interesse Urbanístico¹⁸ e em Operações Urbanas Consorciadas (art. 79, §2º). Além disso, os recursos oriundos da Outorga Onerosa passam a ser repartidos entre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Habitação, na proporção de 50% da arrecadação, ou diretamente aplicados através de obras e melhorias diversas, finalidades não necessariamente redistributivas.

mortes nos municípios do Rio de Janeiro e de Niterói, tiveram efeitos importantes no debate sobre a ocupação de áreas frágeis e na elaboração do texto do PD 2011. Contudo, o PD 92 também foi antecedido por catástrofe similar: a enchente de 1988, com centenas de mortes no município do Rio de Janeiro e na Região Serrana, ainda que ocorrida quatro anos antes. Os dois eventos interagiram com contextos políticos, sociais e econômicos muito diversos, em diferentes escalas (local, nacional e global), resultando em ênfases e propostas distintas nos dois planos diretores.

18 Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) é aquela destinada a projetos específicos de estruturação ou reestruturação, renovação e revitalização urbana (PD 2011, art. 70).

O coeficiente básico de aproveitamento do terreno¹⁹, definido como igual a 1,0 no PD 92, passou a ser igual ao coeficiente máximo permitido pela legislação vigente em 2011 (com a exceção de setores da área portuária incluídos na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha), sendo os coeficientes máximos iguais ou superiores aos definidos pela legislação. Ou seja, a Outorga Onerosa carioca definida no Plano Diretor de 2011, ainda em vigor em agosto de 2022, quase sempre amplia a intensidade do aproveitamento do terreno sem garantir a geração de recursos para redução das desigualdades e para a promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda. A regulamentação da Outorga Onerosa passa a ser mais uma forma de venda de exceções à legislação – ou uma forma de compartilhamento de novos lucros fundiários entre poder público e setor privado – do que de captura da valorização fundiária proporcionada pelo investimento social.

O PD 2011 mantinha as duas modalidades de AEIS – em áreas ocupadas por favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais precarizados e em áreas vazias, subutilizadas ou não utilizadas –, mas não demarcava AEIS em áreas vazias ou subutilizadas em áreas centrais. Tampouco regulamentava o PEUC ou o IPTU progressivo no tempo, remetendo esses instrumentos para legislações complementares que deveriam contemplar imóveis em determinadas áreas da cidade que excluía as áreas de maior concentração da população de alta renda nos bairros da zona sul e na Barra da Tijuca, reforçando a desigualdade com que a legislação trata as diferentes regiões da cidade.

19 Coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno, expressa por um número que, multiplicado pela área do terreno, define a quantidade de metros quadrados que podem ali ser construídos. Nas áreas onde a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ou o Solo Criado) é estabelecida, o coeficiente básico expressa quanto pode ser construído sem o pagamento de contrapartida e o coeficiente máximo o patamar máximo de construção permitido mediante o pagamento de contrapartida.

Entre o PD 2011 e o projeto de lei de revisão do Plano Diretor enviado à Câmara em 2021 (PLPD 2021), a marca da administração pública passou a ser a preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014 e, especialmente, para as Olimpíadas de 2016/20, o que envolveu a implantação de um conjunto de grandes projetos e de alterações institucionais que criaram um quadro permissivo para as ações e negócios da FIFA e das empresas com contratos com ela ou com o Comitê Olímpico Internacional (OLIVEIRA; VAINER; MASCARENHAS *et al.*, 2019), em um ambiente marcado pela intransparência. Como apontamos em um estudo sobre o impacto das obras de renovação do Estádio do Maracanã:

As decisões públicas envolvendo recursos, espaços e equipamentos públicos relacionados à Copa do Mundo 2014 são tomadas e implementadas sem os devidos processos legais. Os projetos não são apresentados para o debate público, e os processos que envolvem as decisões e as contas públicas não são transparentes. Documentos supostamente públicos não são disponibilizados à sociedade, sequer quando solicitados formalmente.

Grupos de atingidos pelas obras somente foram ouvidos depois da realização de diversas iniciativas envolvendo ações judiciais, pressões sobre o legislativo, atos e denúncias públicas, veiculadas principalmente na mídia internacional, uma vez que a mídia local raramente cede espaço para a publicação desses acontecimentos (OLIVEIRA; SÁNCHEZ; TANAKA *et al.*, 2015, s. p.).

Conforme apontado por diversos autores (SÁNCHEZ; BIENENSTEIN; OLIVEIRA, 2016; OLIVEIRA *et al.*, 2019; MASCARENHAS, 2016), a implementação de 125 quilômetros de corredores de ônibus operados no sistema *Bus Rapid Transit*; as grandes intervenções do projeto Porto Maravilha, na área portuária; e a construção do Parque Olímpico; entre outras obras realizadas antes das Olimpíadas,

20 Além da Copa e das Olimpíadas, o Rio de Janeiro receberia no período a Jornada Mundial da Juventude e a Copa das Confederações, em 2013, e a Conferência das Nações Unidas Rio + 20, realizada em 2012.

causaram a remoção de dezenas de milhares de pessoas (FAULHABER; AZEVEDO, 2015). Muitas delas residentes em AEIS e removidas para conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida localizados a dezenas de quilômetros de distância, geralmente na extrema periferia do município do Rio de Janeiro, ou, então, indenizadas com compensações baixíssimas que mal cobriam (quando cobriam) os custos com os materiais empregados na construção das habitações destruídas.

Com relação a este último ponto, destaca-se a experiência da Vila Autódromo (também delimitada como AEIS), assentamento de baixa renda localizado ao lado de onde seria implantado o Parque Olímpico, cuja originalidade e intensidade da resistência garantiu a permanência de um pequeno grupo de moradores e uma indenização mais justa a uma centena de outros que conseguiram enfrentar a Prefeitura mesmo após iniciadas as obras do Parque Olímpico (TANAKA; OLIVEIRA; SÁNCHEZ *et al.*, 2018a).

Com as remoções e a intensificação dos investimentos na promoção da acessibilidade à Barra da Tijuca, região que concentrava os equipamentos olímpicos e principal área de expansão da dinâmica imobiliária para a população de alta renda, o Rio emergiria ainda mais desigual do que antes após as Olimpíadas de 2016, com as áreas centrais e com equipamentos e serviços ainda mais inacessíveis para a população de baixa renda. E os nebulosos ganhos de competitividade que supostamente justificariam os investimentos submergiram em um ambiente de crise política e econômica que já vinha pelo menos desde 2013, ano marcado pelas massivas manifestações em todo o país.

O final das Olimpíadas se deu no ambiente do golpe que removeu Dilma Rousseff da presidência da república, acirrando a crise política e econômica que assolava o país. O período que se seguiria, de pasmeira na dinâmica imobiliária, prosseguiria por certo tempo após a eleição de

Marcelo Crivella para a Prefeitura do Rio de Janeiro, em 2016, e de Jair Messias Bolsonaro para a presidência da república e Wilson Witzel para o governo do estado do Rio de Janeiro, em 2018. Portanto, uma tríade de extrema direita que chegava a despertar, em certos setores, “saudades” da administração empresarial do período Maia-Conde-Paes (1993-2016). Nenhuma iniciativa merece maior destaque neste período com relação ao tema central deste texto, ainda que Marcelo Crivella tenha chegado a propor

a remoção de mais de 60 mil moradores da favela Rio das Pedras [também uma AEIS] no âmbito de uma grande operação urbana nas proximidades de uma grande área de propriedade do maior incorporador e grande latifundiário da cidade, a empresa Carvalho Hosken S.A., também beneficiada pela PPP do Parque Olímpico²¹ (TANAKA; OLIVEIRA; SANTOS *et al.*, 2018, p. 843).

A partir do início de 2020, a pandemia de COVID-19 estabeleceria um novo contexto – e, para alguns agentes, uma “oportunidade”²². Neste sentido, a reeleição de Eduardo Paes para o período 2021-2024 construiria as condições para a elaboração expedita e de participação precária e

21 Apesar do anúncio de investidores privados interessados e do marketing com a divulgação de vídeos na internet em que o Prefeito mostrava o projeto de grandes edifícios que abrigariam a população de Rio das Pedras, a mobilização contrária dos moradores foi grande e o projeto de remoção ficou no papel. Localizada na fronteira entre as regiões administrativas de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, Rio das Pedras é tida como o berço das milícias no Rio de Janeiro.

22 Em abril de 2020, o então Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles foi filmado em reunião ministerial dizendo que o governo deveria aproveitar o momento em que a imprensa estava voltada quase que exclusivamente para a pandemia e dava um alívio ao governo, para “passar as reformas infralegais de desregulamentação e simplificação”. Esta seria uma oportunidade, dizia ele, de “passar a boiada, de ir mudando o regramento”. A expressão “boiada”, desde então, tem servido para tipificar as iniciativas de desregulamentação, flexibilização, descumprimento de normas, ou de dribles na legislação. No campo do planejamento e da gestão urbana, são as já famosas “boiadas urbanísticas”, as leis produzidas sem participação popular, ou com processos de participação precários, pela internet, que excluem a maioria da população e dão vantagens especiais ao setor imobiliário.

incipiente do Projeto de Lei que propunha a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (PLPD 2021).

Atualmente, em agosto de 2022, o PLPD 2021 vem sendo discutido em um processo conduzido pela Câmara Municipal, mas é importante pontuar brevemente um conjunto de características e mudanças com relação ao tema deste texto.

O PLPD 2021 teve entre suas referências iniciais um diagnóstico frágil, foi elaborado às pressas – a equipe que assumiu a Secretaria de Planejamento Urbano na nova gestão de Eduardo Paes (2021 em diante) preparou o projeto de lei em cerca de seis meses – e foi apresentado para uma discussão muito restrita em 2021, basicamente via internet, no auge da pandemia de COVID 19, o que, evidentemente, teve consequências para o conteúdo do projeto. Foi incluída uma série de instrumentos que estimularam a realização de parcerias público-privadas em operações urbanas consorciadas, operações urbanas simplificadas e concessões urbanísticas, parcerias, que, como sabemos a partir da experiência carioca, brasileira e internacional, envolvem frequentemente a privatização de bens públicos e, especialmente, reforçam a segregação socioespacial e racial.

Os instrumentos de gestão de uso e ocupação do solo, especialmente a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, do PEUC (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios) e do IPTU progressivo no tempo não garantem a redistribuição de recursos com vistas à diminuição da desigualdade na cidade, não se dirigem à redução da segregação social e racial, e também não garantem nem priorizam a promoção do acesso à moradia da população de baixa renda em áreas centrais ou com boa oferta de equipamentos, serviços e oportunidades de trabalho.

A diretriz do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável, adotada por muitos municípios que reviram seus planos diretores no final

da década de 2010, serviu, no caso carioca, para justificar a ampliação dos coeficientes de aproveitamento máximos do terreno a patamares que podem, em alguns casos, exceder a duplicação dos coeficientes em vigor. Nas centralidades e nos corredores de transporte, os coeficientes podem chegar a 5,0, 7,0 ou mesmo 9,0, sem falar nos tradicionais coeficientes altíssimos existentes no Centro e na região portuária, onde os coeficientes máximos podem chegar a 15,0, sendo que as leis específicas que criarem novas Operações Urbanas Consorciadas e AEIU poderão fixar coeficientes de aproveitamento ainda mais altos. O diagnóstico não inclui nenhuma avaliação dos impactos desses adensamentos na infraestrutura ou nos preços dos imóveis, tampouco (o que, realmente, não era de se esperar) identifica os seus principais beneficiários.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir passa a ser aplicável em todo o território municipal, com exceção das áreas de proteção integral, e o PLPD 2021 prevê a utilização do índice 1,0 como coeficiente de aproveitamento básico em toda a cidade, salvo as exceções mais restritivas definidas no projeto de lei, o que sem dúvida é um avanço em relação ao PD 2011.

No entanto, os recursos auferidos com as contrapartidas passam a ter destinações ainda mais abertas e imprecisas: o PLPD 2021 prevê que serão aplicados “prioritariamente” nas finalidades não exclusivamente redistributivas previstas no artigo 26 do Estatuto da Cidade e poderão ser destinados (sem percentual estabelecido) para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e o Fundo Municipal de Conservação do Patrimônio Cultural (no caso da aplicação da outorga onerosa em Áreas de Proteção do Ambiente Cultural).

Na tradição dos planos cariocas, o PLPD 2021 detalha um conjunto de políticas e programas prioritários para os assentamentos populares

informais e ainda inclui uma política de locação social, uma novidade na política habitacional do Rio de Janeiro.

No capítulo das políticas setoriais, na seção reservada à habitação, o PLPD 2021 prevê como programas prioritários a urbanização para as favelas de médio e grande porte e a “requalificação” das favelas de pequeno porte, “através da remodelagem da forma de ocupação”, o que gerou toda a sorte de apreensões com relação ao destino dos moradores desses assentamentos.

O que seriam exatamente as favelas de “pequeno porte” ficaria sugerido no art. 300, onde o PLPD 2021 cria uma novidade no arcabouço legislativo carioca: institui a figura da Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) e mantém a AEIS, definindo a ZEIS como “zona consolidada, de origem informal no todo ou em parte, destinada à moradia de população de baixa renda, cujas características de ocupação não permitem a consideração do lote como referência para o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos”. Não é claro no projeto de lei nem na sua justificativa o que as ZEIS agregam em termos de ampliação do direito à moradia com relação às AEIS²³ e os próprios técnicos municipais se dividem quanto à adequação dessa solução para o Rio de Janeiro. Mas há uma diferença importante: as ZEIS não incluem as favelas com 500 ou menos domicílios, grupo que inclui assentamentos consolidados que podem ultrapassar um milhão de habitantes, em alguns casos. Por que a quantidade de domicílios deveria ser parâmetro suficiente para a definição do que fazer com relação às favelas? O que será feito com relação a essas “pequenas” favelas? Antes, no projeto

23 No PLPD 2021, as AEIS são definidas de forma similar ao estabelecido nos planos anteriores (art. 127, § 1º, inciso II) e as ZEIS são “áreas classificadas pelo órgão municipal responsável pelas informações da Cidade como favela ou complexo de favelas com mais de 500 (quinhentos) domicílios, podendo incorporar aquelas definidas como AEIS e áreas contíguas com ocupação semelhante”, incluindo a possibilidade de “áreas sujeitas a regime de proteção ambiental de uso sustentável” (art. 300, inciso X).

de lei preliminar inicialmente discutido sob coordenação da Prefeitura pela internet, havia uma orientação de “remodelação” das pequenas favelas (o que sugeria sua desfiguração ou erradicação), mas, ainda que essa disposição tenha sido alterada para “requalificação” e “remodelagem da forma de ocupação” no projeto de lei enviado à Câmara, permanece a inquietação com relação ao que essa distinção sinaliza.

Quanto às áreas significativamente relevantes para preservação da paisagem da cidade do Rio de Janeiro, estas são classificadas como “Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental” e “sujeitas a regime de proteção específico e a intervenções de recuperação ambiental, para efeito de proteção e manutenção de suas características” (PDPL 2021, art. 193), incluindo todos maciços, serras e morros do Rio de Janeiro que abrigam parte expressiva da população residente em favela da cidade. Novamente, de maneira pouco clara – especialmente porque não menciona uma situação conhecida por todos os moradores da cidade –, o projeto de lei parece voltado para construir novas condições de possibilidade para justificar ações de remoção, “requalificação” e “remodelagem” nessas áreas.

COMENTÁRIOS FINAIS

Como discutido ao longo deste texto, a experiência tem mostrado que a eficácia é um argumento importante, mas não suficiente para a avaliação dos planos e instrumentos urbanísticos. Ainda que sempre almejada, não pode ser avaliada fora dos contextos político, econômico e institucional em que os planos e instrumentos são propostos e regulamentados. O ajuste dos planos e instrumentos à sua possibilidade de implementação exige uma crítica das próprias condições de possibilidade estabelecidas nos discursos de avaliação. Caso contrário, pode significar simplesmente o abandono de qualquer perspectiva de transformação que desafie as

formas de distribuição de poder que se estabelecem no território e que intrinsecamente contribuem para construir um discurso que pré-define os resultados das disputas e conflitos sociais que, ao contrário, estão abertos e sempre incertos em alguma medida.

Os resultados da adoção da eficácia como principal critério orientador pode implicar o abandono das motivações para desafiar as propostas pragmáticas que ajustam os planos e instrumentos segundo sua “viabilidade” de implementação – frequentemente dependente dos interesses dos grandes agentes econômicos – e, assim, são reproduzidas as condições que, nos seus princípios, objetivos e diretrizes gerais, os mesmos planos e instrumentos dizem combater.

Apesar dos inúmeros exemplos da ineficácia das AEIS como garantidoras do acesso à moradia para a população de baixa renda no Rio de Janeiro – mesmo considerando que a inclusão em AEIS justificou não poucos investimentos e ações de regularização em assentamentos populares –, especialmente no século XXI, o reconhecimento social implícito na delimitação de AEIS têm sido utilizado como argumento importante na luta contra a remoção pelas populações residentes em assentamentos populares, tendo como base uma série de disposições ao nível municipal (e também estadual e federal) que definem condições específicas para as favelas e áreas de baixa renda (como a Lei Orgânica Municipal) ou mesmo priorizam investimentos públicos ou destinam imóveis públicos para programas habitacionais para a baixa renda.

Hoje, as ZEIS/AEIS e o reconhecimento implícito que denotam são ainda mais fundamentais na árdua disputa pelo acesso à moradia nas metrópoles brasileiras. Especialmente pela perversidade do contexto que antecede as eleições presidenciais de 2022, no qual não apenas o Estado, mas também as milícias e a violência amplamente disseminadas, ameaçam as possibilidades de organização dos moradores dos territórios populares.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/ Universidade Federal de Minas Gerais / Instituto de Geociências, 2008. v.4 - Análise Comparativa dos Planos Diretores do Vetor Norte da RMBH: a dimensão territorial.

BLANK, G. "Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela". In: VALLADARES, L. P. **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. "A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo". In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**. Do seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

CARDOSO, A.; JAENISCH, S.; MELLO, I.; GRAZIA, G. de. A retomada das remoções na cidade do Rio de Janeiro e o Programa Minha Casa Minha Vida. XVI ENANPUR. **Anais...** XVI ENANPUR. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

CAVALIERI, F.; OLIVEIRA, F. L.; SALES, A.; SANTOS, A. C.; TAVARES, R. L. "Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso". In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, L.; LIMA NETO, V. (Eds.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016.

COSTA, G.; COSTA H. S. M.; VEIGA, F. M.; TALMA, M. M. O. Planos diretores e políticas territoriais: reflexões a partir de transformações no Vetor Norte da RMBH. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.119, p.85-112, jul./dez. 2010

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2015.

FERREIRA, M. **Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2007.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **LEI COMPLEMENTAR Nº 111, de 01 de fevereiro de 2011**. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (PD 2011).

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **LEI COMPLEMENTAR Nº 16, de 4 de junho de 1992**. Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (PD 92).

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Projeto De Lei Complementar Nº 44/2021**. Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (PLPD 2021).

LYOTARD, J.-F. **A condição pós-moderna**. Lisboa: Editora Gradiva, 1989.

MANCUSO, F. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Gustavo Gilli, 1980.

MASCARENHAS, G. O turvo horizonte da sustentabilidade no urbanismo olímpico e o caso Rio 2016. **Advir (ASDUERJ)**, v. 35, p. 84-93, 2016.

MONTE-MÓR, R. L. "Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira". In: COSTA, G.; MENDONÇA, J. (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008.

OLIVEIRA, F. L.; VAINER, C.; MASCARENHAS, G.; *et al.* Mega-events, legacies and impacts: notes on 2016 Rio de Janeiro Olympics. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v. 1, p. 1-14, 2019.

OLIVEIRA, F. L.; SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, G. *et al.* A reforma do estádio do Maracanã para a realização da Copa do Mundo 2014: impactos sociais e urbanos. In: **XVI Encontro Nacional da ANPUR**, 2015, Belo Horizonte, MG. Anais... XVI Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, MG: ANPUR, 2015.

OLIVEIRA, F. L.; BIASOTTO, R. "O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros". In: SANTOS JR., O.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

OLIVEIRA, F. L. **Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003.

SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, G.; OLIVEIRA, F. L. Olimpíadas 2016: um balanço de véspera. 2016. **Revista ADVIR/Associação dos Docentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, n. 35, Jul. 2016.

SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade**. SP: Hucitec /Educ, 1994.

TANAKA, G.; OLIVEIRA, F. L.; SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, R.; *et al.* **Viva a Vila Autódromo! O Plano Popular e a luta contra a remoção**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

TANAKA, G. M.; OLIVEIRA, F. L.; SANTOS, F. S.; SILVA JUNIOR, L. R. C. "Da Vila Autódromo às Vargens: Planos Populares na luta contra-hegemônica na cidade". In: RENA, N.; FREITAS, D.; SÁ, A. I.; BRANDÃO, M. (Org.). **2º Seminário Internacional Urbanismo Biopolítico**. 1ed. Belo Horizonte: Associação Imagem Comunitária, 2019, v. 1, p. 834-865.

VAINER, C. "Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao "Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Livros Studio Nobel Ltda, 1998.

REFLEXÕES SOBRE AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (AEIS):

INSTRUMENTOS DE CONTROLE DE
CRESCIMENTO (ORDENAÇÃO?) DAS
FAVELAS?

CRISTINA LONTRA NACIF
IVAN ZANATTA KAWAHARA
DIEGO PERAZZO
PAULA VITÓRIA BEZERRA DE PAIVA

Cristina Lontra Nacif é Professora Adjunta da Escola de Arquitetura e Urbanismo – EAU - da Universidade Federal Fluminense, Coordenadora do LabLegal – Laboratório de Estudos da Legislação Urbanística vinculado ao Departamento de Urbanismo da Universidade Federal Fluminense - (EAU/UFF) e membro do Gepoc - Grupo de Estudos e Pesquisas em Ontologia Crítica/UFF.

Ivan Zanatta Kawahara é Mestre pelo IPPUR/ RJ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Doutorando do PPGAU – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFF, Pesquisador do LabLegal/UFF e membro do Gepoc - Grupo de Estudos e Pesquisas em Ontologia Crítica /UFF.

Diego Perazzo e Paula Vitória Bezerra de Paiva são Estudantes da EAU/UFF. Bolsistas do Programa de Desenvolvimento Acadêmico da UFF e pesquisadores do LabLegal/EAU.

INTRODUÇÃO

Quando começamos a escrever o presente artigo, o Brasil vivenciava os impactos da crise econômica em curso desde 2008. Esses impactos foram agravados pelos efeitos da Covid-19, que se alastrou no país e no mundo no início de 2020. Muitos estudiosos se manifestaram sobre a relação entre a epidemia e a crise econômica sob diferentes perspectivas por meio de livros, reportagens e milhares de *lives* (transmissão ao vivo de bate-papos e palestras nas redes sociais). Entre eles, o sociólogo Ricardo Antunes lembrou em entrevista que “quando o coronavírus chegou ao Brasil, já tínhamos 40% da força de trabalho na informalidade, com desemprego altíssimo”. Em suas palavras: “Não foi a pandemia que causou essa situação, mas ela exasperou” (ANTUNES, 2020).

Como desdobramento do isolamento necessário e empobrecimento da população, verificamos o aumento do número de moradores nas favelas. Em 2019, uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020) estimou que o número de domicílios no Brasil ocupados nos “aglomerados subnormais” era de aproximadamente 5,12 milhões. No *ranking*, logo depois da cidade de São Paulo, epicentro da Covid-19 no país, estava a cidade do Rio de Janeiro com 453.571 domicílios em favelas. Realidade ainda mais preocupante dizia respeito ao aumento expressivo da população desabrigada na metrópole carioca. De acordo com levantamento realizado sob a coordenação do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos em parceria com a Secretaria Municipal de

Saúde¹, no período de 26 a 29 de outubro de 2020, foram identificadas 7.272 pessoas em situação de rua. Entre elas, 1.803 pessoas, quase 25% estavam provisoriamente, em unidades de acolhimento e comunidades terapêuticas (ÍNDIO DO BRASIL, 2021).

Dentre as diversas tentativas de abordar a questão habitacional estão as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), muito conhecidas dos estudiosos da temática no Brasil.

A primeira experiência de estabelecimento de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) ocorreu no município do Recife, capital do estado de Pernambuco, e teve início na década de 1980. Como marco podemos destacar a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 1983 que definiu as ZEIS como parte integrante da cidade. A lei reconhecia as características particulares de cada assentamento e propunha a promoção de sua regularização jurídica, bem como a sua integração à estrutura da cidade.

A regulamentação das ZEIS na capital pernambucana ocorreu somente em 1987 e caracterizaram-se como uma conquista após longo processo de articulações, pressões e negociações das organizações de bairro. Além disso, foi fundamental o apoio recebido pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, responsável pela apresentação do projeto de lei regulamentando as mesmas. A concepção básica das AEIS era incluir na legislação da cidade um instrumento que permitisse, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para cada assentamento.

No caso carioca, a trajetória do instrumento e sua inter-relação com as políticas habitacionais estão apresentadas com detalhes, entre outros, no relatório final “Direito à cidade e habitação” (CARDOSO; LUFT; XIMENES; *et al.*, 2021), nos textos de Miranda e Moraes (2007) e em

1 Censo de População em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro (2020).

Ximenes, Pina e Luft (2022), sem que seja necessário repeti-las. Segundo o citado relatório (2021), entre 1993 e 2020, 1.052 áreas foram declaradas como AEIS por meio de 96 leis ordinárias e 196 instituídas por meio de cinco leis complementares. Curiosamente, apesar de impedimentos legais, desse total, 36 AEIS tiveram origem no poder legislativo: algumas receberam vetos e, na sequência, esses vetos acabaram sendo derrubados, como veremos mais adiante.

Não custa lembrar que, desde 1992, o Plano Diretor Decenal elaborado na gestão do prefeito Marcelo Alencar (PDT) incorporou as AEIS envolvendo favelas, loteamentos, conjuntos habitacionais e assentamentos em seu conteúdo². Os objetivos definidos no Plano Diretor de 1992 (Lei Complementar nº 16/1992) foram assim sistematizados:

integração de áreas tradicionalmente marginalizadas da cidade; possibilidade de diminuir os riscos das ocupações, assim que estabilizadas pela urbanização;

criação de condições para a implantação de infraestrutura nos assentamentos (pavimentação, iluminação, saneamento, transporte e coleta de lixo);

previsão de espaços e equipamentos públicos para as ocupações; melhoria do ambiente construído para os moradores;

diminuição da ocorrência de danos decorrentes de ocupação em áreas de risco (como deslizamentos ou enchentes);

criação de facilidades para a regularização fundiária dos assentamentos; possibilidade da aplicação de instrumentos como a usucapião e a concessão do direito real de uso;

2 Para se ter uma noção dos percentuais, o Relatório das áreas de especial interesse social da cidade do Rio de Janeiro de Marcelo Silva da Fonseca (2014) apresenta a seguinte situação: 313 AEIS são favelas, 33,84% do total; 592 AEIS são loteamentos, 64,00% do total; oito AEIS são conjuntos habitacionais, 0,86% do total e quatro AEIS são assentamentos, 0,43% do total. Há oito AEIS, 0,86% do total cuja categoria não foi informada.

rompimento com políticas clientelistas e eleitoreiras que envolvem investimentos públicos e implantação de infraestrutura;

reconhecimento dos direitos de cidadania das populações envolvidas;

enfraquecimento do estigma que existe em relação aos assentamentos de baixa renda e fortalecimento da autoestima da população que ali vive com reconhecimento da diversidade de usos e ocupações que compõem a cidade.

