

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

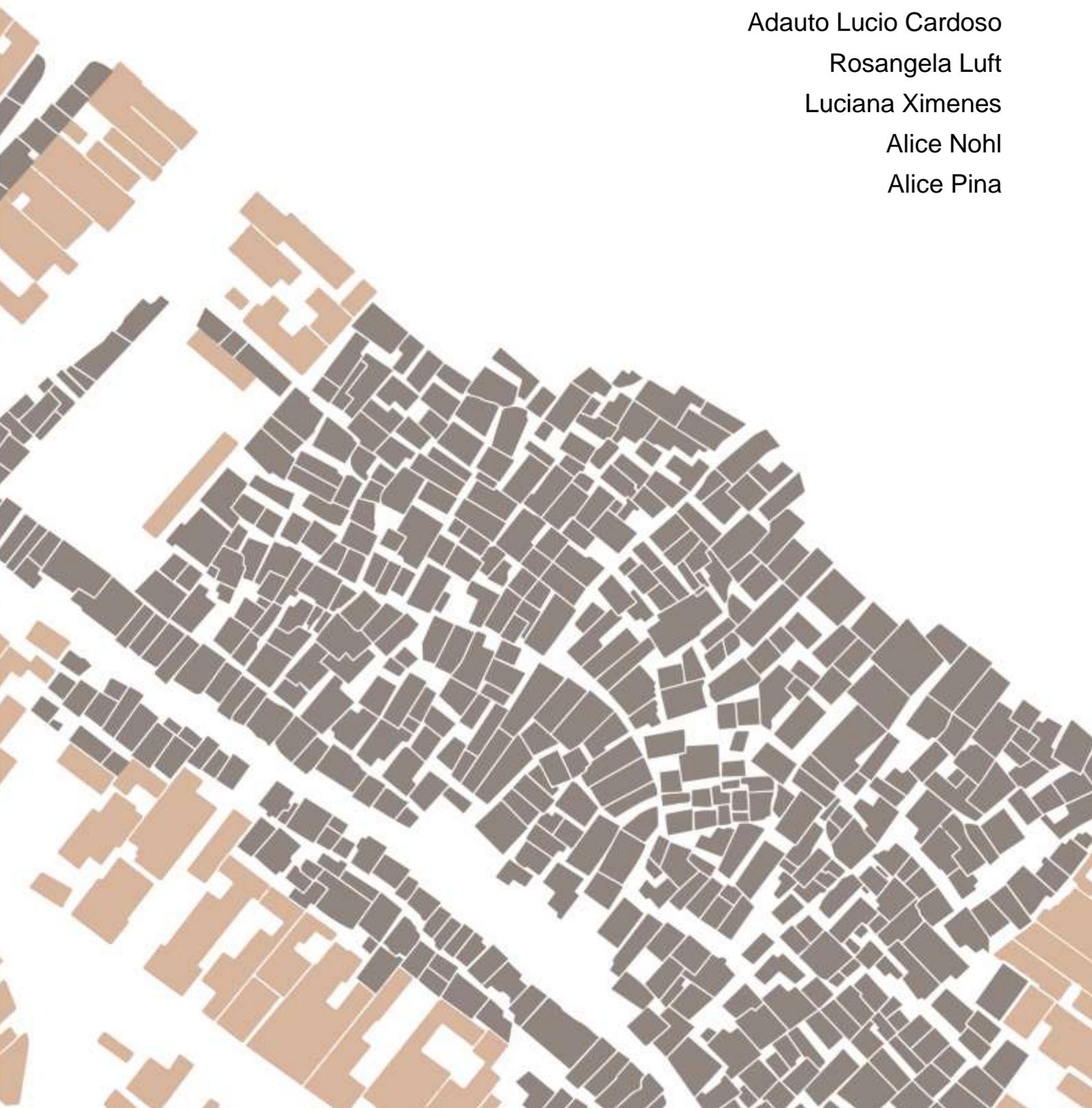
Adauto Lucio Cardoso

Rosangela Luft

Luciana Ximenes

Alice Nohl

Alice Pina



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES
NÚCLEO RIO DE JANEIRO
Grupo de Pesquisa Habitação e Cidade

Relatório Final

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
Abril de 2021

COORDENAÇÃO

Adauto Cardoso

Rosangela Luft

EQUIPE DE PESQUISA

Alice Nohl

Alice Pina

Luciana Ximenes

APOIO ADMINISTRATIVO

Karoline de Souza

ELABORAÇÃO DOS MAPAS

Jéssica Chaves

Luciana Ximenes

Nággila Frota

TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

Laura Redes

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	1
2. NOTAS SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	4
3. FAVELAS E POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: PANORAMA GERAL.....	6
4. OS ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	19
4.1 Conjuntura política	19
4.2 Políticas, programas e estrutura institucional.....	24
• 4.2.1 Governo Federal.....	24
• 4.2.2 Governo do Estado.....	26
• 4.2.3 Governo Municipal.....	32
4.3 Referências normativas	37
• 4.3.1 Zoneamento urbano e zoneamento inclusivo	37
• 4.3.2 A trajetória da criação das AEIS no Rio de Janeiro	45
4.4 Síntese do ciclo e pontos de inflexão.....	48
5. A ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: DA DÉCADA DE 1990 AO CICLO LULISTA.....	53
5.1 Conjuntura política	53
• 5.1.1 Escala nacional	53
• 5.1.2 O Rio de Janeiro.....	55
5.2 Políticas, Programas e Estruturas administrativas.....	59
• 5.2.1 Governo do Estado.....	59
• 5.2.2 Governo Municipal.....	59
5.3 Referências normativas	75
5.4 Síntese do ciclo e pontos de inflexão.....	85
6. A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO CICLO RECENTE.....	91
6.1 Conjuntura política	91
6.2 Estrutura Administrativa	97
• 6.2.1 Interação com as demais Secretarias Municipais.....	104
6.3 Políticas e/ou Programas.....	108
• 6.3.3 Bairro Maravilha	108
• 6.3.4 Morar Carioca.....	111
• 6.3.1 PAC Favelas.....	113
• Governo do Estado como agente promotor de urbanização de favelas cariocas no âmbito do PAC.....	117

- Regularização urbanística e fundiária nas favelas cariocas no âmbito do PAC Favelas 120
- 6.4 Referências normativas 127
- 6.5 Síntese do ciclo e pontos de inflexão 138
- REFERÊNCIAS 143
- APÊNDICES 148
- Apêndice 1: Quadro de entrevistas e consultas 148
- Apêndice 2: Mapas temáticos sobre AEIS no município do Rio de Janeiro 150
- Apêndice 3: Linha do tempo com a síntese dos períodos de análise 159
- Apêndice 4: Quadros de legislações consultadas 161

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Mapa indicativo das áreas definidas como AEIS na cidade do Rio de Janeiro ao longo do período em análise, classificadas quanto à sua origem.....	6
FIGURA 2: Localização das favelas e parques proletários no Rio de Janeiro em 1960. Fonte: Rodrigues, 2020:15, mapa construído a partir de Parisse (1969).....	12
FIGURA 3: Remoção na favela do Esqueleto. Fonte: Correio da Manhã, janeiro 1962.	14
FIGURA 4: Remoção na favela do Esqueleto. Fonte: Correio da Manhã, junho 1965.	14
FIGURA 5: Remoção no Parque Proletário da Gávea. Fonte: Correio da Manhã, outubro de 1970.	16
FIGURA 6: Favelados de Brás de Pina em manifestação em frente ao Palácio Laranjeiras. Fonte: Correio da Manhã, 4 de dezembro de 1964.	18
FIGURA 7: Projeto de parcelamento aprovado para o Morro do Timbau, favela da Maré, no âmbito do Programa PROMORAR (folha 1). Fonte: PCRJ.	46
FIGURA 8: Projeto de parcelamento aprovado para o Morro do Timbau, favela da Maré, no âmbito do Programa PROMORAR (folha 2). Fonte: PCRJ.	46
FIGURA 9: Linha do tempo do período que consiste nos antecedentes das políticas de urbanização de favelas (até 1990).	52
FIGURA 10: Mapa das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos do Rio de Janeiro com destaque para os maciços e mananciais, produzido pelo Iplan-RIO, na década de 1990.....	66
FIGURA 11: Mapa de indicação das áreas de intervenção do Programa Favela Bairro, com destaque para as AEIS instituídas no mesmo período.....	68
FIGURA 12: Mapa de identificação das AEIS criadas por meio da lei 2.120, decorrente dos loteamentos inscritos no NRL.....	78
FIGURA 13: Mapa indicativo das áreas definidas como AEIS por meio de Projeto de Estruturação Urbana (PEUs) de Campo Grande, Taquara, São Cristóvão e Vargens.	80
FIGURA 14: Linha do tempo do período que consiste na estruturação das políticas de urbanização de favelas (década de 1990 até o ciclo lulista).	90

FIGURA 15: Mapa de indicação das AEIS criadas no âmbito do Programa Bairro Maravilha, concentradas na Zona Oeste da cidade (AP5), sobrepostas às demais AEIS existentes.	111
FIGURA 16: Mapa das AEIS criadas por Leis Ordinárias com destaque para as favelas atendidas com intervenções do PAC.	115
FIGURA 17: Síntese das favelas atendidas pelo PAC e suas camadas de urbanização. Fonte: JAENISCH, XIMENES, 2019.	117
FIGURA 18: Mapa com destaque para as AEIS que contam com decretos de regulamentação de uso e ocupação do solo, sobrepostas às demais AEIS existentes.	133
FIGURA 19: Mapa de identificação das AEIS criadas a partir do Poder Legislativo e seus respectivos autores, sobrepostas às AEIS criadas pelo Poder Executivo.	135
FIGURA 20: Linha do tempo do ciclo recente (PAC e ciclo lulista).	142

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Remoção de favelas no Rio de Janeiro (1962-1974). Fonte: Machado da Silva (2020:215).	16
TABELA 2: Loteamentos ilegais – clandestinos e irregulares – por região administrativa, no município do rio de janeiro. Fonte: SMU (Cadastro de Loteamentos Irregulares e Clandestinos), 1991.	30
TABELA 3: Quadro síntese da capacidade institucional e capacidade normativa dos antecedentes das políticas de urbanização de favelas (até 1990).	51
TABELA 4: Índices do Programa Favela-Bairro (1ª etapa – 1994-2000). Fonte: IplanRio, SMH, Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ), Fase.	69
TABELA 5: Quadro síntese da capacidade institucional e capacidade normativa do período de estruturação das políticas de urbanização de favelas (década de 1990 até o ciclo lulista).	89
TABELA 6: Quadro síntese da capacidade institucional e capacidade normativa do ciclo recente (PAC e ciclo lulista)	141

1. APRESENTAÇÃO

A pesquisa que dá origem a este relatório tem como título “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”, e por meio dela pretende-se evidenciar e analisar a capacidade institucional e a estrutura jurídico-normativa para a execução de programas e projetos para urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro.

São objetivos específicos desta investigação:

- a) identificar as relações, continuidades e diferenças entre as políticas de intervenção em favelas e demais assentamentos precários antecedentes e as políticas executadas no ciclo recente na cidade do Rio de Janeiro;
- b) avaliar como se desenvolveu - progressivamente ou regressivamente - a capacidade institucional e de implementação das políticas municipais para intervenção em favelas e demais assentamentos precários;
- c) verificar a efetividade dos instrumentos de regularização fundiária;
- d) identificar as limitações e potencialidades da estrutura jurídica-normativa que deu suporte à política de intervenção em favelas.

A partir dessa abordagem geral, a pesquisa pretende aprofundar a discussão sobre a aplicação do instrumento das Áreas Especiais de Interesse Social na cidade do Rio de Janeiro. Considerando os potenciais deste instrumento urbanístico para a democratização do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda e para a garantia da segurança da posse, temos como objetivo caracterizar e avaliar as limitações e potencialidades deste instrumento como suporte à política e aos programas de intervenção em favelas na cidade do Rio de Janeiro, avançando na compreensão sobre sua aplicação e consolidação, tendo como foco especial de análise as obras de urbanização por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Dentre os impactos esperados, pretende-se contribuir com a avaliação dos programas e projetos de intervenção em assentamentos precários financiados pelo PAC.

A utilização de mecanismos legais para a implementação de políticas e programas habitacionais para a população de baixa renda tem como marco federal a Lei de Parcelamento do Solo n. 6.766/79 (Lei Lehmann), ao prever, 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 estabelecem, em âmbito federal, com a Lei n. 9785/1999, com o Estatuto da Cidade (Lei n. 10257/2001) e com as Leis n. 11.977/2009 (Minha Casa. Minha Vida) e n. 13.465/2017 (REURB). No entanto, é importante destacar que diferentes Municípios brasileiros desenvolveram instrumentos jurídico-urbanísticos para a realização das políticas habitacionais e muitos deles acabaram servindo de referência para o desenvolvimento da legislação nacional. No Município do Rio de Janeiro, uma experiência que merece destaque são as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

As Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) são mecanismos jurídico-urbanísticos de ordenamento territorial empregados pelo poder público para caracterizar regiões da cidade nas quais se aplicam regras de uso e ocupação do solo específicas, voltadas para a democratização do acesso à terra pela população de baixa renda, buscando garantir o direito à moradia digna para todos. As áreas definidas legalmente como AEIS são prioritárias para ações de urbanização, de regularização urbanística e fundiária e para a produção de novas moradias populares.

O Estatuto da Cidade e alguns Municípios as chamam Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), outros Municípios denominam como Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS) e o Rio de Janeiro intitula como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Independente das variações de nome, o sentido de todas é o mesmo: trata-se de mecanismo de zoneamento urbano empregado para delimitar área já ocupada ou a ser destinada para população de baixa renda, possui maior flexibilidade nos padrões de uso e ocupação do solo para fins de regularização urbanística e fundiária e destina-se a promover predominantemente a moradia social.

Na cidade do Rio de Janeiro, as AEIS são definidas no Plano Diretor de 2011 como instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo (art. 70), podendo ser de dois tipos: a primeira (AEIS 1) caracterizada como áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares ou conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público em condições de degradação; e a segunda (AEIS 2) caracterizada por terrenos vazios, não utilizados ou subutilizados em áreas dotadas de infraestrutura. A trajetória de utilização das AEIS e seus diferentes papéis na história recente mostram-se essenciais para a compreensão das políticas habitacionais para população de baixa renda no Rio de Janeiro.

Adota-se como recorte espacial da pesquisa o município do Rio de Janeiro, estabelecendo ainda as pontes necessárias com as demais escalas para elaboração das análises realizadas ao longo da pesquisa. A cidade do Rio de Janeiro possui um volume significativo de seus moradores residindo em favela, o que reforça a importância dos estudos sobre as políticas de urbanização implementadas ao longo das últimas décadas e o papel central do município no planejamento urbano e, em especial, na aplicação de instrumentos urbanísticos.

As favelas cariocas têm sua origem ainda na virada do século XIX para o século XX e desde então seguiram se expandindo, chegando atualmente a abrigar cerca de um quinto de toda a população da cidade. Elas mantiveram uma taxa de crescimento significativa no período recente – entre 2000 e 2010 a população moradora de favelas aumentou 19% enquanto a média da população da cidade ficou em 5% (IPP, 2012) – e no último censo demográfico do IBGE foram identificados mais de 420.000 domicílios com uma estimativa de quase 1.400.000 moradores. Assim, a cidade do Rio de Janeiro é a capital do país com o maior número absoluto de habitantes nessa condição¹.

Como período de análise, a pesquisa tem como ponto de partida a década de 1980, uma vez que a cidade do Rio de Janeiro acumula um histórico de políticas voltadas para a urbanização e promoção de melhorias em suas favelas, que começou a se consolidar nesta década. Serão destacados, no entanto, alguns fatos antecedentes necessários à compreensão do primeiro período. A pesquisa aprofunda-se na década de 1990, que tem como marco inicial a primeira gestão do prefeito César Maia (1993-1996), na qual há a institucionalização de questões significativas postas em discussão e o fortalecimento da capacidade administrativa do município voltada para a urbanização de favelas. Dentre elas destacam-se a vigência do Plano Diretor² Municipal no qual são regulamentadas as AEIS e a formulação do Programa Favela-Bairro, que deu início a uma política ampla e continuada de urbanização de favelas.

¹ A Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro possui um registro de suas 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 diferenças 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.

² O Plano Diretor Municipal foi aprovado no último ano da gestão de Marcelo Alencar (então filiado ao PDT), em 1992, tendo grandes implicações nas ações da Prefeitura deste então.

Por fim, é no ciclo recente que 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, dentre eles o PAC e PMCMV.

Assim, a análise se desenvolve por três períodos, sendo os dois primeiros analisados com a intenção de produzir subsídios que permitam compreender com maior clareza e embasamento o ciclo recente que está sendo tomado como objeto desta pesquisa.

2. NOTAS SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa se subsidia de fontes obtidas na pesquisa anterior “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas” e acrescenta dados obtidos a partir de estudos a respeito das bases jurídicas utilizadas para as políticas habitacionais na cidade do Rio de Janeiro, com destaque para as AEIS, bem como de informações sobre as estruturas institucionais conformadas e modificadas no período de análise.

Apesar da expressiva aplicação deste zoneamento urbano na cidade do Rio de Janeiro e da relevante capacidade administrativa da gestão municipal em políticas de urbanização de favelas, a pesquisa esbarrou em um primeiro desafio frente à demanda por uma base de dados mais consistente sobre as AEIS do que as disponíveis até então.

A partir do Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN), plataforma disponibilizada também pela Prefeitura e dedicada às áreas reconhecidas oficialmente como favelas, sobre quais favelas incidem as AEIS existentes, verifica-se que, dentro do universo de 1.108 favelas, as AEIS incidem sobre 257. É importante ressaltar que ao se correlacionar as AEIS às 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 e existem AEIS que em sua delimitação abrangem mais de uma favela.

Enquanto o número de favelas atingidas por AEIS era de 257 (SABREN), em relatório elaborado e divulgado pela Prefeitura (PCRJ, 2014) são 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). Este documento apresenta ainda um conjunto significativo de

informações sobre as AEIS (como formas de demarcação, datas de criação e distribuição por Áreas de Planejamento e bairros), sendo importante fonte de pesquisa. Destaca-se ainda que este relatório foi elaborado pela Coordenadoria de POUÇOS, na Coordenadoria dos Programas de Interesse Social (SMU/CGPIS). A consulta às informações disponibilizadas online pela Prefeitura, para além do SABREN, também esbarrou em divergências quanto ao número e à demarcação das áreas, apesar de trazer um amplo universo de informações com atualização recente.

Diante deste quadro e do interesse em aprofundar a análise das legislações incidentes, optou-se pela produção de bases de dados próprias à pesquisa. Buscando compor um quadro geral das AEIS existentes na cidade do Rio de Janeiro, foi realizado um amplo levantamento e tabulação da legislação vigente (referente à criação e de regulamentação de AEIS), tanto atos do executivo como do legislativo, abrangendo todo o período em que esse instrumento vem sendo aplicado na cidade (partindo de 1992 até o ano de 2020). Estas bases foram ainda especializadas por meio de georreferenciamento dos territórios indicados em cada legislação, dando origem a cartografias de apoio à pesquisa³.

Além disso, cabe observar que o conceito de *favela* empregado na pesquisa considera a utilização desta expressão pelas instituições públicas municipais do Rio de Janeiro, diferenciando esse tipo de ocupação urbana de outras modalidades como loteamentos irregulares e clandestinos e conjuntos habitacionais. Ainda que existam conceitos estabelecidos normativamente⁴, será observado que a classificação de ocupações urbanas nessas categorias pode sofrer mudanças dentro de programas específicos.