Em outras palavras, tratou-se de uma ampla gama de intenções, excetuando-se da possibilidade de declaração como AEIS as localidades que apresentam situação de risco, vulnerabilidade e fragilidade ambiental, assim como as áreas de preservação permanente ou impróprias para a ocupação. E, ainda, a determinação de que as edificações que não apresentassem condições de habitabilidade não seriam passíveis de regularização.

Talvez o desdobramento mais importante da aplicação do instrumento da AEIS refira-se ao artigo 141 da Lei Complementar nº 16/1992, que no seu § 1º afirma que “A declaração de especial interesse social é condição para a inclusão de determinada área nos programas previstos”. Assim, a partir do lançamento do programa Favela-Bairro, em 1995, a Prefeitura conseguiu atrair o interesse do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para financiar as suas ações. Nesse momento, teve origem também o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO I) e, na sequência, o PROAP-RIO II e o PROAP-RIO III. Uma das questões levantadas pelo BID, na época, como obstáculo ao financiamento, era a irregularidade fundiária das áreas que seriam objeto de intervenção do programa. Assim, o instrumento das AEIS permitiu que a Prefeitura tivesse êxito na implementação dos programas.

Na trajetória da consolidação das AEIS, foi importante e igualmente significativa a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) em

1994. A partir daí, a política habitacional foi estruturada em torno de grandes programas. Entre eles, o Programa Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda e o Programa Favela-Bairro. A primeira lei (nº 2.120) a declarar AEIS na cidade do Rio de Janeiro foi em 1994, instituindo 262 loteamentos irregulares inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL), tendo como finalidade viabilizar a regularização fundiária e estabelecer os respectivos padrões especiais de urbanização.

Em 1996, foram criados os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) voltados, a princípio, para as favelas beneficiadas pelo Programa Favela-Bairro 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” (VIAL; CAVALIERI, 2009).

Dentre os percalços enfrentados na aplicação das AEIS, podemos apontar o caso da Vila Autódromo, favela da Barra da Tijuca – área de expansão imobiliária do Rio de Janeiro – caracterizada por sua longa história de luta contra a remoção. Em 2005, a Lei Complementar nº 75 instituiu a favela como AEIS; no entanto, dentre as suas determinações, todas estavam direcionadas para a permissão de instalação de equipamentos esportivos e estacionamentos para os Jogos Pan-Americanos, excetuando o artigo 10 que obrigava o poder executivo a remover as habitações que ocupavam a Faixa Marginal de Proteção da Lagoa de Jacarepaguá e o Projeto de Alinhamento da Avenida Embaixador Abelardo Bueno. Em 2009, a Lei Complementar nº 104 (Projeto de Estruturação Urbana – PEU – das Vargens) omitiu a Vila Autódromo na lista das AEIS em sua área de abrangência:

Cabe destacar que a comunidade da Vila Autódromo estava inserida ainda na área de abrangência do PEU Vargens (aprovado em 2009, ano de anúncio da realização dos Jogos Olímpicos na cidade). Este PEU demarca outras 29 AEIS e apenas identifica a “área ocupada pela Vila Autódromo” como parte integrante do território no mapa de zoneamento. Apesar de estar dentro da área deste PEU, a comunidade não aparece na lista de áreas definidas como AEIS (PINA; XIMENES; LUFT, 2022, p. 19).

Após diversas investidas da prefeitura, a Vila Autódromo acabou sendo inteiramente removida em 2016, resultando na realocação de apenas 20 famílias na proximidade. O caso da Vila Autódromo é, de certa forma, exemplar porque demonstra a insuficiência da AEIS em garantir a segurança da posse. Em uma avaliação mais geral essa insuficiência, Cardoso, Ximenes, Patrício *et al.* (2018, p. 28) confirmam

Entretanto, apesar do papel essencial cumprido pelas AEIS na implementação do Programa, este instrumento não se mostrou suficiente para a garantia da segurança da posse, convivendo com amplos processos de remoções forçadas e reassentamentos periféricos. Apesar do grande número de famílias removidas em decorrência das intervenções via PAC (inseridas em um contexto mais amplo da intensa onda de remoções que marcou este período na cidade), a produção de novas moradias para reassentamento foi bastante limitada. Analisando dados disponíveis quanto a um conjunto substancial de intervenções, identificou-se que a oferta de novas unidades habitacionais atendeu apenas a cerca de metade da demanda, pouco mais de cinco mil unidades habitacionais produzidas frente a 10 mil famílias removidas.

Considerando o baixo nível de regulamentação das AEIS – do qual falaremos mais adiante – e a sua insuficiência na garantia da segurança da posse, acaba por ficar reservado às AEIS apenas o papel de reduzir as barreiras burocráticas. Permitindo, por exemplo, o aporte de investimento público ou de agências internacionais e facilitando os trâmites jurídicos nos processos de regularização fundiária. Outro exemplo, segundo Cardoso, Ximenes, Patrício *et al.* (2018), é que a irregularidade fundiária

das áreas de intervenção do Programa Favela-Bairro foi um obstáculo para o financiamento do BID até a sua delimitação como AEIS pelo Plano Diretor de 1992.

Uma das questões levantadas pelo BID, na época, como obstáculo ao financiamento era a irregularidade fundiária das áreas, razão pela qual o Banco colocava a exigência de que se realizasse a regularização antes da urbanização. Nesse sentido, a delimitação das AEIS pelo Plano Diretor foi fundamental (CARDOSO; XIMENES; PATRÍCIO *et al.*, 2018, p.71).

Outro exemplo é a gratuidade da pesquisa no Cartório de Registro de Imóveis na realização da pesquisa fundiária.

Elas foram, ainda, essenciais para os trâmites com órgãos externos à administração municipal, especialmente os Cartórios de Registros de Imóveis, uma vez que a pesquisa fundiária cartorial é uma das etapas cruciais para o desenvolvimento da regularização fundiária de favelas e estas são atualmente realizadas de forma gratuita para as áreas declaradas como AEIS, assim como o posterior registro do título de propriedade pelos moradores (XIMENES; PINA; LUFT, 2022, p. 23).

Outro percalço, se assim podemos chamar, ocorreu no primeiro ano do segundo mandato de Eduardo Paes, quando promulgado o Decreto nº 30.985 de 11 de agosto de 2009. Ele dispõe sobre as construções em favelas em AEIS. O decreto define no art. 1º que:

A construção de edificações nas comunidades declaradas como Áreas de Especial Interesse Social - AEIS poderão ser licenciadas junto à Secretaria Municipal de Urbanismo, através da Coordenadoria Geral de Orientação e Regularização Urbanística, mediante requerimento, acompanhado de projeto completo, assinado pelo autor do projeto e pelo responsável pela execução da obra.

No texto, fica clara a mudança de enfoque das intenções de aplicação do instrumento. Comparado com o Plano Diretor de 1992, o decreto passa a tratar muito mais da questão do controle do uso e da ocupação

do solo do que do reconhecimento e adequação. Se antes a regulação era uma condição para a melhoria das condições de moradia, o controle passa a se justificar por si próprio como um limite ao crescimento da ilegalidade. Outro ponto que chama a atenção é o fato de o decreto se justificar pela necessidade de estabelecer parâmetros para **todas** as AEIS ainda não regulamentadas. Considerando que parte do fundamento das AEIS é o reconhecimento da necessidade de produzir parâmetros urbanísticos específicos para cada área, dada a diversidade constatada entre as favelas, o estabelecimento de parâmetros gerais, de certo modo, deturpa o instrumento e pode ter reflexos negativos até mesmo sobre o controle urbanístico. O estabelecimento de normas gerais para as AEIS torna-se ainda mais problemático se considerarmos o nível de restrição imposto pelo marco jurídico. No artigo 5º, fica estabelecido que:

Art. 5.º O número de pavimentos ficará limitado a dois pavimentos, de qualquer natureza.

Parágrafo único. Fica proibida a construção de novas edificações, exceto as de iniciativa e responsabilidade do poder público e aquelas destinadas a reassentamento de população situada em áreas de risco e de preservação ambiental e em áreas objeto de projeto de urbanização da comunidade (grifo nosso).

O limite de dois pavimentos certamente não contempla a realidade de todas as favelas definidas como AEIS no Rio de Janeiro. Em algumas favelas, isso pode gerar inclusive um retrocesso no reconhecimento das construções. Ao mesmo tempo, a proibição de novas construções estabelece que, se há um reconhecimento da favela como forma legítima de produção de moradias, tal reconhecimento está restrito à produção passada.

Em 2011, o Decreto nº 33.648 revogou o Decreto nº 30.985, mas manteve a proibição de novas construções e o limite de dois pavimentos para a legalização das construções existentes. Além disso, ele também

revogou as disposições em contrário de todos os decretos específicos de uso e ocupação do solo em AEIS promulgados antes do seu governo (2009). O Decreto nº 33.648 só foi revogado em 2018, dois anos após o fim do mandato de Eduardo Paes, restaurando os decretos revogados por ele. Apesar de os decretos que definem regras específicas para as AEIS promulgadas por Paes terem certa flexibilidade no que diz respeito ao número de pavimentos das edificações regularizáveis, todos eles também proíbem as novas edificações e a melhoria e regularização das edificações construídas após a promulgação do decreto.

A proibição de novas construções e o limite de dois pavimentos para as edificações regularizáveis, na medida em que não correspondem à realidade geral das favelas e, por isso, tornam ilegal as construções existentes, não apenas impedem que a fiscalização seja efetiva, mas também representam um retrocesso no reconhecimento das favelas como espaço legítimo de moradia.

No entanto, essa não foi a única medida de caráter restritivo dos dois governos de Eduardo Paes (2009-2016). Somado ao Decreto nº 30.985 de 11 de agosto de 2009, podemos incluir, por exemplo, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e os Ecolimites³. Ao mesmo tempo, se estabeleceu uma política remocionista apoiada, sobretudo, nas obras de urbanização do Programa Morar Carioca, no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no “inventário das áreas de risco” desenvolvido em 2010 pela GeoRio, em resposta aos deslizamentos ocorridos no mesmo ano na cidade do Rio de Janeiro, que ofereceu um argumento “no atacado” para as remoções realizadas.

3 O projeto dos Ecolimites foi concebido pelo então secretário do meio ambiente Eduardo Paes em 2001. Tratava-se de estabelecer um limite físico para as favelas por meio de cercas de cabo de aço com a intenção de conter a sua expansão para as áreas de proteção ambiental.

A seguir, faremos breves reflexões sobre a distribuição espacial das AEIS no território municipal e sobre a participação do legislativo carioca no processo de implementação das mesmas.

1. A AÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL (AEIS)

A espacialização das AEIS aprovadas na cidade do Rio de Janeiro foi apresentada no relatório de pesquisa produzido pelo Observatório das Metrôpoles (CARDOSO et al, 2021, p. 6), relativo ao período entre 1994 e 2020. Apesar de presentes em todo o território, chama a atenção, quando analisadas do ponto de vista das AEIS que foram objeto de regulamentação, que as maiores concentrações estão na AP 3 – Área de Planejamento - que envolve as regiões administrativas de Ramos, Penha, Inhaúma, Méier, Irajá, Madureira, Ilha do Governador, Anchieta, Pavuna, Jacarezinho, Complexo do Alemão, Complexo da Maré e Vigário Geral, seguida da AP2, envolvendo as regiões administrativas de Copacabana, Botafogo, Lagoa, Tijuca, Vila Isabel e Rocinha.

Quando consultamos os bancos de dados de registro de AEIS, é interessante observar que, apesar dos impedimentos legais,³⁶ das AEIS aprovadas no Rio tiveram origem no legislativo a partir de diversas siglas partidárias. A Figura 1 ajuda a visualizar a distribuição espacial das AEIS propostas pelo legislativo carioca no período de 2001 a 2020 e suas correspondências com as áreas de atuação dos vereadores.

Figura 1. Áreas definidas como AEIS por Leis Ordinárias de autoria do legislativo.



Sigla	Vereadores	Quant. de Leis	Simb.	Sigla	Vereadores	Quant. de Leis	Simb.
PMDB	Aloísio Freitas	1	A	PSOL	Renato Cinco e Babá	1	K
DEM	Carlo Caiado	1	B	PTB	Rogério Roncal	2	L
PTB	Cristiane Brasil	1	C	PMDB	Junior da Lucinha	5	M
PDT	Leonel Brizola Neto	1	D	PMDB	Rosa Fernandes	8	N
PFL	Ivan Moreira	1	E	PSB	Rubens Andrade	2	O
PMDB	Jorge Felipe	1	F	PRB	Tania Bastos	2	P
PDT	Nereide Pedregal	1	G	Variadas	Variados	1	Q
PSDB	Luiz Antonio Guaraná	1	H	PP	Vera Lins	1	R
PSDB	Lucinha	4	I	PRTB	Wellington Dias	1	S
DEM	Paulo Cerri	1	J				

Fonte: Mapa de localização das AEIS propostas pelos vereadores, elaborado pelos autores. Mapa base fornecido pelo IBGE. Disponível em: <http://portaldemapas.ibge.gov.br/portaldemapas/#homepage>. Acesso em 28 jun. 2022.

O maior número de AEIS aprovadas foi de iniciativa da vereadora Rosa Fernandes⁴: oito. Em seguida, o vereador Junior da Lucinha⁵ com cinco e a vereadora Lucinha⁶ com quatro. Os demais foram responsáveis por duas ou apenas uma aprovação. Depois de mapeadas, identificamos um padrão espacial de distribuição das AEIS, como era de se esperar, condizente com as áreas de “atuação” dos vereadores.

A primeira AEIS definida por iniciativa do poder legislativo se deu com a Lei nº 3.204/2001, de autoria do vereador Ivan Moreira (PFL). O então Prefeito Luiz Paulo Conde (PFL na época) vetou integralmente o projeto de lei sob o fundamento de que as desapropriações por interesse social eram de competência privativa do chefe do poder executivo. Mas, em 2001, o veto foi derrubado pela Câmara e a lei foi promulgada. Outro registro de questionamento de AEIS foi a Lei nº 3.993/2005, de autoria da vereadora Rosa Fernandes (PSC).

-
- 4 Agora (em 2022), Rosa Fernandes está no oitavo mandato consecutivo, tendo passado ao longo da sua trajetória por cinco partidos e afiliada ao PSC. Sua principal base eleitoral é o bairro do Irajá, na Zona Norte do Rio de Janeiro, onde nasceu e foi criada. Sua trajetória é caracterizada por forte apoio familiar: Rosa foi a vereadora mais votada em 2020 e filha de Pedro Fernandes, eleito 10 vezes para o cargo de deputado estadual no estado do Rio de Janeiro. Por sua vez, seu filho Pedro Fernandes foi eleito deputado estadual em 2006, 2010 e 2014 e está entre os parlamentares mais votados do estado do Rio de Janeiro.
 - 5 Junior da Lucinha, também nascido e criado na zona oeste do Rio de Janeiro, foi eleito pela primeira vez em 2012. Em 2020, teve seu mandato encerrado e hoje é secretário do SEMESQV - Secretaria Municipal do Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida.
 - 6 Lúcia Helena Pinto de Barros foi uma das fundadoras do Partido Democrático Trabalhista (PDT-RJ). Sempre trabalhou junto às comunidades e bairros, principalmente os da zona oeste, antes mesmo de concorrer à sua primeira eleição para a Câmara de Vereadores do município, em 1992. Quatro anos depois, foi eleita vereadora pela primeira vez pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e reeleita em 2000. Em 2011, Lucinha tomou posse como deputada estadual, sendo a candidata mais votada do PSDB para a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj).

Alguns anos depois, em 2019, podemos citar o Projeto de Lei nº 1.504 de autoria do vereador Reimont (PT) para o reconhecimento da comunidade da Indiana, localizada no bairro da Tijuca, como AEIS – mas que acabou sendo vetada pelo Prefeito Eduardo Paes. No entanto, no dia 23 de fevereiro de 2020 ocorreu a segunda discussão com 31 vereadores, angariando 30 votos favoráveis. A seguir, trazemos o trecho da declaração de voto do vereador Reimont:

Esta luta é muito antiga. A comunidade da Indiana, hoje, nós podemos dizer, com toda certeza, sem ter medo de errar: ela só existe onde existe porque os moradores resistiram. Porque é uma comunidade que tem todas as possibilidades para que a Prefeitura faça um processo de construção e de adequação para moradia digna. Quero dizer que a Prefeitura do Rio teve um olhar muito aguçado para retirar os moradores dessa comunidade, mais ou menos uns dez, doze anos atrás, mas que agora um processo, inclusive, que correu na justiça, com esta lei que nós aprovamos hoje, Área de Especial de Interesse Social, os caminhos para a Prefeitura compreender que ali precisa de política pública, precisa acontecer política pública para as comunidades, de modo particular, para comunidade da Indiana (Diário Oficial do Município, 30 mar. 2022).

Com o título “Legislação favorece expansão de construções irregulares na Zona Oeste: Indústria da construção clandestina, com tratores e retroescavadeiras, muda áreas da cidade”, levantamento realizado pelo jornal O Globo (OTÁVIO; ARAÚJO; ALTINO, 2018) apontou os vereadores que mais aprovaram regras especiais para as AEIS, sendo eles: Júnior da Lucinha (MDB), com 26 projetos para a região de Guaratiba; Marcello Siciliano (PSH), com quatro projetos para Vargem Grande, Guaratiba, Canal das Tachas e Recreio dos Bandeirantes; e a vereadora Lucinha (PSDB), mãe de Júnior, com dois projetos também para Guaratiba.

No entanto, a aproximação do poder público com a população local é fundamental para a determinação das AEIS e suas regras específicas. Nesse sentido, a atuação local dos vereadores pode gerar, por um lado,

a formação de currais eleitorais e negociatas como as descritas pela reportagem, por outro, podem ser um forte canal de contato com as necessidades de reivindicações dos moradores.

Sobre os vereadores e o espaço do legislativo, Delaine Martins Costa (2001) defende que a Câmara representa um espaço consagrado à realização e publicização do debate político:

[...] não deve ser, portanto ser visto como o lugar ritual vazio e do formalismo, mas sim como uma possibilidade de troca de opiniões, de deliberação pública e de produção de leis – elementos constitutivos dos interesses dos agentes envolvidos numa relação de forças cuja crença na lei permite mobilizá-los em torno de determinados projetos (COSTA, 2001, p. 55).

Porém, como não poderia deixar de ser, a Câmara de Vereadores abriga diferentes categorias de políticos no exercício da vereança. Segundo as análises de Francisco Costa Marques (2003) envolvendo práticas cotidianas e o trabalho no legislativo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, identifica cinco categorias de vereadores, a saber: o comunitário; o ideológico; o temático; o mantenedor de centros sociais; e, ainda, os lobistas.

Os ideológicos defendem, quase sempre, bandeiras universalistas, operam com modernas noções de cidadania e trabalham com setores organizados da sociedade. Aqueles classificados como comunitários e mantenedores de centros sociais pautam seus cotidianos por relações como a de benfeitor-cliente, “reafirmando, no seu relacionamento com os eleitores e os demais setores envolvidos na sua rede de sustentação política, os valores relativos à lealdade, amizade e cordialidade” (2003). Os temáticos trabalham próximo aos grupos profissionais, grupos étnicos ou representantes de seitas religiosas. Já os lobistas, de cujas práticas

[...] não se fala abertamente, [...] suas atividades são conhecidas e esporadicamente motivo de matérias publicadas na imprensa. Na Câmara, comenta-se que a ação dos lobistas envolve a compra

de votos de colegas para a aprovação de projetos que beneficiem determinadas empresas (COSTA MARQUES, 2003, p. 50).

Independentemente da vinculação ideológica e pertencimento a partidos políticos, podemos acrescentar a expressão da bancada evangélica e os próprios milicianos conforme já apontado. A presença de milicianos na CMRJ já tinha sido alertada por pesquisadores, entre eles Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Junior (2011), que discutem os desafios da política urbana a partir das práticas políticas presentes nas nossas cidades: o patrimonialismo, o corporativismo, o empresariamento, o corporativismo e o clientelismo urbanos. Para os autores,

[...] o clientelismo urbano é alimentado por práticas perversas de acobertar uma série de ilegalidades urbanas que atendem a interesses dos circuitos da economia subterrânea das nossas cidades (comércio ambulante, vans, etc.) e a necessidades de acessibilidade da população às condições urbanas de vida, dando nascimento às nossas favelas e às entidades filantrópicas que, muitas vezes travestidas de ONGs, usam recursos públicos para prestar, privada e seletivamente, serviços coletivos que deveriam ser providos pela Prefeitura. Atualmente, esta lógica vem se reconfigurando pela presença, nas Câmaras de Vereadores, de representantes do crime organizado, como é o caso do fenômeno das milícias no Rio de Janeiro (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2011).

A força desses agentes – isto é, os milicianos – na Câmara Municipal do Rio pode ser exemplificada na aprovação da Lei Complementar nº 188 de 12 de junho de 2018, de autoria dos vereadores Chiquinho Brazão (eleito pelo PMDB, mas, em 2022, deputado federal pelo União) e Willian Coelho (eleito pelo PMDB, hoje no Democracia Cristã). A informação está contida no relatório final “Expansão de Milícias no Rio de Janeiro” (2021)⁷ referente à área de Guaratiba, que previa a regulamentação parcial do solo seguida de sua imediata legalização nos casos em que existissem edificações

7 Realizado pelo Grupo de Estudos dos Novos legalismos (GENI/UFRJ) e Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ).

já ocupadas. Tal projeto de lei foi vetado pelo prefeito e posteriormente revertido no plenário da Câmara, sendo necessário o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) declarar a inconstitucionalidade da lei. Muitos vereadores também se apropriaram do instrumento das AEIS, deturpando o seu sentido e visando a promover a regularização fundiária e a legalização dos imóveis ocupados e construídos de forma irregular pelas milícias.

Em defesa da atuação de parcela dos vereadores, o livro “Cotidiano da Política” de Karina Kuschnir (2000), ao pesquisar representantes políticos da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, demonstra o entrelaçamento das ações às quais se dedicam os vereadores. Segundo a autora, o exercício dos mandatos não se restringe às atribuições formais, como proposição/discussão de projeto e controle do Executivo. Na maior parte do tempo, o vereador está

[...] preocupado em mediar alianças, seja através de contato com a população de eleitores e o Poder Executivo da cidade, seja indiretamente, através da negociação interna ao grupo de vereadores. Ao fazer isso, seu papel não é apenas o de um intermediário político; é também o de um mediador cultural entre o mundo dos eleitores, o do Poder Executivo e do próprio Legislativo. A vereança o coloca como um intérprete desses domínios – alguém que participa ao mesmo tempo dos múltiplos planos da cultura em que transitam esses personagens e, de certa forma, mantém vínculos entre eles (KUSCHNIR, 1993, p. 4).

Por outro lado, de fato, os mecanismos de ampliação do sistema de grilagem de terras e posterior legalização, operados pelas milícias dependem, em grande parte, de sua inserção nas instâncias decisórias do poder público:

A inscrição de ocupação, conforme descreve Moreira (2018, p. 132), “tida como mero instrumento de apoio, mostrou-se um eficiente mecanismo, com viés privatista, de apropriação indevida de terras públicas federais em benefício exclusivo

de particulares”. Guaratiba, além de ser uma área com vastas terras da União, também é uma região onde prolifera a grilagem (GENI, Observatório das Metrôpoles, 2021, p. 31).

Finalmente, observando esse tema por várias perspectivas, perguntamos sobre a origem das AEIS: isto é, se vem do executivo ou do legislativo. Isto porque os vetos justificados apenas por vício de iniciativa, meramente formais, deveriam ser acompanhados de argumentos com razões de planejamento, de políticas para favelas, entre outros, e não ficar no mero plano da normatividade. O executivo, quando provocado, deveria justificar o mérito do veto: por que não e por que sim, por que esta ou aquela AEIS, e assim promover o debate político, como apresentado pelo vereador Reimont no caso da favela Indiana, citado anteriormente.

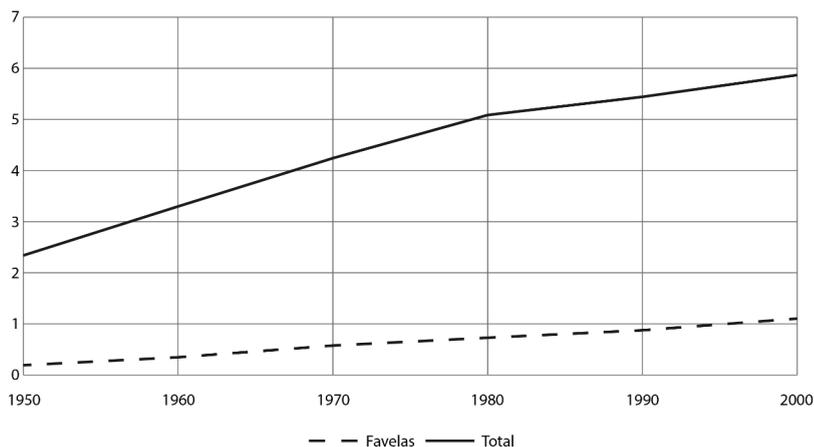
A seguir, vamos refletir sobre a política restritiva de Eduardo Paes para as AEIS no crescimento das favelas.

2. IMPACTO DA POLÍTICA RESTRITIVA DE EDUARDO PAES PARA AS AEIS NO CRESCIMENTO DAS FAVELAS

Para Lícia Valladares (2005, p. 137), o crescimento das favelas no Rio de Janeiro na segunda metade do século XX foi bastante regular, como podemos ver no Gráfico 1. A população das favelas, em 1950, representava 7% da população total do município; em 2000, passou a representar 18,7%. O censo de 2010 confirma essa tendência quando a população das favelas passa a representar 22,04% com 1.393.314 das 6.320.446 residindo nos “Aglomerados Subnormais”. Vale destacar que nem a política remocionista da ditadura militar nos anos 1960 e 1970, nem a política considerada mais permissiva da virada dos anos 1980 para os

anos 1990 parecem ter tido um impacto significativo nos dados do IBGE para o crescimento da população das favelas.

Gráfico 1. Evolução da população do Rio de Janeiro. Municípios e favelas (milhões).



Fonte: Valladares (2005, p. 138), com base nos censos do IBGE.

A lamentável ausência do Censo em 2020 nos impede de fazer uma avaliação mais precisa do impacto dessas políticas no crescimento populacional das favelas nos anos mais recentes. No entanto, a avaliação da Gerência de Estudos Habitacionais e Urbanos do Instituto Pereira Passos, em 2019 (tabela 1), que considera o crescimento das áreas ocupadas pelas favelas, indica uma retração no período de maior intensidade das políticas indicadas acima e um retorno do crescimento territorial das favelas, ainda que com menos intensidade que o período anterior.