Para subsidiar a análise da capacidade administrativa e institucional, qualificar informações já coletadas e sanar lacunas, foram realizadas entrevistas com gestores públicos e técnicos que tiveram relevante papel na trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização e regularização urbanística e fundiária de favelas cariocas ao longo do período em estudo (Ver Apêndice 1)⁵. Além destas entrevistas,

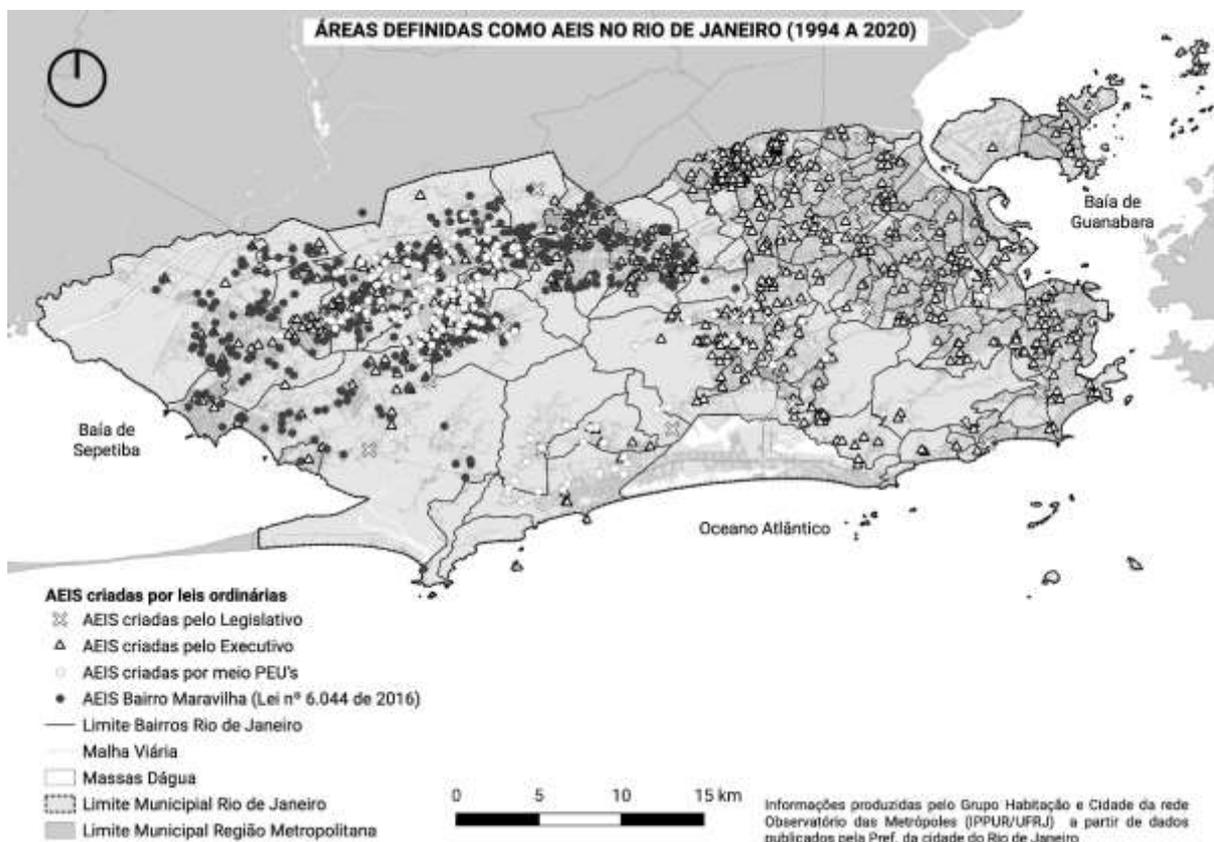
³ Agradecemos a contribuição de Fernanda Petrus, Ranieri Barbosa e Samuel Jaenisch na produção da base de dados utilizada pela pesquisa e das cartografias elaboradas.

⁴ Artigo 147 do Plano Diretor de 1992 (LC n. 16/1992) e artigo 234, §3º do Plano Diretor de 2011 (LC n. 111/2011)

⁵ As informações obtidas por meio de entrevistas e utilizadas neste relatório foram validadas em consulta posterior aos entrevistados, tendo sido feitos alguns ajustes e correções incorporados à redação. Agradecemos a todos os entrevistados pela disponibilidade, pelas informações valiosas compartilhadas com a pesquisa e pela revisão do texto quando do relatório elaborado.

foram realizadas ainda consultas a alguns interlocutores qualificados sobre questões específicas que surgiram ao longo da pesquisa.

FIGURA 1: Mapa indicativo das áreas definidas como AEIS na cidade do Rio de Janeiro ao longo do período em análise, classificadas quanto à sua origem.



3. FAVELAS E POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: PANORAMA GERAL

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. O acesso à moradia e ao saneamento foi um deles. Parte da população permaneceu sem conseguir acessar o mercado formal de moradia, tanto pela incapacidade 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 – com ou sem a permissão do proprietário – principalmente em terrenos localizados em encostas ou áreas alagadiças. As primeiras ocupações foram registradas nos arredores do centro da cidade, mas logo elas se espalharam pelas demais regiões, acompanhando as frentes de expansão urbana que estavam sendo abertas. Atualmente elas estão presentes por todo o território da cidade e abrigam cerca de um quinto de toda a sua população. O Rio de Janeiro sempre manteve uma relação contraditória em relação às suas favelas, pois sempre dependeu da participação de seus moradores para a efetivação dos processos de reprodução do capital e crescimento da cidade, porém sem lhes garantir o direito de serem reconhecidos como parte legítima ou de acessarem plenamente a cidade que estavam ajudando a construir (GONÇALVES, 2007).

A ação do Estado foi parte indissociável desse processo. De forma sintética, podemos resumir as principais tendências da relação entre o poder público e as favelas em cinco períodos, cada um deles dominado ou hegemônico por uma tendência que caracteriza centralmente a relação entre o Estado e as favelas:

- 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 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.

Essa cronologia indica que as políticas efetivas de urbanização de favela 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 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 centrais. O Código (também conhecido como Decreto 6.000) condenava as favelas por sua insalubridade e proibia reformas ou a construção de novas casas nos núcleos já existentes, que deveriam ser substituídas por “núcleos de habitação de tipo mínimo” mediante a construção de “habitações proletárias” (VALLADARES, 1980; MACHADO da SILVA, 1981).

Embora o Código de Obras proibisse expressamente a permanência e o crescimento das favelas, ele não chegou a dar origem a uma política efetiva de desfavelamento, particularmente em relação a favelas que ocupavam terrenos públicos. Mas 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 sobre esses assentamentos, de outro, o reconhecimento de que o custo de uma política mais agressiva de remoção seria financeira e politicamente inviável. Isso sustentou uma certa tolerância para com a existência das favelas durante vários períodos da história da 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, 2013:122).

Em 1940, o médico Vitor Soares de Moura elabora o “Esboço de um plano para estudo e solução do problema das favelas no Rio de Janeiro” a pedido do então Secretário Geral de Saúde e Assistência do Rio de Janeiro. Esse texto sintetiza de forma bastante clara a visão dominante na época, que via a favela principalmente como um lugar de chegada na cidade para migrantes vindos das áreas rurais e como focos de desestruturação familiar e anomia social. Sua condenação pelo poder público partia do argumento que a integração desses novos moradores à vida urbana deveria envolver a sua transferência para núcleos habitacionais regulares e construídos segundo as regras vigentes de higiene e urbanismo. Esse diagnóstico deu origem à proposta de construção de Parques Proletários, núcleos residenciais provisórios que deveriam ser substituídos posteriormente por conjuntos habitacionais definitivos. Por iniciativa do Governo Federal, foram construídos, entre 1941 e 1943, três Parques Proletários – na Gávea, no Caju e no Leblon – com um total de 1.146 unidades e cerca de 4.000 pessoas oriundas de favelas vizinhas (BURGOS, 1998). A administração do prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945) também construiu Parques Proletários em outras áreas da cidade, não havendo registros claros dos quantitativos desses empreendimentos (RODRIGUES, 2014).

Os moradores das favelas se mobilizam contra os parques proletários, dando início a um processo de organização coletiva e de articulação entre as associações de diferentes favelas. Assim, em 1945 ocorre a criação das comissões de moradores nas favelas do Pavão/Pavãozinho, do Cantagalo e da Babilônia, como uma forma de resistência ao plano de remoção para os parques. Em um momento posterior esses movimentos constroem uma pauta de direitos sociais referentes aos problemas de infraestrutura das favelas.

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 preconceitos 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 claro o discurso ideológico e racista que orientava as análises oficiais (e ditas científicas) sobre esses assentamentos e sua população:

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, 2005:65)

No mesmo ano, Carlos Lacerda publica uma série de artigos no jornal Correio da Manhã 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 ressaltava 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 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. Nessa linha, 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 (2020) 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 Goes (1946-1947), Mendes de Moraes (1947-1951). Em que pese a interrupção da prática da remoção

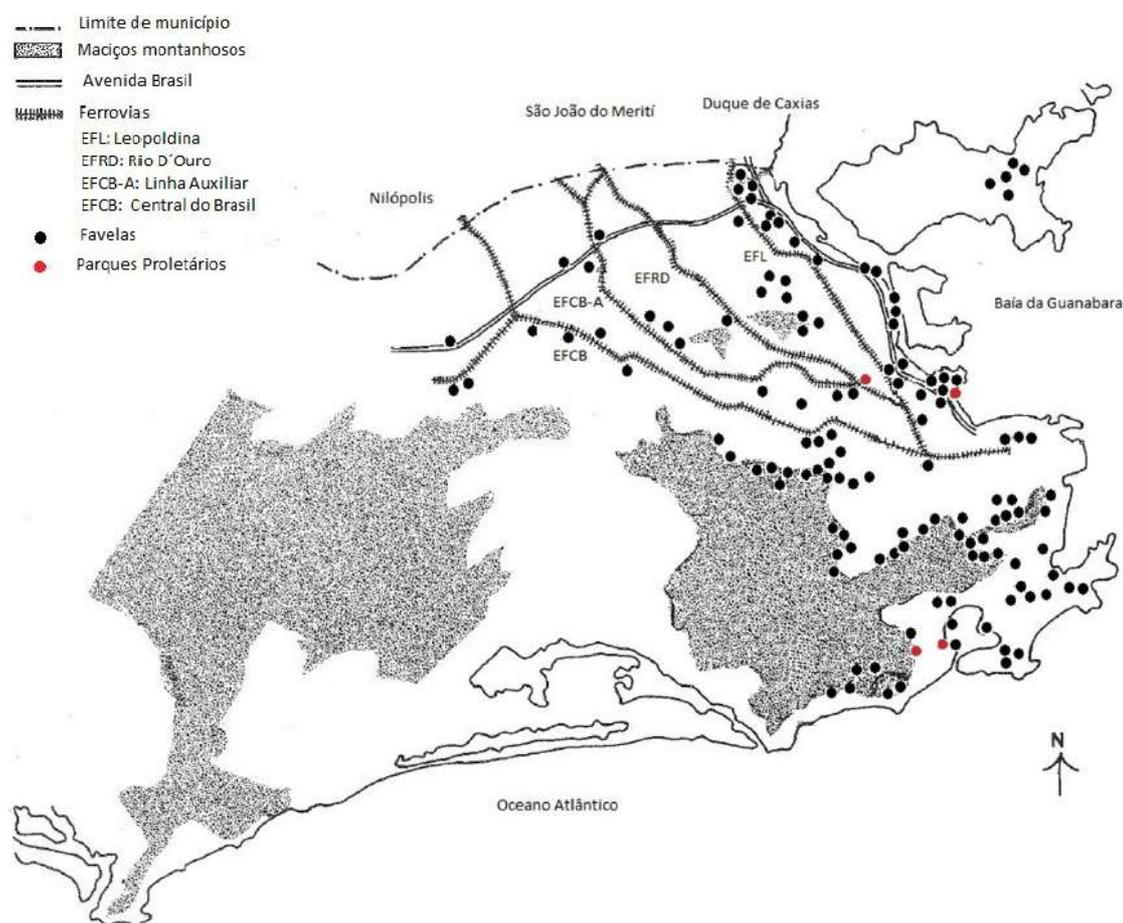
por dois anos (1956-1957), a partir da Lei Federal 2.875, de 19 de setembro de 1956,⁶ a autora mostra que a prática da remoção permaneceu com a construção de “barracões” de madeira em áreas dos subúrbios, para receber a população removida. Alguns desses parques Proletários, assim como os Conjuntos Habitacionais 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 (2020).

Essa combinação de práticas de remoção, tolerância e controle orientou também a atuação do Serviço Federal de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA) – criado pela Prefeitura Municipal em 1956 e com existência até 1962. Esse órgão também tinha como objetivo exercer uma política de controle, evitando a expansão e a consolidação das favelas da cidade. Na década de 1950 foi criada pela Igreja Católica a Cruzada São Sebastião, que chegou a realizar melhorias em doze favelas, executando 51 projetos de redes de energia elétrica, além de obras de urbanização nas favelas Morro Azul e Parque Alegria. 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 (BURGOS, 1998). Outra atuação relevante e paradigmática da Cruzada São Sebastião foi a construção de um grande conjunto habitacional no bairro do Leblon – atualmente em uma das áreas mais valorizadas da cidade – para abrigar os moradores removidos da vizinha favela da Praia do Pinto.

Em 1960 a população residente em favelas já atingia cerca de 335.000 pessoas, tendo praticamente dobrado em relação ao total levantado pelo Censo em 1950 (169.305) e tendo atingido já o total de 10% da população da cidade.

⁶ Essa lei, promulgada pelo então presidente Juscelino Kubitschek, inclusive, destinava Cr \$ 50 milhões para a Cruzada São Sebastião, para a urbanização de favelas.

FIGURA 2: Localização das favelas e parques proletários no Rio de Janeiro em 1960. Fonte: Rodrigues, 2020:15, mapa construído a partir de Parisse (1969)



Na década de 1960 – 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 Artur Rios⁷ para chefiar a Coordenação dos Serviços Sociais, 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

⁷ José Artur Rios, sociólogo, era ligado ao movimento católico Economia e Humanismo, criado pelo Padre Lebrez 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 Artur 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.

cobrança de aluguéis nas favelas, promoveu a realização de melhoramentos através de mutirões e da autoconstrução de moradias, sendo que pela primeira vez 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 também 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 e também combater a atuação dos políticos tradicionais que trocavam a realização de pequenas melhorias por votos, através da “política da bica d’água” (GONÇALVES, 2013).

Mas em 1962 essa política foi abandonada – envolvendo inclusive a extinção do SERFHA e a demissão de 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 pelo 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 e 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. Neste 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 ou a abertura da Radial Oeste, que implicou na remoção da favela do Esqueleto). Parte dessa população foi deslocada para dois conjuntos construídos na Zona Oeste da cidade, denominados de Vila Aliança e Vila Kennedy⁸.

⁸ Cabe ressaltar que, segundo Gonçalves (2013:18), a própria Aliança para o Progresso havia já questionado essa política para as favelas e que um relatório elaborado por 3 especialistas internacionais (relatório Wagner) havia indicado à USAID a desistência do projeto.

FIGURA 3: Remoção na favela do Esqueleto. Fonte: Correio da Manhã, janeiro 1962.



FIGURA 4: Remoção na favela do Esqueleto. Fonte: Correio da Manhã, junho 1965.



Em resposta a essa política remocionista é fundada em 1963 a Federação de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), reunindo as associações de moradores das favelas, que realizou um primeiro congresso em 1964, em que as lideranças se posicionaram claramente contra a destruição das favelas e contra os deslocamentos forçados, colocando como proposta alternativa a urbanização (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981).

Após o golpe militar de 1964 – e com 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). O órgão passa a intervir diretamente no governo estadual, que é 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).

FIGURA 5: Remoção no Parque Proletário da Gávea. Fonte: Correio da Manhã, outubro de 1970.



TABELA 1: Remoção de favelas no Rio de Janeiro (1962-1974). Fonte: Machado da Silva (2020:215).

Período	Favelas	Unidades	População
1962	27	8078	41.958
1966-1967 *			6.685
1968-1971	33	12.872	63.910
1971-1974	20	5.333	26.665
Total	80	26.193	139.218

* atendimento a atingidos por enchentes

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: 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 (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981). 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.

Apesar das políticas de remoção, as favelas continuaram a crescer entre 1960 e 1980, passando de 335.063 para 722.424 pessoas, correspondendo a 12% da população em 1980.⁹ Assim, no final da década de 1970, encerra-se praticamente o terceiro ciclo e tem início uma nova era, quando as relações entre Estado e favela passaram a se caracterizar, progressivamente por processos de reconhecimento e integração. Cabe aqui ressaltar que, por *reconhecimento*, estamos assumindo o conceito de reconhecimento a partir da contribuição de Axel Honneth, considerando que, como acentua Ana Fascioli (2008):

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 conflictivo. 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 (2008:21)

Consideramos que a série de mobilizações da população residente em favelas, contra as políticas de remoção, ao se consolidar em um movimento amplo que ganha apoios importantes na intelectualidade e em setores profissionais ligados ao campo da Arquitetura e do Urbanismo, vai implicar em uma luta por direitos que dizem respeito não apenas às situações específicas de privação material mas também ao reconhecimento de (e à luta contra) situações de injustiça, de menosprezo, de

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

preconceitos e de estigmas. Nesse sentido, propõe-se aqui que a luta política assumida claramente na década de 1960 pela urbanização e contra a remoção (MACHADO DA SILVA, 1981) pode ser caracterizada como uma luta por reconhecimento. Em semelhante linha argumentativa, Machado da Silva (2020:281), ao comentar a tese de que “a favela venceu” (Zaluar, Alvito, 1998:21) acentua:

E, colocando entre parênteses as enormes diferenças entre as favelas, também acho que os moradores destas áreas ecológicas acabaram por adquirir permanência, aceitação e reconhecimento institucional e simbólico.

Ao mesmo tempo, podemos também 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 aos bairros nos quais se inserem, o que reforça a hipótese do reconhecimento, agora pelos padrões oficialmente legitimados de inserção na cidade.

FIGURA 6: Favelados de Brás de Pina em manifestação em frente ao Palácio Laranjeiras. Fonte: Correio da Manhã, 4 de dezembro de 1964.



O PAC-UAP no Rio de Janeiro vai se desenvolver, então, como um momento particular em um ciclo de intervenções que visam à sua urbanização. Como vimos, este ciclo teve como “marco simbólico” a experiência de Brás de Pina, se inicia com um grande programa de urbanização da favela da Maré (realizado pelo BNH, no âmbito do Programa PROMORAR), se desenvolve na década de 1980 entre atuações do governo do Estado e da Prefeitura e vai se consolidar com a criação do Programa Favela Bairro em 1994.

Cabe ressaltar que a caracterização dos ciclos aqui apresentada é esquemática (adotada como recurso expositivo 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 momento do PAC, quando se mobilizou o maior volume de recursos para investimentos em urbanização de favelas na história da cidade, ocorria paralelamente um programa de remoções que também atingiu números importantes, alavancado por outro programa federal, o Minha Casa Minha Vida (CARDOSO et al, 2015). Cabe também refletir, ainda com Machado da Silva (2020: 283) que,

a “vitória da favela” ocorreu à custa da constituição de uma categoria social subalterna cuja intervenção na cena pública, duramente conquistada, não mexeu no padrão básico de sociabilidade urbana, pouco alterando sua posição relativa na estratificação social e seu papel como força social.

4. OS ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

4.1 Conjuntura política

Dois elementos importantes, que dizem respeito à 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 Geisel, “em marcha forçada” (LESSA, 1982), teve impactos fortes no Rio de Janeiro, principalmente pelos investimentos em infraestrutura que repercutiram favoravelmente na economia fluminense, com impactos no final dos anos 1970 e inícios dos anos 1980. A crise econômica que se abate sobre o país a partir de 1982, no entanto, irá ter repercussões importantes tanto sobre a economia fluminense quanto sobre a política habitacional do governo federal. Nesse sentido os anos 1980 vão se caracterizar pelos impactos da crise fiscal do Estado, que repercute no crescimento da inflação e na redução do ritmo de crescimento (caracterizada pelos economistas como “estagflação”). A manipulação dos índices de correção monetária dos salários, como estratégia de combater a inflação, acaba repercutindo pesadamente na capacidade de pagamento dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, gerando uma enorme inadimplência e uma crise política que vai ser “resolvida” pela mudança nos critérios de correção dos contratos, gerando um enorme déficit para o SFH. A situação financeira dos estados em geral e do Estado do Rio em particular, também vai se complicar no período pós 1988, já que a reforma tributária empreendida pela Constituição de 1988 atingiu mais fortemente as receitas

estaduais. Os impactos da crise do BNH, que levou à sua extinção em 1986, sobre o investimento habitacional, implicaram na fragilização da situação econômica das COHABs em geral, atingindo de forma particularmente importante a CEHAB-RJ no final dos anos 1980, agravando-se ao longo dos anos 1990. Cabe ressaltar, ainda, que a fragilização da política habitacional no Governo Federal após a extinção do BNH, se dá junto à perda de centralidade desta política na agenda governamental e à instabilidade institucional que se acentua 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 acaba sendo acelerado pela força dos movimentos sociais que explodem já no final da década de 1970. Associando-se essa conjuntura com a Lei de Anistia e a reorganização partidária, o quadro político da década de 1990 é bastante favorável tanto ao retorno de lideranças históricas da esquerda, como Leonel Brizola e Miguel Arraes, quanto ao surgimento de novas lideranças políticas que terão 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. Entre 1960 e 1975, a cidade do Rio de Janeiro era uma cidade-estado, o Estado da Guanabara. Em 1974, o novo governo federal, liderado pelo Presidente Ernesto Geisel (1974-1979) decide 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, subsequente 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, 2001:24). 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, o que teria sido efetivado pela aceleração da transferência da capital e, posteriormente, pela fusão, que de certa forma diluiu a força política da cidade no âmbito de um estado onde a Arena, o partido do governo, detinha

o controle de vários municípios¹⁰. 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 MDB fluminense, sendo mais um dos fatores de conjuntura política que favoreceram a adoção dessa medida pelo governo federal naquele momento. O processo da fusão foi decidido, portanto, de forma autoritária pelo governo federal, tendo sido nomeado um governador-interventor, o Almirante Faria Lima, escolhido basicamente por ser um nome completamente fora do espectro político partidário e tido como bom administrador. Sua tarefa seria conduzir a fusão de forma completamente alheia aos condicionantes e às disputas políticas do Estado.

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. Por um lado, a cidade perde um corpo relevante de funcionários e de órgãos administrativos que são reestruturados e incorporados aos seus congêneres no antigo estado do Rio. Segundo Azevedo; Lobo (2015, p. 66-67)

O novo Estado incorporou cerca de 180 mil funcionários estaduais da Guanabara, que em 1974 consumiram por volta de 63% da sua receita e 95 mil servidores públicos do ex-Estado do Rio, que representaram uma despesa de 59% naquele ano. O primeiro desafio foi padronizar em um mesmo regimento duas legislações diferentes e equalizar, de forma incremental, os vencimentos de funcionários que exerciam os mesmos cargos.

Nesse processo, em que pesem as dificuldades acima apontadas, o aparato governamental do estado ganha em qualidade e em peso institucional. Os municípios de Niterói, antiga capital e do Rio de Janeiro, no entanto, são os maiores prejudicados. Segundo ainda Azevedo; 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.

¹⁰ Segundo Motta (2001) “nas últimas eleições municipais, em 1972, a Arena fizera 47 das 59 prefeituras em disputa e 558 dos 833 vereadores”.

Dentre os serviços que ficam concentrados na instância estadual, ficaram também o saneamento¹¹ e a habitação. Assim, desde o final da década de 1970, até o início dos anos 1990, o município terá um papel pouco efetivo nas questões referentes às favelas e aos assentamentos precários em geral. Ao longo desse período, no entanto, como veremos, a administração municipal irá constituindo uma base técnica e administrativa que permitirá, na década de 1990, a criação de um programa habitacional específico para as favelas.

O governador Faria Lima escolhe para prefeito do Rio de Janeiro o engenheiro Marcos Tamoyo. 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 Curitiba. 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 metropolitano¹². Tamoyo tinha a seu favor, além de ser carioca, o fato de ser bem relacionado com o General Golbery, e ter trânsito no 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 será extremamente “amigável” para os interesses imobiliários, o que se verá mais adiante ao olharmos a questão normativa. Ao mesmo tempo, o prefeito resiste tacitamente às implicações da fusão sobre a cidade do Rio, dificultando a integração com os municípios metropolitanos e minando as possibilidades do 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 Freitas e com forte base eleitoral na Guanabara, e o “amaralismo”, ligado ao governador Amaral Peixoto, com bases políticas importantes no interior do estado. Ambas as tendências apresentavam fortes componentes clientelistas, sendo que Amaral Peixoto mantinha ligações mais fortes com os chamados “autênticos” do MDB, como Ulisses Guimarães. Chagas Freitas consegue suplantar seu oponente,

¹¹ 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)

¹² A gestão de Lerner à frente da Fundrem durou apenas dois meses, decorrente de tensões entre Lerner e o prefeito Tamoyo e mesmo com o governador Faria Lima (MOTTA, 2001).

ganhando o controle do partido e garante então a indicação para ser o governador do novo Estado do Rio de Janeiro pós-fusão (MOTTA, 2001). Nas eleições seguintes, no entanto, a candidatura de Leonel Brizola irá se colocar como uma nova alternativa e surpreendentemente irá ganhar a eleição, vencendo o candidato de Chagas, Miro Teixeira.

A gestão de Brizola irá consolidar a sua figura política como uma grande liderança nacional e criar as bases para uma articulação política que permanecerá com grande importância na cidade e no Estado por pelo menos mais duas décadas. Uma série de projetos desenvolvidos na gestão de 1983 a 1987 deixarão marcas importantes na história da cidade: a criação dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), a partir de propostas de Darcy Ribeiro; o enfrentamento do 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); entre outras. Com relação às favelas, verifica-se uma importante mudança nas políticas de segurança; e vários programas de melhorias em infraestrutura, como veremos adiante.

A hegemonia do PDT de Brizola no Estado irá repercutir fortemente no nível municipal. A partir da primeira eleição para a cidade, em 1985, serão eleitos candidatos do PDT, até 1992, quando Cesar Maia, originalmente aliado de Brizola, irá se eleger pelo PFL.

Ainda do ponto de vista da conjuntura política cabe ressaltar a importância dos movimentos sociais, seja na cidade do Rio, 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; TRINDADE, 1989). Contando com articulações com setores da igreja católica e com o apoio das organizações políticas de esquerda, no final da década de 1970 esses movimentos ganham em força e lutam pela reorganização da FAFERJ – a Federação de Associações de Moradores de favelas do Rio de Janeiro, o que acontece em 1978, mas que irá ainda ser objeto de uma luta interna entre tendências políticas que disputavam o controle da entidade, o que só se resolve em 1985¹³. Cabe ressaltar que, em que pese os esforços de lideranças antigas e mesmo a emergência de novos

¹³ Conforme Maduro (1986) e Machado, Porto, Vergara (1985).

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) formula a hipótese de que a forma como o “problema da favela” foi tratado pelos órgãos públicos gerou uma fragmentação das formas de representação e de interlocução políticas que nunca favoreceu a criação de uma pauta e 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 (ao contrário das expectativas de muitas análises, ;;). 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, 2020:294)

Nesse período se dá ainda o fortalecimento da organização dos movimentos de associações de moradores nos bairros da classe média em torno da FAMERJ. A FAMERJ terá 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 e também será a instância de organização do movimento dos mutuários do BNH. Também nos loteamentos populares da Zona Oeste e da Baixada Fluminense vários movimentos irão 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, que teriam importante papel de apoio, mobilização e fornecimento de bases materiais para a organização social. Destacam-se nesse período 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). Essa última viria a ser responsável pela defesa de várias favelas contra a remoção através de serviços de assessoria jurídica às comunidades. Além da Igreja, deve-se destacar o papel das ONGs e, no caso do Rio de Janeiro nos anos 1980, das organizações FASE, IBASE, CEDAC, entre outras.

4.2 Políticas, programas e estrutura institucional

• 4.2.1 Governo Federal

Em 1974 é interrompido o programa de remoção de favelas do BNH, tendo a CHISAM sido extinta em 1973. Em 1978, o BNH lança o programa PROMORAR que,

no Rio de Janeiro, irá desenvolver uma grande intervenção na favela da Maré¹⁴. Esse projeto é considerado estratégico para o governo já que deveria ser um dos elementos que credenciavam Mario Andreazza, que estava à frente do Ministério do Interior (MINTER), como pré-candidato à Presidência da República, na sucessão de João Batista Figueiredo. O BNH vai assumir diretamente a gestão da intervenção, contando com apoio da CEHAB-RJ para a construção de conjuntos habitacionais nas áreas do entorno para a realização dos reassentamentos das famílias que residiam em palafitas, solução de moradia que predominava no local. O projeto de urbanização da Maré teve uma consequência normativa importante, a criação da ZE-10 na legislação do Rio de Janeiro, proposta especificamente para viabilizar a regularização fundiária de uma das áreas da favela, o Morro do Timbau, como se verá adiante.

O Projeto Rio¹⁵ foi concluído em 1985, tendo realizado um aterro de 256 hectares no entorno da Baía da Guanabara, a construção de 5,186 unidades em conjuntos habitacionais para o reassentamento de famílias que habitavam palafitas. A ressaltar ainda que foi efetivada a regularização fundiária de 6 áreas da favela da Maré, com a distribuição de cerca de 4.900 títulos de propriedade, o que foi viabilizado pelo fato de se tratar de terras da União¹⁶.

A partir de 1982, o BNH irá viver uma crise econômica forte, por conta da revisão do critério de reajuste das prestações e do rombo financeiro criado, o que irá justificar a sua extinção em 1986, interrompendo-se assim a atuação do governo federal na urbanização de favelas, iniciada com o PROMORAR. Como já apontado acima, com a extinção do BNH, a política habitacional vai entrar em uma fase de enorme instabilidade, com vários órgãos e mesmo ministérios se sucedendo, sem que se tenha conseguido consolidar uma ação consistente em nível federal. A partir de 1995, com a criação da Secretaria Nacional de Política Urbana (SEPURB) ligada ao Ministério do Planejamento, começam a se estruturar programas mais articulados,

¹⁴ Segundo depoimento de Gustavo Heck, esse programa era inovador em relação à atuação anterior do BNH, já que não apenas se abandonava a prática da remoção, quanto o programa se viabilizava através de projetos que contavam com ampla iniciativa 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 setores sociais de mais alta renda, configurando assim uma forma de subsídio cruzado.

¹⁵ “É neste contexto que se insere, dentro do próprio BNH, o Programa de Erradicação das sub-habitações (Promorar), no qual será gestado o Projeto Rio, um 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.

¹⁶ Conforme depoimento de Gustavo Heck.

destacando-se o PRO-Moradia, que, contando com recursos do FGTS, vai permitir o financiamento da atuação dos governos estaduais e municipais no campo habitacional, inclusive na urbanização de favelas. De qualquer forma, com o vazio institucional em nível federal, criou-se espaço para que os governos municipais pudessem lançar novos projetos ou programas, contando com recursos próprios. Esse período foi tratado pela literatura, portanto, como um período em que predominou a municipalização da política habitacional.

- 4.2.2 Governo do Estado

Até 1974, as principais políticas para as favelas estavam pautadas pela abordagem remocionista. Cabe ressaltar que o Governador Negrão de Lima, eleito em 1965, tinha a crítica à remoção e a defesa da urbanização como bandeira de campanha (Leeds; Leeds, 1978). No entanto teve que ceder às fortes pressões do governo federal e aceitar a política desenvolvida pelo BNH, através da CHISAM, como relatam Gonçalves e Amoroso (2014):

foi criada, em 1968, a CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana), autarquia do governo federal responsável pelo programa de remoções na Guanabara e Grande Rio. 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 (...). 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

A resistência dos moradores da favela de Brás de Pina, que contavam com apoio da Igreja, ao processo de remoção, levou o governador a criar a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – a CODESCO, com a finalidade de urbanizar a favela, tendo esta ação se estendido a dois outros assentamentos, a saber, Mata Machado e Parque União. A CODESCO, no entanto, só conseguiu concluir a urbanização de Brás de Pina, que ficou marcada no imaginário dos arquitetos e urbanistas como uma experiência modelo, dada a histórica resistência dos moradores e a “derrota” da estratégia remocionista. A experiência também é valorizada pela originalidade da metodologia participativa adotada (Santos, 1979). A CODESCO foi extinta em 1973, no governo Chagas Freitas, o que inclusive dificultou a finalização

do processo de regularização fundiária da área de Brás de Pina, só concluído na década de 1980 no âmbito do programa Cada Família um Lote (COMPANS, 2003).

Com a eleição de Leonel Brizola¹⁷, como já colocado anteriormente, ocorre uma mudança significativa da política em relação às favelas. Se o próprio BNH já havia mudado a sua concepção com o PROMORAR e o Projeto Rio, com Brizola começa um novo ciclo, mudando a forma como a polícia interagiu com as favelas, proibindo as invasões arbitrárias, o que ampliou 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 comunidade e operação e manutenção dos sistemas de bombeamento de água existentes (FIOCRUZ, 2020). A CEDAE irá também estabelecer convênio com a Prefeitura do Rio, a partir de 1985, para atuar no Projeto Mutirão, buscando utilizar tecnologias de baixo custo.

Essa iniciativa de Brizola vai no sentido da incorporação da perspectiva dos direitos humanos na agenda política. Segundo Machado da Silva (2020:411)

com o retorno do processo eleitoral e da democracia representativa, a defesa dos interesses populares passou a ser formulada com foco no problema dos “direitos humanos”, expressão que fundia o tópico das “liberdades democráticas” (os direitos civis e políticos) com a “questão social” (os direitos sociais) que dominou a agenda pública até os anos 1970, subordinando- à sua dimensão jurídica. Esta foi a forma que, no bojo da redemocratização brasileira, assumiu a perspectiva igualitária e incluyente que marcou a ideologia dominante durante boa parte da industrialização brasileira.

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”. E que, tendo sido eleito, tenha entronizado, como uma das principais políticas de seu governo, a defesa dos direitos dos presos. (...)

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

¹⁷ 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.

premissa da execução das políticas de segurança pública nas favelas, bairros populares e periferias.

Essa postura terá repercussões políticas importantes, dado o contexto social mais amplo em que já se configuravam percepções do crescimento da chamada “violência urbana”. Ainda seguindo Machado da Silva (2020:411-412):

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.

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

Na década de 1980, impulsionadas pelas políticas de reconhecimento, 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 os dados do Censo de 1991. 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 diferentes dimensões e mesmo com características sociais diversas.

Além das iniciativas acima apontadas, o governo Brizola dá início ao que talvez seja o principal programa da década, denominado como Cada Família um Lote (CFUL). Voltado principalmente para a regularização fundiária, o programa apresentava originalmente o ambicioso objetivo de distribuir um milhão de títulos de propriedade, diante do qual teve resultados muito aquém. Como ressaltado por Compans (2003:46), o Programa Cada Família um Lote

fracassou enormemente, ao ter conseguido entregar apenas 32.817 mil títulos em todo o Estado. Do total previsto, 400 mil títulos deveriam

corresponder à regularização de lotes em favelas, que seriam urbanizadas por etapas até se transformarem em bairros populares. Ao final de 1986, somente 13.604 destes títulos foram entregues nas 15 favelas beneficiadas pelo Programa, todas na capital.

Os procedimentos adotados por este programa para a regularização variavam dependendo da condição de propriedade original da área ocupada. No caso de áreas privadas, utilizava-se o instrumento da desapropriação por interesse social. 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 efetivava 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.

Os obstáculos enfrentados pelo programa na titulação das áreas têm a ver, sem dúvida, com a ausência de normas que facilitassem a transferência de titularidade¹⁸. Segundo Compans (2003:47), no caso de áreas privadas,

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 como seu órgão executor. Além da regularização fundiária, o programa também desenvolveu projetos e obras de urbanização de duas favelas: Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, na Zona Sul. Essas obras de urbanização irão estabelecer alguns parâmetros de escopo e de forma de intervenção que serão, na década seguinte, incorporadas na implementação do Programa Favela-Bairro¹⁹.

Essa metodologia baseava-se nos seguintes elementos, segundo Cardoso e Araújo (2007): (a) Concentrar a intervenção em obras de infraestrutura, deixando a questão da moradia enquanto edificação por conta dos moradores, excetuando-se os 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 de uma via com

¹⁸ A mesma avaliação apareceu na entrevista com Marcia Bezerra, realizada para essa pesquisa.

¹⁹ Depoimento do arquiteto Paulo Saad, um dos coordenadores da intervenção, à pesquisa.

dimensionamento adequado para o trânsito de veículos. Essa via era pensada também como alternativa para a distribuição dos troncos principais da infraestrutura; (c) Criar alternativas de transporte de lixo e passageiros nos casos de topografia difícil (sendo marcante na cidade a criação de um plano inclinado na favela do Pavão-Pavãozinho); e (d) Criar equipamentos sociais e de lazer na área da favela. Destacase, portanto, nesse aspecto, que a CEHAB começa a desenvolver uma capacidade técnica e institucional para a atuação em urbanização de favelas e em regularização fundiária.

Além do programa CFUL, outra experiência marcante da atuação do governo Brizola na década de 1980 que terá consequências importantes nas décadas seguintes é a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL). Dados do final da década de 1980 indicavam já a importância da questão dos loteamentos, que nunca havia sido enfrentada pelo poder público de forma consistente.

TABELA 2: Loteamentos ilegais – clandestinos e irregulares – por região administrativa, no município do rio de janeiro. Fonte: SMU (Cadastro de Loteamentos Irregulares e Clandestinos), 1991.

Zonas	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 das regiões administrativas de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz.

** A região de Anchieta é composta das regiões administrativas de Anchieta e Pavuna.

Como se pode ver na tabela acima, 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. É nessa região que começa a se articular um movimento social, impulsionado pela Igreja e por ONGs, buscando regularizar e dotar esses loteamentos de infraestrutura adequada. Os moradores destes loteamentos, organizados em torno do Conselho de União de Bairros (CUB) irão pressionar o Governo do Estado, encontrando eco na Procuradoria Geral do Estado (PGE).

O Núcleo teve origem na PGE²⁰ onde o Procurador Miguel Baldez respondeu às demandas do apresentadas por meio do CUB com a proposta de criação de um

²⁰ Informações sobre a experiência do NRL a partir da entrevista de Angela Regina e Antônio Augusto.

espaço institucional de articulação entre a Procuradoria, outros órgãos públicos e os movimentos sociais, buscando dar respostas efetivas às demandas coletivas. Sob a coordenação de Baldez criou-se, em abril de 1984, um grupo de trabalho integrado inicialmente por representantes da PGE, da Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMO), da FAMERJ e da Secretaria Estadual de Trabalho e Habitação (SETH). Em outubro deste mesmo ano o NRL foi ampliado com a participação do Núcleo de Assistência Judiciária da Secretaria de Estado de Justiça e Interior, através de um Defensor Público, e do Ministério Público, através de um Procurador Público. Mais tarde o IplanRio e a CEDAE passaram também a integrar oficialmente o NRL.

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 6766/79, tendo sido movidas ações criminais contra 6 loteadores. A articulação com a Prefeitura viabilizava a aprovação da regularização urbanística dos loteamentos, razão pela qual a Secretaria Municipal de Urbanismo será o órgão que participa das reuniões e da articulação política feita pelo NRL. Segundo depoimento de Antônio Augusto,

Quando Brizola é eleito, há um movimento de associação de moradores que consegue que o Brizola crie o Núcleo de Regularização de Loteamentos. Originalmente ele foi criado pelo estado, na Procuradoria Geral do Estado e quem assumiu a coordenação foi o procurador Miguel Baldez. O Núcleo começa a funcionar no governo do estado, ainda muito voltado para as questões jurídicas, porque o Núcleo não tinha recursos financeiros para fazer obra de urbanização, mas ele tinha esse foco (Entrevista com Antônio Augusto)

Em 1987, com a criação da Procuradoria do Município, o Núcleo é transferido para o âmbito municipal, ficando alocado no Gabinete do Prefeito (Decreto 7.290 de 14/12/1987). O Núcleo dá seguimento às suas atividades, mantendo a metodologia original, com forte participação popular, através de várias gestões, sendo posteriormente incorporado na política municipal de habitação.

- 4.2.3 Governo Municipal

Com a fusão entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro, a COHAB-GB é integrada à CEHAB-RJ, que passará a ser o órgão responsável pela política habitacional do Estado do Rio de Janeiro. Assim, o Município do Rio de Janeiro fica destituído de um órgão dedicado à política habitacional. Em 1979, na curta gestão de Israel Klabin, por meio da Lei 110 de 23 de agosto de 1979, a Câmara Municipal autorizou o então Prefeito 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, cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FDS), enquanto entidade com personalidade jurídica autárquica, com recursos orçamentários e outros, visando financiar as atividades da SMDS

Ainda em 1979, foi criada a Fundação Municipal de Planejamento (RioPlan), vinculada à Secretaria de Planejamento, com as finalidades de:

- I - 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, consoante as diretrizes e os planos e programas do Governo municipal;
- II - promover atividades no campo da informática e do desenvolvimento de áreas definidas como prioritárias pelo Governo Municipal;
- III - gerir o Fundo de Desenvolvimento Municipal – FUNPLAN (art. 2º da Lei 140, de 11 de dezembro de 1979)

A RioPlan, que mais tarde será transformada no Instituto de Planejamento (IplanRio) e posteriormente em Instituto Pereira Passos (IPP), avançou bastante na organização e sistematização das informações para apoiar a gestão municipal, implantando novos sistemas informatizados, incluindo-se nesse campo, por exemplo, o cadastro imobiliário, fundamental para a cobrança do IPTU. Tomando como base o levantamento aerofotogramétrico de 1975, a RioPlan vai elaborar os primeiros mapeamentos das favelas da cidade do Rio de Janeiro, que dariam subsídios para o Cadastro de Favelas que seria posteriormente atualizado a partir de voos de

reconhecimento²¹. Segundo o levantamento feito no início dos anos 1980 pela RioPlan no âmbito do Cadastro de Favelas, das 364 favelas cadastradas, apenas 1% delas era servido 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, 1998:41).