Na Tabela 1, considerando constante o crescimento das áreas ocupadas por favelas nos anos em que o levantamento não foi realizado, temos um crescimento médio de 560.685,99 m² por ano entre 1999 e 2004 e 252.534,21 m² por ano entre 2004 e 2008. É necessário destacar que o estudo realizado pelo IPP (2019) não considera o crescimento horizontal

no interior da favela, tampouco o crescimento vertical. Desse modo, o número de domicílios e a população das favelas pode ter crescido mesmo nos momentos de retração das áreas ocupadas pelas favelas. A própria remoção, seja de área de risco, seja para a urbanização, pode ter impulsionado o mercado imobiliário interno. Na realidade, o debate público sobre o crescimento das favelas tem se desdobrado justamente no evidente crescimento das áreas ocupadas e verticalização, tema ainda permeado pelo domínio territorial do tráfico e da milícia e o seu envolvimento na produção imobiliária, evidenciado pela queda de dois prédios na Muzema no dia 12 de abril de 2019. O relatório final da pesquisa “Expansão das Milícias no Rio de Janeiro” (2021), alerta que

um pujante mercado imobiliário legal e ilegal em áreas controladas por milicianos. Os dados de licenciamento, utilizados aqui como *proxy* da atividade imobiliária, mostram um número elevado de unidades licenciadas nas regiões administrativas onde o grupo armado predominante é a milícia, alavancados pelos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O controle exercido por milicianos sobre a maioria dos condomínios do MCMV efetiva-se por meio da coação estatal-miliciana, tomada de territórios ou cooptação interna acabam por possibilitar a esses grupos lucrar com a administração condominial, a oferta de serviços básicos e o mercado imobiliário, mediante a expropriação, cobrança de taxa sobre transações e construções em áreas comuns (GENI, Observatório das Metrópoles, 2021, p. 35).

8 No dia 12 de abril de 2019 dois prédios do Conjunto Figueiras na Muzema desabaram em consequência das fortes chuvas, em seguida a Prefeitura determinou a demoliu mais dois prédios vizinhos e determinou a demolição de mais seis prédios do mesmo conjunto. Após uma série protestos dos moradores e uma ação do ministério público, a justiça impediu a demolição desses prédios. Esse processo teve grande repercussão midiática e expôs o envolvimento da milícia na produção imobiliária, em especial na Muzema e em Rio das Pedras.

Tabela 1. Evolução da área ocupada pelas favelas do Rio de Janeiro.

Anos	Favelas		
	Área ocupada em m ²	Varição da área em m ²	Varição da área em %
1999	43.864.592,83	-	-
2004	46.668.022,79	2.803.429,96	6,39
2008	47.678.159,66	1.010.136,87	2,16
2009	47.902.594,03	224.434,37	0,47
2010	47.606.541,59	-296.052,44	-0,62
2011	47.365.449,18	-241.092,41	-0,51
2012	47.292.668,31	-72.780,87	-0,15
2013	47.355.286,01	62.617,70	0,13
2015	47.688.990,35	333.704,34	0,70
2016	47.842.420,65	153.430,30	0,32
2017	48.277.720,30	435.299,64	0,91
2018	48.567.353,50	289.633,21	0,60
2019	48.712.485,87	145.132,37	0,30

Fonte: Gerência de Estudos Habitacionais e Urbanos, CTIC/IPP (2019).

Acrescentando ao que foi dito, o relatório evidencia que

[...] os dados de legalizações, por sua vez, foram utilizados como um *proxy* da atividade imobiliária ilegal, caracterizada pela grilagem de terras e construções ilegais posteriormente legalizadas, e indicaram uma intensa atividade imobiliária ilegal nas áreas de milícia. Verifica-se nessas áreas uma coerção violenta sobre os processos de fiscalização, o que torna viável o parcelamento ou a construção ao arrepio da lei, contando-se depois com a possibilidade de legalização, viabilizada por legislações “facilitadoras” em nível municipal, como as leis de mais valia (GENI, Observatório das Metrôpoles, 2021, p. 35).

O mesmo vale para o caso das favelas definidas como Áreas de Especial Interesse Social pela legislação urbanística do Rio de Janeiro. A coerção violenta da fiscalização em áreas dominadas pelo tráfico ou pela milícia, ainda que regulamentadas (o que já é raro), impede uma regulação contínua, de modo que dificilmente e, mesmo quando ocorre, por pouco tempo, se mantenha uma regulação efetiva.

No entanto, a inefetividade da fiscalização nas áreas dominadas pelo tráfico ou pela milícia não é o único desdobramento possível da tentativa de regulamentação dessas áreas. Podemos argumentar que em diversas favelas, a própria regulamentação estatal serviu de base para os esquemas de produção imobiliária e espoliação, promovidos por esses grupos.

Como primeiro exemplo, podemos citar a pesquisa de doutorado da professora Lia Rocha (2008) na favela com nome fictício de Abacateiro que indica que a proibição de novas construções pela prefeitura impediu a associação de moradores de atuar na regulação da construção e abriu espaço para que o tráfico interviesse diretamente na autorização e asseguração da produção imobiliária da favela:

Em um caso relatado durante o trabalho de campo, a Prefeitura, através do programa Posto de Orientação Urbanística e Social (Pouso), da Secretaria Municipal de Urbanismo, não estaria liberando a construção de novas casas dentro da favela. Segundo ele, quando queriam construir os moradores buscavam a associação para que esta interferisse junto à Prefeitura. Entretanto, como o presidente afirmava não dispor de autoridade para modificar decisões relativas à ocupação do espaço, eles acabavam pedindo autorização aos traficantes (ROCHA, 2008, p. 12).

Na favela de Nova Jaguaré, em São Paulo, Maria de Lourdes Zuquim e Miguel Bustamante Nazareth (2016) indicam que as áreas liberadas pela remoção resultante das obras de urbanização foram ocupadas por construções em sua maioria capitaneadas pelo “crime”. Segundo os autores: “o poder público fecha os olhos e consente a reocupação de áreas nas favelas urbanizadas” (p. 8) e

pouco a pouco, começaram a surgir ocupações em outras partes, a maioria capitaneada pelo crime com fins de venda ou aluguel, mas outras também empreendidas por outros atores, com fins de estabelecer comércio ou construir garagens. Das tentativas de impedir o avanço das ocupações e a degradação das novas áreas livres, duas se destacam: a construção de um parque

infantil e o cercamento de acesso a um conjunto habitacional. No entanto, são iniciativas residuais e as ocupações do crime seguiram avançando. Recentemente, começaram a tomar a praça que, em pouco tempo, se transformará em um grande “parque de locação” (NAZARETH; ZUQUIM, 2016, p. 15).

A pesquisa de mestrado de Ivan Zanatta Kawahara (2018) indica um processo muito similar aos dois anteriores na favela com o nome fictício de Favela 2. O momento de maior fiscalização da prefeitura reduziu a capacidade de regulação da associação de moradores e, em um momento posterior, houve declarações de que o tráfico estava vendendo as áreas no interior da favela para construção. O entrevistado indica que as principais áreas ocupadas foram aquelas liberadas pelas obras de urbanização ocorridas na favela.

Nessa mesma pesquisa, na Favela 1, um entrevistado diz que as construções acima de cinco pavimentos são produzidas pelo tráfico ou necessitam de autorização do tráfico. Aqui vale um destaque para o tipo de restrição: assim como a legislação urbanística estabelece um limite de pavimentos para a produção imobiliária, nessa favela existia o entendimento de que até o quinto andar o poder público não interferiria; já a partir do sexto, onde existe a possibilidade de embargo e demolição, a autorização do tráfico tornar-se-ia necessária.

Da mesma forma, para o entrevistado, a anuência do tráfico é necessária para a ocupação de novas áreas no entorno da favela. Ao ser perguntado sobre a atuação do POUZO na favela, o entrevistado respondeu que havia indícios de que o técnico era pago pelo tráfico para autorizar as construções que eram de seu interesse. Apesar de esses indícios não serem confiáveis, para o entrevistado o fiscal não tinha condições de intervir nas construções de interesse do tráfico.

Outro caso foi encontrado na pesquisa de doutorado do mesmo autor (2019-2023), na qual um entrevistado indica que a milícia, em determinada

favela, cobrava R\$ 10 mil por pavimento a partir do terceiro para autorizar as construções. Aqui, além da monetização da transgressão do gabarito de base, similar a uma outorga onerosa, vale destacar que o estabelecimento da cobrança a partir da terceira laje coincide com o parâmetro determinado no Decreto nº 30.985 de 11 de agosto de 2009, que além de proibir construções novas nas áreas de AEIS, permitem a manutenção apenas das que tiverem até dois pavimentos. Em todos os casos, mas especialmente neste, parece que o próprio parâmetro legal gera um campo onde apenas o tráfico e a milícia podem transitar, gerando um monopólio sobre a produção em geral ou sobre um tipo específico de produção que pode ser aproveitado no fortalecimento do poder político e coercitivo, na extorsão dos moradores ou na produção imobiliária direta.

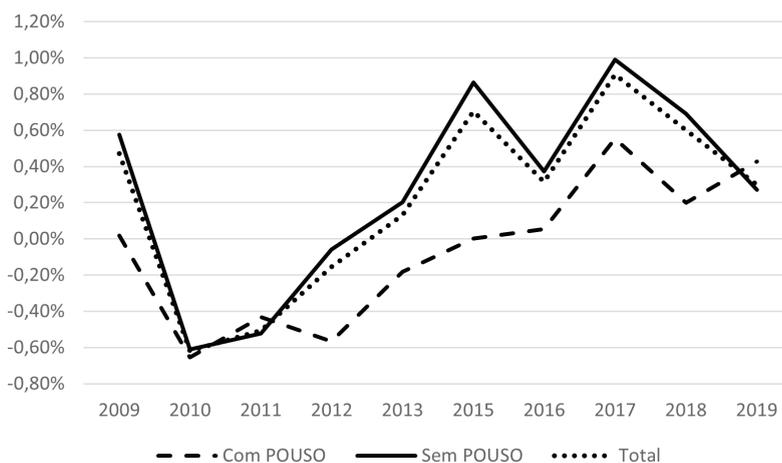
Vale destacar que, apesar da grande repercussão do envolvimento da milícia na produção imobiliária nas favelas, principalmente após a queda dos prédios na Muzema, não há nenhum indício da dimensão da atuação desses grupos. Assim, acreditamos que a generalização da relação entre produção imobiliária e a atuação de grupos criminosos, mesmo nas áreas em que esses grupos são atuantes, pode resultar em um recuo no reconhecimento dessas áreas e dessa produção como formas legítimas de moradia. Um exemplo desse risco ocorreu em Rio das Pedras, favela conhecida pelo domínio da milícia, em que, no local do desabamento de um prédio no dia 3 de junho de 2021, o prefeito Eduardo Paes declarou: *“Comigo milícia não vai construir porcaria nenhuma nessa cidade!”* (VALOR ECONÔMICO, 2021). O desdobramento da investigação indica que a edificação era propriedade de uma única família havia 25 anos sem locação dos imóveis nesse tempo (SILVEIRA; COELHO, 2021).

De todo modo, a descontinuidade da regulação do poder público nas favelas pode gerar um crescimento mais acelerado em um período posterior. O fiscal de um POUISO declarou em entrevista cedida para a pesquisa de doutorado de Ivan Zanatta Kawahara (2019-2023) que

Marcelo Crivella, prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre 2017 e 2020, “desmantelou” o POUSO. Segundo o entrevistado, havia cerca de 30 funcionários no POUSO no fim do governo Eduardo Paes (2009-2016) e, com Crivella, restaram apenas quatro. Para ele, havia uma pressão muito forte para a realização de novas construções e muitas pessoas estavam aguardando uma redução da fiscalização para construir.

A partir do mesmo levantamento do IPP (2019) citado anteriormente, desenvolvemos dois gráficos que buscam indicar o reflexo da regulação do poder público sobre a construção no crescimento da área das favelas, lembrando mais uma vez que o levantamento não considera o crescimento vertical e a ocupação de novas áreas no interior das favelas. O primeiro gráfico indica o crescimento proporcional das favelas do Rio de Janeiro, das favelas onde foram implantados os POUSOs e das favelas onde não foram implantados os POUSOs.

Gráfico 2. Comparação entre o crescimento das favelas com e sem POUSO.



Fonte: Produzido pelos autores com dados da Gerência de Estudos Habitacionais e Urbanos, CTIC/IPP (2019).

Podemos constatar ter havido um período de crescimento negativo das favelas entre 2009 e 2012 que se prolongou nas favelas com POUSO até 2015. Ao longo de quase todo o período analisado, o crescimento das favelas com POUSO é menor do que o geral. Mesmo se considerarmos a concentração das favelas com POUSO nas áreas de planejamento 1, 2 e 3, a diferença entre o crescimento das favelas com POUSO e sem ainda é significativa. As favelas do Rio de Janeiro cresceram 11,05%; considerando as favelas das áreas de planejamento 1, 2 e 3 somadas, o crescimento foi de 3,95%, enquanto as favelas com POUSO cresceram -0,08%.

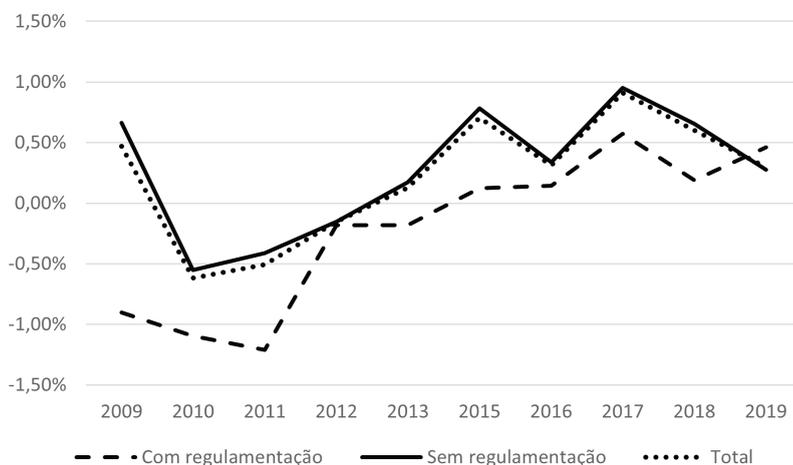
Um dado importante é que entre 1999 e 2010 as favelas do Rio de Janeiro cresceram 8,51%, enquanto as com POUSO cresceram -0,13%. Porém, o crescimento populacional não reflete a mesma proporção: entre 2000 e 2010, as favelas do Rio de Janeiro cresceram 27,50%, enquanto as favelas com POUSO cresceram 17,36%. Isso indica um adensamento mais acentuado nas áreas com POUSO, ainda que todos os dados de crescimento nessas favelas estejam abaixo do crescimento proporcional do conjunto das favelas.

Por fim, chama a atenção o maior crescimento proporcional das favelas com POUSO em relação ao restante das favelas no período entre 2018 e 2019. A falta de dados posteriores sobre o crescimento das favelas e do censo que seria realizado em 2020 nos impede de tirar maiores conclusões sobre esse dado. Contudo, o esvaziamento das políticas de remoção, urbanização e fiscalização nas favelas coincide com o retorno do crescimento positivo das favelas contempladas pelo POUSO e progressiva aproximação do seu crescimento ao do restante das favelas. O fato de as favelas com POUSO terem experimentado um crescimento populacional maior em relação ao crescimento por área do que o restante das favelas (além de se concentrarem em regiões de maior verticalização e de obras de urbanização que geram remoções e, por conseguinte, espaços

para construção no interior das favelas), pode tornar esse dado mais significativo.

O gráfico seguinte estabelece uma relação entre os dados de crescimento proporcional das favelas que estão na área de abrangência de ato normativo que estabelece parâmetros específicos de uso e ocupação do solo e as que não estão.

Gráfico 3. Comparação entre o crescimento das favelas com e sem regulamentação específica.



Fonte: Produzido pelos autores com dados da Gerência de Estudos Habitacionais e Urbanos, CTIC/IPP (2019).

O resultado é muito próximo do que foi verificado no gráfico anterior, em parte porque, em vários casos as favelas que receberam o POUISO e o ato normativo coincidem. As favelas regulamentadas por ato normativo partem de uma retração proporcionalmente maior que as favelas que receberam os POUISOs, mas apresentam uma curva ascendente mais acentuada e passam a ter um crescimento positivo no mesmo período. O cruzamento entre as linhas também se dá no mesmo período e

aproximadamente no mesmo nível. As favelas regulamentadas por ato normativo cresceram em área -0,75%, entre 2009 e 2019.

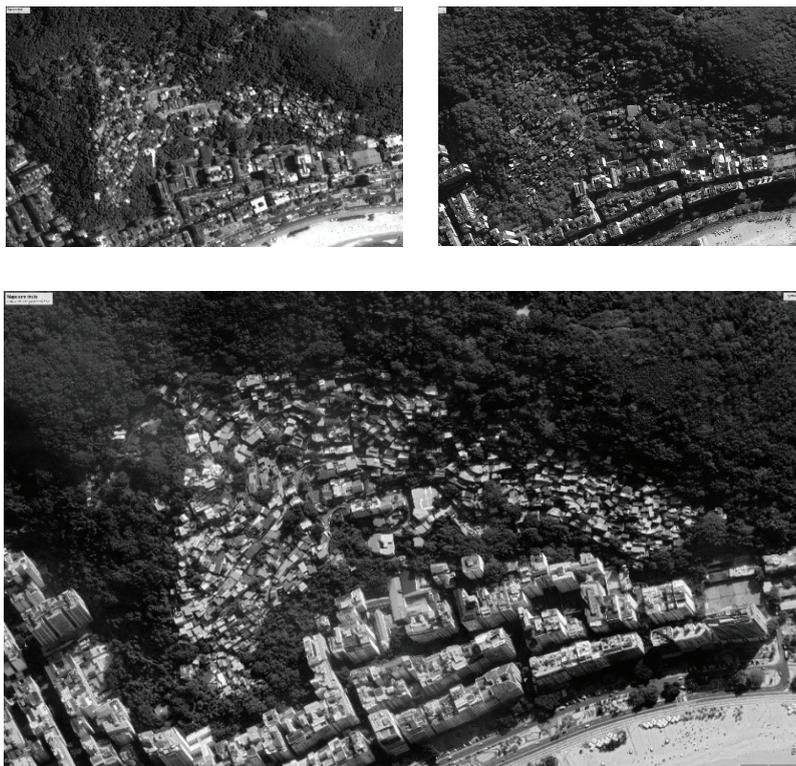
Entre 1999 e 2010 as favelas com regulamentação cresceram -0,67% e entre 2000 e 2010 sua população cresceu 11,96%. Tanto o crescimento populacional, como por área são menores que nas áreas com POUSO, no entanto, em relação ao adensamento o resultado é muito próximo.

O fato de as favelas onde se concentram as políticas públicas terem um crescimento em área menor que o restante das favelas pode ser resultado do fato de as próprias políticas públicas se concentrarem nas áreas mais centrais, geralmente caracterizadas por um nível maior de consolidação; pelas remoções que se concentraram nessas áreas, além de poderem ser resultado das próprias obras de urbanização; ou mesmo pela maior regulação do poder público nessas áreas. Outro motivo para a maior estagnação no crescimento horizontal nas favelas centrais pode ser a maior tendência à verticalização e adensamento nessas favelas.

Como exemplo, podemos comparar as imagens aéreas da Babilônia e Chapéu Mangueira, localizadas no Leme na Zona Sul do Rio de Janeiro que tiveram um crescimento horizontal pouco significativo e são caracterizadas por um nível mais alto de regulação estatal durante toda a sua existência, em especial na área militar da qual faz parte a Babilônia.

Vale destacar que, justamente pela maior fiscalização presente na Babilônia ao longo de sua história em relação a outras favelas, esse parece ser um caso mais extremo de adensamento recente. No entanto, esse exemplo ajuda a destacar o impacto da descontinuidade da fiscalização. A repetição desse procedimento evidencia a verticalização e a ocupação de novos espaços no interior de favelas em áreas mais centrais como a Rocinha, o Vidigal, o Pavão-Pavãozinho, o Morro da Formiga, o Morro do Borel, o Morro da Providência, entre outros.

Figura 2. Comparação da ocupação do solo na Babilônia e Chapéu Mangueira em 2000, 2009 e 2022.



Fonte: Imagem de satélite do Google Earth (2000; 2009; 2022, respectivamente).

Ao considerar as políticas para as favelas na última década como iniciativas de caráter restritivo, buscamos elementos para entender o reflexo de tal postura na produção imobiliária. Também buscamos questionar a eficácia dessa forma de atuação analisando os dados disponíveis sobre o crescimento (em termos de área e população). Ainda assim, é necessário questionar se o crescimento das favelas é um problema em si e se é, se uma política capaz de restringir efetivamente o crescimento das favelas via remoção ou fiscalização tem reflexos positivos na dinâmica social como

um todo. No fim, a pergunta que acaba por se responder é se restringir a produção imobiliária na favela de pronto também retira a motivação que leva as pessoas a morarem na favela.

3. NOVOS ELEMENTOS EM DEBATE

Vale a pena acrescentar que no projeto de lei referente à revisão do Plano Diretor, em discussão desde 2021 na Câmara de Vereadores do Rio, está sendo proposta a ZEIS como novo instrumento, causando certo estranhamento entre os participantes das audiências públicas. No texto legal, é apresentada a seguinte definição para as ZEIS: zona consolidada, de origem informal no todo ou em parte, destinada à moradia de população de baixa renda, cujas características de ocupação não permitem a consideração do lote como referência para o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos, podendo ser subdividida em:

Zona de Especial Interesse Social 1 – ZEIS 1: áreas classificadas pelo órgão municipal responsável pelas informações da Cidade como favela ou complexo de favelas com mais de 500 (quinhentos) domicílios, **podendo incorporar aquelas definidas como AEIS e áreas contíguas com ocupação semelhante**; b) Zona de Especial Interesse Social 2 – ZEIS 2: áreas classificadas pelo órgão municipal responsável pelas informações da Cidade como favela ou complexo de favelas com mais de 500 (quinhentos) domicílios, podendo incorporar aquelas definidas como AEIS e áreas contíguas com ocupação semelhante, que estão situadas em áreas sujeitas a regime de proteção ambiental de uso sustentável.

Retomando a operação dos conceitos de “áreas” e “zonas”, presentes desde o Plano Diretor de 1992, o novo plano em elaboração propõe a coexistência das duas figuras normativas: permanência das AEIS e inclusão das ZEIS, cuja eficácia sugere mais uma sofisticação urbanística com resultados duvidáveis. A conferir em seus desdobramentos.

O Projeto de Lei Complementar nº 44/2021 apresenta ainda a proposta de adoção do Termo Territorial Coletivo (TTC), instrumento urbanístico de gestão territorial caracterizado pela gestão coletiva da propriedade da terra, pela titularidade individual das construções e pela autonomia de ingresso, visando à sustentabilidade da habitação de interesse social. Segundo o art. 148, o TTC se constituirá, concomitantemente:

I – pela consolidação da propriedade de determinada área, podendo abranger uma pluralidade de imóveis, contíguos ou não, na titularidade de pessoa jurídica, sem fins lucrativos e constituída pelos moradores que aderirem ao TTC, com o objetivo específico de provisão, melhoria e gestão de habitação de interesse social; II – pela consolidação de direito individual de seus membros às edificações e/ou benfeitorias por eles construídas ou adquiridas, reconhecida a delimitação do terreno de uso particular; e III – pela formação de um conselho gestor do Termo Territorial Coletivo, em formato a ser decidido pelos titulares das unidades habitacionais, permitida a participação de atores externos e garantida a eleição de seus membros por votação com voto individual dos moradores aderentes do TTC e representação direta destes com maioria qualificada do conselho.

O parágrafo 1º do mesmo artigo determina que nos casos de edificações e/ou benfeitorias realizadas coletivamente em benefício dos moradores do TTC, a pessoa jurídica que o administra deverá ter a propriedade plena do bem. O parágrafo 2º do mesmo artigo propõe que o TTC deverá ser implementado, preferencialmente, em áreas definidas como ZEIS e AEIS por esse Plano Diretor.

REFLEXÕES FINAIS

‘Milícia não vai construir mais porcaria nenhuma nessa cidade’ – Eduardo Paes⁹

A experiência da aplicação das AEIS nas favelas do Rio de Janeiro nos mostra que o instrumento teve fundamental importância para a viabilização do financiamento para a urbanização de favelas e a regularização fundiária. No entanto, a regularização fundiária teve resultados bem menos expressivos do que a urbanização. Apesar de as AEIS, na maioria dos casos, ser posta como condição para as intervenções públicas, a promulgação da AEIS não tem garantido um plano de urbanização ou de regularização fundiária para a área. Na realidade, as AEIS não têm garantido sequer a permanência dos seus moradores, convivendo com um processo amplo de remoções ao longo dos governos de Eduardo Paes (2009-2016).

Outro aspecto importante das AEIS está relacionado à regulação do uso e ocupação do solo. As duas maiores iniciativas para a sua efetivação são os marcos normativos que instituem regras específicas de uso e ocupação do solo para cada favela e os POUSOs. Esse é outro ponto em que houve poucos avanços, tendo apenas 49 nas áreas de abrangência dos marcos normativos e 33 POUSOs para 62 favelas (projeto que ficou paralisado durante o governo Crivella) em um universo de 257 favelas em áreas de AEIS e 1.108 favelas no total. Durante o Governo Paes, como vimos, a maior parte dessas normas específicas foram desvalidadas e substituídas por parâmetros gerais para as AEIS. Além de não respeitar a especificidade de cada favela, esse quadro normativo foi extremamente

9 Frase dita pelo prefeito Eduardo Paes, em 2021, conforme reportagem publicada pelo Portal Viu. Disponível em: <https://www.portalviu.com.br/cidades/eduardo-paes-milicia-nao-vai-construir-mais-porcaria-nenhuma-nessa-cidade>. Acesso dia 18 ago. 2022

restritivo, desrespeitando tanto a realidade existente como a possibilidade de nova produção imobiliária.

Sobre a participação do legislativo na construção do quadro normativo para as AEIS, verificamos que a capacidade de capilarização dos vereadores nos territórios permite que os atos normativos estejam mais de acordo com as reivindicações locais. Ao mesmo tempo, essa proximidade tem servido para favorecer a produção imobiliária das milícias. A flexibilização dos parâmetros urbanísticos e das regras para a regularização fundiária e licenciamento de obras, em parte operado pelos próprios milicianos inseridos no poder público, tem permitido a legalização *a posteriori* de terras griladas por esses grupos, ao que Benmergui e Gonçalves (2019) chamaram de “urbanismo miliciano”.

No entanto, o discurso do atual prefeito Eduardo Paes (2021-2024) demonstra o perigo de generalizar a inserção da milícia na produção imobiliária em favelas ou em novas ocupações. O prefeito, em entrevista (OTÁVIO; ARAÚJO; ALTINO, 2021), relaciona ao tráfico ou à milícia qualquer construção acima de dois andares e diz que demolirá qualquer construção nova “para dar prejuízo” a esses grupos. Além disso, o prefeito Eduardo Paes chega a associar as remoções da Vila Autódromo e da Maré (às margens da Avenida Brasil) ao combate às milícias.

Uma reportagem da Folha de São Paulo indica que, segundo o sistema de monitoramento da prefeitura da capital paulista, o município ganhou 6 mil novos domicílios em favelas entre 2019 e 2022. O jornal associa isso à crise econômica e à pandemia, destacando que entre 2020 e 2021 houve um aumento de quase 70% nas ações de despejo na cidade. Entendendo que o quadro do Rio de Janeiro não deve ser muito distinto ao de São Paulo, criminalizar o conjunto da produção imobiliária nas favelas pode significar a criminalização dessa parcela da população pressionada por toda a situação econômica, por um lado, e pelos aluguéis, contas e dívidas, por outro.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **A expansão do trabalho uberizado nos levará à escravidão digital**. Entrevista concedida a Patrícia Fachin. Instituto Humanitas Unisinos, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/604533-a-expansao-do-trabalho-uberizado-nos-levara-a-escravidao-digital-entrevista-especial-com-ricardo-antunes>. Acesso em 12 set. 2020.