Em 1990, entretanto, a partir da compreensão de que os processos de ocupação dos assentamentos de baixa renda demandavam um sistema próprio e mais complexo de acompanhamento e avaliação, o então Iplan-Rio decidiu criar o SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda). Trata-se de uma base de dados georreferenciados que passou a incorporar dados socioeconômicos de diversas fontes, tais como Censos Demográficos do IBGE e registros administrativos provenientes especialmente da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e Defesa Civil. Esse sistema posteriormente se ampliou com a implementação do Sistema Municipal de Informações Urbanas (SIURB), que tem como finalidade reunir, gerir, integrar e atualizar o conjunto de informações sobre a cidade do Rio de Janeiro, estabelecendo um canal de comunicação eficiente entre os órgãos de forma a subsidiar políticas públicas, sendo também um sistema que está disponível para consulta pública.

Entre as atribuições da recém-criada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) estava a atenção especial às favelas, a partir de uma crítica às políticas de remoção e com a criação um programa de atuação em assentamentos precários, que se viabiliza através de convênio entre a SMDS e a UNICEF (VALLA, 1985). Klabin é substituído por Júlio Coutinho, que assume a Prefeitura da cidade em 1980 e mantém 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”. Segundo Barboza (2002, p.11)

O Projeto Mutirão surgiu como um componente do trabalho social desenvolvido pela SMD, através da Coordenação de Desenvolvimento Comunitário (C.D.C.) em 1981, na administração do Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, Júlio Coutinho (1980 a 1983) e tinha por objetivo principal 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 SMD 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

²¹ Depoimento de Fernando Cavalieri para a pesquisa em 25/02/2021.

por um período curto, Projeto Todos Juntos Participando para logo em seguida voltar a se chamar Mutirão.

Esse projeto tinha como objetivo a realização de obras pontuais de melhorias nas favelas, principalmente em termos de saneamento e acessibilidade e a construção de creches. As obras eram realizadas sob a forma de mutirão não remunerado, nos finais de semana. Na primeira fase (1981-1984) o programa contava com recursos limitados, o que significa pequenas intervenções pontuais em algumas poucas favelas.

Em 1985 é realizada a primeira eleição para Prefeito da Cidade, sendo eleito Roberto Saturnino Braga e tendo como vice-prefeito 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 como uma de suas bandeiras a formação dos Conselhos Governo-Comunidade (SOUZA DAS VIRGENS, SANTOS, 1989), o que, inclusive, buscava responder a uma demanda histórica da FAMERJ. Já na gestão de Saturnino Braga, o programa Mutirão tem o seu escopo alargado (LEITÃO, BARBOZA, DELACAVE, 2014)

A partir de 1984, os trabalhadores envolvidos no Projeto Mutirão passam a ser remunerados e, em 1986, é criado um desdobramento deste projeto, voltado para a contenção de encostas, a recuperação e regularização das nascentes e mananciais, a limitação da expansão das comunidades em áreas de risco e a recomposição paisagística. Observa-se, ainda, nesse período, uma ampliação do escopo do Projeto Mutirão, com o atendimento de um maior número de comunidades e a realização de projetos de urbanização simplificada – ao contrário das pequenas intervenções pontuais, até então realizadas. Desse modo, os projetos de urbanização passam 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 – este último sinalizava o compromisso entre políticas sociais, de crescimento econômico e de proteção ambiental.

Leitão, Barboza e Delacave (2014:5) ressaltam ainda uma série de documentos elaborados pela Prefeitura, no âmbito da SMDS, que mostram um movimento importante de consolidação da intenção de realização de uma política 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 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.

Pode-se assim afirmar que vai se consolidando na SMDS um conjunto de experiências, uma competência técnica e administrativa e um acúmulo de propostas que vão permitir que, na década seguinte, a Prefeitura assumira de forma mais ampla e efetiva a questão da urbanização de favelas no seu âmbito de atuação.

Até 1975, a gestão do uso do solo na cidade era feita no âmbito da Secretaria Municipal de Obras que contava com um Departamento de Urbanismo. Assim, é nesse Departamento que é discutido e elaborado o Decreto 3.800 que irá rever a legislação urbanística da cidade. Já no novo Município do Rio de Janeiro, criado em 1975, é instituída a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, que passou a contar com a Superintendência de Planejamento Urbano (SPU), com “atribuições de formulação e fiscalização do planejamento urbano na administração municipal” (GUERREIRO, 1998:82). Posteriormente, em 1985, dentro da reforma administrativa proposta pelo então Prefeito, a SPU é elevada de categoria passando a ser Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e agregando outros órgãos como a Comissão do Plano da Cidade (COPLAN), a Comissão Consultiva para Legislação sobre o Uso do Solo (CCLS), oriundos da Secretaria de Planejamento; a Diretoria de Edificações (DED) – que vira Superintendência de Edificações e Urbanismo -, a Diretoria de Engenharia Urbanística (DEU) e a Comissão Técnica de Edificações (COTED), oriundos da Secretaria de Obras, e ainda o Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural, oriundo da Secretaria de Educação e Cultura (GUERREIRO, 1998:87).

A nova SPU/SMDU é composta pela Coordenação de Legislação Urbanística (CLG), Coordenação de Estruturação Urbana (CET), Coordenação de Estudos Ambientais (CEA) e pela Coordenação de Projetos Urbanos (CPU). Segundo Guerreiro (1998:88):

Em 1987, o decreto 6.435 dá status de superintendência à coordenação responsável pela elaboração dos PEUs²². Surge, assim, a Superintendência de Planos Locais (SPL), que no ano seguinte sofre uma modificação na sua estrutura com a criação das Coordenações das Áreas de Planejamento (CAPs). (...) A principal atribuição da SPL é elaborar os PEUs, e para isto cabe a esta superintendência desenvolver, ao nível local, as políticas municipais de planejamento urbano e de uso do solo.

Este mesmo decreto irá reestruturar a SMDU organizando-a em 3 Superintendências: de Planejamento Urbano (SPL), de Planos Locais (SPL) e de Parcelamento e Edificações (SPE), com as seguintes atribuições (Guerreiro, 1998:90)

Cabe à SPU formula as políticas de planejamento urbano e uso do solo para o Município, englobando a política habitacional, de Meio Ambiente e Saneamento, de Transporte e a de localização das Atividades Econômicas. É responsável, ainda, através da Comissão de Legislação Urbanística (CLU), da regulação do uso e ocupação do espaço público e privado através de avaliação do cumprimento da legislação vigente;
A SPL adapta a política de planejamento urbano e uso do solo para o nível local, respeitando a especificidade das UEPs.
A SPE analisa os projetos físicos de edificação e parcelamento da terra, fiscalizando sua execução de acordo com os usos previstos em regulamentos existentes ou nos PEUs.

Em 1989, na gestão de Marcelo Alencar, a SMDU é transformada em Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, tendo sido criada uma nova Superintendência - de Meio Ambiente.

Cabe uma última observação com relação ao papel desempenhado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. 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, o que a habilitava a ser um elemento central nas discussões do desenvolvimento urbano em geral. Com isso, a Secretaria irá progressivamente ocupar um papel importante nos debates sobre o planejamento da cidade. A ressaltar ainda a atuação da Secretaria, já no final dos anos 1980, nos trabalhos de regularização fundiária, através da participação de seus técnicos no Núcleo de Regularização de Loteamentos (depoimentos Antônio Augusto e Ângela Regina), assim como a formulação, pela Superintendência de Planejamento da Secretaria de uma proposta de Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano que será o embrião das propostas para o Plano Diretor de 1992 (depoimento de Vera Rezende).

²² Os "Projetos de Estruturação Urbana" (PEUs) foram instituídos por meio do decreto que aprova o PUB-Rio (Decreto nº1269/1977), 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 no tópico a seguir.

O corpo de técnicos da Secretaria será o núcleo central da equipe que coordenará a elaboração do Plano Diretor, em 1992.

4.3 Referências normativas

- 4.3.1 Zoneamento urbano e zoneamento inclusivo²³

A prática do zoneamento urbano chega ao Brasil a partir da difusão da experiência norte americana. A importação deste modelo pelos gestores brasileiros se dá nos anos 1930, a partir da racionalização das gestões locais no âmbito do varguismo. Consolida-se então o entendimento do zoneamento urbano como solução para a regulamentação da produção privada de loteamentos e de novas construções na cidade, regulamentação essa 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, esta ferramenta torna-se ainda uma grande reguladora da produção imobiliária em prol dos lucros deste setor.

O zoneamento adquiriu progressiva importância na construção edilícia da cidade ao longo do século XX pois, sendo esse um instrumento político-jurídico regulador e, portanto, de controle ideológico da produção do espaço urbano, tende a se sobrepôr a uma abordagem mais abrangente do planejamento urbano. O zoneamento é reivindicado como um instrumento capaz de promover o “equilíbrio” dos diversos interesses existentes, regulando e acomodando as contradições geradas (BORGES, 2007, p.14) e, principalmente, garantindo 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. Difundi-se, portanto, a ideia de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução dos “problemas fundamentais da cidade”, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque as cidades brasileiras não têm conseguido aplicar esse instrumento “indispensável” (VILLAÇA, 2005, p.9).

Na cidade do Rio de Janeiro, o primeiro documento a estabelecer a regulação do uso do solo urbano e a estabelecer os condicionantes para os processos de edificação e parcelamento do solo é o Decreto 6.000, de 1937. Inspirado largamente

²³ Texto adaptado a partir do Verbete do Dicionário de Favelas Marielle Franco, elaborado por Aduino Cardoso, Rosângela Luft e Luciana Ximenes

nas propostas do Plano Agache, destaca-se nessa legislação o artigo 349 que expressamente proíbe a existência de favelas:

Artigo 349 : A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste Decreto, não será absolutamente permitida.

§ 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 como estabelece o Título IV do Capítulo deste Decreto para a extinção das favelas e a formação, para substituí-las, de núcleos de habitação de tipo mínimo.

O texto evidencia uma certa ambiguidade, ao proibir a expansão e impedir a consolidação das favelas, remetendo a sua erradicação a providências futuras, através da formação de “núcleos de habitação de tipo mínimo”. No entanto, como as iniciativas nesse sentido, como a experiência dos Parques Proletários, foram pouco significativas, o efeito real dessa proibição foi buscar impedir a expansão das favelas, o que, na ausência de políticas habitacionais consistentes, não foi alcançado. 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 6000 foi sendo modificado parcialmente até 1970, quando é promulgado o Decreto “E” nº 3.800/70, que, segundo Guerreiro (1998), teve papel importante ao consolidar os instrumentos até então dispersos no Decreto 6.000, organizando-os em tópicos diversos e consolidando as mudanças que haviam sido feitas ao longo dos anos, criando então os Regulamentos do Zoneamento, de Construções e Edificações, de Parcelamento da Terra e Licenciamento e Fiscalização.

O Decreto 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). O RZ também definiu as primeiras Zonas Especiais [ZE1 – Reserva florestal; ZE2 – Ilha de Paquetá; ZE3 – Bairro de Santa Tereza; ZE4 – Projetos especiais de urbanização; ZE5 – Baixada de Jacarepaguá/Barra da Tijuca], objetivando a preservação de áreas determinadas e a elaboração de projetos especiais de urbanização, voltadas para as regiões de expansão urbana da cidade, 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, consolida o zoneamento funcional geral da cidade, logo após a fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro e pouco tempo depois da instauração da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em 1974, momento em que 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 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 5 pavimentos (idênticas condições) para prédios colados nas divisas, norma que ampliou significativamente a verticalização da cidade.

Paralelamente à elaboração do Decreto no 322/76, uma equipe da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral desenvolvia o Plano Urbanístico Básico (PUB) da cidade, promulgado em 1977. Nele, não se estabelecem normas específicas de controle do uso do solo, mas se institucionaliza um modelo de planejamento diferente daquele que inspirou o Decreto no 322/76. 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” identificado 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).

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 realiza uma “ampla revisão dos conceitos até então aplicados no planejamento urbano do município” (p.230), definindo a organização de uma estrutura territorial da cidade, dividindo-a em seis Áreas de Planejamento (AP), determinadas a partir de uma caracterização econômica e social, de contiguidade espacial e de tipo de ocupação do solo (agrupamento de “áreas homogêneas”), para as quais foram indicados critérios de intervenção e sugeridas diretrizes gerais de planejamento. Parâmetros urbanísticos mais precisos seriam definidos posteriormente por planos locais, sem, no entanto, definir seus instrumentos. É no texto do decreto que aprova o PUB-Rio (Decreto nº1269/1977), promulgado 5 meses após sua publicação, que são instituídos os “Projetos de Estruturação Urbana” (PEU) (Art.5º), com o objetivo de definir “traçados viários, padrões de uso do solo e planos de massa”. Prevê-se que os PEUs seriam aprovados 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 gerais do PUB-Rio visando 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 no 322/76, que propõe a homogeneização da cidade através da definição de parâmetros válidos para todo o seu território. 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 poderia abarcar apenas uma parte ou mais de um bairro. No entanto, os primeiros PEUs aprovados entre 1978 e 1990 (10 PEUs no total), se restringiram a abordar a questão dos parâmetros urbanísticos, criaram legislações locais para bairros ou conjunto de bairros, sem que fossem pautados, como previsto pelo PUB-Rio, nenhum estudo sobre sistema e impactos viários ou de reordenamento fundiário. Na prática, os PEUs atuam como instrumentos de detalhamento ou de modificação de regras construtivas para bairros específicos, apresentando apenas um mapa de zoneamento e definindo quesitos como gabarito, 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 PEUs. Muitos PEUs foram elaborados por demanda de associações de moradores de bairros, outros por iniciativa do município ao constatar que as reivindicações locais não poderiam ser contempladas pelo zoneamento previsto no Decreto nº 322/76, 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 PEU -, o escopo, o alcance e as diretrizes de cada PEU são diversas e, 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 limita 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 Área de Planejamento 2, o Plano indica “desestimular a ocupação multifamiliar nas áreas de características topográficas notáveis (encostas)”; e de forma mais explícita propõe para a AP3 “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 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, Plano que pretende estabelecer as diretrizes gerais do planejamento da cidade, este aponta de forma conflitante a intenção de, por um lado, “integrar” a favela à cidade, vista como uma excrescência e, por outro, “eliminar”. Como veremos adiante, é apenas com a aprovação do Plano Diretor em 1992 que os PEU passam a ter atribuições mais definidas, dentre elas a delimitação de Áreas de Especial Interesse Social.

Seja pelos PEUs (formalmente), seja por modificações específicas da legislação relativas a determinados bairros ou, mesmo, trechos de bairros, o Decreto nº 322/76 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, se superpõem e, muitas vezes, estão em conflito. Talvez o conflito de diretrizes mais evidente 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 (Decreto no 3.046) com essa denominação e com normas de uso e ocupação do solo correspondentes, enquanto o PUB-Rio, o Decreto no 322/76 e mesmo o Plano Diretor que será elaborado na década de 1990, mantêm as diretrizes para o fortalecimento da Área Central de Negócios, o centro histórico da cidade.

Na década de 1980, como já apontado anteriormente, as iniciativas governamentais de regularização fundiária e de intervenção em favelas enfrentarão limites dados pelas normas existentes, que não facilitavam essas intervenções. Nesse sentido, a Secretaria de Urbanismo vai elaborar um projeto de lei - que não chegará a tramitar - de desenvolvimento urbano para o município. Esse projeto tentava incorporar os instrumentos que estavam em discussão em nível nacional com o Projeto de Lei 775/83 - 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, o que propiciou um importante acúmulo de discussão normativa que irá favorecer, na década seguinte, a elaboração do Plano Diretor (MOREIRA, 2010).

A Constituição de 1988 inaugura uma nova forma federativa de estado integrada por quatro categorias de entes federativos – União, estados, municípios e Distrito Federal – todos “autônomos nos termos desta Constituição” (art. 18). O exercício desta autonomia é 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, o exercício desta 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 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi estabelecido que as assembleias legislativas dos estados teriam um ano para aprovarem suas constituições e, promulgadas estas, as câmaras municipais teriam seis meses para votarem suas leis orgânicas.

Quanto ao exercício das competências urbanístico-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).

As competências dos Municípios não estão todas fixadas expressamente na Constituição. Todavia, há uma fórmula simples que justifica seu poder legislativo, que é a ideia de interesse local. Reserva-se 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 esta 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 competir, 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).

Dentro de todo este contexto jurídico constitucional que ao Município do Rio de Janeiro foi imposta a atribuição de aprovar sua lei orgânica respeitando as normas da CF88 e da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de promover sua política de desenvolvimento urbano tendo como base a lei do plano diretor e os princípios reitores da função social da propriedade e da cidade, de realizar o ordenamento do seu território e materializar políticas sociais, especialmente as habitacionais, em cooperação com os demais entes.

Entre as previsões da Lei Orgânica do Rio de Janeiro (05/04/1990), cabe destacar: fixa que as normas de uso e ocupação do solo devem ser aprovadas no formato de lei, não mais decreto (art. 23); estabelece que a lei do Plano Diretor da cidade deve seguir o rito de lei complementar (art. 70, V), cabendo a apresentação do projeto de lei ao Poder Executivo (art. 452, §4º); prevê o 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 (art. 429, X); prevê 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).

Na década de 1980, os movimentos sociais articulados em torno da luta pela reforma urbana, reivindicam uma política urbana mais democrática e redistributiva. Com a abertura política, este movimento passa a ter um papel destacado na

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.

elaboração da Constituição Federal de 1988, 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). Em 2001, este capítulo é regulamentado pela Lei do Estatuto da Cidade (nº 10257/2001), onde é apresentado um conjunto de instrumentos urbanísticos do qual fazem parte as zonas especiais de interesse social.

A formulação do instrumento das zonas especiais de interesse social trata diretamente da democratização do acesso à terra urbana. Por meio deste mecanismo se dá o reconhecimento das ocupações de terras como legítimas soluções de moradia da população de baixa renda, sendo definidas como áreas prioritárias para intervenções do poder público que visem a garantia do pleno direito à moradia digna e adequada, enfrentando a reiterada prática das remoções forçadas. No entanto, o processo de delimitação e regulamentação das AEIS no Rio de Janeiro aponta para importantes particularidades e algumas contradições entre os objetivos que deram origem ao instrumento – democratização do acesso à terra e garantia de moradia adequada – e as motivações dos agentes envolvidos na sua implementação, bem como dos efeitos da aplicação do instrumento sobre a política habitacional e a produção do espaço urbano.

- 4.3.2 A trajetória da criação das AEIS no Rio de Janeiro

A primeira aparição, que se identificou na pesquisa, de uso da técnica do zoneamento inclusivo para programas habitacionais para população de baixa renda se deu através da intitulada Zona Especial 10 (ZE-10). Segundo o artigo 4º do Decreto nº 322/1976, o Município do Rio de Janeiro ficou dividido em diferentes categorias de zonas cujas delimitações foram referidas neste mesmo corpo legal.

A ZE-10 foi incluída no inciso VIII do artigo 4º do Regulamento de Zoneamento (Decreto nº 322/1976) através do Decreto nº 3103/1981. Ela foi qualificada como zona de “recuperação urbana de áreas já consolidadas, constituídas por aglomerações de habitações subnormais, consideradas de interesse social, delimitada no anexo 21”. Ademais, o mesmo decreto previu que “a Zona Especial - 10 (ZE-10) terá as condições de zoneamento, parcelamento da terra e edificações disciplinadas pelas instruções normativas que forem aprovadas por Decreto específico”.

Segundo informações obtidas junto aos interlocutores da pesquisa, essa zona especial foi criada em virtude de uma demanda específica de intervenção na favela da Maré. Tal informação se confirma quando se analisa o texto original do Decreto n. 3103/1981, onde a delimitação da ZE-10 refere-se aos Projetos Aprovados nº 10.155 e 37.713.

FIGURA 7: Projeto de parcelamento aprovado para o Morro do Timbau, favela da Maré, no âmbito do Programa PROMORAR (folha 1). Fonte: PCRJ.

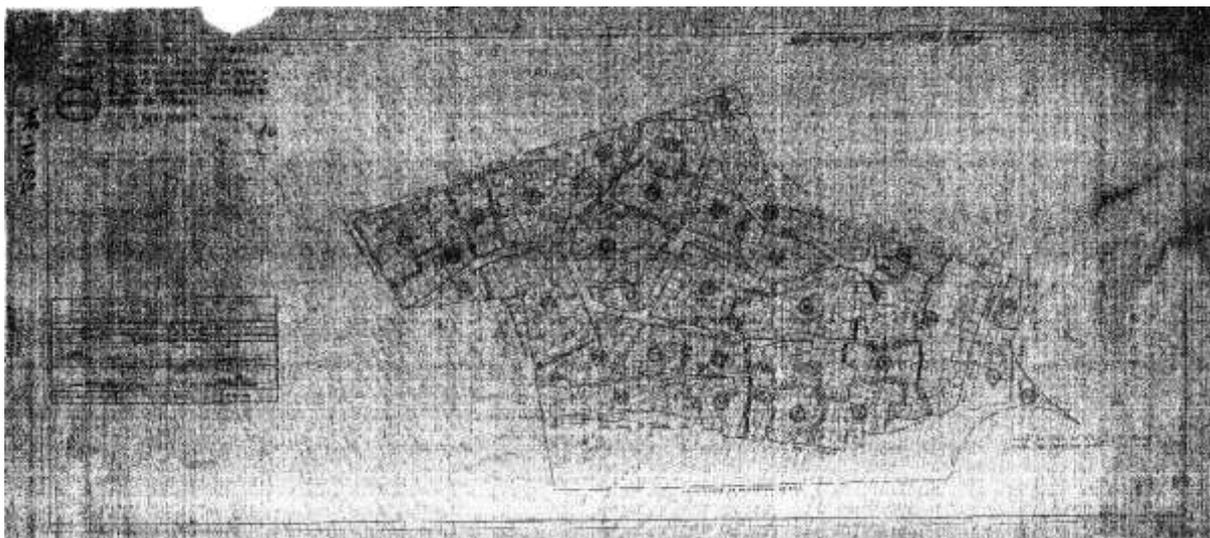
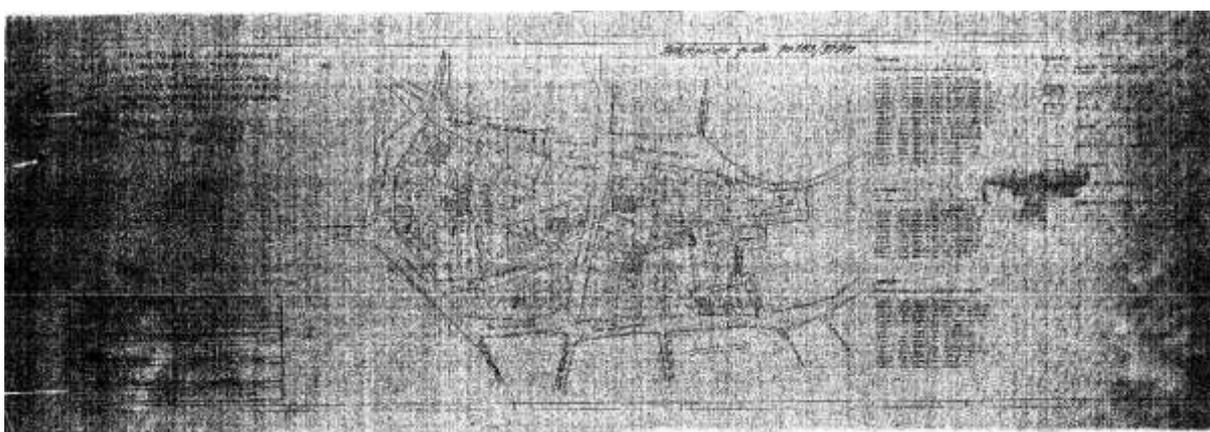


FIGURA 8: Projeto de parcelamento aprovado para o Morro do Timbau, favela da Maré, no âmbito do Programa PROMORAR (folha 2). Fonte: PCRJ.



Quando criada, então, esta nova zona urbana englobava apenas uma área específica da cidade, a favela do Morro do Timbau, que passava por processo de urbanização por meio do Programa PROMORAR inserido na favela da Maré. Ao instituir este 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 da população. Nos anos seguintes, este 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 1983²⁵. 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 Isabel²⁶; a 50ª Unidade Espacial de Planejamento (UE) relativa aos bairros de Bangu, Padre Miguel e Senador Camará²⁷ e os bairros da Penha, Penha Circular e Brás de Pina²⁸. Contudo, foram poucas as situações de emprego da ZE-10. Em todos esses casos se remetia a normatização da ZE-10 à regulamentação específica.

Além do que já foi citado, são também normas importantes deste período:

- a) Decreto 5625 de 27/12/1985 dispõe sobre reconhecimento de logradouros mediante decreto do Prefeito, independente de regularização urbanística ou fundiária. A responsabilidade é atribuída à Secretaria Municipal de Obras e Serviços. Esta deverá ouvir o “Núcleo de Regularização de Loteamentos da Procuradoria Geral sobre o pedido de reconhecimento de logradouro e a denominação a ser atribuída a este” (art. 4º, par. único);
- b) Decreto 7.290 de 14/12/1987 - Institui o Núcleo de Regularização de Loteamentos, vinculado ao Gabinete do Prefeito. Secretário de Desenvolvimento Social responsável por designar a coordenação do núcleo;
- c) Lei 1421 de 18/07/1989 - Institui o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA, com fins de urbanização e regularização de posse. PGM designada como responsável pelas medidas de regularização de posse. Institui a Área de Planejamento Especial (AEP) que incluirá as favelas incluídas no PROFAVELA. Indica aproveitamento de convênio assinado com a GTZ.
- d) Lei n. 1562 de 22/02/1990 - Cria a Empresa Municipal de Informática e Planejamento - IplanRio

²⁵ Lei nº 434 de 26 de julho de 1983. Disponível em: <http://oads.org.br/leis/1690.pdf>

²⁶ Decreto n. 6997 de 30 de setembro de 1987, disponível em <https://leismunicipais.com.br/>.

²⁷ Decreto n. 7914 de 20 de maio de 1988, disponível em <https://leismunicipais.com.br/>.

²⁸ Decreto n. 7654 de 20 de maio de 1988, disponível em <https://leismunicipais.com.br/>.

4.4 Síntese do ciclo e pontos de inflexão

Esse ciclo se caracteriza pela mudança radical de postura do setor público em relação às favelas, abandonando as políticas remocionistas e de repressão, modificando a postura dos órgãos públicos e colocando a urbanização de favelas e a regularização fundiária na pauta da ação governamental.

Essa mudança transparece nos 3 níveis de governo. No BNH, com a iniciativa do Projeto Rio, que investe montantes significativos na eliminação das palafitas na favela da Maré, com reassentamento em áreas no entorno e com ações de regularização fundiária de 6 áreas. No governo do Estado que, a partir do governo Brizola (1983-1987), modifica significativamente a política de segurança em relação às favelas, institui programas de ação das empresas de infraestrutura em favelas (programa de eletrificação e PROFACE, da CEDAE), cria um ambicioso programa de regularização fundiária (Cada Família um Lote), realiza dois projetos de urbanização de caráter experimental e apoia o Núcleo de Regularização de Loteamentos, criado na Procuradoria Geral do Estado, tornando a instância estadual o principal protagonista no período. E, finalmente, no âmbito do governo municipal, que cria a Secretaria de Desenvolvimento Social e o Projeto Mutirão, com atribuições explícitas de intervenção na realização de obras de melhoramentos nas favelas, colocando a urbanização na agenda municipal, embora ainda de forma embrionária.

Do ponto de vista da capacidade institucional, o governo do Estado, que havia herdado as estruturas administrativas do antigo Estado da Guanabara, demonstrou que, quando a decisão política foi tomada, foi possível a atuação tanto da CEDAE quanto da CEHAB em programas que viabilizaram a urbanização de favelas e mesmo a adoção de tecnologias alternativas, deixando de lado as formas tradicionais de atuação. A ressaltar, nesse sentido, que, na urbanização das favelas do Pavão/Pavãozinho e Cantagalo, a equipe da CEHAB construiu um modelo de intervenção que seria depois retomado já no âmbito do Programa Favela Bairro.

No caso do município, que foi muito mais prejudicado pela fusão, a década de 1980 se caracteriza pela progressiva construção de capacidade institucional (técnica e administrativa). A destacar, nesse sentido, a criação de uma instituição voltada para a produção, organização e sistematização de informação que viria a construir um cadastro de favelas que seria fundamental para as políticas que foram adotadas em períodos posteriores. Importante também ressaltar que as equipes técnicas, a partir da experiência do Projeto Mutirão, conseguiram no final do período produzir propostas

mais abrangentes para as intervenções em favelas, que se tornaram insumos e experiências importantes para a elaboração das diretrizes de política habitacional que seriam incorporadas ao Plano Diretor. É relevante ainda que a coleta de lixo começa progressivamente a ser efetuada em favelas ao longo do período, com o órgão municipal – a COMLURB – se adaptando às novas atribuições.

Do ponto de vista dos recursos financeiros, o governo do Estado ainda apresentava uma relativa saúde fiscal, com capacidade de investimento e com alternativas de mobilização de recursos, através das empresas públicas como a CEDAE e a CEHAB e pela utilização do banco estadual, o BANERJ, como fonte de financiamento para o poder público. A crise fiscal irá se abater sobre os governos estaduais na década de 1990, atingindo então principalmente a estrutura financeira da CEHAB, como veremos. O governo estadual consegue operar, portanto, sem necessidade de recorrer a fontes externas de financiamento ou mesmo ao FGTS.

Já o governo municipal enfrenta problemas financeiros ao longo do período, particularmente agudos na gestão de Saturnino Braga. De qualquer forma, a política de urbanização de favelas entra na agenda, apesar de não ocupar uma posição prioritária em termos de alocação de recursos.

A década de 1980 no Rio de Janeiro foi rica pelo alto grau de mobilização social, com a formação de novos atores sociais, novos movimentos e novas redes de movimentos. No entanto, nem sempre os órgãos públicos demonstraram permeabilidade à atuação desses novos atores, não havendo criação de conselhos ou outros organismos de governança participativa. Como exceção a essa regra, deve-se destacar o Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL), que já nasce com forte conteúdo participativo, com capacidade deliberativa; e a gestão de Saturnino Braga, com a criação dos Conselhos Governo-Comunidade e com a maior sensibilidade do setor público a demandas de grupos organizados, como ficou evidente no caso da elaboração dos PEUs. Em relação às favelas, no entanto, não foram criadas estruturas participativas relevantes no período. No entanto, esses movimentos foram fundamentais nas mobilizações para denunciar as práticas de remoções violentas de favelas, levando à consagração do princípio da não remoção na Lei Orgânica Municipal.

Existem ainda indícios claros de que a atuação dos órgãos públicos se dava de forma mais ou menos integrada com a participação de várias secretarias ou várias empresas públicas em ações coordenadas. Tal foi o caso do NRL e ainda do Projeto

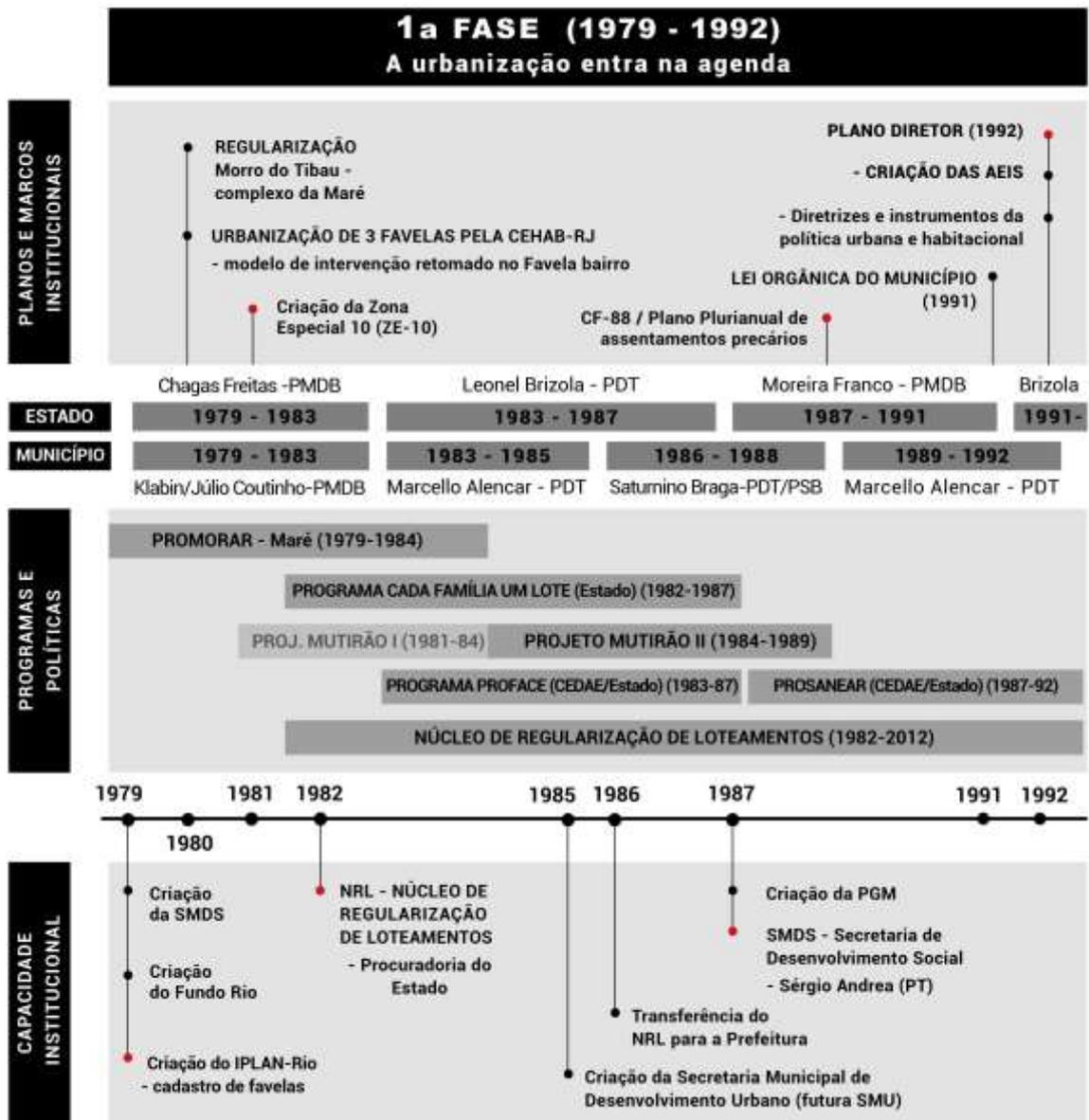
Mutirão. Essa mesma capacidade relacional, no caso do município se tornou mais evidente no momento de elaboração do Plano Diretor com a formação de equipes técnicas inter-secretarias, e que neste momento se colocaram mais abertas ao diálogo com a sociedade civil organizada.

Do ponto de vista da capacidade normativa há poucas iniciativas nesse período, à exceção da criação da ZE-10, um embrião das AEIS, que, no entanto, parece ter sido um instrumento para resolver alguns problemas *ad-hoc* e não de utilização ampla. A ausência de um campo normativo federal adequado se revela crucial no fracasso relativo do programa de regularização fundiária do governo Brizola. Os principais instrumentos de planejamento e normativos existentes (PUB-Rio e decreto 322), criados em 1976, não trataram da questão das favelas e dos assentamentos precários e estes continuam ausentes até a elaboração da Lei Orgânica e do Plano Diretor, já no final do período. Mesmo os PEUs, que se revelaram como importantes instrumentos para realizar mudanças específicas de legislação atendendo interesses de grupos sociais na preservação de áreas urbanas ameaçadas pela especulação, não trataram, nesse período, da questão dos assentamentos precários.

TABELA 3: Quadro síntese da capacidade institucional e capacidade normativa dos antecedentes das políticas de urbanização de favelas (até 1990).

Capacidade Institucional	
Componentes	Indicadores
Prioridade e engajamento com a política	Existe notável prioridade da urbanização de favelas no governo do Estado até 1987 (ano de rompimento do ciclo político), com realização de investimentos em eletrificação das favelas, saneamento pela CEDAE e urbanização de 3 favelas pela CEHAB, além do PCFUL. Quanto ao município, vale ressaltar o fato de ser a primeira experiência de uma política pública voltada para o melhoramento das favelas, por iniciativa municipal.
Alinhamento interno e externo	Existe forte interação interna e externa no trabalho do NRL / Menos importante no Projeto Mutirão que fica isolado dentro da secretaria de desenvolvimento social
Recursos informacionais	Na década de 1980 vai ser criado o Iplan-Rio, mais tarde Instituto Pereira Passos, que vai ser responsável, no final do período, pela realização do cadastro de favelas.
Recursos financeiros	O município passa por crise financeira forte na gestão de Saturnino Braga e não há investimentos relevantes em favelas no período. Já no Governo do Estado há investimentos em urbanização de favelas, com recursos da COHAB-RJ e investimentos em desapropriação para o programa CFUL.
Recursos humanos	A CEHAB e a CEDAE contavam com corpo técnico qualificado e com capacidade de adaptação aos novos padrões de intervenção estabelecidos para as favelas. No caso do município, verifica-se a progressiva formação de recursos humanos e de capacidade técnica ao longo da década, no âmbito da SMDS e do Projeto Mutirão.
Capacidade político-relacional	Tanto no Estado quanto no município verifica-se que havia diálogo e cooperação entre secretarias e órgãos de governo em vários programas, incluindo também a cooperação entre as esferas municipal e estadual. Quanto à participação social, destacam-se alguns programas como o NRL, sem iniciativas significativas semelhantes para as organizações de representação das favelas. A capacidade relacional da Prefeitura vai se manifestar de modo mais pleno no âmbito da elaboração do Plano Diretor
Capacidade Normativa	
Componentes	Indicadores
Alinhamento técnico-político: proposição de leis e normas	Há pouca iniciativa de leis e normas no período, ressaltando-se apenas a criação da ZE-10, no município, importante para a regularização fundiária de algumas áreas da favela da Maré. Os setores técnicos da Prefeitura propõem novas leis, mas estas não chegam a ser aprovadas.
Inserção no planejamento	A inserção da urbanização de favelas e da regularização fundiária no planejamento só se dará através da Lei Orgânica e do Plano Diretor, elaborados já no final do período
Regularização fundiária	A regularização fundiária entra na agenda a partir do Programa CFUL e do NRL. No caso do CFUL, a literatura mostra que não existiam na época instrumentos jurídicos que permitissem viabilizar a sua atuação. Já o NRL, ancorado na lei federal 6766 de 1979, consegue êxitos importantes na regularização jurídica dos loteamentos irregulares.

FIGURA 9: Linha do tempo do período que consiste nos antecedentes das políticas de urbanização de favelas (até 1990).



5. A ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: DA DÉCADA DE 1990 AO CICLO LULISTA

5.1 Conjuntura política

- 5.1.1 Escala 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, reduz-se consideravelmente a capacidade de estados e municípios investirem de forma consistente em políticas sociais. A crise atinge de forma importante as Companhias Estaduais de Habitação e de Saneamento. A situação das COHABS foi mais grave porque as empresas herdaram uma forte inadimplência dos mutuários, uma dívida importante com o 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 estes órgãos, portanto, por uma carência de fontes de recursos e de financiamento, com a suspensão dos empréstimos do FGTS, que vige já a partir de 1987. Segundo Jucá Filho e Melo (1990:505-506):

A política praticada pelo governo face a esses desequilíbrios [dívida externa, 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 [...] destacam-se as resoluções do Banco central de números 14654. De 26/02/1988 e 1469, de 21/03/1988, que limitaram aos saldos existentes em 31/12/1987 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 25/04/1988, as resoluções implicaram um corte de 83% dos créditos contratados pelo conjunto dos governos estaduais.

Num primeiro momento, os governos estaduais são 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 as 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, também passaram a ter o município como instância preferencial para a execução de projetos, o que se manteve nos governos Collor, Itamar e FHC (CARDOSO, JAENISCH, ARAGÃO, 2016).

Com a restrição dos financiamentos federais ficou 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 vai implicar em que os projetos desenvolvidos localmente passem a sofrer a influência mais vigorosa das políticas ditadas por estes organismos.

Nessa linha, o governo federal firma um acordo com o Banco Mundial para um programa de apoio à provisão de saneamento em favelas, o PROSANEAR, que utilizará tecnologias alternativas, como o esgoto condominial. 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 uma inversão de 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 lança o PAT-PROSANEAR, que terá 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 DI²⁹.

Do ponto de vista político, a partir dos momentos finais da Nova República e até meados da década de 1990, o campo das políticas urbanas passa por uma série de mudanças institucionais, com a criação e transformação de ministérios e com forte 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 início do primeiro mandato como Presidente da República de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), há certa estabilidade e coerência na definição destas políticas no âmbito do governo federal. No entanto, com as crises econômicas do final da década e com a crescente busca do governo de FHC em criar condições políticas de governabilidade, a Secretaria é sacrificada na intermediação de interesses políticos imediatos, perdendo a consistência.

Em 2003, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT) a Presidente da República (2003-2011), muda-se o contexto, com a criação do Ministério das Cidades e as novas propostas para a política urbana. No entanto, no Rio de Janeiro, tanto no

²⁹ 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).

campo estadual, hegemônico pelo clã Garotinho, quanto no plano municipal, haverá oposição ao novo governo e resistência em aderir às políticas propostas em nível federal.