BENMERGUI, L.; GONÇALVES, R. S. Urbanismo Miliciano in Rio de Janeiro. **NACLA Report on the Americas**, v. 51, n. 4, pp. 379-385, 2019.

CARDOSO, A.; LUFT, R.; XIMENES, L.; *et al.* **Direito à cidade e habitação**: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021.

COSTA, D. M. **Representações políticas**: alternativas e contradições - Das múltiplas possibilidades de participação popular na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. 2001. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2001.

COSTA MARQUES, F. M. **O Grupo Cesar Maia**: líderes, partidos políticos e política no Rio de Janeiro. 129 p. 2003. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

FONSECA, M. S. **Relatório das áreas de especial interesse social na cidade do Rio de Janeiro**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2014.

GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS (GENI). **Expansão das milícias no Rio de Janeiro**: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021.

ÍNDIO DO BRASIL, C. Pandemia aumenta número de moradores em situação de rua no Rio. **Agência Brasil**, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/pandemia-aumenta-numero-de-moradores-em-situacao-de-rua-no-rio#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20Secretaria,situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20rua%20na%20cidade>. Acesso em 12 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados Subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Notas técnicas. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf. Acesso em 12 set. 2022.

KAWAHARA, I. Z. **A produção do espaço na favela:** elementos para a análise do mercado imobiliário. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2018.

KAWAHARA, I. Z. **Mercado imobiliário em favelas:** um estudo sobre os promotores imobiliários. No prelo. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, no prelo.

KUSCHNIR, K. **Política e mediação cultural:** um estudo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. 49p. 1993. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

KUSCHNIR, K. **O cotidiano da política.** Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

MIRANDA, L.; MORAES, D. "O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo". In: CARDOSO, A. (org). **Habitação social nas metrópoles brasileiras:** uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007, p. 415-435.

NACIF, C. L. **Legislação Urbana, Política, Conflitos e Implicações Espaciais na Cidade do Rio de Janeiro (1993-2004).** 2006. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

NAZARETH, M., ZUQUIM, M. L. Núcleo urbanizado: uma nova (velha) cidade? **Seminário URBFAVELAS,** 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/30688383/N%C3%9ACLEO_URBANIZADO_UMA_NOVA_VELHA_CIDADE. Acesso em 12 set. 2022.

OTÁVIO, C.; ARAÚJO, V.; ALTINO, L. Legislação favorece expansão de construções irregulares na Zona Oeste. **O Globo,** 16 jul. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/legislacao-favorece-expansao-de-construcoes-irregulares-na-zona-oeste-22889626>. Acesso em 12 set. 2022.

"POLÍCIA INVESTIGA origem de prédio que desabou no Rio; Paes fala em combater construções da milícia". **Valor Econômico,** Rio de Janeiro, 3 jun. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/06/03/polcia-investiga-origem-de-prdio-que-desabou-no-rio-paes-fala-em-combater-construes-da-milcia.ghtml>. Acesso em 12 set. 2022.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. 2011. Desafios da questão urbana. **Le monde Diplomatique**, 1º de abril 2011. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/desafios-da-questao-urbana/>. acesso em 12 set. 2022.

SILVEIRA, D.; COELHO, H. Dono de prédio que desabou em Rio das Pedras admite à polícia que obra de construção era irregular. **G1**, Rio de Janeiro, 4 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/06/04/dono-de-predio-que-desabou-em-rio-das-pedras-no-rio-admite-a-policia-que-obra-de-construcao-era-irregular.ghtml>. Acesso em 12 set. 2022.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com**. Rio de Janeiro: ed. Fundação Getúlio Vargas, 2005.

VIAL, A.; CAVALLIERI, F. **O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pouso's e o Programa Favela-Bairro**. Rio de Janeiro, IPP/Coleção Estudos Cariocas, vol. 9, 2009. Disponível em <https://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=37716903ab5640a29322221bcbd99cda>. Acesso em 15 abr. 2022.

XIMENES, L. A.; PINA, A. M.; LUFT, R. As multifaces das AEIS nas políticas e programas de habitação social no Rio de Janeiro. In: XIX Encontro Nacional Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional. **Anais...** Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional, Blumenau (SC), 2022. Disponível em: https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT5_SEM_997_931_20211216180916.pdf. Acesso em 12 set. 2022.

AVANÇOS E DESAFIOS NA URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM FACE DE UMA CAPACIDADE INSTITUCIONAL FRAGMENTADA

ROSANE LOPES DE ARAUJO

Rosane Lopes de Araujo é arquiteta urbanista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da mesma universidade (IPPUR/UFRJ). Atua como servidora pública da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro desde 1990.

INTRODUÇÃO

A autora deste capítulo é servidora da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro desde 1990. Passou a integrar a equipe da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) em 2009. Desde então, desenvolveu trabalhos concernentes à política habitacional nas áreas de regularização urbanística e fundiária e de planejamento e projetos destinados a assentamentos de baixa renda. Também se dedicou a empreendimentos habitacionais de interesse social. Com experiência de mais uma década na área da habitação, foi responsável pelo desenvolvimento e publicação do aplicativo Mapa Digital – Habitação em conjunto com o Instituto Municipal Pereira Passos (IPP), que se encontra disponível na página eletrônica Data.Rio¹.

O período iniciado pela autora em 2009 na SMH coincide com o terceiro ciclo abordado pela pesquisa “Capacidade institucional e estrutura jurídica-normativa para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente na cidade do Rio de Janeiro” (CARDOSO; LUFT; XIMENES *et al.*, 2021)². A temporalidade de análise no presente capítulo se dará também a partir de 2009, com destaque para as metodologias de urbanização de favelas e regularização

1 Mapa Digital - Habitação: Urbanização Integrada de Favelas e Produção Habitacional de Interesse Social. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/PCRJ:mapa-digital-habita%C3%A7%C3%A3o/explore>. Acesso em 16 jul. 2022.

2 A explicação mais detalhada de alguns elementos citados neste texto (por exemplo, instrumentos, programas, planos e leis) pode ser encontrada nos quatro capítulos iniciais deste livro e no relatório da pesquisa que lhes dão origem em Cardoso, Luft, Ximenes *et al.* (2021).

fundiária adotadas; o papel desempenhado pelo Planejamento Estratégico; as Áreas de Especial de Interesse Social (AEIS), considerando a construção e organização de uma base de dados pública; o programa Morar Carioca; e os planos de urbanização das AEIS.

O ano de 2009 representou um momento de mudanças institucionais na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com grande alocação de recursos em projetos de urbanização e regularização urbanística e fundiária em favelas. Havia muita esperança de que melhoramentos seriam entregues à cidade e sua população, em especial para aquela residente em áreas de baixa renda.

Naquele momento, a visão estratégica de uma gestão urbana baseada em metas e resultados ganhou força, fazendo com que as instituições se voltassem para seus índices e quantitativos, deixando para trás interlocuções e parcerias que não estivessem alinhadas aos novos propósitos.

A partir desse cenário, a autora buscou apresentar ao longo do texto algumas reflexões referentes a avanços e desafios enfrentados em temas relacionados à política habitacional após 2009, ressaltando a fragmentação da capacidade institucional da Prefeitura mediante a percepção de uma falta de integração e coordenação entre as políticas públicas municipais.

1. METODOLOGIA E DESAFIOS NOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO E DE REGULARIZAÇÃO

Em 2009, os recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal para a urbanização de favelas contemplaram ações destinadas às intervenções, ao trabalho técnico social e à regularização urbanística e fundiária. Estas ações constituíam um tripé

que nem sempre se manteria em equilíbrio, considerando os percentuais financeiros significativos destinados às intervenções.

A regularização urbanística e fundiária contou com alguns avanços e desafios, especialmente por suas ações iniciarem quando o trabalho social e as obras se encontravam à frente do processo de urbanização, gerando por vezes um descompasso entre as ações nas áreas.

Um dos primeiros grandes desafios institucionais foi montar, a partir da *expertise* técnica da SMH, uma metodologia que consolidasse as ações e os respectivos produtos da regularização urbanística e fundiária de favelas para atingir os objetivos apresentados via PAC. A metodologia foi construída em parceria com toda a equipe, incluindo serviços técnicos, jurídicos e sociais; caracterizando um avanço na institucionalização desse processo.

Os serviços do trabalho social voltados às ações da regularização perpassavam todo o processo, visando à interlocução com a população através de oficinas, cadastramentos e plantões para esclarecimentos e coleta de documentos no trabalho de campo. A incorporação do instrumento do Auto de Demarcação Urbanística (Lei nº 11.977/2009) na metodologia de regularização também marcou esse período, em que se buscou incrementar uma ação conjunta com o governo estadual através da Corregedoria Geral da Justiça e respectivos cartórios extrajudiciais (mais especificamente, os cartórios de Registros de Imóveis). O objetivo foi estimular a consolidação de uma rotina que efetivasse a prática de um instrumento cuja expectativa era otimizar o processo de regularização fundiária.

Mediante os recursos alocados e a elaboração de processos licitatórios para a execução dos serviços, o processo de regularização urbanística e fundiária de favelas obteve questionamentos de órgãos como a Procuradoria Geral do Município (PGM) e o Tribunal de Contas do Município (TCM), que buscavam ter uma maior compreensão do trabalho

e suas respectivas etapas. A interlocução com esses órgãos foi fundamental para a consolidação da metodologia proposta. Um dos resultados foi a criação de Composições de Custos dos Serviços específicos para a regularização das áreas. Estabelecendo um custo para cada serviço e sua unidade de medição, esses valores de serviços tornaram-se mais tarde parte do Sistema de Composição de Obras da Prefeitura, sendo utilizados no processo licitatório destinado à contratação das empresas para a realização desse trabalho.

Observa-se que a alteração na estrutura organizacional da PGM extinguindo desde 2004 as Procuradorias Setoriais, inclusive a de Habitação, resultou numa perda significativa do conhecimento acumulado dos procuradores quanto às demandas dos respectivos órgãos. Com isso, a consultoria jurídica de cada pasta (Secretaria Municipal) passou a ocorrer de forma concentrada e não setorial. Foram criadas Procuradorias Especializadas, como a Procuradoria Administrativa e a Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente. Couberam à Procuradoria Administrativa as consultas jurídicas pertinentes à habitação, como também de outros órgãos. Por consequência, a distribuição de processos por diferentes procuradores, nem sempre com *expertise* sobre os temas habitacionais, dispendeu um tempo maior de análise processual, com a necessidade de elucidação das questões da regularização e seus instrumentos jurídicos. O tempo dispendido nesta fase inicial foi um desafio que, embora necessário para a consolidação do processo, ocasionou um atraso no início dos trabalhos nas áreas.

Apesar do esforço de institucionalizar o trabalho da regularização urbanística e fundiária com o viés metodológico proposto, o descompasso das intervenções nas áreas com a execução dos serviços de regularização continuou sendo um grande fator de dificuldade. Dentre outras questões, as alterações de projetos *in loco* e a falta de registros que documentassem essas alterações nas plantas geraram dúvidas e apreensões na equipe e

também na população. Além disso, a complexidade e a demora dos processos licitatórios acarretaram interrupções do processo de trabalho nas áreas, impedindo em alguns casos que a regularização se tornasse uma ação de continuidade das intervenções e do trabalho social.

Na medida em que as licitações se concretizavam e na perspectiva de alcançar progressos no processo de regularização de áreas de favelas, oficinas de capacitação foram realizadas para as empresas contratadas, que deveriam contar com equipes multidisciplinares. Contudo, dificuldades de toda ordem apareceram durante esse processo, sobretudo de ordem informacional. Como, por exemplo, a divergência entre o número de domicílios registrados no contrato do PAC utilizados para o Termo de Referência, com base no IPP e Censo Demográfico de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o número encontrado na contagem *in loco*. Neste último caso, os números se mostraram mais altos. Essas inconsistências viraram pontos de tensão entre a equipe e influenciaram no andamento dos contratos, fato este sensível para um projeto de recursos limitados.

Vale ressaltar ainda que a dificuldade de se obter informações sobre as áreas a serem regularizadas era constante, tanto interna como externamente. A busca por dados – como, por exemplo, a delimitação territorial das AEIS, projetos e intervenções realizadas, legislações, documentos fundiários e cadastros – era setORIZADA e demandava disponibilidade de tempo dos técnicos de cada setor para entrevistas e a procura das informações em seus arquivos. Tal problema acontecia tanto na SMH quanto em outras secretarias e órgãos, demonstrando uma capacidade institucional fragmentada, que dificultava um maior conhecimento sobre as ações do poder público realizadas nas áreas de favelas e, conseqüentemente, de uma avaliação dos resultados destas ações.

2. PLANO ESTRATÉGICO, ACORDO DE RESULTADOS E MERITOCRACIA

Elaborado em 2009 e revisado em 2013, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro em sua terceira versão (PECRJ III) estabeleceu metas e objetivos para áreas da gestão municipal. Com base nessas metas, foi instituído dentro da administração pública um programa de meritocracia denominado “Acordo de Resultados”. Nele, o titular de cada secretaria/pasta se comprometeria a atingir resultados monitorados pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) da Casa Civil. Ao final de cada ano, em um evento promovido pela Prefeitura, as pastas que atingissem as maiores notas na escala de resultados receberiam premiações e gratificações para seus funcionários.

Nesse sentido, a gestão passou a funcionar com o objetivo de atingir metas, algumas vezes vislumbrando números dificilmente alcançáveis. A pressão para a produção de resultados acirrava disputas e, eventualmente, desqualificava trabalhos que, por motivos diversos, não conseguiam entregar os números esperados. Nesse cenário, a regularização urbanística e fundiária sofreu grande pressão por conta dos resultados anuais abaixo das metas (haja vista todas as dificuldades encontradas em seu processo) e a relação de dependência entre órgãos internos e externos à administração municipal.

Nota-se que a busca por resultados entre órgãos municipais com atividades afins esteve presente em algumas ações, inclusive naquelas pertinentes à política habitacional. Indicadores de resultados passaram a figurar nas pautas das secretarias de Urbanismo (SMU) e Habitação. Como, por exemplo, o número de domicílios incluídos em AEIS e em Projetos Aprovados de Alinhamento e de Loteamento (PAA/PAL) destinados às AEIS, bem como o número de ‘habite-se’ emitidos para domicílios em AEIS. Mesmo que se tratasse de temas comuns às duas

secretarias, a oportunidade de interlocução e sinergia entre os diferentes órgãos continuava a enfrentar dificuldades.

Essa “engrenagem” orientada por um viés empresarial de indicadores e metas viria a ser fortalecida com um outro programa intitulado “Líderes Cariocas”, em 2012. A partir da seleção e capacitação de funcionários “*com ambição positiva de liderança para, paulatinamente, assumirem as posições de maior impacto e levar a produtividade e o desempenho da Prefeitura a um novo patamar*”³, cargos estratégicos foram sendo ocupados por servidores com esse treinamento. Os Líderes Cariocas compuseram um grupo considerado privilegiado e seletivo de servidores pela gestão municipal. Poderiam acumular até dois salários adicionais se cumpridas as metas individuais atribuídas.

Essa visão estratégica de monitoramento e controle de metas fragilizaria trabalhos a serem desenvolvidos a médio ou longo prazo. Com ela, veio a percepção de que discussões e avaliações voltadas ao planejamento teriam que ser otimizadas visando a obter resultados ainda mais alinhados com a estratégia. Foi nesse contexto quando, mediante mudanças ocorridas na SMH, os trabalhos referentes à finalização do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) seriam esvaziados. E, mais tarde, quando seria formatado o Plano de Habitação Social do Porto com metas que computavam números dissociados da realidade fundiária da área e da real destinação de recursos para a sua realização.

3 Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/fjg/inicial>. Acesso em 15 jul. 2022.

3. AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL (AEIS)

Desde o Plano Diretor de 1992, a delimitação das AEIS na cidade do Rio de Janeiro vem sendo utilizada como instrumento legitimador para ação e alocação de recursos externos (PAC e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) e internos (PCRJ). Visam à melhoria das condições de moradia da população de baixa renda a partir da provisão da infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos básicos, buscando-se a inserção dessas áreas no contexto urbano.

Em 2011, no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável, as AEIS deixaram de se caracterizar apenas como áreas sujeitas a intervenção e passaram a fazer parte dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo. Nesta nova categorização, as AEIS foram divididas em duas tipologias: uma destinada a espaços ocupados pela população de baixa renda, e outra destinada a espaços necessários à implantação de programas habitacionais, como imóveis não edificadas, não utilizados ou subutilizados. Entretanto, a utilização desse instrumento voltou-se basicamente para as áreas ocupadas por assentamentos populares, como favelas, loteamentos e alguns conjuntos habitacionais.

Inicialmente, a delimitação de AEIS destinou-se aos espaços da cidade ocupados pela população de baixa renda que seriam objeto da captação de recursos e de projetos e obras do Poder Executivo municipal ou estadual. No entanto, mais tarde, sem articulação com tais iniciativas, leis municipais geradas e aprovadas por pressões políticas passaram a declarar outras áreas da cidade como de Especial Interesse Social. Isso gerou expectativas na população de que uma dada localização agora contemplada pela lei seria objeto de melhorias das condições de infraestrutura ou de ações de regularização urbanística e fundiária pelo Poder Executivo. Nota-se que

algumas dessas leis foram promulgadas pelo Poder Legislativo nos casos em que o Executivo deixou de sancionar tal iniciativa.

Mais tarde, o instrumento das AEIS seria ainda utilizado de forma desconectada às suas definições no Plano Diretor com a aprovação da Lei nº 6.044, de 2016, que definiu como Áreas de Especial Interesse Social alguns traçados lineares de ruas ou de trechos de ruas inseridos no programa Bairro Maravilha a fim de legitimar tais ações do poder público na Zona Oeste da cidade. Além de não se configurarem como áreas ou imóveis a serem utilizados pela política habitacional, essa iniciativa aplicada em vias ou parte delas precarizou o uso desse importante instrumento.

Apresentado como uma das metas do PECRJ III, e com forte viés político, o programa Bairro Maravilha contou com recursos para recuperar e implementar infraestrutura básica em vias. O programa foi desenvolvido pela Secretaria Municipal de Obras sem a adequada interação com as demais secretarias de Habitação e de Urbanismo. Circunstancialmente, ações do programa Bairro Maravilha chegaram a ser realizadas em áreas que foram objeto de outros programas de urbanização no âmbito municipal, acarretando uma sobreposição de iniciativas e recursos.

Tais situações fortalecem a ideia de que a utilização do instrumento da AEIS não estabelece uma conexão com o planejamento da cidade, uma vez que seus critérios têm por base decisões de intervenções, recursos disponíveis e/ou questões políticas. Em outras palavras, apesar das áreas serem delimitadas, sofrerem intervenção no território, terem definidos os espaços de uso público e particular e serem interligadas aos bairros limítrofes por vias principais, continuam desconectadas do que se pensa para o espaço urbano formal. Permanecem estanques, conformadas na exceção de sua condição socioespacial.

Apesar da criação de um setor destinado ao interesse social na então SMU, órgão responsável pelo planejamento da cidade, ter sido um avanço,

as atribuições da Coordenadoria Geral de Orientação e Regularização das AEIS se direcionaram às funções de licenciamento e fiscalização das construções em AEIS, de reconhecimento de logradouros e de monitoramento do crescimento vertical e horizontal destas áreas, além do funcionamento dos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs).

Vale ressaltar que etapas importantes do trabalho de regularização de AEIS desenvolvidos pela SMH, especialmente a aprovação dos Projetos de Alinhamento e de Loteamento e o reconhecimento de logradouros, eram diretamente dependentes da Coordenadoria Geral de Orientação e Regularização das AEIS na SMU. Mesmo com um grupo formado por técnicos das duas secretarias com o papel de análise e aprovação desses projetos, o trabalho enfrentaria muitas dificuldades diante das especificidades das áreas e dos diferentes tempos institucionais de cada um dos dois órgãos.

A elaboração da legislação urbanística para as AEIS constituía-se também em uma atribuição desta coordenadoria na SMU. Entretanto, pouco se evoluiu e os parâmetros de uso e ocupação do solo aplicados continuaram a obedecer um modelo utilizado nas primeiras fases do Favela-Bairro, consolidando de forma genérica o paradigma existente como padrão. Em 2016, esse setor mudaria de denominação, passando a chamar-se Coordenadoria Geral dos Programas de Interesse Social, quando foi instituída em seu organograma a Gerência de Planejamento das AEIS. No entanto, a inserção das AEIS na pauta do planejamento da cidade acabou não se consolidando, com iniciativas e discussões que foram se esvaziando ao longo do período.

Observa-se que, no contexto normativo, as áreas declaradas como de Especial Interesse Social mantêm instituídos dois níveis que se sobrepõem em um mesmo território: um que as caracteriza como irregular por estarem em desacordo com a legislação de uso e ocupação do solo; e

outro que permite que sejam regularizadas a partir da edição de normas específicas, condicionando-as aos parâmetros relativos à ocupação consolidada. No arcabouço de uma legislação urbanística complexa e que apresenta inúmeras superposições, no caso das AEIS, a norma específica possibilitou avançar no reconhecimento e regularização dessas áreas. Contudo, carecendo de discussões mais amplas acerca da inserção das AEIS na malha urbana da cidade e de padrões mínimos de construção e ocupação, vem se ratificando o caráter pontual e de excepcionalidade aplicado a elas, com a mesma estrutura normativa como um padrão.

O papel legitimador das ações de intervenção do poder público nas AEIS tem sido preponderante, apesar do Plano Diretor de 2011 ter estabelecido que essas áreas estejam inseridas na política urbana do município e com seus parâmetros urbanísticos reconhecidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). Destaca-se que, após mais de uma década, ainda não existe uma LUOS em vigor para a cidade, limitando-se apenas a uma proposta normativa apresentada pela SMU em tramitação no Poder Legislativo.

4. CONSTRUINDO UMA BASE DE DADOS

Ao final de 2012, ainda na SMH e após quatro anos atuando na equipe da Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária, a autora migrou para a Coordenadoria de Planejamento e Projetos. Nessa oportunidade, priorizou a pesquisa e a consolidação de informações dos diversos setores acerca de projetos, obras, regularização e produção habitacional visando à construção de um banco de dados georreferenciado. Foi, então, desenvolvido e criado o aplicativo Mapa Digital – Habitação com o objetivo de ter informações atualizadas e disponíveis para subsidiar o planejamento de futuras iniciativas no âmbito da política habitacional,

incluindo ações e programas realizados. Ele foi elaborado em conjunto com o IPP no contexto do Sistema Municipal de Informações Urbanas (SIURB).

Nesse período, buscou-se desenvolver um maior detalhamento acerca das delimitações das AEIS para georreferenciá-las no Mapa Digital. Além disso, também para facilitar a análise dos programas implementados total ou parcialmente em áreas de favelas, foram pesquisadas as leis aprovadas e publicadas, bem como diagnósticos, projetos e registros de obras, Projetos Aprovados de Alinhamento e de Loteamentos (PAAs e PALs), Registro Geral de Imóveis (RGI) existentes em pesquisas fundiárias, além dos polígonos constantes no Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN). A continuidade desse trabalho para os loteamentos, apesar de prevista, foi descontinuada quando a então equipe de regularização urbanística e fundiária da SMH decidiu priorizar outras ações. Com isso, a coleta das informações foi interrompida.

Vale observar que, no âmbito do SIURB, existe uma diferença de números a respeito das áreas de AEIS trabalhados pela SMU e pela SMH. O trabalho de delimitação das AEIS georreferenciadas publicado pelo aplicativo Mapa Digital – Habitação abrangeu as áreas de favelas contendo informações e/ou registros documentais acerca de seus limites localizados no território, chegando ao número de pouco mais de 250 registros de AEIS de favelas. Nota-se que a consolidação desta pesquisa com informações constantes na SMH trouxe dados de delimitações de AEIS em favelas que nem sempre coincidiram com os polígonos do SABREN. Por exemplo, foram encontrados polígonos de AEIS que incluíam trechos da malha de ocupação formal da cidade necessários para a infraestrutura ou, até mesmo, uma sobreposição com outros polígonos de AEIS de loteamentos.

Por outro lado, as AEIS apresentadas pela SMU com mais de 900 registros abrangeram outros assentamentos além de favelas. Foram

registrados loteamentos, conjuntos habitacionais e outras tipologias tratadas como “assentamentos” de forma genérica. Apesar do esforço de alguns técnicos na tentativa de compatibilizar as bases de AEIS geradas pelos dois órgãos municipais, essa situação ilustra o avanço pouco significativo desse trabalho diante das dificuldades de atuação conjunta na esfera municipal. Especialmente quando as AEIS passam a ser objeto de metas e de trabalhos específicos relacionados às Pastas e ao programa Líderes Cariocas.

Portanto, apesar do Plano Diretor ter estabelecido as AEIS como um dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo da cidade, a discussão mais ampla quanto aos possíveis avanços na sua implementação não se consolidou. A dificuldade de se chegar a consensos de priorização e de interação entre as pastas sobre as áreas ocupadas pela população de baixa renda e a falta do debate com outros setores da sociedade colocou a questão das AEIS em um segundo plano na agenda municipal, mantendo a utilização desse instrumento conforme o *status quo*.

5. O MORAR CARIOCA E O PLANO DE URBANIZAÇÃO DE AEIS

O programa Morar Carioca foi concebido como um dos legados relacionados às obras dos Jogos Olímpicos e tinha uma ambiciosa meta: a de urbanizar todas as favelas da cidade até 2020. Escritórios de arquitetura vencedores do concurso promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), em convênio com a Prefeitura, seriam contratados para o desenvolvimento dos projetos de urbanização. Esses projetos configurariam as favelas em agrupamentos territoriais que reuniam áreas por proximidade apesar de algumas apresentarem características distintas. O escopo dos projetos abrangia, além de aspectos sociais e de

infraestrutura, estudos visando à integração das áreas com o seu entorno, a captação de informações cartoriais a fim de subsidiar a regularização fundiária e a prospecção de terrenos para a produção habitacional de interesse social.

Nesse cenário, o Plano Diretor aprovado em 2011 instituiu em sua Política de Habitação o instrumento do Plano de Urbanização para as AEIS. Foram previstos componentes já abrangidos pelo escopo dos programas de urbanização de favelas, como os de diagnóstico e de urbanização; assim como a participação da população na implementação e gestão das intervenções; um plano de ação social; a previsão das fontes de recursos para a implementação das intervenções; a forma de integração das ações dos diversos setores públicos que interferem nas AEIS; além da definição de diretrizes, índices e parâmetros de uso e ocupação do solo para essas áreas e de instrumentos para a sua regularização fundiária. O Plano de Urbanização teria ainda que se adequar às disposições definidas no PMHIS e nos Planos Regionais.

Conforme citado anteriormente, a execução do PMHIS foi prejudicada devido às mudanças institucionais ocorridas na SMH, não tendo sido apresentada ao corpo técnico e à sociedade a versão final do plano encaminhada ao governo federal à época. Ressalta-se que sem o PMHIS e os Planos Regionais, que não chegaram a ser desenvolvidos, não seria possível viabilizar a adequação proposta no Plano de Urbanização.

Apesar da sinergia com o programa Morar Carioca e da oportunidade de os projetos estarem inseridos em AEIS, o Plano de Urbanização para essas áreas não foi implementado. Observa-se que havia certa resistência na SMH em aplicar normativas relacionadas ao Plano Diretor, ficando por vezes implícito que as iniciativas não trariam resultados práticos quanto ao *modus operandi* pretendido na execução de projetos e obras.