- 5.1.2 O Rio de Janeiro

A eleição de Cesar Maia para a Prefeitura do Rio interrompe um ciclo de hegemonia do PDT na política carioca. Originário dos quadros do PDT, Maia filia-se ao PMDB e concorre à Prefeitura com um discurso que aliava a defesa da “ordem” à modernização administrativa³⁰. Maia instaura um novo ciclo político na cidade que irá se contrapor, com um projeto conservador, ao brizolismo e, mais tarde, à hegemonia de Anthony Garotinho na política fluminense. No final da primeira gestão (1993-1996), escolhe (e elege) como candidato à sucessão, o arquiteto Luiz Paulo Conde (1997-2000), que havia sido seu Secretário de Urbanismo e responsável direta ou indiretamente por relevantes projetos de sua gestão, dentre eles o Programa Rio-Cidade e o Favela Bairro. Na campanha seguinte, tendo Conde rompido com Maia e se aliado a Anthony Garotinho³¹, Maia se candidata e vence Conde, ganhando mais um mandato, que se prolonga com a sua recondução nas eleições seguintes (2001-2008). A chamada “era Maia” só se conclui em 2008, quando a sua candidata à sucessão, Solange Amaral, perde as eleições municipais para Eduardo Paes que, aliás, tinha começado a sua carreira política como subprefeito da Barra da Tijuca, como pupilo de Maia.

Paralelamente à hegemonia de Cesar Maia no âmbito municipal, novas lideranças se afirmam na instância estadual. Brizola, que havia sido sucedido por Moreira Franco, do PMDB, político de linhagem amaralista, volta 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 volta ao poder em 2000 com a eleição de Anthony Garotinho para Governador do Estado, em aliança com o PT, que indicou como vice-governadora Benedita da Silva. Garotinho também rompe com Brizola ainda durante seu mandato como Governador e se filia ao PSB, posteriormente passando para o PMDB e

³⁰ 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 à presença de camelôs no espaço público. Nesse sentido o discurso da “ordem” de Maia ganha força nas camadas médias. Ver, a respeito, Motta, 2004.

³¹ Político de origem no Norte Fluminense, com trajetória em meios de comunicação e também em igrejas evangélicas.

elegendo sua sucessora – sua esposa, Rosinha Garotinho - para a gestão subsequente (2003-2007).

Se a década de 80 foi marcada pelo alto grau de mobilização social, que terá a Constituinte como ponto de apogeu, na década de 1990 se dá a ascensão do ideário neoliberal que irá aparecer de forma clara, em primeiro lugar, na vitória de Collor para a Presidência da República em 1999, e que posteriormente se consolidará nas gestões de Fernando Henrique Cardoso. Em nível estadual, no entanto, a tendência dominante foram gestões de caráter mais populistas. A gestão de Brizola entre 1991 e 1995 ainda se caracteriza 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.

A gestão de César Maia na prefeitura do Rio representou uma ruptura com a gestão anterior de Marcello Allencar, no que diz respeito à implementação dos instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor e que seriam mais tarde regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Ao invés de promover a regulamentação dos instrumentos e diretrizes do Plano Diretor, a gestão que se seguiu retirou as mensagens que o Prefeito Marcelo Allencar 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) em 1993-1995 - pela mesma empresa de consultoria catalã - marca 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 Panamericanos de 2007, sendo então bem-sucedida. Todas as gestões seguintes continuarão a trabalhar essa ideia que será finalmente realizada para a Copa do Mundo de Futebol Masculino FIFA de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016. O PECRJ é, 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 aponta 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 visam a unificação das “opiniões” sobre os rumos da cidade em torno de um consenso dito natural. A metodologia imposta torna o conteúdo do plano “indiscutível e incontestável”, neutralizando o conflito antes mesmo que ele se manifeste. As “diferenças” são apresentadas como expressões positivas da diversidade da cidade e a problemática da desigualdade é naturalizada (PINA, 2017). O seu objetivo central é tornar o 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).

Além disso, o Plano Estratégico será revisado e atualizado na segunda gestão de César Maia (2005-2008) - o PECRJ II divide a cidade em doze macrozonas e não considera as divisões territoriais pré-existentes, como as definidas no PUB-Rio e referendadas no Plano Diretor Decenal. Cesar Maia irá retomar a ideia da criação de grandes equipamentos culturais com projetos assinados por arquitetos “de grife”, sob o modelo do empreendedorismo urbano, 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, como o Museu Guggenheim, a Cidade do Samba e a Cidade da Música. Em detrimento de ações que objetivassem trazer benefícios diretos a uma parcela significativa da população carioca, investimentos públicos foram destinados a esses empreendimentos, considerados atrativos para o capital proveniente do setor turístico e de forte apelo político³².

³² 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.

O instrumento do Planejamento Estratégico Municipal, diferente do Plano Diretor, que é previsto e exigido pela legislação, resulta de uma opção de gestão, que corresponde a uma determinada concepção de planejamento aliado ao empreendedorismo urbano e que se coloca em disputa com a concepção de gestão democrática da cidade incorporada ao Plano Diretor. O instrumento das AEIS não é mencionado no PECRJ, não fazendo parte do arcabouço das “linhas estratégicas”. 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 limita a apontar como um dos pontos fortes da cidade o “entendimento das favelas como bairros populares a serem incorporados à cidade”. Dentre os 161 projetos apresentados no PECRJ, o programa de urbanização de favelas “Favela-Bairro” ganhou destaque 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).

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. 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 principalmente na classe média.

Em 2003, com a eleição de Lula para a Presidência, Cesar Maia se coloca frontalmente como oposição ao governo federal, não aderindo às propostas de política habitacional colocadas pelo Ministério das Cidades, seja a adesão SNHIS, seja ao PAC. Por fim, cabe ressaltar que, a partir dos depoimentos dos nossos entrevistados pode-se identificar algumas diferenças entre o início e o final da “era Maia”. A mais importante diz respeito à forma de gestão, que abandona os princípios da competência técnica e administrativa em prol de alianças políticas, cedendo cargos para políticos que não dispõem de competência técnica e que acabam por subordinar as políticas públicas a interesses políticos eleitorais. Tal foi o caso da Secretaria Municipal de Habitação, como veremos.

5.2 Políticas, Programas e Estruturas administrativas

- 5.2.1 Governo do Estado

Durante todo esse período (1993-2008) a atuação do Estado no campo habitacional é residual. A crise econômica da CEHAB se combina com a sua fragilização institucional, sendo frequentemente subordinada a interesses políticos e clientelistas. Durante o Governo Brizola, a CEHAB atuou de forma complementar nos grandes projetos de saneamento na Baixada, fazendo reassentamento de famílias atingidas por enchentes ou o deslocamento de populações ribeirinhas atingidas por projetos de drenagem. Já no governo Garotinho houve um grande programa habitacional que prometia “casa a 1 real”, e que construiu grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas e com graves problemas de inserção urbana, denominados Nova Sepetiba I, II e III. Os projetos eram de baixa qualidade, os assentamentos se fizeram em áreas com fragilidade ambiental e demonstram uma certa perda de capacidade técnica e institucional na esfera governamental estadual.

O único momento destoante nessa análise ocorre quando Conde é vice-governador durante o mandato de Rosinha Garotinho. Nesse contexto, ele vai desenvolver um projeto de urbanização para a favela Dona Marta e também um concurso de ideias para a Rocinha, promovido em convênio com o IAB-RJ. Foi o projeto vitorioso nesse concurso que forneceu as bases para a intervenção do PAC, na gestão seguinte.

Com a retração do Estado, o município assume um papel fortemente protagonista e, mesmo em uma gestão conservadora, afinada com os princípios do planejamento estratégico, do empreendedorismo urbano e do urbanismo de resultados, como foi a de Cesar Maia, a urbanização de favelas terá centralidade ao longo de todo o período, como veremos.

- 5.2.2 Governo Municipal

Em 1992, a partir da aprovação da Lei Orgânica Municipal, a Prefeitura dá início ao processo de elaboração do Plano Diretor (PD92), que viria a ser tido como modelo para outras cidades brasileiras, dando tratamento considerado bastante progressista às questões abordadas em seu texto.

Mobilizando uma equipe que reunia técnicos de várias secretarias, sob a coordenação da arquiteta urbanista Vera Rezende, servidora na SMU, foram organizados 5 grupos de trabalho que deveriam elaborar diagnósticos e propostas

sobre temas específicos e com uma metodologia aberta à participação popular. Os temas escolhidos foram: Habitação, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Transportes e Saneamento. Além destes grupos temáticos, havia também um corpo de técnicos dedicados à discussão do uso do solo e de diretrizes espacializadas para a ocupação das áreas.

O grupo de habitação era coordenado por Marcia Bezerra, que havia trabalhado anteriormente no Programa Cada Família um Lote e por Fernando Cavaliere, do IplanRio, que vinha trabalhando no cadastro de favelas. Ficou no âmbito desse grupo o desenho da proposta de instrumentos como o solo criado e o imposto 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 estes instrumentos.

No capítulo de habitação, o PD92 propõe uma política habitacional ampla, com ênfase na urbanização de favelas e regularização de loteamentos, institui as Áreas Especiais de Interesse Social e cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, que deveria receber os recursos oriundos da aplicação do solo criado. O debate legislativo do PD92 é acompanhado por representação da sociedade civil, organizada no Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor, que terá voz ativa no plenário da Câmara Municipal. O Plano Diretor foi aprovado no final de 1992, já no período de transição da gestão municipal.

Eleito, Cesar Maia nomeia Luiz Paulo Conde para a SMU. Arquiteto urbanista conceituado, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da 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 revitalização dos centros de bairro. O Programa foi construído a partir de uma parceria com IAB-RJ, que organizou um concurso de ideias, selecionando escritórios de arquitetura que foram contratados pela Prefeitura para desenvolver os projetos urbanos para as áreas selecionadas. Esse programa, junto com o Favela Bairro, acabou por angariar um forte apoio da categoria dos arquitetos ao governo Maia, ampliando a sua legitimidade.

Para desenvolver as propostas no campo da habitação, Conde convocou Sérgio Magalhães, arquiteto urbanista com experiência em projetos de habitação de

interesse social, também atuante na FAU/UFRJ e com passagem pelo IAB³³. Para definir a política habitacional, os programas e a estrutura institucional³⁴, dentro das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, a nova gestão criou o GEAP (Grupo Executivo de Programas Especiais de Trabalho de Assentamentos Populares) em agosto de 1993, coordenado por Sérgio Magalhães e contando com participação de representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SMO), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (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 uma ideia de que as políticas habitacionais ficassem sob a responsabilidade da SMU, que tinha capitaneado a elaboração do Plano Diretor, através da criação de superintendência específica. Ao final, 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 da SMDS que trabalhavam no Projeto Mutirão (que é incorporado pela nova Secretaria), por uma parte dos quadros da SMU que lidavam com loteamentos, por técnicos da Riourbe e de outros órgãos. Assim, a parte relativa à urbanização de favela e aos programas com a população em situação de rua foi para nova Secretaria, permanecendo na SMDS o quadro de funcionários que trabalhava com as políticas voltadas para crianças (notadamente o acesso a creches), adolescentes e idosos.

A Secretaria Municipal de Habitação era composta em 1996 por uma Subsecretaria, uma Secretaria Executiva da Comissão de Assuntos Fundiários, uma Assessoria Especial, 3 coordenadorias e as gerências dos diversos programas.

A proposta de criação da SMH estabelecia que ela deveria funcionar com base em um modelo em que os programas teriam gerências dedicadas e independentes que se serviriam de uma estrutura de suporte montada na Secretaria. Essa estrutura

³³ Sérgio Magalhães viria a ocupar o cargo de Secretário Municipal de Habitação da cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 1994 e 2000.

³⁴ 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.

era composta por 3 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; (c) Coordenadoria de Regularização Fundiária, com advogados e assistentes sociais.

Mesmo com a criação da SMH, mantém-se a estrutura do GEAP que acompanha a implementação dos programas. O Grupo em 1996 era composto por representantes da SMH, da 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 destes 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.

Esses órgãos participam de programas ou ações específicas, por exemplo, a Defensoria participava das atividades do Núcleo de Regularização de Loteamentos. O IplanRio tem uma participação muito importante por ser o órgão responsável pelo cadastro de favelas, que será constantemente aperfeiçoado. Como parte da terceirização interna das demandas da SMH, 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. Além do cadastro, o IplanRio contratava levantamentos aerofotogramétricos, serviços de topografia, projetos de arquitetura e urbanização.

O que se evidencia é que o modelo de gestão adotado buscava a “gestão matricial”, com a integração de órgãos (inclusive de fora da Prefeitura) e de funções, sendo as atividades fins organizadas em programas com gerência própria. Também é importante notar como o acúmulo de experiências das equipes técnicas, acumuladas na década anterior, foram fundamentais para que a Prefeitura conseguisse montar um conjunto ambicioso de programas com resultados a curto prazo.

A política habitacional foi estruturada em torno de 6 grandes programas, estabelecendo quase sempre ações integradas aos recursos disponíveis: (a)

Programa Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda (objetivo: recuperação da legalidade dos loteamentos irregulares e clandestinos); (b) Programa Favela-Bairro (objetivo: integração urbanística e social das favelas); (c) Programa Regularização Fundiária e Titulação (objetivo: extensão do direito de propriedade); (d) Programa Novas Alternativas (objetivo: revitalização de habitações coletivas / cortiços); (e) Programa Morar Carioca (objetivo: mudanças na legislação e financiamento imobiliário para aquisição da casa própria por funcionários municipais); e (f) Programa Morar Sem Risco (objetivo: eliminação das ocupações sob viadutos).

Como mencionado acima, cada um dos programas que compunham a política habitacional do Rio de Janeiro tinha uma gerência de referência, com uma estrutura mínima, utilizando como apoio a 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 viabilizar a manutenção das frentes de obras já em curso no âmbito do Projeto Mutirão e que foram incorporadas pela Secretaria, foram terceirizados os serviços de gerência de obras.

Dentre os programas acima descritos, o Programa de Regularização de Loteamentos herda a estrutura do Núcleo de Regularização de Loteamentos, originalmente situado na Procuradoria do Município. Já para o Programa Favela Bairro, foi realizado 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.

Para a primeira etapa do Favela Bairro foram escolhidos 17 assentamentos, de porte médio (entre 500 e 2500 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. Nesse momento, a Prefeitura contava apenas com recursos próprios para desenvolver o programa. A partir da realização do concurso e da seleção das equipes, são atribuídos assentamentos a cada equipe que desenvolve o projeto de intervenção, a partir de uma metodologia que incluía o diálogo com a população local.

Cabe ressaltar que não houve em nenhum momento um amplo processo de mobilização e de participação, ficando este restrita à discussão com as equipes terceirizadas, sobre questões de projeto.

A partir do lançamento do programa, a Prefeitura consegue atrair o interesse do BID para financiar as suas ações, o que tornou possível ampliar o escopo do programa, que passou a ter como horizonte de intervenção 60 assentamentos. 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. Segundo o depoimento de Marcia Bezerra (dado ainda na pesquisa anterior voltada para o balanço do PAC Favelas):

Montamos um desenho que começava com a AEIS, e agregava a legislação e o reconhecimento de logradouros ... na época a procuradora geral do município era a Sônia Rabello e a gente montou uma estratégia de convencimento de que com a definição da AEIS, com o PA (Projeto de Alinhamento Aprovado), com o reconhecimento de logradouros, havia garantia desse investimento (...) sem a preocupação “vai investir em área privada” e sem a necessidade de que o terreno fosse desapropriado, aquela história toda. Então, se construiu uma tese de super sucesso: a “afetação fática ao patrimônio público” dos logradouros existentes, porque a urbanização de favelas no Favela Bairro era em áreas públicas. A Sônia endossou e ajudou essa tese – ela colocou um aluno achou que do mestrado e que escreveu conosco isso – e foi fundamental para o financiamento. Então, a AEIS teve uma importância significativa na viabilização do financiamento para urbanização de favela no Rio.

O depoimento de Antônio Augusto Veríssimo dá algumas informações extras sobre como foi a aproximação com o BID e como o escopo se expandiu para incluir a regularização de loteamentos.

Essa relação com a 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 Brakarz³⁵ ir convencer o Sérgio, porque eu não estava com essa capacidade [risos], então o Brakarz convenceu e nós ficamos com 20% dos recursos do Banco Interamericano, do PROAP para loteamentos.

³⁵ Representante do BID que estava negociando o convênio com a Prefeitura.

Assim, o Programa Regularização de Loteamentos e o Programa Favela-Bairro passaram a ser financiados com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com contrapartida local do Município do Rio de Janeiro através do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO).

Coordenado pela SMH, o programa visava dotar de infraestrutura urbana e serviços sociais mínimos assentamentos populares de baixa renda e foi financiado com recursos do BID (US\$ 180 milhões) e Prefeitura (US\$ 120 milhões), segundo contrato assinado em 08/12/1995, com término previsto para 08/12/1999. Os investimentos do programa abrangeram a implantação de rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário, sistema viário, drenagem, coleta de lixo, iluminação de ruas, reflorestamento, creches, centros comunitários, praças e áreas de esporte e lazer, reassentamento e regularização urbanística e fundiária.

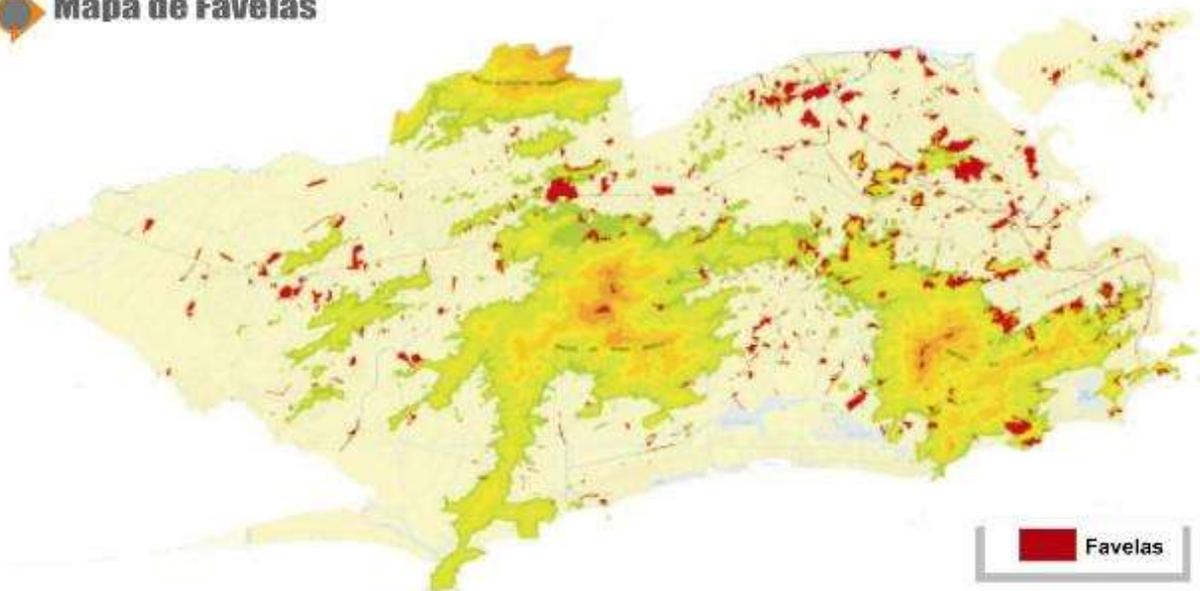
Os componentes do Programa são:

- 1) Urbanização de favelas (US\$ 192 milhões) - Realização de obras de urbanização e prestação de serviços sociais, iniciativas preliminares de regularização urbanística e fundiária em 60 favelas, beneficiando 220.000 pessoas.
- 2) Regularização de Loteamentos (US\$ 48 milhões) - Implantação de infraestrutura urbana básica e de serviços urbanos, assim como iniciativas preliminares de regularização fundiária para loteamentos atualmente inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos. As obras de infraestrutura deverão atender cerca de 135 loteamentos que carecem dos serviços mínimos para serem regularizados.
- 3) Monitoramento, educação sanitária e desenvolvimento institucional (U \$3 milhões). É composto por:
 - a. Monitoramento e Avaliação do PROAP-RIO (U\$ 890,000.00) operado pelo IplanRio;
 - b. Educação Sanitária e ambiental (U\$ 400,000.00) executado pela SMH;
 - c. Desenvolvimento Institucional, dividido entre SMH (US\$ 400,000.00) - 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

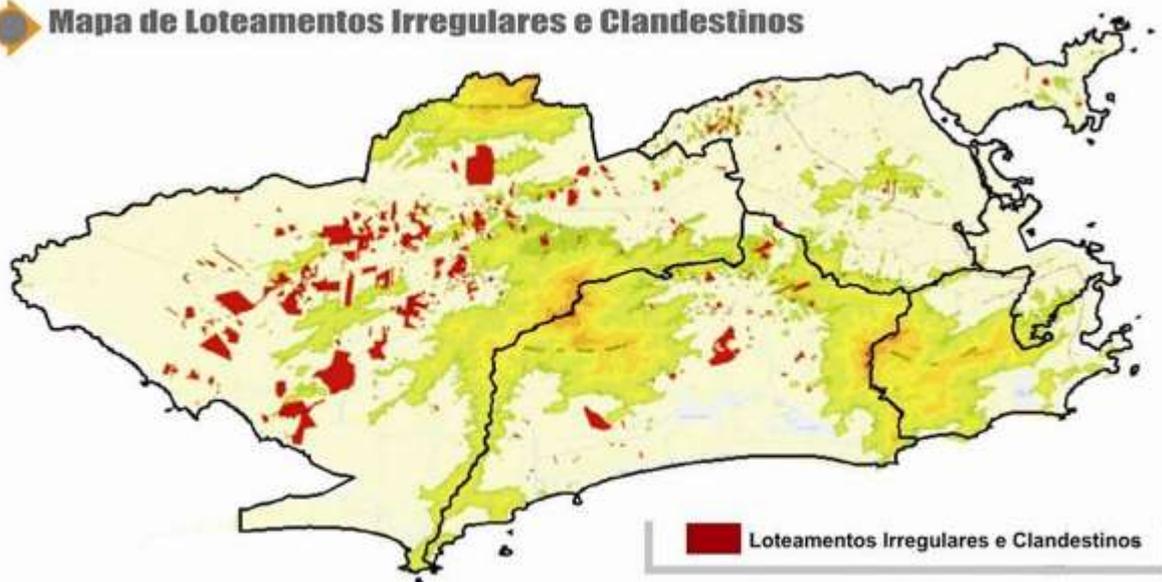
e execução de obras e serviços - e SMDS (US\$ 1,310,000.00) - incluindo verbas para fortalecimento institucional, implementação de um sistema de acompanhamento nutricional, estudo de alternativas pra serviços de cuidado infantil e avaliação do sistema atual e seminários sobre geração de renda, este último fornecendo treinamento e apoio para a mobilização de ONGs e do setor privado.

FIGURA 10: Mapa das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos do Rio de Janeiro com destaque para os maciços e mananciais, produzido pelo Iplan-RIO, na década de 1990.

Mapa de Favelas



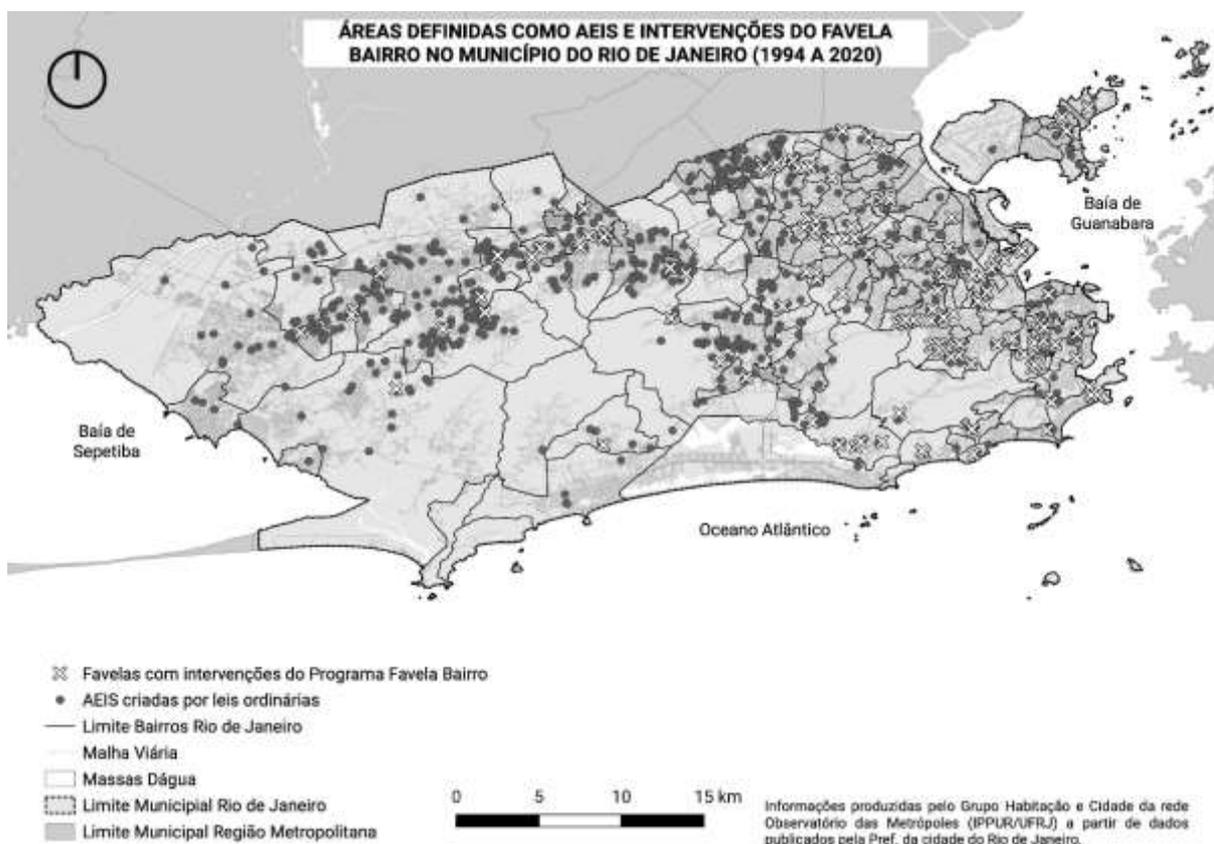
Mapa de Loteamentos Irregulares e Clandestinos



Um elemento importante a ser considerado é que desde as primeiras intervenções foram excluídos do escopo do Favela Bairro os projetos em áreas de risco. A concepção do então Secretário, segundo depoimentos colhidos pela pesquisa, era 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 de encostas em favelas que já haviam recebido obras do Favela Bairro.

Originalmente destinado ao atendimento às favelas de porte médio, o programa se desdobra, na gestão de Luís Paulo Conde (1997-2000), em dois outros: o Bairrinho e o Grandes Favelas que, com objetivos similares, buscam ampliar a gama de intervenções. O Bairrinho era focado em favelas com menos de 500 e mais de 100 domicílios e interveio em 39 assentamentos. Já o Grandes Favelas, focado em assentamentos com mais de 2500 domicílios, atuou em 5 favelas sendo que apenas 3 tiveram chegado à etapa de realização de obras. O Grandes Favelas contou com financiamento da Caixa e 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).

FIGURA 11: Mapa de indicação das áreas de intervenção do Programa Favela Bairro, com destaque para as AEIS instituídas no mesmo período.



O Programa Favela Bairro foi considerado bem-sucedido pelo BID, tomado como modelo a ser seguido de intervenção em assentamentos precários em alguns países periféricos e em outras cidades brasileiras.

The Rio de Janeiro urban improvement program (898/OC-BR), or 'Favela Bairro' as it is widely known, has provided a solid framework for the city's urban and social policies and has had a significant demonstration effect for other jurisdictions. The purpose of the program was to assist some 55 favelas and eight unregistered subdivisions by providing integrated urban and social services. The municipality committed 95% of the program's total funds (US\$350 million counting the increase in the original counterpart) over four years, benefiting approximately 220,000 people. The program has established a new model for integrated urban interventions with controlled costs² and a high degree of effectiveness. The concept adopted for barrio improvement represents a step forward in the field of urban development that integrates multi-sector actions with a territorial focus and direct impacts on health, social welfare and housing. This permits local governments to design strategies to systematically solve their problems of informal urban growth, poverty and social marginalization. (BID, [2008?])

Segundo a avaliação final do BID sobre o PROAP I (BID, 2007);

O PROAP I encerrou-se em dezembro de 2000, alcançando quase a totalidade das metas contempladas, as que posteriormente foram concluídas com recursos do PROAP II, incluindo a conclusão da tarefa mais complexa de regularização urbanística e de propriedades. O PROAP I concluiu 284 obras em 38 favelas e as obras em 8 loteamentos, beneficiando uma

população de 262.000 pessoas (20% a mais que previsto). Entre os resultados não previstos, o Programa avançou na implementação dos POUOS, criou os Garis Comunitários, e avançou para formalizar a criação dos Agentes Comunitários.

Um resumo dos investimentos do PROAP I aparece no quadro abaixo.

TABELA 4: Índices do Programa Favela-Bairro (1ª etapa – 1994-2000). Fonte: IplanRio, SMH, Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ), Fase.

	Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios)	Bairrinho (de 100 a 500 domicílios)	Grandes Favelas (mais de 2.500 domicílios)	Total
Levantamento topográfico	–	22	–	22
Projetos a iniciar	25	9	–	34
Projeto em andamento	–	8	2	10
Projetos concluídos	–	–	–	–
Obras a licitar	2	2	–	4
Obras a iniciar	5	1	–	6
Obras em andamento	43	13	3	59
Obras concluídas	36	6	-	42
Total	111	61	5	177
População beneficiada	444.500 hab.	73.454 hab.	158.083 hab.	676.037 hab.
Fonte de recursos	PCRJ/BID	PCRJ/OGU/CEF / União Européia / ONG Come Noi	PCRJ/CEF	–
Investimento (em reais)	544.195.940,90	28.430.768,14	21.874.920,79	594.501.629,83
Comunidades beneficiadas	111	61	5	177

Passados cinco anos do primeiro empréstimo, foi assinado no ano de 2000 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 os assentamentos de infraestrutura urbana e serviços sociais básicos, regularizá-los e integrá-los à cidade, proporcionando o desenvolvimento de suas crianças e adolescentes, e a geração de oportunidades de trabalho e renda”, contando com quatro componentes: urbanização integrada (SMH); atenção às crianças e adolescentes (SMDS); trabalho e renda (SMTb); e desenvolvimento institucional (SMH, SMDS, SMTb, SMU). Nas intervenções, foram incluídas as favelas do programa Bairrinho e do programa Grandes Favelas. Além disso, foi ampliado o limite de realocação para desadensamento, de 5% para 8%³⁶. O PROAP II foi

³⁶ 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

implementado, estendendo-se até o mandato seguinte de Cesar 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 II,

Dos investimentos em custos diretos, 84% foi previsto para urbanização de 52 favelas e 5 loteamentos, beneficiando diretamente um número estimado de 56,000 famílias de um universo de mais de 300,000 pessoas. Com o incremento contínuo da taxa de câmbio US/BRL de 1:1,73, em março de 2000, para 1:2,90 em março de 2004, foi possível aumentar as metas do Projeto, entretanto, a ampliação repercutiu no prazo de execução, prorrogado em 24 meses. Porém, no período de março de 2004 até a sua finalização, o Projeto foi afetado pelo fenômeno inverso da queda da taxa cambial para 1: 2,15 na atualidade. Até o final de Setembro de 2006, o PROAP II atendeu 75,796 famílias em 62 favelas e 16 loteamentos com projetos de urbanização integrada, superando as metas previstas. Um dos loteamentos foi excluído, por não atender os critérios de seleção. No momento do último desembolso, obras em oito favelas e dois loteamentos ainda estavam em execução tendo a conclusão prevista até o final do ano, financiadas com recursos da contrapartida local. Quanto à regularização fundiária, 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. O custo médio 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.

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. O que 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 n. 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), coube à SMH a função gestora da Equipe E-solo. Com diretrizes específicas, abrangendo a regularização

esse assentamentos, com alta declividade e com áreas de risco exigindo um número maior de reassentamentos.

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. Posteriormente, foi acordado um convênio entre a prefeitura e o Escritório Regional para a América Latina e o Caribe (Rolac), do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), voltado para trabalhos direcionados para a regularização fundiária de favelas e loteamentos que tivessem a regularização urbanística concluída, de acordo com o contrato do BID.

Em que pese essa iniciativa, é notável que a regularização urbanística e fundiária nunca foi assumida como prioridade nos programa de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, tendo as intervenções do PAC como momento de importante inflexão a ser tratado nos próximos tópicos. Aparentemente, há uma concepção entre os técnicos do serviço público de que se trata de um processo muito difícil, complexo e que raramente se consegue concluir. Como aparece no depoimento de Marcia Bezerra:

Na verdade, isso vem da minha experiência particular no Cada Família, Um Lote. (...). Eu já tinha algumas certezas (acho que são certezas porque continuam até hoje): eu tinha certeza de que a gente não podia se comprometer dentro do programa de financiamento pra fazer regularização fundiária. E levamos essa discussão para o BID. Eu sempre falo isso, eu não posso me comprometer a fazer uma coisa que eu vou ter que depender de uma outra pessoa. Tem que combinar com os russos.... É diferente fazer uma obra em via pública, você não precisa perguntar a ninguém, mas quando você trata de regularização fundiária até a titulação ou usucapião, o que seja, é sempre um contrato. Se não tiver a vontade do outro lado, a pessoa não vem, não faz, não existe. Então, tínhamos essa ideia lá atrás e conseguimos convencer o BID (...) eles estavam preocupados com aquela questão de investirem em alguma coisa e pararem a obra porque o dono da terra disse que não podia. Mas eles aceitaram no Favela Bairro I esse pacotinho: reconhecimento de logradouro, PA, legislação e AEIS como ações da regularização fundiária. [Pergunta: A Prefeitura ou o BID?] O BID, o agente financiador. No Favela Bairro II – o Favela Bairro I foi pequeno em termos de tamanho - cresceu muito e pudemos desenvolver um pouco mais... sempre há essa pressão para fazer regularização fundiária, qualquer um que assume vai fazer regularização fundiária... aí, no Favela Bairro II, antes da assinatura, construímos um passo à frente no que tinha sido proposto no I: 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, que é a pessoa obter o seu título de propriedade ou outro instrumento que for. Fomos a Washington [no BID] defender essa ideia da regularização urbanística, porque todos esses três níveis de regularização são da alçada total do município, não precisa de ninguém pra isso. Aí sim, íamos avançar em tudo, avançar em cadastro, só não nos comprometíamos de todos terem o título de propriedade ou qualquer coisa do gênero. Tivemos sucesso. (...) Então, no Favela Bairro II, conseguimos um desenho de não chegar até a titulação dentro de um contrato, ... conseguimos levar essa ideia (já estou avançando um pouquinho)

pro PAC no início, quando estava a Raquel [Rolnik]³⁷ lá, nos primeiros contratos de PAC não tinha essa exigência da titulação atrelada ao financiamento da urbanização... 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 esse mesmo nível que a gente tinha proposto para o Favela Bairro, mas isso no Rio. Em outros lugares, acho que não se tinha dimensão do que era regularização fundiária em favela e assinaram milhares de contratos.

A Prefeitura, então, não priorizou a titulação aos moradores das áreas sob intervenção do Favela-Bairro, porém criou uma estrutura administrativa para, entre outras atribuições, realizar a regularização urbanística dos assentamentos: os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs).

Os POUSOs 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 técnica 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 estas 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 POUSOs (nº 15.259 de 1996)³⁸ 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 do Decreto, além de garantir a preservação dos espaços públicos e controlar a expansão das edificações, tanto horizontal como verticalmente, o trabalho do POUSO também consistia em evitar novas construções em áreas de risco. Este mesmo artigo previu uma cooperação dentro da estrutura administrativa da Prefeitura, onde diversas Secretarias deveriam se articular para solucionar os “problemas” afetos às questões urbanísticas, prevendo funções de cunho social, ambiental e urbanístico, da seguinte forma:

- I - caberá à SMH a coordenação geral dos POUSOs;
- II - caberá à SMU a elaboração da legislação para essas comunidades;

³⁷ Raquel Rolnik, arquiteta urbanista, foi Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades entre os anos de 2003 e 2007.

³⁸ Os POUSOs foram criados pelo Decreto nº 15.259 de 14/11/1996 apesar de funcionarem efetivamente a partir de 16/04/1997 quando a Lei nº 2.541 criou a Coordenação dos POUSOs integrando a estrutura da SMH.

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;
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 (SNPU, 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 (SNPU, 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 que ficam no Recreio dos Bandeirantes (ALBUQUERQUE, 2008, p.14).

Magalhães (2013, p. 84-860) 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, onde ocorreu a criação da equipe E-solo o que gerou, segundo Magalhães, indefinições e incertezas sobre os destinos e rumos dos POUSOs.

O terceiro período seria de 2003 a 2008, quando o POUSO é transferido para a estrutura administrativa da SMU através do Decreto nº 22.982 de 04/06/2003. 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. Neste terceiro o POUSO recebe o Prêmio Internacional Medellín de Melhores Práticas, momento em que o Programa é 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 no início desta fase uma vez que não havia recursos para desempenho das funções atribuídas, dentre elas, as 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, de 21/07/2003, passa a existir nessa Secretaria uma estrutura técnica própria, com escopo voltado para a promoção da regularidade urbanística em todas as AEIS, assumindo a gestão dos POUSOs que passam 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, de 20/08/2004, e nº 576, de 22/12/2004 estabelecendo critérios e procedimentos aplicáveis para a fiscalização em AEIS.

Por fim, o quarto período identificado por Magalhães (2013, p. 86) na trajetória dos POUSOs consiste nos anos de 2009 a 2012 quando, segundo o autor, a administração municipal implanta uma nova proposta de política urbana, denominada de “choque de ordem”. Neste período, o autor aponta para uma maior disponibilização de recursos uma vez que o BID demonstra interesse em financiar os POUSOs por meio do PROAP III, diante do compromisso assumido pela Prefeitura de aumentar o número de POUSOs 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 POUISO tomaria caráter mais fiscalizatório e repressivo, divergente dos objetivos que o constituíram em 1996.

Acerca do trabalho desempenhado pelos POUISOs, em entrevista realizada junto a ex-funcionária da Prefeitura, Ângela Regina aponta que:

A equipe do POUISO 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 POUISO 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 POUISO...Com o passar do tempo essa equipe, que sempre foi pequena para atender a grande demanda, foi ficando cada vez menor. Uma pena porque era uma presença importante da Prefeitura na área e os moradores reconheciam isso.

Ao longo dos anos, os POUISOs tiveram sua finalidade modificada. Sendo inicialmente um corpo técnico com finalidade 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 de contemplar todas as favelas que receberam obras de urbanização por meio do Favela-Bairro com os POUISOs, a ideia do Programa era que estes postos tivessem caráter transitório, mantendo-se nas favelas apenas pelo tempo necessário para que se completasse a transição da área à condição de “novo bairro”, ou seja, verificado o atendimento das áreas urbanizadas pelo poder público. Onde os serviços de manutenção e regularização urbanística estivessem concluídos, o POUISO poderia retirar-se e atender outras localidades, a fim de promover a consolidação de outro “novo bairro” (ALBUQUERQUE, 2008, p. 18).

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

5.3 Referências normativas

No contexto democrático da Constituição de 1988 e tendo como referência o primeiro regramento constitucional acerca da política urbana foi aprovado o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro por meio da Lei Complementar n. 16/1992. Com a sua aprovação, o Projeto de Estruturação Urbana (PEU) assume

importante papel no processo de planejamento, tornando-se obrigatório para toda a cidade e tendo como limite as Unidades Espaciais de Planejamento (UEP), por ele instituídas. As modificações que envolvem o uso do solo passam a ter de ser feitas obrigatoriamente através de lei (e não mais por decreto) e todas as regulamentações anteriores, a grande maioria editada por meio de decreto, passaram a ter força de lei. O Plano Diretor uniformiza o tratamento dado pelos PEUs a todas as áreas ao exigir um conteúdo mínimo e estabelece algumas exigências quanto à participação popular.

A aprovação do Plano Diretor de 92 (PD92) reflete em grande medida as pautas da luta dos movimentos sociais urbanos incorporando a questão da urbanização das favelas, com base no texto da Emenda Popular e o fortalecimento das Políticas Sociais. No entanto, como aponta Villaça (1999), o Plano apresenta uma enorme fragilidade, pois apesar da participação popular, mesmo que incipiente, este dependia de regulamentações posteriores para que as políticas previstas pudessem ser efetivadas. Este era o caso dos PEUs, cujo objetivo deixa de ser apenas de 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, o PEU definirá o 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” (ibid., 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 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. O Artigo 74 define o conteúdo mínimo dos PEUs, dentre os quais destaca-se o primeiro, que inclui a demarcação de possíveis Áreas de Especial Interesse Social (AEIS):

- I - a delimitação das Zonas e Áreas de Especial Interesse, definido os usos permitidos;
- II - a fixação de índices de Aproveitamento do Terreno e seus parâmetros urbanísticos;
- III - a fixação de índices e parâmetros urbanísticos para as edificações [...];

IV - restrições que incidam sobre as edificações ou atividades existentes que não mais satisfaçam as condições da Zona ou Área de Especial Interesse em que se situam;
V - a relação dos bens tombados ou preservados, com suas respectivas áreas de entorno;
VI - o quadro de atividades relativo aos usos permitidos para as diversas zonas [...] (RIO DE JANEIRO, 1992).