Tal resistência se deve provavelmente ao fato de as AEIS serem consideradas uma exceção em relação às demais políticas setoriais, acarretando um tempo longo nas aprovações dos projetos nos diferentes órgãos municipais, além de dificuldades na legalização de edificações destinadas a equipamentos urbanos públicos e a habitações de interesse social inseridas nos programas da política habitacional. Vale ressaltar que o Plano Diretor, no capítulo referente aos Instrumentos Gerais de Regulação Urbanística, Edilícia e Ambiental, estabeleceu que a execução de obras pelo poder público federal, estadual e municipal ficaria sujeita à aprovação, licença e fiscalização.

Após a contratação de dez escritórios vencedores do concurso para o desenvolvimento dos projetos do Morar Carioca, a equipe da SMH passou a se dividir na fiscalização dos contratos dos agrupamentos de favelas. Alguns desses agrupamentos apresentaram dificuldades quanto ao desenvolvimento dos projetos de urbanização, considerando a ausência de conexões entre as áreas devido a condicionantes geográficas, bem como o fato de diferentes tipologias de ocupações coexistirem nas mesmas áreas.

A execução dos projetos enfrentaria ainda outras importantes adversidades, como a limitação de escritórios e profissionais suficientes para atender a demanda de projetos nas disciplinas de infraestrutura e orçamentação, assim como a dificuldade de articulação institucional com os diferentes órgãos internos e externos envolvidos neste processo, especialmente na disponibilidade de informações e na aprovação de projetos.

Pouco tempo depois, a edição de um decreto determinando a redução de 5% no valor dos contratos; a não disponibilidade de recursos destinados às contratações dos demais escritórios do concurso e a não vinculação dos projetos à capacidade financeira para execução das obras acarretaria ao programa Morar Carioca uma descontinuidade, expondo a fragilidade de

sua superdimensionada meta. A perspectiva de urbanizar todas as favelas no contexto do legado olímpico subdimensionava questões relacionadas à execução de projetos e obras dada a complexidade dessas áreas. Assim como também hiperdimensionava a capacidade da administração municipal em gerir e desenvolver um programa de tamanha magnitude. Além disso, as mudanças ocorridas no programa e o descompasso de seus objetivos com a condução das intervenções olímpicas levaria o Morar Carioca e, conseqüentemente, as ações de urbanização de favelas a um processo de paralisação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os temas abordados neste capítulo apresentaram alguns dos avanços e desafios presentes nos processos de urbanização e regularização de favelas a partir de 2009. Dentre as questões mais relevantes, foram mostradas as dificuldades de integração e articulação de políticas públicas dada a percepção de fragmentação da capacidade institucional da administração municipal. Essa percepção de fragmentação é sustentada pela falta de espaço para discussão e construção de objetivos comuns, bem como a existência de processos descoordenados de ações e propostas entre diferentes órgãos.

A formulação e execução de programas e projetos baseadas em aporte significativo de recursos e a consolidação da visão estratégica orientada por metas e na meritocracia geraram ações isoladas e formação de interesses específicos relacionados às Pastas. Conseqüentemente, surgiram enfrentamentos e resistências para se atingir resultados. O alcance desses resultados ganharia destaque dentro das ações dos órgãos municipais, comprometendo eventualmente o interesse público como um todo.

Nesse contexto, a política de urbanização de favelas sofreu um abalo, partindo de uma estrutura consolidada com o programa Favela-Bairro para uma proposta ambiciosa que não se consolidaria, com o programa Morar Carioca prevendo a urbanização de todas as favelas até 2020. Apresentado como um legado olímpico, o programa Morar Carioca foi descontinuado, com recursos desvinculados de seus propósitos tanto para projetos quanto para obras. Também as ações de regularização urbanística e fundiária de favelas saíram fragilizadas neste período, considerando dificuldades de toda ordem: financeira, administrativa, cartorária e jurídica. Além de questões como segurança pública nas áreas e a forte pressão política para o cumprimento de metas.

O acesso da população de baixa renda à terra urbanizada e aos equipamentos urbanos, bem como a regularização urbanística e fundiária das AEIS e sua inserção no contexto urbano são princípios presentes no Plano Diretor, instrumento básico da política urbana municipal. Entretanto, o foco das ações públicas e do aporte de recursos se voltou para as intervenções olímpicas, reduzindo a política habitacional a um plano secundário frente aos interesses midiáticos e políticos.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, A. L., LUFT, R.; XIMENES, L. A., PINA, A.; NOHL, A. **Direito à Cidade e Habitação**: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2011.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 1992.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PCRJ). **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ III**. Rio de Janeiro, 2013.

A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E O SEU *'DAY AFTER'*:

O PROBLEMA DA INTRODUÇÃO
DA LEGISLAÇÃO DE USO DO SOLO
EM FAVELAS "URBANIZADAS"

ALEX FERREIRA MAGALHÃES

Alex Ferreira Magalhães é doutor em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ-IPPUR, 2010). Pós-Doutoramento no Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra (2018-2020). Professor Associado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (UFRJ-IPPUR). Diretor do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB).

INTRODUÇÃO

O presente artigo decorre da pesquisa que temos realizado desde 2008, na qual buscamos realizar um estudo das relações e das práticas jurídicas vigentes em favelas cariocas, especialmente aquelas objeto de intervenções de urbanização. No caso da cidade do Rio de Janeiro, tais favelas chegaram a quase duas centenas, considerados todos os programas desde o advento do programa Favela-Bairro, em 1995. Em muitas delas, à medida que as ações de urbanização alcançavam seu estágio intermediário ou final, desdobravam-se os processos de regularização urbanística e fundiária. Entre outros componentes, esses processos têm contemplado a edição de legislação de uso e ocupação do solo e a instalação de um órgão municipal incumbido da tarefa de controle urbanístico.

No âmbito de nosso estudo, um dos movimentos que realizamos foi reconhecer e analisar a política de regulação urbanística das favelas. Com efeito, verificamos que, *pari passu* às ações de urbanização de favelas, veio se constituindo um aparato regulatório dotado de diversos artefatos. Tal processo se verifica não somente na experiência de políticas para favelas do município do Rio de Janeiro, mas também em outras, tais como na política de habitação de interesse social do estado da Bahia (BAHIA, 2009).

Com tal aparato, busca-se promover um reordenamento das favelas, isto é, busca-se virtualmente abolir a ordem urbanística vigente nesses espaços estabelecida basicamente pelos agentes internos da favela, implantando em seu lugar uma outra, considerada mais adequada ao novo momento que se deseja demarcar: o da *transformação da favela em bairro*. Reproduzimos aqui,

sem qualquer filtro valorativo, o discurso oficial que será objeto de nossa análise ao longo do texto. Ele se estrutura com base nos pressupostos de que, **antes** da urbanização, a favela não era bairro (logo, não era cidade!), e de que, **depois** da urbanização, a favela deve *"deixar de ser favela"*.

Assim, no presente artigo procuramos explicitar e debater alguns nuances dessa *nova* ordem urbanística proposta (ou imposta?) pelo Estado às favelas cariocas, desvendando o seu *modus operandi*. Buscamos, ainda, fazer uma análise de conteúdo dessa política regulatória, evidenciando o papel desempenhado pelo Estado, os instrumentos por este empregados na gestão e planejamento das favelas, as tensões latentes entre Estado e moradores de favelas, e os espaços e formas de participação que aquele admite a estes.

Nessa análise, transparece nossa perspectiva a respeito do conceito de *justiça territorial*. Buscamos interpelar as políticas oficiais em curso ao longo de quase duas décadas, refletindo a respeito da legislação urbanística e dos demais instrumentos dos quais essas políticas têm lançado mão, indagando a respeito de seu maior ou menor caráter emancipatório e fomentador daquilo que, desde a obra de Habermas, tem sido definido como *espaço público*.

Assim, a questão-problema do presente artigo consiste em indagarmos até que ponto as políticas de urbanização e regularização de favelas têm contribuído para o estabelecimento de um Estado Democrático no qual os moradores de favelas tenham reconhecida a sua condição de cidadãos. Ou seja, de partes integrantes da cidade, de agentes legítimos no seio desta, e de sujeitos de políticas públicas que não somente lhes garantam e propiciem o usufruto dos benefícios da urbanização, mas que, sobretudo, apontem na direção de sua emancipação.

1. A REGULAÇÃO ESTATAL DAS FAVELAS EMERGENTES NO POSFÁCIO DA URBANIZAÇÃO

No Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro de 1992, preconizou-se uma política para favelas baseada no trinômio inseparável composto por urbanização, regularização fundiária e regularização urbanística (por vezes, também denominada de *regularização administrativa*). Com esse trinômio, buscava-se a realização de políticas urbanas e, especialmente, de intervenções em favelas com o caráter de investimento público. O objetivo era a consolidação e qualificação da moradia e de seu entorno. Tais intervenções, conforme o mesmo Plano, corroborado pelo Estatuto da Cidade, adquiriram caráter juridicamente obrigatório para os governantes, especialmente em nível municipal.

No mesmo ano de 1992, ocorreu a eleição do prefeito César Maia (então filiado ao PMDB), após acirradíssima disputa no segundo turno. Na ocasião, César Maia venceu Benedita da Silva (do PT), candidata originária dos movimentos associativos em favelas e que aí possuía grande penetração política. Assim, conjugadas as determinações da ordem legal com as necessidades de legitimação política, a Prefeitura do Rio de Janeiro se apressou em lançar o Programa Favela-Bairro, que, segundo diversas vozes, representa uma iniciativa de urbanização de favelas muito mais ambiciosa do que qualquer outra realizada até hoje na cidade do Rio de Janeiro – certamente – e no continente latino-americano – provavelmente (cf. SILVA, 2002, p. 231; GONÇALVES, 2006, p. 16).

Esse programa, que veio se desenhando desde 1993,¹ originou-se de convênio firmado em 1995 entre a municipalidade carioca e o Banco

1 Ano em que foi criado o Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares (GEAP), por meio do Decreto nº 12.205, de 13 de agosto de 1993, com a finalidade de formular e acompanhar os programas especiais de urbanização e regularização fundiária de assentamentos populares (cf. art. 1º do citado Decreto).

Interamericano de Desenvolvimento (BID), “visando principalmente à urbanização, e, apenas complementarmente, à regularização urbanística e fundiária e ao desenvolvimento de programas de geração de emprego e renda” (COMPANS, 2003, p. 47), em favelas de dimensões entre 500 e 2.500 domicílios, o que representava um terço das favelas e 40% de sua população.²

O objetivo da legislação municipal que conferiu existência legal ao programa, na qual se destaca o Decreto nº 14.322, de 7 de novembro de 1995, é “complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade” (art. 2º, inciso I, do Decreto nº 14.322). O Favela-Bairro reforçou a ideia de que

as favelas constituem uma real possibilidade de moradia para uma grande parte da população da cidade, e teve a ambição de estabelecer uma intervenção articulada sobre o concurso de vários organismos públicos, rompendo com a lógica de intervenções pontuais de outrora (GONÇALVES, 2006, p. 16).

Trata-se de um programa que institucionalizou a urbanização de favelas na administração da cidade do Rio de Janeiro por meio de diferentes programas de origem municipal, estadual e federal, dirigidos a favelas dos mais diversos portes, em praticamente todas as regiões da cidade.³ Somente no âmbito do Favela-Bairro, ocorreram intervenções em 143 favelas de

2 Para as favelas menores ou maiores do que essas, desenvolveram-se, respectivamente, os programas *Bairrinho* e *Grandes Favelas* (PINHEIRO, 2008, p. 6-7).

3 Desde 2009, o programa municipal de urbanização de favelas passou a ser denominado *Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca*, que busca incorporar componentes não contemplados no Favela-Bairro, tais como: (1) intervenções no entorno da favela urbanizada, (2) melhorias nas condições das habitações (e não apenas na infraestrutura, equipamentos e serviços), além do (3) objetivo de alcançar todas as favelas da cidade (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 7).

porte médio com investimentos da ordem de US\$ 600 milhões entre 1995 e 2008, atendendo um conjunto de 556.000 moradores. Constituiu-se no carro-chefe da política habitacional da Prefeitura do Rio de Janeiro, como afirma o ex-Secretário Municipal de Urbanismo, Augusto Ivan Pinheiro (PINHEIRO, 2008, p. 6).

Após a fase inicial de projetos,⁴ as obras do Programa Favela-Bairro tiveram início em 1995, antes mesmo da assinatura do primeiro convênio com o BID, em 16 favelas distribuídas pelas cinco Áreas de Planejamento (APs) definidas no Plano Diretor. As primeiras obras foram inauguradas em fins de 1996, no auge da campanha para prefeito da cidade, quando o então Secretário de Urbanismo, Luiz Paulo Conde, candidato governista, foi eleito. Nesse mesmo ano, foram concebidos e instituídos oficialmente os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs), alocados nas favelas que recebiam as obras, então chamadas de “*novos bairros*”.⁵

Eles passaram a funcionar efetivamente a partir de 1997, quando a Lei nº 2.541, de 16 de abril de 1997, criou a Coordenação dos POUSOs. No caso do Rio de Janeiro, falar-se em regulação das favelas pelo Estado implica menção obrigatória à trajetória desses organismos, que constituem um dos mais relevantes legados deixados pela execução de obras de urbanização. A sua criação figura em lugar de destaque nas notícias relativas ao novo contrato da terceira fase do programa para o período 2011-2020 (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 14).

Os POUSOs foram criados com os objetivos de “orientar a execução de novas construções ou ampliações das existentes, bem como o uso dos equipamentos públicos implantados” e de “exercer fiscalização urbanística

4 Realizada por meio de concurso público que, em março de 1994, selecionou 15 propostas metodológicas e físico-espaciais para a urbanização de favelas apresentadas por escritórios e empresas privadas de arquitetura.

5 Os POUSOs foram instituídos pelo Decreto nº 15.259, de 14 de novembro de 1996.

e edílicia” (art. 1º do Decreto 15.259). A fiscalização a ser exercida pelos POUOS deverá “controlar a expansão das edificações (tanto horizontal, como verticalmente), de forma que os equipamentos implantados não se tornem insuficientes” (art. 2º, III do mesmo Decreto), evitando o que as autoridades municipais chamam de “refavelização” das áreas atendidas por projetos de urbanização, tal como teria acontecido nas favelas beneficiadas pelos projetos da Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (CODESCO) na década de 1960, procurando dar-se um destino melhor a elas, após a sua urbanização (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 12).

Esse ponto de vista parte do pressuposto, a nosso ver analiticamente discutível, de que, com as obras de urbanização, os locais que as receberam efetivamente deixaram de configurar como favelas. Do contrário, não haveria sentido falar-se em *refavelização*. Com efeito, o avanço dos programas de urbanização demanda uma avaliação mais qualificada dos seus impactos de modo a enfrentar a questão da nova configuração do espaço urbanizado, de suas relações com o tecido urbano onde se insere, esclarecendo, inclusive, se caberia cogitar-se de algo como o “desaparecimento” da favela enquanto tal.

Os POUOS constituem, ainda, o veículo de articulação das ações do município na favela, cabendo-lhes subsidiar os órgãos competentes para a elaboração da legislação edilícia a ser estabelecida para cada uma das áreas que receberam as obras de urbanização, o que foi concretizado no caso de 29 favelas, conforme a Tabela 1, *infra*. O Decreto de criação do POUO estabelece que as equipes de cada posto deverão ser compostas por profissionais de nível superior (um arquiteto ou engenheiro e um profissional da área social), além de agentes comunitários.

Tabela 1. Número de favelas cariocas com logradouros reconhecidos e legislação aprovada.

ANO	RECONHECIMENTO DE LOGRADOUROS	APROVAÇÃO DE LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO
2000	17	06
2001	Sem informação	07
2004	22	07
2005	29	15
2006	53	17
2007	Sem informação	19
2008	61 (total de 1.610 logradouros)	19
2009	Sem informação	23

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/educacao/pouso.html>. Acesso em 18 jul. 2022.

Embora o objetivo inicial da Prefeitura fosse instalar um POUSO em cada favela que tivesse recebido obras de urbanização, essa meta não pôde ser atingida. Isto em função do insuficiente quadro de funcionários e, também, dado que o universo a ser atendido compunha-se não somente das favelas que receberam obras do Programa Favela-Bairro, mas, também, aquelas dos programas Bairrinho, Grandes Favelas e PAC. Sem mencionar aquelas declaradas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) pelos Projetos de Estruturação Urbana (PEUs) e os loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos.

A fim de minorar essa carência, a Prefeitura planejou recorrer ao programa Arquiteto Social, estendendo-o a todas as AEIS não atendidas pelo POUSO (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 60), bem como à realização de convênios com entidades públicas ou privadas, responsáveis por instalar e manter um posto do POUSO. A segunda medida autorizou a SMU a

celebrar convênio com entidades, como associações de classe das áreas de arquitetura e urbanismo e instituições de ensino, ligadas ao planejamento urbano, a fim de agilizar os procedimentos administrativos necessários ao estabelecimento de normas de uso e ocupação do solo, e a promoção da regularidade urbanística e edilícia das edificações, sempre sob a supervisão da Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística (CRU).

Tabela 2. Quadro evolutivo da implementação dos POUÇOS.

ANO	Nº POUÇOS INSTALADOS	Nº FAVELAS ATENDIDAS
1997	11	11
1998	20	28
1999	Sem informação	37
2000	24	44
2005	29	60
2008	32*	61**

Fonte: SMU. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/educacao/pouso.html>. Acesso em 18 jul. 2022.

* Segundo dados da SMU, 17 POUÇOS (dentre os 32 implantados) atendem uma só favela. Os demais atendem a mais de uma, figurando como caso extremo um dos postos que atende a sete favelas.

** Segundo a SMU, essas favelas somam 58 mil domicílios e 250 mil moradores.

A respeito dela, coletamos o seguinte depoimento do presidente da Associação de Moradores do Alto Leblon, um dos bairros mais valorizados da cidade do Rio de Janeiro:

“Você não pode simplesmente retirar as pessoas de lá. Então o mínimo que pode ser feito é criar parâmetros e cuidar para que sejam fiscalizados. Como vamos ajudar a Prefeitura a manter um

POUSO na favela, com fiscais trabalhando diariamente na área, acredito que esta será a melhor solução para coibir os abusos”.⁶

Conforme dados da SMU, o fluxograma da instalação dos POUSOs se deu conforme as informações apresentadas na Tabela 2.

Os primeiros POUSOs foram inaugurados (festivamente, segundo os documentos oficiais) em 12 de junho de 1997. Em paralelo, diversos decretos municipais incorporaram oficialmente favelas recém-urbanizadas em parte dos bairros adjacentes, anunciando-se, ainda, propostas de legislação para essas áreas, que, segundo a Prefeitura,

já vinha sendo discutida com os moradores e que foi colocada à disposição da comunidade no POUSO local, para discussões e possíveis contribuições. Essa legislação foi aprovada em 24/02/2000 pelo Decreto 18.407, obtendo-se o habite-se das edificações a partir de 22/05/2000. Esse momento representa um divisor de águas na história da promoção da regularidade urbanística dos assentamentos de baixa renda, em virtude de ser a primeira área informal passada para a formalidade (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 40).

Em 2003, o programa POUSO foi transferido para a SMU (Decreto nº 22.982, de 04 de junho de 2003), e, assim, as competências da CRU foram ampliadas (Decreto nº 23.159, de 21 de julho de 2003), passando a abranger o planejamento, licenciamento e fiscalização de todas as AEIS. A Resolução SMU nº 576 (22 de dezembro de 2004) determinou que todos os processos em andamento nos Departamentos de Licenciamento e Fiscalização (DLF) relativos às AEIS fossem encaminhados à CRU, tendo em vista as competências a ela atribuídas.

Em seus documentos orientadores, o POUSO é concebido como um trabalho de transição entre a condição de favela e a condição de um novo

6 Cf. Natanael Damasceno, “Gabarito para favela causa polêmica em site: internautas criticam legalização do ilegal, enquanto outros vêem vantagem em decreto”, *Jornal O Globo*, 29 jul. 2009, p. 16.

bairro popular, justificando-se a sua existência enquanto ainda estivesse em curso o processo de integração à cidade,

mantendo-se na comunidade o tempo necessário para que se complete a transição da ex-favela à condição de bairro da cidade formal. Este tempo varia de uma área para outra, uma vez que as comunidades são heterogêneas. Quando se verifica que os órgãos públicos estão atendendo à área, fazendo os serviços de manutenção, e que o processo de regularização urbanística se encontra terminado, o POUSO pode retirar-se e seus funcionários serem transferidos para outra área a fim de promover a consolidação de um novo bairro. (...) Apesar de que há várias comunidades em estado de regularização urbanística bastante avançado, até a presente data ainda não foi possível a saída de nenhum POUSO das áreas atendidas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 18).

Afirma-se, também, que toda a legislação usada para a regularização de favelas foi elaborada com base naquela existente para a cidade. Como, por exemplo, a lei de reconhecimento de logradouros (Decreto nº 5.625/1985), o regulamento de parcelamento da terra (Decreto nº 3.800/1970) e as normas que criam procedimentos simplificados para aceitação de obras em edificações residenciais (Decretos nº 5.281/1985 e nº 9.218/1990).

A diretriz que a Prefeitura afirma utilizar para estabelecer as normas de uso e ocupação nas favelas recém-urbanizadas é de que “as AEIS, após a sua regularização, não se encontram congeladas para efeito de crescimento”, visão que é repudiada, uma vez que seria dotada de “imenso autoritarismo e profunda dose de irrealidade” (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 28).

Isso vem ao encontro da expectativa que parece ser comum, entre boa parte dos moradores das favelas, no sentido de disporem de alguma margem para ampliar seu imóvel verticalmente, seja como mecanismo de obtenção de ganhos imobiliários – mediante venda (de edificação já realizada ou do espaço aéreo existente sobre ela, popularmente conhecido

como *direito de laje*) ou mediante locação –, seja como mecanismo de acomodação dos interesses familiares. Por exemplo, receber um parente que queira migrar de outro estado, alocar um filho(a) que esteja prestes a se casar ou que não possua imóvel próprio, deixar imóveis para todos os seus filhos etc.

2. LEIS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

Editados entre 2000 e 2011, conforme a Tabela 3, *infra*, os primeiros 29 decretos baixados pela Prefeitura do Rio de Janeiro a fim de regular o uso e ocupação do solo em favelas são bastante simplificados, além de praticamente uniformes, apresentando variação em apenas quatro casos. Seus dispositivos esgotam-se nos seguintes itens:

- definir os limites da AEIS na qual a favela foi constituída;
- permitir, de maneira geral, o uso residencial e outros complementares a esse;
- proibir a comercialização e armazenagem de ferro velho, produtos inflamáveis (exceto tintas e vernizes), explosivos, gás liquefeito de petróleo, armas e munições;
- dispor regras abertas do tipo “são permitidos os usos e atividades complementares ao uso residencial, não poluentes e que não causem incômodo à vizinhança”, e “as edificações deverão apresentar

condições suficientes de higiene, segurança e habitabilidade, e respeitar o alinhamento”;⁷

- fixar número máximo de pavimentos das futuras edificações de acordo com os logradouros (já previamente aprovados em outro decreto) em que se encontrem, excetuando apenas aqueles imóveis localizados nas bordas da favela para os quais permanece aplicável a legislação do entorno;
- estipular um formulário específico para autorização de obras e concessão de habite-se às futuras edificações, dando a entender que todas elas passam a se submeter a licenciamento prévio;
- considerar regularizadas todas as edificações já existentes à data do decreto, a fim de permitir a concessão de habite-se e a sua averbação no registro imobiliário, essa última condicionada à conclusão da regularização fundiária;
- determinar a realização de campanhas elucidativas dos moradores, “a fim de esclarecer os parâmetros urbanísticos aos quais as edificações estarão submetidas para o licenciamento e regularização de obras novas”.

7 Na medida em que não estabelecem índices e parâmetros objetivos – com exceção do alinhamento, que é definido previamente em outro decreto –, tais regras, provavelmente, nenhum efeito terão. Isto porque não há como estabelecer fiscalização baseada nelas. Elas dizem respeito a matérias que são objeto de constantes queixas dos moradores de favelas, especialmente no que toca a distúrbios sonoros gerados por bares, igrejas, aparelhos de som domésticos, etc., bem como à segurança de construções vizinhas. Alguns desses parâmetros foram fixados, a *posteriori*, no Decreto nº 25.748, de 2005, que estabeleceu procedimentos para a legalização de edificações em áreas declaradas de especial interesse social, complementando as leis de uso e ocupação do solo das favelas.

Tabela 3. Quadro geral das leis de uso e ocupação do solo em favelas.

FAVELAS	BAIRRO	DECRETO DE USO E OCUPAÇÃO	DATA DA PUBLICAÇÃO
01- Fernão Cardin	Engenho de Dentro	nº 18.407	24/02/2000
02-Vila Clemente Ferreira			
03-Parque S. Sebastião	Caju	nº 19.348	27/12/2000
04-Ladeira dos Funcionários			
05-Três Pontes	Paciência	nº 19.349	27/12/2000
06-Parque Royal	Ilha do Governador	nº 19.350	27/12/2000
07-Quinta do Caju	Caju	nº 20.687	29/10/2001
08-Vila Benjamin Constant	Urca	nº 25.092	02/03/2005
09-Sossego	Madureira	nº 25.144	16/03/2005
10-Mata Machado	Alto da Boa Vista	nº 25.145	16/03/2005
11-Serrinha	Madureira	nº 25.146	16/03/2005
12-Parque Proletário do Dique	Jardim América	nº 25.777	16/09/2005

FAVELAS	BAIRRO	DECRETO DE USO E OCUPAÇÃO	DATA DA PUBLICAÇÃO
13-Morro Azul	Flamengo	nº 25.778	16/09/2005
14-Grota	Madureira	nº 25.947	10/11/2005
15-Canal das Tachas	Recreio dos Bandeirantes	nº 25.948	10/11/2005
16-Vila Santo Antônio	Ramos	nº 26.231	17/02/2006
17-Chácara de Del Castilho	Del Castilho	nº 26.629	09/06/2006
18-Morro da Fé	Vila da Penha	nº 28.143	04/07/2007
19-Rocinha	Rocinha	nº 28.341	21/08/2007
20-Vila Canoas / Pedra Bonita	São Conrado	nº 30.400 nº 33.645	09/01/2009 11/04/2011
21-Vila Pereira da Silva (Pereirão)	Laranjeiras	nº 30.609	15/04/2009
22-Santa Marta	Botafogo	nº 30.870	03/07/2009
23-Alemão, Manguinhos, Morro do Adeus, Cantagalo e Pavão-Pavãozinho (PAC FAVELAS)	Ramos, Bonsucesso, Copacabana, Ipanema	nº 30.875	07/07/2009

FAVELAS	BAIRRO	DECRETO DE USO E OCUPAÇÃO	DATA DA PUBLICAÇÃO
24-Chácara do Céu	Leblon	nº 30.911	27/07/2009
25-N. S. da Apresentação	Irajá	nº 31.287	29/10/2009
26-Morro da Cotia	Lins de Vasconcelos	nº 32.833	29/09/2010
27-Cantagalo	Ipanema	nº 33.015	05/11/2010
28-Morro do Vidigal	Vidigal	nº 33.352	10/01/2011
29-Pavão-Pavãozinho	Copacabana	nº 33.866	20/05/2011

Fonte: SMU; SABREN.

Uma das hipóteses elaboradas para analisar o caráter minimalista da legislação acima citada sustenta que isso se deve a uma redução excessiva dos padrões de qualidade urbanística fixados para essas regiões da cidade, desenvolvendo-se dois padrões de mínimos urbanísticos e, conseqüentemente, de cidadania. Um deles seria mais exigente e valeria para a chamada *cidade formal*. O outro seria de menor qualidade e valeria para as áreas segregadas do espaço urbano. Esse último padrão estaria sendo legitimado via intervenções de urbanização e regularização do Estado em favelas, colocando em xeque os princípios de equidade pretendido para orientar as políticas urbanas (CARDOSO, 2007, p. 236).

Numa outra hipótese (entrosada com a anterior), defende-se que a simplicidade da legislação urbanística para favelas, em contraste com aquela vigente nos bairros, é um fato relacionado aos processos desiguais de valorização do território que operam nas cidades. Assim, “a estruturação

do espaço das elites foi, durante todo o século, inscrita de forma cada vez mais minuciosa na legislação urbanística” (ROLNIK, 1997, p. 135). Há uma perfeita equivalência entre áreas mais valorizadas, com maiores investimentos urbanos, e as áreas mais reguladas – ou “ultrarreguladas” – da cidade, servindo essa legislação de consagração e sancionamento das formas de valorização dos espaços urbanos.

Desse modo, o fato de a legislação para favelas ter sido elaborada sob inspiração daquela vigente para os “bairros” somente reafirma o fato de que a legislação urbanística, de maneira geral, é elaborada em função das áreas mais valorizadas, razão pela qual ela tem aplicabilidade a uma parte extremamente minoritária da cidade⁸. Concentra-se numa pequena área a maior parte de suas zonas, subzonas e microzonas, muralhas legais criadas apenas para preservá-las das vizinhanças. Ao passo que as favelas e outros assentamentos de baixa renda correspondem a um mar de ZEIS, “que, de acordo com a atual lei de zoneamento, inclui tudo que sobrou”, onde “a terra pode se subdividir ao infinito; a condição é não ‘contaminar’ as vizinhanças” (ROLNIK, 1998, p. 170).

Esse mesmo caráter simplificado também é comumente encontrado nos contratos de compra e venda de imóveis celebrados entre os moradores de favelas. Em geral, pouco acrescentam em relação aos dispositivos mínimos necessários para essa espécie de contrato. Tal paralelismo sugere a hipótese de que, na regulação privada, esteja se reproduzindo a mesma dinâmica vigente na regulação estatal, tal como acima interpretada. Em outras palavras, a regulação tenderia a se tornar mais extensa, detalhada

8 No caso da cidade de São Paulo, essa parte é estimada pela Secretaria de Planejamento em aproximadamente 30% dela, resultado da exclusão do total das edificações daquelas localizadas em assentamentos irregulares (ROLNIK, 1997, p. 135-136).

e minuciosa quanto mais elevados os interesses econômicos envolvidos.⁹ Em outras palavras, o detalhamento da regulação representaria um índice privilegiado do aprofundamento dos processos de valorização na região a que se referem.¹⁰

Entre os decretos de uso e ocupação que apresentam alguma particularidade encontram-se aqueles relativos à Rocinha – uma favela que, historicamente, tem tido um tratamento diferenciado em relação às demais – e a outras três favelas – Vila Pereira da Silva, Santa Marta e Chácara do Céu. Todas essas quatro favelas encontram-se em bairros da zona sul da cidade – na Área de Planejamento 2 (AP 2), conforme os termos do Plano Diretor. Nas três últimas, as respectivas normas de uso e ocupação foram editadas em 2009 na gestão do prefeito Eduardo Paes, refletindo, portanto, um momento político-administrativo diferenciado em relação à primeira. Outro diferencial importante reside em que as favelas da Rocinha e de Santa Marta receberam iniciativas de reurbanização pelo governo estadual no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No caso da Rocinha, observamos que a sua respectiva regulamentação do uso e ocupação do solo, além dos itens acima arrolados, estabelece um zoneamento interno bem mais complexo do que em todos os outros casos. Nele são discriminadas 11 distintas subzonas nas quais se admitem cinco gabaritos diferenciados que oscilam entre um e cinco pavimentos, além de definição de uma área considerada *non aedificandi*, áreas não ocupáveis, área de ocupação restrita e áreas para as quais se preveem a remoção e reassentamento das moradias existentes, todas elas delimitadas nas plantas que figuram nos anexos do decreto.

9 É o que se observa, por exemplo, geralmente, nas "ultradetalhadas" convenções de condomínios urbanos de classe média e/ou alta.

10 A julgar pela comparação entre os casos-objeto de pesquisa de campo, a covariação acima aludida se revela verossímil.

A norma que estabelece a regularização de todas as edificações existentes, à data do decreto, é excepcionada no caso daquelas que se encontrem em locais impróprios ou que “não apresentarem a segurança e a estabilidade consideradas necessárias à sua legalização”. Trata-se de um dispositivo que, para seu cumprimento, exigiria que as edificações fossem efetivamente vistoriadas uma a uma a fim de definir o que pode ser regularizado. O decreto prevê, ainda, o cadastramento de todos os construtores atuantes nessa favela, bem como o desenvolvimento de programa especial com vistas à sua regularização e orientação técnica. Tal disposição não se repete nos demais decretos de uso e ocupação em favelas. Conforme nosso juízo, ela poderia constituir uma proposta comum a todas as favelas, definindo um dos aspectos da política estatal para elas.

Na audiência pública realizada na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro em 24 de setembro de 2007 (um mês após a edição do Decreto nº 28.341), o arquiteto Luis Carlos Toledo¹¹ afirmou existir uma grande defasagem entre o gabarito estabelecido no decreto e a realidade física da Rocinha. Também estimou que mais da metade dos imóveis dessa favela possuía padrões superiores aos fixados na norma, sugerindo que esta já teria nascido ultrapassada. Segundo ele, faltariam à Prefeitura informações suficientes sobre a área a fim de orientar a edição do decreto. Para tal, seria necessária a proposição de uma nova regulamentação do uso e ocupação do solo após a conclusão do levantamento que estava realizando. Entendia a medida de *congelamento* das edificações como algo crucial enquanto não fosse elaborada uma legislação apropriada para o local. Principalmente, após ter verificado a existência de construtores oportunistas que se

11 Arquiteto que, à época da referida audiência, realizava um extenso estudo de campo na Rocinha, que previa visitas a todos os imóveis dessa favela, a fim de produzir dados com vistas a um futuro plano de urbanização, pretendido pelo Governo do Estado, que, posteriormente, veio a se consolidar no chamado *PAC da Rocinha*.

apressavam em edificar para obter maior indenização em eventuais desapropriações.

Passando ao caso das três favelas normatizadas pela municipalidade em 2009, observa-se o assumido “retorno” da política de congelamento urbanístico explicitado em dispositivo presente em suas respectivas normas locais e vazado nos seguintes termos:

Fica proibida a construção de novas edificações de uso residencial multifamiliar, exceto as de iniciativa e responsabilidade do poder público e aquelas destinadas a reassentamento de população situada em áreas de risco e de preservação ambiental e em áreas objeto de projeto de urbanização da comunidade.

É possível discutir se, nos três casos em tela, estaria ocorrendo um *retorno* ou, antes, uma *explicitação* do aludido congelamento. Em primeiro lugar, porque o dispositivo acima reproduzido, conquanto inexistente nos decretos anteriores, poderia encontrar-se nas entrelinhas dos mesmos. Especialmente na medida em que estes, como ocorreu no caso da Rocinha, estabeleceram um gabarito legal equivalente – ou até mesmo inferior – àquele realmente existente para não dar espaço à realização regular de novas edificações – logo, vedando indiretamente a expansão da favela. Trata-se de um fato ainda pendente de devida apuração e de grande relevância científica e social.

Em segundo lugar, o dispositivo que regulariza “por atacado” as edificações já existentes ao tempo da edição da norma legal, presente nos decretos editados desde 2000, passou a ser relativizado nesses três últimos casos. Com exceção das edificações que possuírem mais pavimentos do que o limite máximo estabelecido para cada uma das favelas em questão. Tal dispositivo sugere ter sido estabelecido efetivamente um gabarito legal, inferior ao gabarito real, senão em toda a favela – hipótese que nos parece de gritante ausência de razoabilidade – mas, ao menos, em parte dela. Em outras palavras, tal regra visa a congelar o crescimento dessas favelas

e também reduzi-las, colocando na ilegalidade construções realizadas antes do advento da norma legal. Isto é algo passível de ser questionado juridicamente em face do princípio da irretroatividade das leis.

Por fim, destaca-se um ponto bastante particular aparente no caso da favela Chácara do Céu. O artigo 10 de seu respectivo decreto dispõe que “só poderão entrar materiais de construção, na Comunidade Chácara do Céu, mediante a autorização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente”. Tal dispositivo reforça as evidências anteriores, demonstrando o endurecimento das restrições edilícias do Direito estatal no período recente.

3. OS INSTRUMENTOS DE LEGITIMAÇÃO DAS NOVAS REGRAS URBANÍSTICAS

Uma das atribuições fundamentais dos POUSOs consiste em zelar pelo cumprimento das normas de uso dos espaços públicos e privados introduzidas pelo Estado em decorrência direta do processo de urbanização. Nesse momento, coloca-se o problema do grau de aceitação dessas novas regras por parte dos moradores de favelas.

Conforme o conjunto de documentos consultados a respeito da experiência dos POUSOs (por todos, citamos RIO DE JANEIRO, 2003; 2008), percebemos que a visão da Prefeitura, sinteticamente, seria a de que “a introdução de novas regras a serem respeitadas é um fato novo na vida desses moradores, como a aceitação de uma legislação urbanística e edilícia, o que precisa ser bem debatido para ser assimilado” (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 17).

O processo de introdução das normas legais estabelecidas pelo Estado é visto como um processo de assimilação de novos padrões de uso das áreas públicas e privadas, no qual deve ser promovida “uma consciência

nova em relação ao espaço urbano” (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 19). Tal consciência é entendida como mudança de percepção por parte dos moradores em relação ao espaço em que vivem e como necessária transformação da cultura local a fim de se definir uma nova ética e um novo código de conduta social. Assim, trata-se de abandonar aquelas normas costumeiramente adotadas pelos moradores, fruto de suas práticas estabelecidas, para assumir as normas estatais.

O POUSO é, talvez, o principal instrumento dessa mudança. Entre seus objetivos, está a alteração da orientação social do comportamento dos moradores através de um trabalho educativo. Assim, uma das dimensões do trabalho desse órgão, mais fortemente enfatizadas pelos servidores públicos entrevistados, que também comparece nos documentos oficiais da Prefeitura relativos aos programas de urbanização de favelas, consiste em um trabalho educativo, ou “*socioeducativo*”, tal como é chamado no discurso oficial, e que corresponde ao seu projeto de ação social.

Essa proposta educacional coloca-se de maneira crítica aos usos e costumes locais estabelecidos ao longo do processo de formação e consolidação da favela, preconizando o abandono dessas práticas e a adoção do padrão proposto pela Prefeitura. Para os agentes da SMU, trata-se de um processo longo, lento e que exige muita paciência. Em suma, um *mix* entre convencimento e negociação.

Nesse sentido, preconiza-se a mudança da visão que seria tradicionalmente imperante nas favelas, segundo a qual as áreas vazias existentes em seu interior a ninguém pertenceriam. Consequentemente, constituem aquilo que, na técnica jurídica, denomina-se *res nullius*, disponíveis para serem utilizadas “por quem primeiro se ocupar delas, ou de acordo com negociações feitas entre os vizinhos e os diversos grupos de poder da área” (depoimento da responsável pela CRU).

Os depoimentos dos agentes da SMU são convergentes no sentido de atribuir a origem de tal tipo de percepção a condicionamentos histórico-culturais. Em outras palavras, seriam decorrentes da trajetória de imensa parcela dos moradores de favelas para quem as experiências básicas de sociabilidade, suas próprias e de várias gerações de seu núcleo familiar teriam se desenvolvido nessa região:

“Os moradores dessas áreas não saíram da área formal para morar nessas áreas,¹² mas [são] pessoas que já estão na 2ª, 3ª ou 4ª geração de moradores de favela, são pessoas que nasceram e se criaram nessas áreas, seus pais também. A relação dessas pessoas com o espaço é muito diferente daquela existente numa área formal da cidade. Se tem uma área vazia ali ou uma filha que vai casar, eu construo ali uma casinha e boto ela. Eu converso com meus vizinhos, a Associação concorda, eu posso construir. Na verdade, são pequenos acordos ou negociações para permitir a construção. Na hora em que você transforma isso em cidade formal, essa relação com o espaço tem que mudar, porque o que é área vazia é espaço público, é espaço coletivo, é de todo mundo, não é mais área de ninguém em que eu posso me apropriar e passar a ser minha. Essa é a primeira questão que a gente tem que trabalhar muito com os moradores: o conceito de espaço público” (responsável pela Coordenadoria dos POUOS em 2009).

A fim de respaldar jurídica e politicamente essa diretriz da ação do poder público nas favelas, construiu-se no interior da Prefeitura um consenso em torno da tese de que

independente da regularidade fundiária das áreas ocupadas, as áreas de circulação e as utilizadas pela população são bens de domínio público por destinação, dispensando titulação formal para o conhecimento da dominialidade (RIO DE JANEIRO, 2003, p. 29).

O trabalho educativo se desenvolve por meio de conversas informais, reuniões de rua, panfletagens, convocações, feiras da cidadania, bem como através de ações de capacitação. São realizadas com o objetivo de

12 Em que pese essa afirmação, em nossa pesquisa de campo entrevistamos pessoas que se mudaram do “bairro” para a favela, por força, por exemplo, de união conjugal.

transformar as lideranças em agentes multiplicadores das ideias difundidas no trabalho socioeducativo, tornando-os capazes de transmitir todas as explicações sobre o trabalho da Prefeitura aos seus vizinhos. Nas reuniões, é realizada a eleição de representantes de rua, isto é, moradores que se dispõem voluntariamente a colaborar com o POUSO no trabalho de conscientização da comunidade. Assim, uma vez verificada a existência de construção irregular – o que se procura detectar logo no início da obra –, é feita uma convocação do morador-construtor para comparecimento ao POUSO. Nessa visita, recebe orientação do técnico desse órgão quanto ao seu caso específico e quanto às possibilidades de regularização de sua obra, seja por via da adequação aos parâmetros estabelecidos, seja por via da demolição.

Nessa conversa, procura-se persuadir o morador a paralisar a obra sob o argumento de que, diferentemente do passado, o local possui novas regras a cumprir e, portanto, que o espaço deve ser respeitado. Esse conjunto de atividades define a metodologia de caráter participativo, tal como concebida pela Prefeitura, que permearia todo o trabalho do POUSO. Assim, a proposta da Prefeitura seria a de que a introdução das novas regras se faça principalmente pelo convencimento, não se baseando na imposição pura e simples das novas normas, e na ameaça resultante da aplicação de sanções legais.

No entanto, o recurso às chamadas “ações exemplares” não está excluído, sobretudo em vista do advento da política do “Choque de Ordem” e da explícita retomada das remoções ocorridas a partir de 2009. Muito embora haja consciência dos desgastes na relação entre determinada favela e a Prefeitura provocados pelas operações de demolição, acredita-se que a sua realização, em alguns casos, confere maior credibilidade ao trabalho do POUSO (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 31).

4. CONCLUSÕES, REFLEXÕES SOBRE OS RESULTADOS E PROPOSTAS AO DEBATE: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA EFICÁCIA E DA LEGITIMIDADE DA IMPLANTAÇÃO DA NOVA ORDEM URBANÍSTICA NAS FAVELAS

Nos documentos oficiais consultados, encontramos uma série de referências indicando que os moradores aceitariam paralisar obras irregulares e pagar as multas aplicadas; de que, em geral, consegue-se que o morador desista da obra, apresentando, na maior parte das vezes, um projeto de legalização, sendo raros os casos de desobediência. Afirma-se, ainda, que, logo na extração do primeiro auto de infração, o morador efetue o pagamento e já busque adaptar sua obra às exigências da legislação, sendo alto o índice de pagamento das multas, o que demonstraria o efetivo interesse na legalização das construções. Em suma, os documentos oficiais transmitem a percepção de uma atitude positiva dos moradores de favelas com relação às novas normas, assimilando que o espaço público deve ser respeitado e entendendo a importância em colaborar com as regras introduzidas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 31, 70 e 73).

No entanto, outros dados presentes nos referidos documentos – além de depoimentos dos moradores de favela – apontam caminhos numa direção diversa daquela apontada no parágrafo acima. É o que ocorre, por exemplo, nas referências às reações das Associações de Moradores diante das propostas de formação de lideranças comunitárias pelo POUZO. Tais reações seriam, em geral, negativas em virtude de a Prefeitura estar tentando implantar uma nova forma de representação na favela, fazendo com que as associações se sintam ameaçadas. Muito embora se afirme que tal reação seria uma “atitude equivocada” (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 32), a proposta de articulação de lideranças, via POUZO, bem

como a avaliação expressa nos documentos oficiais sobre o trabalho das associações, parecem demonstrar que as preocupações dos diretores das associações não são infundadas.

Nesse sentido, encontramos nos documentos oficiais referências à baixa participação nas associações e ao fato de que essas, por vezes, autorizam obras irregulares, prejudicando a parceria com o POUSO. Diante disso, afirma-se que seria necessária uma reestruturação da função das associações em consonância com a nova realidade trazida pela urbanização das favelas a fim de que compreendessem o processo de mudança em ocorrência.

Acrescenta-se, ainda, que o trabalho comunitário do POUSO é no sentido de estimular a reformulação do movimento associativista para estimular o exercício da cidadania em seu real sentido, rompendo com a estrutura clientelista a que estaria tradicionalmente atrelado (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 32 e 71). A crítica prossegue, sustentando que a função cartorial da associação estaria se esvaindo em função da paulatina conscientização dos moradores a respeito da transformação em curso da favela em bairro. Uma evidência invocada a respeito disso seria a transição na realização de contratos de compra de imóveis em favelas, feita em cartórios de notas e não mais na associação, a fim de não se pagar a percentagem de venda cobrada por essa (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 33).

Se, de um lado, devemos reconhecer que os fatos acima invocados são, em parte, verdadeiros, de outro, parece que, no contexto fático e argumentativo em que se colocam, significam uma deslegitimação da Associação de Moradores perante o Estado e a própria comunidade que a constituiu. A tentativa de legitimação das normas urbanísticas estatais estaria, assim, ocorrendo em detrimento da organização clássica dos moradores de favelas. O Estado, que outrora fez das associações o mecanismo de reprodução da sua autoridade nas favelas, agora estaria ensaiando descartá-las, alijando-as do campo político das favelas.

Ao longo da reflexão da Prefeitura sobre o trabalho dos POUSOs (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 27 e 73), sustenta-se a hipótese de que haveria uma correlação direta e positiva entre o avanço da regularização urbanística e as iniciativas dos moradores de investir em melhorias em suas casas. Bem como de que haveria idêntica correlação entre aquela primeira variável e a rejeição dos moradores a um eventual retorno à irregularidade. Tais hipóteses nos parecem bastante simplificadoras, não considerando outras variáveis intervenientes na explicação dos fenômenos em causa. Como, por exemplo, a capitalização das melhorias urbanísticas no valor do imóvel e a ampliação das possibilidades de acesso ao crédito, no período recente. Além do fato de que tais investimentos já ocorriam antes e independentemente da regularização. Em razão dos equívocos contidos nessas correlações, os casos que não confirmam a hipótese são vistos como exceções e distorções a serem combatidas com a autoridade do Estado:

Quando há casos de exceção, relativos a construções irregulares, em que o morador se recusa a colaborar com a coletividade, alegando razões como: 'aqui sempre foi favela e vai continuar sendo, sempre construímos assim', uma atuação eficaz do Controle Urbano iria ajudar muito, através de ações exemplares de demolição. Nas vezes em que houve alguma ação de demolição, tornou-se mais claro para todos que as regras mudaram, reafirmando uma nova postura em relação ao espaço urbano. Portanto, a maioria aprova a ação de demolição (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 70).

A transcrição acima também evidencia que a eficácia dos instrumentos de controle e de "aceitação" das novas regras pelos moradores de favela não é tão pacífica quanto querem fazer crer algumas afirmações contidas nos documentos consultados.

Na verdade, aparentemente, o discurso apresentado nos documentos aludidos, em primeiro lugar, é estruturado a despeito das evidências empíricas disponíveis. Por exemplo, parece-nos discutível a afirmação

de que a maioria dos moradores de favelas aprova as operações de demolição; muito embora esses, em muitos casos, mostrem-se críticos às construções irregulares, condenando-as moralmente, isso não se desdobra automaticamente no apoio às demolições. Isso por força de uma série de variáveis relativas, por exemplo, às redes de relações pessoais estabelecidas no local, as quais sugerem existir uma considerável distância entre uma e outra.

Em segundo lugar, e mais importante que tudo, a fala oficial revela uma preocupante minimização e/ou subestimação dos conflitos latentes à implantação de normas urbanísticas pelo Estado nas favelas. Simplesmente não se reconhece um conflito que, à vista de nossa pesquisa empírica e daquelas realizadas por outros pesquisadores, parece-nos ser absolutamente real, constituindo um dos maiores desafios que as políticas contemporâneas para favelas devem consciente e coerentemente enfrentar. A negativa e/ou a não consciência e/ou a não aceitação desse componente do real, com o qual se deve lidar, somente pode produzir ações que tanto não atingirão os objetivos almejados, quanto não serão adequadamente avaliadas, tornando as soluções cada vez mais complexas e cada vez menos viáveis. Isso sem falar que tal postura pode revelar a sobrevivência subliminar de perspectivas autoritárias das políticas para favelas, assaz presentes historicamente, o que constituiria a mais grave das preocupações.

A dificuldade em lidar com as complexidades reais da relação entre Estado e favelas exhibe-se, também, em outros pontos do discurso oficial. A proposta “educacional”, ou “socioeducacional”, parece-nos flagrantemente etnocêntrica, preconizando uma reforma cultural dos favelados realizada “de fora para dentro”. Nas palavras de Victor Valla, nos processos de educação popular, “não faltam os que querem apontar o caminho ‘correto’ para as classes populares” (*apud* OZÓRIO, 2005, p. 131).

Em outros termos, a relação pedagógica aqui proposta é de “mão única” e, nela, os papéis dos agentes envolvidos estão prévia e imutavelmente definidos: ao Estado cabe elaborar as novas regras e explicá-las aos favelados; a estes cabe assimilá-las. Não se abre espaço para a negociação e até mesmo para a contestação, legítimas no sistema democrático, que deve ser capaz de constituir foros e instituições capazes de absorvê-las e processá-las. Coloca-se para os “educandos” somente a possibilidade de aceitar tais regras, uma vez que elas se apresentam como a única alternativa de constituição da ordem local, ou então se submeterem às sanções e ao poder de império do Estado. De fato, sabemos que outras e mais complexas alternativas se colocam, e com bastante frequência, como, por exemplo, a de se violarem as normas legais estabelecidas para o local, apostando na ineficácia da autoridade do Estado.

Tal proposta “educacional” nada deveria ao tradicional e sobejamente criticado modelo de *educação bancária*, dissecado amplamente por Paulo Freire (FREIRE, 2005). Assim como parece esconder formas sutis de subtração dos espaços públicos e comunicacionais, dos fóruns de negociação e de embate, dos quais devem emergir as normas estatais, conforme preconizam as concepções contemporâneas de Estado democrático, constituindo uma forma de atualização da chamada *violência simbólica*.

A grande dificuldade de aceitação das escolhas populares aparece na narrativa feita nos documentos oficiais a respeito do grande número de contratos assinados por moradores de favelas junto à CEF no âmbito do programa CREDMAC. As autoridades municipais se queixam de que a prioridade dos moradores recaiu sobre a realização de acréscimos à construção, e não sobre o emboço externo das mesmas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 37). A questão da aparência externa, que conferiria à favela uma paisagem não muito destacada da de seu entorno, não parece estar entre as prioridades dos moradores. Porém, isto constituiria

uma escolha ilegítima e passível de censura aos olhos das autoridades municipais.

Nossa interpretação a respeito da proposta *socioeducativa*, atrelada à imposição de novas normas urbanísticas estatais, parece ser reforçada com base nos dados e conclusões de outras pesquisas de campo realizadas em favelas que passaram por idêntico processo. Nessas pesquisas, verificou-se que, a fim de justificar a nova ordem urbanística que a Prefeitura deseja implantar na favela, os agentes comunitários envolvidos no trabalho procuram convencer os moradores a respeito de uma concepção de favela como “um lugar onde ninguém respeita o espaço de ninguém, com um monte de barracos juntos, ‘puxadinhos’, onde o morador não entende nada de espaço” (FREIRE, 2008, p. 101).

A pesquisadora aqui citada registra distintas reações dos moradores a esse processo de reeducação, que, em alguns casos, teve êxito, já que alguns moradores a recebiam sem externar críticas ou resistências, podendo constituir indicador da relativa incorporação do estereótipo negativo acima mencionado.

Em outros casos, o trabalho reeducativo era percebido como “uma forma autoritária de desapropriação dos usos cotidianos que faziam desses espaços” (FREIRE, 2008, p. 102), reagindo os moradores de maneira incomodada, elevando o tom de voz ou de maneira irônica. A pesquisadora conclui que, na verdade, o trabalho educativo proposto pela Prefeitura importava uma

tentativa de pôr à prova o sistema classificatório dos moradores, seduzindo-os a adotar os significados evocados pela Prefeitura, atividade que pode ou não ser bem-sucedida, uma vez que os nativos aqui não são passivos figurantes, mas negociadores fundamentais nessa ‘política do significado’ (FREIRE, 2008, p. 111).

Observamos que o trabalho educativo para o cumprimento das novas normas urbanísticas, da forma como se encontra concebido e estruturado, depende, lógica e politicamente, da adoção de um pressuposto ideológico estigmatizante a respeito da favela e de seus moradores, de um lado, e de uma concepção racional-formal de cidade, igualmente distorcida e idealizada, de outro. O trabalho proposto serve, pois, como mecanismo de difusão e aprofundamento desses pressupostos, o que representa algo acentuadamente paradoxal em se tratando de uma proposta que se apresenta como “educativa”. Em suma, a reeducação pretendida pela Prefeitura, concreta e objetivamente, representaria o esboço de um instrumento de dominação, relativamente sofisticado, a fim de vencer a resistência dos moradores de favela no sentido da *resignificação* dos espaços públicos e privados em áreas recém-urbanizadas.

Tal fato se torna mais grave à medida que os agentes envolvidos não demonstram ter uma percepção clara a respeito dos conflitos engendrados por esse e pelos demais instrumentos que vêm sendo aplicados à intervenção estatal nas favelas. Em vários momentos da trajetória da regulação das favelas, buscou-se instrumentalizar a educação, tendo em vista legitimar as intervenções em favelas.

De acordo com Valla (1986), já em 1941, uma comissão nomeada por Henrique Dodsworth, interventor federal no Distrito Federal no período do Estado Novo, para estudar a solução do problema das favelas, propunha “promover forte campanha de reeducação social entre os moradores das favelas, de modo a corrigir hábitos pessoais de uns e incentivar a escolha de melhor moradia” (p. 28).

A filosofia da reeducação e da ressocialização também pautaram a concepção dos *Parques Proletários*, nos quais ocorria a transmissão diária de lições morais, todas as noites, por parte do administrador, utilizando-se do sistema de alto falantes neles instalados (VALLA, 1986, p. 38-39). Tais

propostas pressupõem a culpa dos moradores de favela em relação à sua própria situação de moradia, justificando que sejam

coagidos e, com a crescente complexidade do problema, reeducados. As soluções não incluem a participação dos moradores. Afinal, eles já tinham participado, uma vez que foram eles que ‘criaram’ o problema. Daí a necessidade de soluções autoritárias (VALLA, 1986, p. 42).

O problema discutido nos parágrafos anteriores ganharia outros contornos, ou teria minimizadas as suas repercussões práticas negativas. Isto sob a hipótese de que o processo de construção e elaboração das novas normas fosse efetivamente participativo, baseado em consulta popular ampla e/ou resultante de negociações reais, estabelecidas entre Prefeitura e moradores de favelas. Em resumo, ele refletiria em alguma medida a situação comunicativa ideal a que alude Habermas, isto é, um contexto livre de dominação, no qual interagem atores sociais que visam a chegar ao entendimento mútuo por meio do consenso.

No entanto, não somente essa situação é extremamente difícil de configurar-se – dados os sujeitos envolvidos na relação que ora discutimos e o histórico da relação que mantiveram e mantêm entre si –, bem como concretamente há evidências empíricas que apontam na direção oposta a ela. Nos documentos consultados, fica nítido que a proposta de participação se restringe a aspectos adjetivos do processo de planejamento da favela, tais como identificar problemas de manutenção das obras realizadas, informar e prevenir depósitos irregulares de lixo, fiscalizar o uso correto da rede de esgoto e, até mesmo, providenciar a troca de lâmpadas queimadas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 29).

Ou seja, não encontramos nos documentos consultados e nos depoimentos dos agentes envolvidos qualquer notícia de experiência efetiva de planejamento participativo de favelas que se refira às decisões fundamentais sobre a organização atual e futura desses espaços. Qualquer

decisão que interfira no teor das regras que serão positivadas em lei, de modo a significar a corresponsabilidade dos moradores pelo destino do lugar em que vivem, ostentando uma aparência enganosa de processo participativo. Muito embora saibamos não ser simples a tarefa de realizar processos participativos consistentes e representativos – quer em favelas, quer em outros espaços – a experiência da política urbana da cidade do Rio de Janeiro parece se situar aquém de tentativas reais de realizá-la ou de construir uma alternativa aceitável a ela.

REFERÊNCIAS

- BAHIA, Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Regularização fundiária: para quem?** Salvador: Secretaria de Desenvolvimento Urbano, 2009.
- CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, Rio de Janeiro, n. 17, 1  semestre, p. 219-240, 2007.
- COMPANS, R. A regulariza o fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 41-53, jan. / abr., 2003.
- DAMASCENO, N. "Gabarito para favela causa pol mica em site: internautas criticam legaliza o do ilegal, enquanto outros v em vantagem em decreto", **Jornal O Globo**, 29 jul. 2009, p. 16.
- FREIRE, L. de L. Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados. **Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 95-114, out.-dez., 2008.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 45. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- GONÇALVES, R. S. A Política, O Direito e as Favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade – CIEC**, Universidade Estadual de Campinas, Departamento de História & Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, ano 1, n. 1, set. / dez., 2006. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635115>. Acesso em 30 ago. 2008.
- OZÓRIO, L. Os modos do Parque Royal fazer saúde: uma reflexão sobre saúde enquanto práxis. **Grifos**, Chapecó, n. 18, p. 127-144, jun., 2005.
- PINHEIRO, A. I. de F. Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro. **Cole o estudos cariocas**, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo, Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, Rio de Janeiro, Novembro, 2008, 10p.
- RIO DE JANEIRO (Cidade). Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Especial de Comunica o Social. **e-Solo: os caminhos da regulariza o urbanística e fundiária na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003.

RIO DE JANEIRO (Cidade). 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.

RIO DE JANEIRO (Cidade). **Morar carioca**: Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2010.

ROLNIK, R. São Paulo, um século de regulação urbanística: para quem, para quê? **Cadernos IPPUR**, ano XI, n. 1 e 2, Rio de Janeiro, p. 131-162, 1997.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Para além da Lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: FERNANDES, E. (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p.169-202.

SILVA, L. A. M. da. A continuidade do "problema da favela". In: OLIVEIRA, L. L. (org.). **Cidade**: história e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 220-237.

VALLA, V. V. **Educação e favela**: Políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

O IMPACTO DA METODOLOGIA
NA EFETIVIDADE DO PROGRAMA
PAPEL PASSADO NO BAIRRO
BARCELOS, DA FAVELA DA
ROCINHA

ROBERTA BERNARDI ATHAYDE
CINTIA MARIZA DO AMARAL
MOREIRA

Roberta Bernardi Athayde é graduada em Direito, pós-graduada em Direito Imobiliário, especialista em Planejamento Urbano e mestranda MPGTRAC na Universidade Santa Úrsula.

Cintia Mariza do Amaral Moreira é doutora em Educação e em Artes Visuais, professora dos cursos de Arquitetura e de Mestrado Profissional em Gestão do Trabalho para a Qualidade do Ambiente Construído MPGTQAC na Universidade Santa Úrsula.

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é uma das diretrizes da política urbana estabelecida no Estatuto da Cidade (Lei no 10.257/2001). Ela visa à segurança jurídica da posse, a garantia do direito social à moradia e a integração do assentamento informal à cidade.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, a regularização fundiária angariou maior apoio político. O objetivo do Ministério das Cidades era trabalhar o desenvolvimento da política urbana através da elaboração de propostas para a sua implementação. Dentre as propostas apresentadas para essa política urbana encontrava-se o programa Papel Passado, que foi coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos para apoiar estados, municípios, entidades da administração pública indireta e associações sem fins lucrativos atuantes em projetos de regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas. O programa apoiava também a transferência para as prefeituras e estados dos imóveis da União ocupados por população de baixa renda para que os entes pudessem efetuar a regularização da posse dos moradores residentes.

Prevendo início até dezembro de 2006, o programa Papel Passado determinou como meta a regularização fundiária de 1 milhão de domicílios em todo o país e a concessão de 400 mil títulos de propriedade. Como meio de agilizar a sua implementação, o programa buscou envolver entes públicos e privados, prefeituras e estados, apoiando entidades que já atuavam em processos de regularização fundiária. Entre as entidades apoiadas estavam organizações sem fins lucrativos e não governamentais (ONGs).

Conforme dados apurados pelo Ministério das Cidades, até abril de 2006 o programa já havia beneficiado 1.050.000 famílias em 26 estados, alcançando 220 municípios, abrangendo 1.394 assentamentos, e aprovado a concessão de títulos para 220 mil famílias.

A função do programa Papel Passado era incluir no Orçamento Geral da União (OGU) recursos para apoiar os programas de regularização fundiária municipais, estaduais, e ações desenvolvidas por ONGs e defensorias públicas. Além disso, também cuidava da transferência dos imóveis ocupados que pertenciam à União para prefeituras e estados com fins de regularização da posse aos moradores.

Nos anos de 2004 e 2005, foram destinados R\$ 15,5 milhões do OGU para municípios, estados e entidades da sociedade civil desenvolverem ações de regularização fundiária em 397 assentamentos (73 municípios em 21 estados). O orçamento de 2006 reservou o mesmo valor – isto é, R\$ 15,5 milhões – para a continuidade dessa linha de ação. Até abril de 2006, haviam sido beneficiadas 233.902 famílias com recursos do OGU.

O programa Papel Passado teve sua metodologia pautada pela Lei no 10.257/01 e restrita à abordagem jurídica do tema. Isto é, não prevendo inicialmente instrumentos extrajudiciais para a garantia da posse aos residentes em assentamentos informais. Os instrumentos jurídicos disponíveis para garantia da posse eram as ações declaratórias de usucapião para imóveis particulares e as concessões de uso: a especial, para fins de moradia, e a real de uso, para imóveis públicos. A ação declaratória de usucapião deve ser proposta obrigatoriamente por via judicial, apresentando um período de tramitação entre 15 e 20 anos. As concessões de uso são instrumentos jurídicos-administrativos outorgados pelo poder público.

A metodologia proposta pelo programa Papel Passado não estabelecia o modo pelo qual as ações propostas no judiciário seriam acompanhadas. A

indefinição de uma matriz de responsabilidades pelo acompanhamento dos processos gerou um impacto relevante para a efetividade da regularização fundiária executada dentro do programa. A observação desse impacto foi importante para a continuidade da política de regularização fundiária quando incorporada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, porque manteve em grande medida a metodologia aplicada no programa Papel Passado.

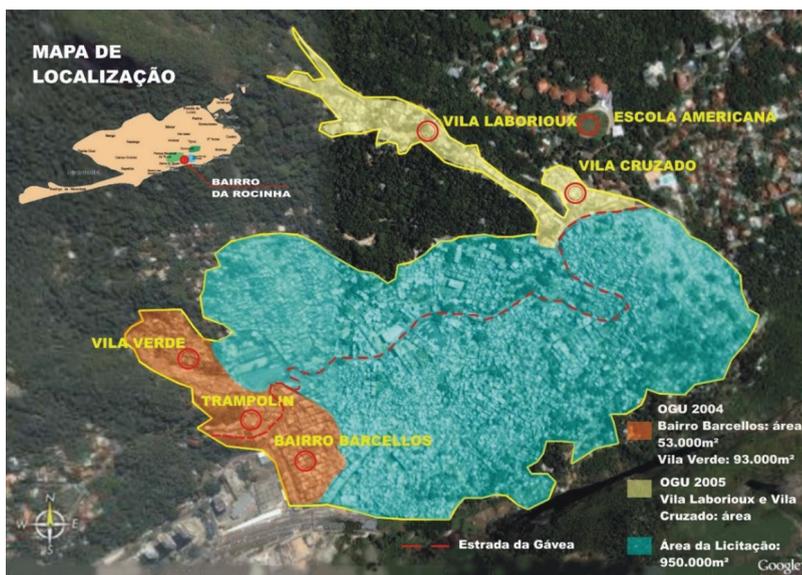
Com o intuito de se garantir a efetividade dos projetos de regularização fundiária, efetuou-se uma alteração na forma como o processo era executado, retirando-o da via judicial vigente na Lei no 10.257/01 e transferindo para o meio administrativo através da Lei no 11.977/09.

Considerando esse contexto, o objetivo do artigo foi analisar como ocorreu a mudança na forma de execução dos projetos de regularização fundiária de assentamentos precários a partir da experiência vivenciada no Bairro Barcellos, favela da Rocinha, na cidade do Rio de Janeiro. Esse projeto foi financiado pelo programa Papel Passado, com recurso do OGU de 2004, através do contrato de repasse entre a Fundação Centro de Defesa de Direitos Humanos (CDDH1) Bento Rubião e o Ministério das Cidades, contrato no 165154-34/2004.

A Figura 1 indica as áreas dos projetos de regularização fundiária executados pela Fundação CDDH Bento Rubião referente ao OGU em 2004, no Bairro Barcellos, e 2005, na Vila Laboriaux e Vila Cruzado.

1 A Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos é uma organização não governamental sem fins lucrativos que tem como missão institucional corroborar para redução da desigualdade social através de atendimento direto a grupos populacionais que têm seus direitos sociais violados, sejam étnico-racial, socioeconômico ou de gênero.

Figura 1. Área de ocupação da favela da Rocinha.



Fonte: Fundação CDDH Bento Rubião.

O artigo foi elaborado por meio de uma abordagem qualitativa. A escolha desse método levou em consideração a necessidade de explicar de maneira subjetiva (isto é, não quantificável) a mudança na forma de execução da política de regularização fundiária que, inicialmente restrita ao meio judicial, ao longo do processo foi efetivada com estratégias extrajudiciais. Para o andamento do processo de regularização fundiária, na prática, a adoção da metodologia inicial com adaptações graduais trazidas do diálogo com a instância judicial demonstrou ser efetiva. Além disso, a metodologia do projeto foi sendo adaptada a cada pequena inovação realizada ao longo do processo, reformulando o passo a passo de projetos posteriores. De certo modo, observou-se a migração de procedimentos antes judiciais para procedimentos executivos e administrativos na regularização fundiária.

Quanto à natureza da pesquisa, trata-se de uma investigação aplicada, pois teve como proposta discutir as soluções que foram implementadas com a finalidade de refletir os entraves à regularização fundiária. Assim sendo, o levantamento de dados ocorreu de forma exploratória, pautado na experiência vivenciada pela autora, Roberta Athayde, a época advogada da Fundação CDDH Bento Rubião. Ao longo do estudo, serão expostas as contribuições e discussões pertinentes a autores que discorreram sobre o tema proposto.

1. POSSE, PROPRIEDADE E MORADIA

Para a melhor compreensão da política de regularização fundiária, é necessário abordar conceitualmente os institutos do direito real: a posse e a propriedade. A noção de direito real tangencia as relações entre o homem e a coisa, bens móveis e imóveis, isto é: trata-se de um direito oponível a todos porque segue o rito formal para aquisição e registro. Sobre o conceito de posse, conforme mostra Albuquerque (2002, p. 4), durante a Revolução Industrial, “a posse da terra passou a ser entendida como reserva de capital e não como fonte de riqueza pelo trabalho”. Nesse momento, a terra passou a receber um valor econômico como garantia da reserva de capital. No entanto, o direito da posse, embora faça parte do capítulo do Direito das Coisas do Código Civil, não foi inserido no rol dos direitos reais, conforme artigo nº 1.225. Apesar disso, A política de regularização fundiária recepiona a garantia do direito à moradia constituída a partir do exercício do direito da posse:

...verdadeiro sentido do instituto da posse, ou seja, um instituto concebido independente da propriedade, capaz por si mesmo de responder às contingências sociais, tanto por ser evidente em seu conceito um elemento externo, a consciência social (ALBUQUERQUE, 2002, p. 13).

Já o direito real de propriedade se constitui com o registro do título aquisitivo no Registro de Imóveis, conforme o artigo nº 1.227 do Código Civil: “os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no cartório de registro de imóveis dos referidos títulos (Art. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.”

A formalização tem um procedimento, em geral, considerado custoso pela população residente nas áreas abrangidas pelos projetos de regularização fundiária. Isto porque são exigidas dos adquirentes de bens imóveis certidões cartorárias para comprovação de que o imóvel está livre e desimpedido de quaisquer ônus para escrituração posterior e registro no cartório de imóveis.

O caráter absoluto do direito real de propriedade foi transformado pela Constituição Federal de 1988, quando se passou a exigir que a propriedade cumpra a sua função social. A função social da propriedade permite tanto a garantia da individualização da propriedade privada como busca garantir a igualdade social. Assim, a propriedade deve cumprir a função social, não podendo ser meio de especulação imobiliária:

E aqui surge a concepção da função social da propriedade – outro princípio constitucional que rege a atividade econômica – e que aparece como complemento do estatuto constitucional da propriedade privada impondo a ela um conjunto de deveres, ao lado dos clássicos poderes antes mencionadas (DIDIER JUNIOR, 2008, p. 06).

O direito de propriedade é o único instituto jurídico que garante o direito social à moradia e a conseqüente permanência da população dos assentamentos informais na terra urbana. Com o advento da Lei nº 11.977/09, a regularização fundiária passa a estabelecer a titulação dos ocupantes de assentamentos precários como modo a garantir o direito social à moradia. Quando a regularização fundiária enfatiza o direito à

propriedade como única forma de garantia do direito de moradia, ela traz para a população de baixo poder econômico a obrigatoriedade da observância ao cumprimento do rito formal imposto por lei – ou seja, os residentes nessas áreas passam a ter obrigação de cumprir os atos formais para as transações imobiliárias, podendo levar ao retorno da informalidade, devido ao perfil socioeconômico da população em questão.

O direito à moradia não foi incluído originalmente na Constituinte de 1988, sendo apenas reconhecido como direito social no ano de 2000 através da Emenda Constitucional nº 26/2000, subordinado ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana:

inicialmente, ressaltamos que, quando da promulgação da atual Constituição Brasileira, o direito de moradia não constava do rol de direitos sociais do art. 6º, o que só veio acontecer por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Verificamos, assim, que o constituinte derivado entendeu por bem elevar a moradia ao patamar de direito constitucional, o que não é irrelevante, pois se a dignidade constitucional, como entendem alguns, embora não seja suficiente para que todos tenham moradia digna, pelo menos contribuirá para que a questão seja levada mais a sério (SOBRINHO, 2008, p. 26).

O direito à moradia está garantido no direito constitucional, mas não foi um ato de relevância para aplicação do direito. Em outras palavras, este não foi suficiente para sua exigibilidade, apesar de ter-se tentado trazer para o legislador infraconstitucional e para os operadores do direito o respeito ao direito à moradia (SOBRINHO, 2008). Contudo, parece evidente que o direito à moradia ainda carece de um maior respeito desejado pelos legisladores com sua inclusão na Constituição Federal.

Neste sentido, a moradia constitui uma necessidade básica do ser humano. Portanto, é importante que todo ser humano tenha um lugar para garantir seu descanso diário, espaço para alimentação e acomodar sua família. Esse lugar deve ser reconhecido e respeitado por todos. Na

Constituição Federal de 1988, a inviolabilidade da casa está garantida no artigo 5o, inciso XI.

1.1 O PAPEL DO MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi anterior à Constituinte de 1988, trazendo em sua origem a mudança de paradigma das remoções para a regularização dos assentamentos informais. A Lei no 6.766/79, que versa sobre o uso e ocupação do solo, pode ser considerada a primeira mudança do paradigma, porque propiciou uma reforma sobre a ocupação do solo urbano com os mecanismos para a regularização dos parcelamentos irregulares e/ou clandestinos:

A Lei Federal 6.766/79, aprovada em 1979, resulta da mobilização social e de mudanças políticas graduais, definindo um marco conceitual da função social da propriedade, visando regular o parcelamento do solo urbano nacionalmente, bem como fornecendo elementos para a regularização de assentamentos informais consolidados nas áreas urbanas (FERNANDES, 2010, p. 57).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana ganhou mais espaço no debate público durante o processo da Constituinte, entre os anos de 1987 e 1988, mobilizado pelo propósito da inclusão na Constituição do Direito à Cidade e da função social da propriedade. Desta forma, o Movimento contribuiu para a construção do Capítulo da Política Urbana, artigos nº 182 e nº 183 da Constituição Federal (GRAZIA, 2002).

Esse capítulo atendeu à Emenda Popular de Reforma Urbana que foi estruturada e ratificada por mais de 100 entidades e pessoas que faziam parte do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Na Emenda, constavam os seguintes princípios: autonomia do governo municipal;

gestão democrática das cidades; direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas (FERNANDES, 2010).

Após o processo da Constituinte, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana continuou atuando para aprovação da lei no 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta o Capítulo da Política Urbana.

O Estatuto da Cidade coloca para o poder público municipal a obrigação pela gestão da cidade, sendo ele o responsável por ordenar o desenvolvimento da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. De acordo com Fernandes, o “planejamento urbano com participação da comunidade” é um dos “princípios da estrutura política urbana definida no Estatuto da Cidade (e como tal não se trata de faculdade do Poder Público, mas sim de uma obrigação)” (FERNANDES, 2010, p. 66).

Assim, reforça-se a compreensão de que o respeito à participação comunitária para o planejamento da cidade é importante para um bom desenvolvimento das políticas urbanas. A regularização fundiária enquanto política urbana precisa do apoio das comunidades nas quais ocorrerá. Escutar as necessidades da comunidade é o primeiro passo para garantir o bom desempenho da política de regularização fundiária.

2. A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Com o processo de industrialização e a migração do campo para a cidade, os migrantes recém-chegados encontraram dificuldade para adquirir moradia pelos meios formais devido à sua vulnerabilidade econômica. Por esta razão, buscaram meios para garantir a sua habitação através de ocupações de terras particulares e públicas, com a autoconstrução da moradia. Deram origem assim aos assentamentos irregulares, às ocupações

em áreas de riscos e com materiais não adequados para construção (CARDOSO, 2016).

Diante deste cenário, a política de regularização fundiária entrou para o ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de minimizar a vulnerabilidade das ocupações irregulares, apresentando como medidas principais a garantia da segurança jurídica da posse e do direito à moradia.

A Lei no 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, levou a política da regularização fundiária para o âmbito jurídico uma vez que o seu objetivo final estava focado na titulação dos residentes em assentamentos irregulares. De acordo com esta Lei, para as áreas particulares a política deveria ser executada através das ações judiciais declaratórias de usucapião, e para as áreas públicas, por procedimentos administrativos através das concessões. Contudo, foi observada a necessidade de estender a política de regularização fundiária, incorporando as suas facetas urbanísticas e socioambientais.

Neste sentido, já se teve oportunidade de observar que a regularização fundiária plena de assentamentos precários no Brasil se apresenta sob diferentes facetas: a dominial- registral, que garante a segurança da posse ou o título de propriedade, através dos mais diversos instrumentos jurídicos; a urbanísticas, em razão da qual se garante uma legislações de uso e ocupação do solo própria, infraestrutura urbana, equipamentos coletivos, direito fundamental ao endereço, conexão com a cidade (mobilidade); e a socioambiental, de maneira que se garanta a manutenção das pessoas tituladas preferencialmente em seus locais de pertencimento, de forma integrada ao ambiente em que (sobre)vivem, devendo se caracterizar, finalmente, como sustentável, não apenas do ponto de vista ambiental, mas, também social (CORREIA, 2017, p. 183).

A regularização fundiária não deve se limitar à titulação do domínio, ao direito de propriedade, ou à segurança jurídica da posse, mas sim garantir o direito à moradia e promover a integração destas regiões à malha da cidade. Conforme Correia (2017, p. 184), “por isso, a regularização

fundiária de assentamento precário é mais do que titulação de domínio ou segurança de posse urbana, é, também, a integração da moradia à cidade”.

Ao longo do desenvolvimento da política de regularização fundiária, foram observados avanços e retrocessos na sua implementação. A Lei nº 6.766/1979 iniciou o processo de regularização fundiária com as diretrizes e providências para o parcelamento do solo. No entanto, com o advento do Estatuto da Cidade, a política de regularização fundiária passou para o âmbito do Poder Judiciário.

O programa Papel Passado, iniciado sob a égide do Estatuto da Cidade, e utilizando como metodologia a propositura de ações jurídico/administrativas objetivando a titulação, não alcançou em tempo hábil este objetivo. Percebeu-se a necessidade da integração da regularização fundiária com a regularização urbanística através de novos diplomas legais hábeis a atender o acesso ao direito à moradia de determinados grupos populacionais (LUFT, 2014).

Já a Lei nº 11.977/09 providenciou novos instrumentos urbanísticos e fundiários, conceituando a regularização fundiária no artigo 46:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009, p. 25).

Conceitualmente, a regularização fundiária atrela o direito à moradia ao direito à propriedade, visto que os ocupantes precisam ser titulados para obter a garantia do direito social à moradia. A Lei nº 11.977/09 inova quando retira a política de regularização fundiária da competência do Judiciário passando para forma extrajudicial com a competência da municipalidade.

3. O PROGRAMA PAPEL PASSADO E SUA APLICAÇÃO NA FAVELA DA ROCINHA

Dentre as atribuições do Ministério das Cidades, criado em 2003, destaca-se a atuação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, responsável pela criação e desenvolvimento do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários objetivando melhorar as condições de habitabilidade, dar segurança jurídica para a posse e integrar os assentamentos precários à malha urbana.

O programa Papel Passado constituía uma ação de apoio à regularização fundiária em áreas urbanas e foi o primeiro programa de regularização fundiária a contar com financiamento do Governo Federal. Esse programa construiu uma metodologia multidisciplinar abrangendo as áreas social, urbanística e jurídica, tendo como objetivo final a propositura das ações judiciais e/ou administrativas.

Na cidade do Rio de Janeiro, tal como mencionado na introdução, a Fundação CDDH Bento Rubião foi contratada para realizar a regularização fundiária do Bairro Barcellos, localizado na Rocinha. Ela ocorreu por meio de convênio com o Ministério das Cidades dentro do programa Papel Passado, que seguia uma metodologia em conformidade ao cronograma físico-financeiro:

O programa determina o cronograma físico-financeiro dividido em seis etapas: a primeira é a elaboração da metodologia do trabalho; a segunda é o trabalho técnico social dividido: elaboração de material didático, assembleia com a comunidade e acompanhamento do cadastramento a terceira etapa consiste no levantamento topográfico, a quarta consiste no cadastramento dos moradores, a quinta etapa é executada pela assistência jurídica e física responsável pela pesquisa fundiária, análise dos documentos dos moradores e elaboração das ações jurídicas ou administrativas e a sexta etapa é a regularização urbanística

responsável pela elaboração de AEIS (área de especial interesse social), legislação urbanística e reconhecimento dos logradouros (ATHAYDE, 2006, p.10).

A Fundação CDDH Bento Rubião, em seu procedimento, previu o acompanhamento das ações e entrega dos títulos, porém se encerrava com a propositura de ações judiciais e/ou administrativas, não havendo na metodologia adotada a definição de quem assumiria a responsabilidade do acompanhamento dos processos. Assim, a Fundação CDDH Bento Rubião já vislumbrava uma clara desconexão sobre como o programa foi concebido e a realidade da execução. Isto fica claro na confecção da cartilha distribuída no âmbito do projeto. Seguindo a metodologia do programa Papel Passado, a Fundação CDDH Bento Rubião criou essa mencionada cartilha com o objetivo de destacar a importância da regularização fundiária para o exercício da cidadania, a garantia do direito de propriedade e apresentação de sete passos para a implementação da regularização fundiária.²

A ausência de indicação para o acompanhamento das ações e dos responsáveis em dar continuidade ao projeto de regularização causou um impacto de relevância no programa Papel Passado. Entretanto, no ano de 2009 surgiu um novo diploma legal que mudou o meio de execução da política de regularização fundiária do judicial para o executivo/administrativo, sob a responsabilidade da municipalidade.

2 A cartilha era explicativa quanto à importância da regularização fundiária, iniciando pela assembleia, passando para topografia; em seguida, o cadastramento social com recolhimento dos documentos para a propositura das ações jurídico/administrativo, passando para a montagem dos processos, entrada das ações e finalizando com a entrega dos títulos.

3.1 SOBRE O BAIRRO BARCELLOS, NA ROCINHA

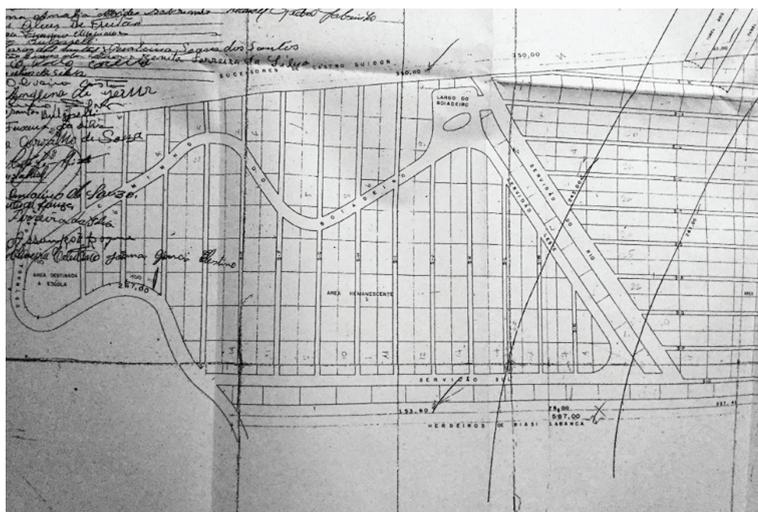
A Rocinha foi elevada a bairro em 18 de julho de 1993 através da Lei no 1.995/93. Atualmente, a Rocinha tem seus limites coincidentes com a XXVI Região Administrativa, que faz parte da Área de Planejamento 2 (Zona Sul e Grande Tijuca). Este bairro ocupa uma extensa área ao longo das vertentes dos morros Dois Irmãos e Laboriaux, entre os bairros da Gávea e São Conrado. Em 2001, a Rocinha foi declarada Área de Especial Interesse Social (AEIS), instrumento urbanístico que propiciou a regularização fundiária na cidade.

O Bairro Barcellos é originalmente uma área particular de 53 mil metros quadrados que pertencia à Companhia de Terrenos Christo Redentor. O imóvel foi adquirido por essa Companhia em 5 de março de 1890, localizado na Estrada da Gávea, lado ímpar, antigos números 3, 5 e 7, descrito conforme matrícula 97.790.

Em 1964, a Companhia iniciou a formação de um condomínio com venda das unidades mediante promessa de compra e venda em frações correspondentes a “X/2.000” (x sobre dois mil) registradas no 2o Serviço Registral de Imóveis, à margem da matrícula 97.790 (ver Figura 2). Na época, apesar dos adquirentes que quitaram suas promessas para receber as escrituras definitivas, ficavam impedidos de registrá-las porque não havia aprovação do projeto na Prefeitura do Rio de Janeiro.

Na pesquisa sobre a ocupação da área realizada pela Fundação CDDH Bento Rubião com os moradores, 32 famílias portavam escrituras definitivas outorgadas pela Companhia. Além disso, aproximadamente 70 famílias possuíam promessa de compra e venda – algumas com quitação e outras não –, enquanto a grande maioria possuía documento particular de posse. A dificuldade para aprovação do projeto urbanístico levou a Companhia de Terrenos Christo Redentor a desistir da legalização urbanística, deixando os promitentes compradores sem meios de regularizar suas aquisições.

Figura 2. Planta elaborada para formação do Condomínio do Bairro Barcellos.



Fonte: Fundação CDDH Bento Rubião, 2º Ofício de Imóveis do Rio de Janeiro.

3.2 O PROJETO ROCINHA MAIS LEGAL E SEUS ENTRADES

O contrato de convênio para execução do projeto Rocinha Mais Legal, no Bairro Barcellos, estimava a regularização de 1.600 famílias. De acordo com a metodologia determinada pelo programa, havia seis etapas a serem cumpridas no prazo de dois anos.

A primeira etapa era a apresentação da metodologia para o desenvolvimento do trabalho. A segunda etapa envolvia o trabalho social responsável pela mobilização da comunidade, com apresentação de material didático, assembleia inicial do trabalho e o acompanhamento do cadastramento social. A terceira etapa era o levantamento topográfico, consistindo na identificação do uso e ocupação do solo que subsidiava

a elaboração do projeto urbanístico referente à Planta de Arruamento e Loteamento (PAA/PAL). Na quarta etapa, foi realizado o cadastramento social dos moradores.

Já as últimas etapas se complementam entre si. Na quinta etapa, a área jurídica cuidava da realização da pesquisa fundiária e, em seguida, a análise da documentação entregue pelos moradores para elaboração das ações jurídicas e administrativas até a propositura das ações judiciais e administrativas. A área urbanística cuidava da elaboração do projeto de PAA/PAL e das plantas lotes para instrução dos processos. Na última etapa, o trabalho cuidava da elaboração da legislação urbanística que englobava a declaração da AEIS e do decreto de uso e ocupação do solo (com o reconhecimento de logradouro).

Os entraves para o cumprimento das etapas metodológicas do programa Papel Passado foram importantes para a modificação da forma de execução do trabalho de regularização fundiária na tentativa de alcançar a efetividade, que passaram a ser analisados.

Na quarta etapa, por exemplo, o cadastramento social esbarrou no entrave para adesão ao projeto de regularização fundiária. Na circunstância, o morador era convidado a realizar o cadastro social, juntando os documentos necessários para iniciar os processos, fossem judiciais, fossem administrativos. Dentre eles, destacam-se a apresentação do comprovante de renda para a garantia da gratuidade de justiça para os processos judiciais e a coleta de assinatura das procurações para os advogados responsáveis pela distribuição dos processos.

Durante a execução do projeto, percebeu-se uma dificuldade para a entrega de documentos por parte dos moradores, tendo como consequência a impossibilidade de complementação do cadastro social necessário para a montagem dos processos. Essa observação foi confirmada pelos

dados obtidos: das 2.263 unidades visitadas, 1.042 unidades iniciaram os cadastros e apenas 619 unidades entregaram documentos necessários.

Na sexta etapa, a regularização urbanística foi cumprida sem impacto em face de a Rocinha ter sido declarada como AEIS em 2001. Na legislação urbanística, a Lei no 1.995/1993 (que delimitou o bairro da Rocinha), em seu artigo 8o, evidencia a necessidade de uma legislação específica para uso e ocupação do solo, posteriormente regulamentado com o Decreto nº 28.341/2007.

O entrave de maior relevância na implementação do programa Papel Passado foi o acompanhamento das ações judiciais e/ou administrativas. O contrato de convênio encerrava a distribuição das ações judiciais e/ou administrativas. Após essa etapa, não havia definição de um responsável para acompanhamento das ações. No caso do projeto do Bairro Barcellos, a Fundação CDDH Bento Rubião assumiu essa responsabilidade de forma voluntária e sem a compensação sobre os custos decorrentes dessa atividade, o que, ao longo do tempo, se mostrou insustentável para a Fundação.

Durante o acompanhamento, novos entraves foram enfrentados. O adensamento populacional observado na forma da verticalização das edificações trouxe para a regularização fundiária a pessoa jurídica do condomínio, que ocorre quando existe sobre o imóvel o domínio de mais de uma pessoa. A formação do condomínio também impactou nas ações judiciais. O fato de haver edificação nas quais residiam moradores com cadastros completos e outros sem tais cadastros criou uma dificuldade jurídica processual levando a uma proatividade do Ministério Público. Este buscou uma interação maior com os advogados da Fundação para encontrar caminhos que evitassem a extinção do processo, devido à situação identificada.

Apesar de bem-sucedida em seu objetivo, a participação do Ministério Público não foi suficiente para evitar outro entrave relevante: as divergências nas sentenças judiciais. A inexistência de varas cíveis especializadas para julgar pedidos de regularização fundiária gerou sentenças divergentes para situações idênticas quanto à causa.

As distintas sentenças judiciais para a mesma causa impactaram de forma negativa os beneficiários do projeto Rocinha Mais Legal. Em destaque, as sentenças de duas ações de adjudicação compulsória: a 15a Vara Cível, que julgou procedente o pedido porque a autora cumpriu o determinado na lei para a expedição da carta de adjudicação com o conseqüente registro no Registro Geral de Imóveis (RGI). Entretanto, a sentença da 33o Vara Cível julgou improcedente o pedido para a ação de adjudicação compulsória, alegando que, mesmo com o cumprimento do que determina a lei, os autores deveriam comprovar a viabilidade jurídica do registro do imóvel, destacando na sentença a metragem ínfima de apenas 63,37m².

Continuando a análise das sentenças destacadas a seguir, reitera a falta de entendimento do juízo da 33a Vara Cível, apontando em sua sentença as condições desumanas atribuídas à população vivendo em ocupações irregulares. Por essa razão, argumenta que o Poder Judiciário não poderia chancelar tais ocupações. A seguir temos a sentença da 15a Vara Cível que julgou procedente o pedido.

Verificados os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo, bem como as condições para o legítimo exercício do direito de ação, passo a analisar o mérito. Os fatos relevantes são incontroversos. Os documentos comprovam que a parte autora era casada ao tempo da aquisição sob o regime de comunhão de bens, sendo todos os filhos comuns do casal, não havendo prejuízo em aceitá-la como sucessora. **Comprovada a aquisição em quitação de preço. Posto isso, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, com resolução do mérito, consoante o art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil, para ADJUDICAR o imóvel [...] e determino a expedição de carta de adjudicação para o RGI, para que registre o**

imóvel em nome desta autora, que é beneficiária da gratuidade de justiça, o que deve constar do ofício (15a VARA CÍVEL – PROCESSO 0123444-58.2006.8.19.0001).

E, então, a sentença da 33ª Vara Cível:

O imóvel habitado pelos autores, por sua própria dimensão afigura-se insalubre e não oferece condição mínima de segurança. Não se pode através da ação de usucapião pretender dar roupagem legal ao ilegalizável.(...) **O art. 182 e seus parágrafos da Constituição Federal atribui à municipalidade o dever de elaborar plano diretor, que constitui ‘instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana’, para assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes’, sendo certo que a propriedade somente cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais expressas no plano diretor. Em outras palavras, os artigos 182 e 183 da Constituição e as legislações infraconstitucionais disciplinam a ocupação do solo urbano colimando o bem estar de seus habitantes e o crescimento social ordenado e, assim, forçoso concluir que a chancela de ocupação de área inferior ao módulo mínimo estabelecido na legislação, sem viabilidade mínima de vivência digna, afronta a norma constitucional que protege a propriedade com vista na função social que ela deve exercer como garantidora de meio de afirmação do princípio maior da dignidade da pessoa humana. Em razão dos desacertos políticos e administrativos, hoje assistimos à desenfreada ocupação irregular de áreas, impondo aos seus ocupantes condições desumanas de sobrevivência, expostos ao contágio de doenças, à falta de privacidade, à falta de atendimento em geral. Vale lembrar recentemente a desapropriação de uma ruela na Favela da Rocinha, que importou na demolição de casas e prédios, tendo em vista que a distância entre as moradias era tão pequena que prejudicava a circulação de ar, favorecendo o crescimento da tuberculose, doença contagiosa; ou as incontáveis tragédias com desabamento de casas e prédios construídos sem qualquer fiscalização, em áreas superpopulosas, que levaram ao óbito dezenas de pessoas. **Definitivamente, o Poder Judiciário não pode chancelar tais ocupações.**[...] Pretendem obter os autores a adjudicação compulsória de lote situado na Favela da Rocinha, oriundo de desmembramento irregular, sem correta**

individualização do imóvel junto ao RGI, **com a ínfima metragem de 63,37 m²**. A adjudicação compulsória constitui-se no meio pelo qual o promitente comprador ou cessionário obtém judicialmente a outorga de escritura definitiva de compra e venda para o registro no RGI quando o promitente se recusa a fazê-lo. **Para tanto, deve o autor demonstrar a quitação do preço, a existência da promessa e cessão, mas também que há viabilidade jurídica do registro do imóvel.** Em outras palavras, o imóvel deve estar identificado, deve ter a metragem mínima estabelecida por lei para o local, não estar pendente de desmembramento(...) Diante do exposto, declaro extinto o processo sem resolução do mérito na forma do artigo 267, VI do CPC (33a VARA CÍVEL – PROCESSO 2006-0091532-43.2006.8019.0001).

O programa Papel Passado, com as ações em andamento, foi beneficiado com a Lei nº 11.977/2009, um então novo diploma legal para a regularização fundiária. Essa Lei alterou a forma de trabalhar a regularização fundiária retirando a obrigatoriedade da via judicial viabilizando o procedimento pela via extrajudicial. A consequência desta alteração foi a concentração das ações no município, eliminando virtualmente as sentenças divergentes.

Assim sendo, a municipalidade, através da Gerência de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Habitação (GRUF), assumiu em 2010 a regularização fundiária do Bairro Barcellos. A execução dessa segunda fase foi realizada em conjunto com a Corregedoria de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e com o Cartório de Registro de Imóveis competente, 2º Serviço Registral de Imóveis.

Uma das consequências dessa mudança foi o destravamento para aprovação do projeto de arruamento e loteamento (PAA/PAL), iniciado na execução da quarta etapa do programa Papel Passado, após a realização do levantamento topográfico sem nenhum avanço observado desde então. O projeto PAA/PAL foi aprovado no ano de 2010, mesmo ano quando a municipalidade assumiu a gestão dos projetos de regularização fundiária.

Novamente, após uma intervenção positiva, observa-se na sequência do projeto outro entrave para o registro do PAA/PAL. As promessas de compra e venda foram registradas à margem da matrícula do imóvel. Para que fosse realizado o registro do instrumento urbanístico, se fazia necessário o aceite por todos os promitentes compradores. O novo instrumento urbanístico, o auto de demarcação, que passou a integrar o ordenamento jurídico pela Lei no 11.977/2009, foi responsável pela superação desse entrave. Elaborado e aprovado no ano de 2012, o auto de demarcação foi averbado na matrícula após o cumprimento dos trâmites legais em 2013.

Superadas as etapas urbanísticas, entre os anos de 2014 e 2015 iniciou-se a titulação dos moradores. Das 3.917 unidades visitadas, somente 1.245 estavam habilitadas para o recebimento do Título de Legitimação da Posse. É perceptível que, passados 10 anos de execução de um processo de regularização fundiária, o entrave para adesão não foi superado porque o percentual atingido da área regularizada foi de 31%.

CONCLUSÃO

A política de regularização fundiária recebeu considerável relevância nos debates sobre a promoção de igualdade social, principalmente após a promulgação do Estatuto da Cidade. Tanto no meio acadêmico como nos movimentos sociais, é consensual a necessidade da redução da informalidade das ocupações irregulares com o reconhecimento do direito à moradia digna e a integração desta à malha da cidade.

Contudo, é necessário entender a mudança da informalidade para a formalidade. Ao longo das experiências vivenciadas por uma das autoras nos projetos de regularização fundiária, a adesão é um entrave ainda não superado, porque a condição socioeconômica dos moradores não permite

que eles assumam a formalidade da área regularizada. Falta para os projetos de regularização fundiária a integração de projetos sociais que abarquem temas como geração de trabalho e renda, patrimonial e socioambiental.

O avanço com possibilidade da execução do projeto pela via extrajudicial, apesar de apresentar claros benefícios, não foi suficiente para eliminar entraves ainda existentes com impactos significativos para efetividade dos projetos.

Faz-se necessário avançar nos estudos para o aperfeiçoamento das metodologias dos projetos de regularização fundiária uma vez que estes são financiados por recursos públicos escassos. Projetos de baixa eficiência, por vezes ineficazes, afetam de forma negativa toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. R. V. **Da Função Social da Posse e sua consequência frente à situação proprietária.** Rio de Janeiro: Lumén Juris, 2002.
- ATHAYDE, R. B. **Os Empecilhos para a regularização fundiária Sustentável.** 2006. Trabalho de conclusão de curso (pós-graduação lato sensu em planejamento urbano) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- BRASIL. **Lei no 10.257/2001, de 10 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Estatuto da Cidade que trata da Política Urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 9 ago. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 9 ago. 2022.
- CARDOSO, A. L. **Assentamentos Precários no Brasil:** Discutindo Conceitos. IPEA: Brasília, 2016.
- CORREIA, A. F. Direito da Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal: A conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei n.13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. **GEUERJ**, Rio de Janeiro, dez 2017. Disponível: doi10.12957//geouerj.2017.32061. Acesso em 18 nov. 2021.
- DIDIER JR, F. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. **Regras processuais no Código**, p. 17, 2008.
- FERNANDES, E. “O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística”. In: CARVALHO, C. S.; ROSSABACH, A. C. (orgs). **O Estatuto da Cidade Comentado.** São Paulo, Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- LUFT, R. M. **Regularização Fundiária urbana de interesse social:** a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês. 2014. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2014.
- SOBRINHO, L. H. **Direito de Moradia e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.** 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, 2008.

SOBRE AUTORES

ADAUTO LUCIO CARDOSO

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Arquiteto e Urbanista pela mesma universidade. É professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), pesquisador do Observatório das Metrôpoles, membro do Comitê Gestor do projeto CNPq/INCT Observatório das Metrôpoles "As Metrôpoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano", coordenador nacional do projeto "Direito à cidade e habitação" e do Grupo de Pesquisa Habitação e Cidade.

ALEX FERREIRA MAGALHÃES

Jurista. Professor Associado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ-IPPUR, 2010). Pós-Doutoramento no Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra (2018-2020). Credenciado desde 2011 no corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ-IPPUR). Docente do curso de Graduação em Gestão Pública (UFRJ-IPPUR). Pesquisador FAPERJ - Programa Jovem Cientista do Nosso Estado (2017-2020). Livros publicados: O Direito das Favelas (Letra Capital, 2013) e Sociologia do Direito: o pluralismo jurídico em Boaventura de Sousa Santos (Ed. UFRJ, 2014). Fundador e Diretor do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB).

ALICE NOHL

Advogada e Pesquisadora, Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Especialista em Direito Urbanístico pela PUC Minas, Pós-graduada em Gestão de Cidades pela Uninove-SP. Trabalhou em programas municipais e estaduais de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária urbana de interesse social. Participa do Grupo de Pesquisa "Habitação e Cidade" no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Possui experiência profissional em políticas públicas urbanas e habitacionais, atuando como consultora na área.

ALICE PINA

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2014) com intercâmbio universitário pela Universität der Künste de Berlim (2011-2012) e mestre em Urbanismo pelo PROURB/UFRJ (2017). Possui especialização em Política e Planejamento Urbano pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e é doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no mesmo Instituto. Participa da linha de pesquisa "Direito à Cidade e Habitação" da Rede Observatório das Metrôpoles. É professora substituta de arquitetura no Instituto Federal Fluminense (IFF) - campus avançado de Maricá.

ANTÔNIO AUGUSTO VERÍSSIMO

Arquiteto e Urbanista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), pós-graduado em Administração Pública pela EBAP/FGV. Foi funcionário público na Prefeitura do Rio de Janeiro onde ocupou, dentre outros, os cargos de Coordenador de Habitação e Assuntos Fundiários, Coordenador do Núcleo de Regularização de Loteamentos e Subsecretário de Habitação. Atuou na prefeitura de Niterói, como Subsecretário de Urbanismo, e de Maricá como Assessor Especial na Secretaria de Urbanismo e como coordenador de programa na ONU-Habitat. Atuou como professor convidado nas instituições Fundação Getúlio Vargas (FGV), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), UFRJ, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Lincoln Institute of Land Policy (LILP) e na UniverCidade/ Instituto de Pesquisas e Estudos Jurídicos (IPEJUR).

CINTIA MARIZA DO AMARAL MOREIRA

Graduada em design pela Escola Superior de Desenho Industrial (ESDI), na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1979). Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1986). Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2004). Doutora em História da Arte pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2015). Atualmente é professora da Universidade Santa Úrsula (USU) e atua na pesquisa, docência e extensão nos cursos de Mestrado MPGTQAC e de

Arquitetura e Urbanismo. Tem experiência nas áreas de: Artes, com ênfase em História da Arte; e de Educação. Tem trabalhos apresentados nas áreas em que atua. Líder do Projeto de Pesquisa: Ambiente Construído, Arquitetura, Arte e Design.

DIEGO PERAZZO

Graduando em Arquitetura e Urbanismo (2023) pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Técnico em Edificações pela FAETEC (2015) e atualmente pesquisador pelo LabLegal, onde estuda a Legislação de Uso e Ocupação do Solo. Fez parte do projeto de pesquisa do LabLegal "O que está em jogo no novo Código de Obras e Edificações Simplificado na cidade do Rio de Janeiro?" – 3º lugar em ciências sociais aplicadas na VIIª Semana de Desenvolvimento Acadêmico da UFF e foi um dos envolvidos na realização do minicurso e e publicação do livro "Introdução à Estética de Georg Lukács" pela editora 7Letras (2019), organizado pela Cristina Nacif e Ivan Zanatta.

FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA

Arquiteto e Urbanista, Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e membro do Laboratório Estado Trabalho Território e Natureza (ETTERN/IPPUR/UFRJ), onde desenvolve pesquisas sobre planos diretores municipais, planejamento em contexto de conflito social e grandes projetos urbanos. Foi Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PPGPUR/IPPUR/UFRJ (2016-2019), Conselheiro Titular do Conselho de Ensino para Graduados - CPEG/UFRJ (2019-2022) e Diretor da Associação Nacional de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - ANPUR (2015-2017). Trabalhou na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Ministério das Cidades e Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Atualmente é Diretor da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR (período 2021-2023).

CRISTINA LONTRA NACIF

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (1975), mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1992), mestrado em História Social da Cultura pela PUC-Rio (1998) e doutorado em Geografia pela UFRJ (2007). Pós-doutorado na UFJF sob a supervisão do Professor Ronaldo Vielmi Fortes, (2019) sobre a estética de Georg Lukács. É coordenadora do LabLegal da EAU-UFF e do Grupo de Estudos da Estética de Georg Lukács que é organizado em parceria com o GEPOC-UFF. Organizou em parceria com Ivan Zanatta os minicursos homônimos que resultaram na publicação dos Livros Introdução à Estética de Georg Lukács pela editora 7Letras em 2019 e Introdução à Ontologia de Georg Lukács pela editora Consequência.

FERNANDO CAVALLIERI

Sociólogo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), atua no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, onde trabalha desde 1981. No IPP elabora pesquisas, índices sociais e avaliações de projetos de urbanização de favelas. Membro das equipes de elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e de revisão do Plano Diretor. Participou da construção do primeiro Cadastro de Favelas da cidade (atual SABREN) nos anos 1980, na elaboração da política habitacional do Plano Diretor de 1992 e na coordenação do programa Favela-Bairro (1994-2000). Representou o IPP no Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (2009-2016). Publica artigos sobre a questão habitacional na cidade do Rio de Janeiro.

IVAN ZANATTA KAWAHARA

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (2012), especialização em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2018) e mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) (2018). Atualmente é doutorando do PPGAU-UFF, onde estuda o mercado imobiliário nas favelas do Rio de Janeiro, pesquisador do LabLegal da EAU-UFF e membro do Grupo de Estudos da Estética de Georg Lukács

e do GEPOC-UFF. Organizou em parceria com Cristina Nacif os minicur-
sos homônimos que resultaram na publicação dos Livros Introdução à
Estética de Georg Lukács pela editora 7Letras em 2019 e Introdução à
Ontologia de Georg Lukács pela editora Consequência.

LUCIANA ALENCAR XIMENES

Graduada em Arquitetura e Urbanismo (2013) pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Sociologia Urbana (2017) pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS/UERJ). Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), mestre pelo mesmo instituto (2018). Pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrôpoles. É bolsista do Programa Mestrado e Doutorado Bolsa Nota 10 da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

MARIA LAÍS PEREIRA DA SILVA

Socióloga, Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestre na área de Planejamento Urbano e Regional (COPPE/UFRJ), e Professora credenciada junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi professora associada do Departamento de Urbanismo dessa Escola, tendo exercido cargos administrativos além das atividades docentes. É autora dos livros "Os transportes coletivos no Rio de Janeiro: tensões e conflitos" (1992), e "Favelas cariocas.1930-1964" (2005), além de artigos e capítulos de livros sobre políticas e história da habitação popular. Desempenhou funções como pesquisadora e consultora. Como consultora e técnica, trabalhou no Instituto de Administração Municipal (IBAM) por cerca de 20 anos (1976-1997), onde teve oportunidade de desenvolver pesquisas e assessoria técnica em favelas e prefeituras, em especial no Estado do Rio de Janeiro.

PAULA VITÓRIA BEZERRA DE PAIVA

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo (2023) pela Universidade Federal Fluminense (UFF), foi pesquisadora pelo LabLegal por 3 anos de 2019 a 2022, onde estudou a Legislação de Uso e Ocupação do Solo. Fez parte do projeto de pesquisa do LabLegal “O que está em jogo no novo Código de Obras e Edificações Simplificado na cidade do Rio de Janeiro?” – 3º lugar em ciências sociais aplicadas na VIIª Semana de Desenvolvimento Acadêmico da UFF e atualmente faz estágio em uma gerenciadora de engenharia e arquitetura que realiza serviços de consultoria técnica, gerenciamento de projetos e fiscalização de obras atuando em todo território nacional.

RAFAEL SOARES GONÇALVES

Advogado e historiador. Doutor em História pela Universidade de Paris VII e pós-doutor em Antropologia pela EHESS. Professor associado do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, coordenador do Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS) e editor científico da Revista O Social em Questão. É Cientista do Nosso Estado pela FAPERJ e Pesquisador de Produtividade do CNPq (PQ-1D). Autor do livro Favelas do Rio de Janeiro. História e Direito (Editoras PUC-Rio e Pallas, 2013) e de artigos sobre história urbana com ênfase sobre a informalidade urbana e as favelas cariocas.

ROBERTA BERNARDI ATHAYDE

Advogada, especialista em planejamento urbano, pós-graduada em direito imobiliário e mestranda em Gestão do Trabalho para Qualidade do Ambiente Construído (MPGTQAC). Trabalha com direito urbanístico no desenvolvimento da política de regularização fundiária. Trabalhou na Fundação CDDH Bento Rubião na regularização fundiária da comunidade da Rocinha, depois atuando em empresas privadas prestou e presta serviço para Prefeitura do Rio de Janeiro nas áreas do Complexo de Mangueiras, Tijuquinha, Vila União da Paz, Morro da Babilônia, Parque Oswaldo Cruz, Fim do Mundo, Parque Unidos, Morro da Adeus, Vila Esperança, Complexo do São Carlos, Parque Alegria; Prefeitura de Niterói nas comunidades de Igreja do Caramujo e São José; Prefeitura de Cachoeira de Macacu, Prefeitura de Queimados.

ROSANE LOPES DE ARAUJO

Arquiteta Urbanista com graduação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (1987), especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano (2003) e mestrado em Planejamento Urbano e Regional (2005) pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Iniciou sua trajetória como servidora pública concursada pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro em 1990. Atuou na Secretaria Municipal de Urbanismo em áreas relacionadas ao planejamento urbano e à legislação de uso e ocupação do solo, especialmente o Plano Diretor e os planos urbanos. Participou de discussões e atividades relativas às Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) em conjunto com a Secretaria Municipal de Habitação, onde passou a atuar desde 2009 em trabalhos referentes à regularização urbanística e fundiária e ao planejamento e projetos em AEIS, como também aos empreendimentos habitacionais de interesse social.

ROSANGELA MARINA LUFT

Doutora em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito Público pela Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Bacharel e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). É professora adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), atuando no curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES) e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PPG-PUR). É coordenadora do grupo de pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDMobi) e pesquisadora do SERDEAUT-Universidade Paris 1.

Este livro dedica-se à relevante trajetória da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. Nele são consolidados resultados da pesquisa "Urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro: condicionantes políticas, institucionais e normativas" desenvolvida a partir de uma articulação em rede nacional que realizou o estudo e a análise comparada de trajetórias das políticas de urbanização em um conjunto de municípios brasileiros.

Na primeira parte do livro são analisados aspectos específicos da trajetória local da urbanização de favelas, desde suas origens, passando pelos momentos em que foram constituídas as estruturas políticas e institucionais que dariam bases sólidas a uma agenda permanente, chegando ao período em que essas ações ganharam maior escala e intensidade. Organizados em uma sequência histórica e analítica, os textos propõem uma reflexão sobre os diferentes ciclos de intervenções.

Já a segunda parte do livro é composta por um conjunto de textos de autores convidados, muitos deles interlocutores da pesquisa. Nela são tratados aspectos essenciais à reflexão proposta, como as mudanças e persistências nas formas de atuação do Estado, as contribuições das experiências pioneiras, a capacidade técnica engajada nesta agenda, o instrumento das Áreas de Especial Interesse Social e a regularização urbanística e fundiária enquanto componente das políticas de urbanização.

ISBN 978-85-7785-856-9



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