É a partir do PD92 que o instrumento da AEIS passa a assumir um protagonismo na política habitacional do município. Dentro da dinâmica de uso e ocupação do solo estabelecida pelo PD92, o território do Município do Rio de Janeiro foi dividido em zonas com denominações e indicadores urbanísticos próprios, sem existir sobreposição entre elas. No entanto, foi previsto que essas zonas poderiam conter, no todo ou em parte, áreas de especial interesse (art. 105). Essas áreas de especial interesse poderiam ser diferentes categorias: urbanístico, social, ambiental, turístico e funcional.

As AEIS foram caracterizadas como instrumentos básicos da política habitacional (art. 140, I) e conceituadas nos seguintes termos:

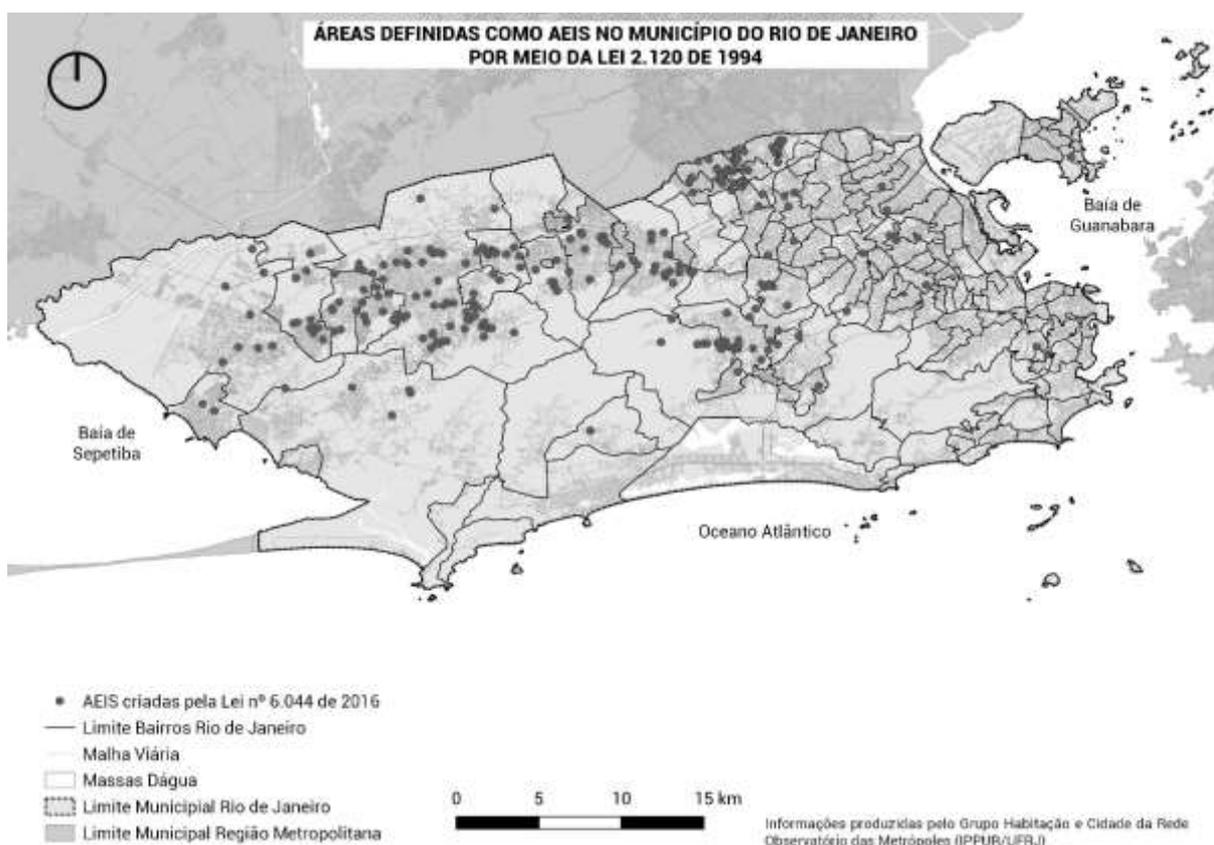
Área de Especial Interesse Social, a que apresenta terrenos não utilizados ou subutilizados e considerados necessários à implantação de programas habitacionais de baixa renda ou, ainda, aquelas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinadas a programas específicos de urbanização e regularização fundiária" (art. 107, II)

Entre as características legais estabelecidas pelo PD92 para as AEIS, cabe destacar as seguintes:

- 1) A participação popular na sua demarcação, através de audiências públicas com a população local (Art. 105, § 4º);
- 2) A delimitação por lei de iniciativa do poder executivo (art. 141);
- 3) Sua delimitação como condição para inserção em programas de urbanização, de regularização fundiária ou de produção habitacional (art. 141, §1º c/c art. 146)
- 4) A previsão, pela legislação, de padrões especiais de uso, ocupação e parcelamento do solo (art. 141, §2º)
- 5) A restrição do seu uso em áreas de risco, faixas marginais de proteção de águas, faixas de domínio de estradas, unidades de conservação ambiental e bens dominicais do Município (art. 142 e 143);
- 6) A possibilidade de entidades associativas, em consórcio com o Município, solicitarem sua declaração (art. 144)

Após a promulgação do PD92, tem-se uma lei que pode ser apontada como marco inicial do emprego das AEIS no Rio de Janeiro, a Lei n. 2.120 de 19 de janeiro de 1994, responsável por delimitar 262 áreas como AEIS, todas inseridas no programa de regularização fundiária do Núcleo de Regularização de Loteamentos.

FIGURA 12: Mapa de identificação das AEIS criadas por meio da lei 2.120, decorrente dos loteamentos inscritos no NRL.



A partir destes marcos na legislação urbanística do município, tem-se entre as décadas de 1990 e 2000 a demarcação de diversas áreas de interesse social por meio de leis e decretos municipais, parte coincidindo com as áreas com irregularidades fundiárias nas quais atuava o núcleo de regularização de loteamentos da Prefeitura do Rio de Janeiro e outra parte com as áreas de favelas.

As leis aprovadas nesse período se restringiram, em sua grande maioria, a delimitar e declarar as áreas como áreas de especial interesse social. A lei normalmente utiliza o nome publicamente conhecido da localidade ou seu endereço, descreve seus limites – por meio de memorial descritivo, mapa, poligonal etc. – e menciona que serão regularizadas pelo Poder Executivo observando algumas diretrizes de urbanização. No entanto, essas leis não foram acompanhadas de regulamentos estabelecendo padrões de uso, ocupação e parcelamento do solo

aplicáveis às áreas declaradas como AEIS para fins de regularização urbanística e edilícia.

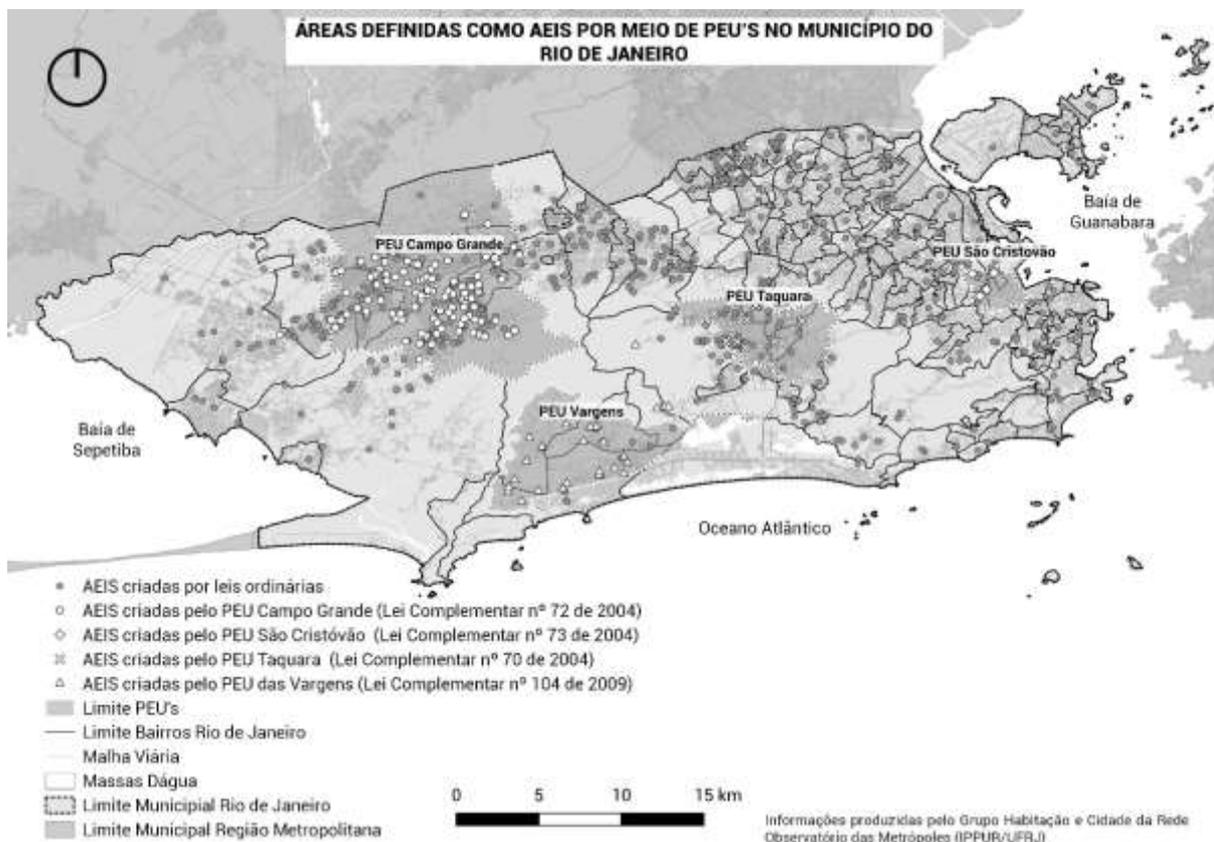
Entre 1992 e 2008 foram aprovadas pela Câmara de Vereadores algumas dezenas de leis que demarcaram centenas de AEIS. Neste mesmo período, identificou-se a publicação de apenas 16 decretos fixando regras de uso e ocupação do solo para AEIS. Observa-se, deste modo, uma separação entre a institucionalização de uma área como AEIS e o avanço na adoção de medidas para a regularização urbanística desta.

Uma singularidade identificada nesse período foi a existência de AEIS delimitadas por meio de leis complementares que regulamentam, em sua maioria, os PEUs. 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 analisar a Lei Orgânica do Rio de Janeiro se observa que a delimitação e regulamentação de AEIS não se enquadra nessas previsões, cabendo, deste modo, sua institucionalização por leis ordinárias. 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.

Porém, ao analisar as bases de dados disponibilizadas publicamente pela Prefeitura verificamos que algumas AEIS foram caracterizadas como originárias de PEUs, razão pela qual se realizou nova busca, agora na legislação complementar do Município. Nesse processo identificamos 6 leis complementares que delimitam AEIS, são elas: LC n. 70/2004 (PEU Taquara), n. 72/2004 (PEU Campo Grande), n. 73/2004 (PEU São Cristóvão), n. 74/2005 (Vila Autódromo), n. 2004/2009 (Peu das Vargens) e n. 137/2014 (altera LC 73/2004).

No âmbito dessas leis complementares foram levantadas 197 AEIS no total. A maior parte delas recebe uma denominação inédita, que não coincide com as AEIS instituídas por leis ordinárias. Porém, em relação a 31 AEIS presentes nessas leis complementares, existem nomes ou indicações de localizações equivalentes às denominações e localizações de AEIS criadas por leis ordinárias. Apenas a Lei Complementar n. 72/2004 faz alusão às AEIS criadas pela Lei n. 2120/1994, sem, no entanto, mencionar outras leis ordinárias que tratam de AEIS cuja denominação coincide com algumas presentes nesta mesma lei complementar.

FIGURA 13: Mapa indicativo das áreas definidas como AEIS por meio de Projeto de Estruturação Urbana (PEUs) de Campo Grande, Taquara, São Cristóvão e Vargens.



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. Estas leis 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 (PA/PALs); 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 dessas AEIS estabelecidas por leis complementares, cabe destacar o caso da comunidade Vila Autódromo, localizada no bairro da Barra da Tijuca, área de expansão do mercado imobiliário carioca nas últimas décadas, tendo sido removida em 2014 apesar da forte resistência de seus moradores e ampla mobilização popular (FAULHABER; AZEVEDO, 2015). Pelo “Decreto” n. 3146/1981, a área correspondente à Vila Autódromo (subzona A-16-A) foi inicialmente definida como

“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 do Plano Lúcio Costa e mantido por este) e que essa era uma das principais diretrizes do Plano Lúcio Costa, que reservou enormes extensões de terreno para atividades turísticas, recreativas e de lazer (como a Exposição Internacional, um novo Estádio, um novo Prado, um nova hípica, novos campos de golfe e clubes esportivos). Na área onde viria a ser implantado o Parque Olímpico, para os Jogos Olímpicos de 2016, e a Vila Autódromo era previsto pelo Plano Lúcio Costa, além do Autódromo existente, uma “Feira permanente dos Estados”.

A LC 74/2005 parece ter como principal objetivo a extensão das permissões de uso da área do Autódromo, onde iria ser construído o Parque Olímpico, incluindo o uso residencial; comercial e de serviços; hoteleiro; e equipamentos esportivos. Define ainda no Art. 2º que os “equipamentos esportivos necessários à realização dos Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos de 2007 e Jogos Olímpicos não estão sujeitos a limitação”, podendo ultrapassar inclusive o Índice de Aproveitamento de Área (IAA) determinada para a subzona.

Apenas os dois últimos artigos da lei complementar têm como objeto a Vila Autódromo: no Art.9º é declarada como Área de Especial Interesse Social e, no Art.10º fica determinada a retirada pelo poder executivo, das construções situadas nas margens da Lagoa de Jacarepaguá (Faixa Marginal de Proteção) e ao longo do alinhamento da Av. Embaixador Abelardo Bueno, mediante reassentamento, indenização ou desapropriação, alegando a “recuperação ambiental da área”. Ou seja, a única política especificada na LC é a remoção de parte da comunidade. Não há regulamentação posterior, o que leva a crer que a definição da AEIS seria apenas uma mera “contrapartida” para a liberação dos parâmetros de uso e ocupação do solo no Autódromo para o empreendimento olímpico (Jogos do Pan).

O PEU Vargens (aprovado em 2009, ano de anúncio da realização das Olimpíadas) demarca outras 29 AEIS e apenas identifica a “área ocupada pela Vila Autódromo” como parte integrante do território demarcado como “Setor L”, definida no Anexo IV (zoneamento por setor). Vila Autódromo fica dentro da área do PEU das Vargens (no setor L), mas não aparece na lista de áreas definidas como AEIS pelo PEU. A única menção do PEU à Vila Autódromo é feita quando apresenta o zoneamento dos setores no anexo IV, no qual a área ocupada pela Vila Autódromo é identificada, mas não indicada como de interesse social ou como AEIS.

Entre 1992 e 2002 sintetiza-se abaixo normas importantes para as políticas habitacionais no Município (além daquelas que institucionalizam AEIS):

- Lei Complementar n. 16 de 04/06/1992, dispõe sobre a política urbana do Município e institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro;
- Decreto n. 10856 de 13/02/1992 - dispõe sobre o grupo de trabalho que formará o Núcleo de Regularização de Loteamentos e altera o decreto 7290/1987, atribuindo ao Prefeito a designação do coordenador;
- Decreto n. 10917 de 12/03/1992 - autoriza a construção e possibilita a legalização das edificações nos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização.
- Decreto n. 10962 de 24/04/1992 - dispõe sobre o grupo de trabalho que formará o Núcleo de Regularização de Loteamentos e altera o Decreto n. 7290/1992. Vincula o núcleo ao Gabinete do Prefeito e determina que este designará o coordenador do Núcleo, trazendo, ainda, regras sobre sua composição.
- Decreto n. 12205 de 13/08/1993 - criou o Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares (GEAP);
- Decreto n. 12207 de 13/08/1993 - possibilita a individualização dos lotes dos loteamentos inscritos no Núcleo no cadastro da SMF a fim de que a dívida fiscal da Gleba maior seja desvinculada dos lotes dos adquirentes
- Decreto n. 12683 de 09/02/1994 – dispõe sobre o programa de urbanização e regularização fundiária dos loteamentos e vilas objeto da Lei 2120/1994. Trata da notificação do parcelador, agrupa os loteamentos e vilas em diferentes condições registrarias (5 grupos);
- Decreto n. 12960 de 06/06/1994 – institui a Gerência do Projeto Rio Cidade e designa os responsáveis;
- Decreto n. 12994 de 16/06/1994 (revogou o Decreto n. 12205 de 13/08/1993) regulamenta as atividades do Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares (GEAP);
- Lei n. 2120 de 19/01/1994 - declara como Área de Especial Interesse Social (AEIS) para fins de regularização, os loteamentos e vilas inscritos

no Núcleo de Regularização e estabelece os respectivos padrões especiais de urbanização.

- Decreto n. 12683 de 09/02/94 - os loteamentos do Núcleo passam a constituir o Programa de Urbanização e Regularização Fundiária de Loteamentos e Vilas. É condição para participação neste Programa que seja efetuada notificação ao parcelador.
- Decreto 14.328 de 01/11/1995 - dispõe sobre a composição e as competências do Núcleo de Regularização de Loteamentos e estabelece normas para a inscrição de novos loteamentos e vilas (altera o Decreto 10.962/92). Vincula o núcleo ao Gabinete do Secretário Municipal de Habitação, designado como coordenador do Núcleo. Decreto dispõe que são considerados regularizados os parcelamentos que obtenham a aceitação das obras de urbanização pela Prefeitura e a averbação do PAL ou do Plano de Vila junto ao RGI, mantendo o acompanhamento pelo Núcleo de Regularização em virtude das medidas adotadas subsequentemente pela Defensoria e pelo Ministério Público (art. 7º, §1º);
- Decreto n. 14332 de 07/11/1995 que instituiu o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO), financiado com recursos do BID e aprovou seu Regulamento Operacional. Este Programa foi composto de dois programas, o Favela-Bairro e o Regularização de Loteamentos (art. 2º), sendo sua coordenação interinstitucional atribuída ao Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares (GEAP) da SMH (art. 4º), com o destaque para a atuação do Núcleo de Regularização de Loteamentos nos casos dos loteamentos instituídos pela Lei n. 2120/1994. Decreto prevê necessária participação de associações representativas;
- Decreto n. 15259 de 14/11/1996 que institui os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) com o intuito 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 (art. 1º). Este mesmo decreto atribui a diferentes órgãos

municipais a atuação conjunta com os pousos, com destaque à atribuição da SMH de realizar a coordenação geral dos POUSOs (art. 3º). O Decreto previu que caberia aos POUSOs “subsidiar os órgãos competentes para a elaboração de legislação edilícia” (art. 4º);

- Lei n. 2541 de 16/04/1997: dispõe sobre a estrutura organizacional da SMH e cria a Coordenação dos POUSOS;
- Lei Complementar n. 40 de 20/07/1999 “estabelece normas relativas a edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social destinados à população de baixa renda” (art 1º), instituindo condicionamentos e a dispensa de algumas exigências legais para esse tipo de empreendimento de programas municipais, estaduais e federais;
- Decreto n. 18667 de 2000 - cria o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares, Etapa 2 (PROAP II) financiado com recursos do BID (Contrato de Empréstimo n. 1.241/OC-BR) e aprova seu regulamento operacional. A SMH foi designada como coordenadora técnica e coordenadora interinstitucional atuando por intermédio do Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares – GEAP. Decreto prevê a atuação do Núcleo de Regularização de Loteamentos – em relação aos loteamentos – e necessária participação de associações representativas;
- Decreto n. 19646 de 15/03/2001, cria a equipe macro-funcional e interinstitucional de regularização fundiária e segurança do solo - E-Solo, tendo a SMH a função de gestora e tendo, entre seus fundamentos, a prioridade dada pela Habitat-ONU ao programa de Segurança de Solo
- Decreto 20.312 de 31/07/2001 - aprova relatório de atividades da Equipe Macrofuncional E-SOLO;
- Decreto n. 21227 de 01/04/2002 que criou o Grupo Especial para implementar programa de regularização e titulação com a participação de representantes da SMH e da SMU, desde que integrantes da Equipe E-Solo e do Sub-grupo E-solo, sendo a ele delegada a competência para aprovar e gerenciar os PALs;

- Decreto n. 22.021 de 17/09/2002 – dispõe sobre uso e ocupação das áreas comerciais no âmbito dos Programas Favela Bairro e Morar sem Risco, dispondo sobre a remuneração das permissões de uso;
- Decreto n. 22170 de 22/10/2002 – dispõe sobre a supervisão das comunidades atendidas pelo Programa Favela-Bairro;
- Decreto n. 22982 de 04/06/2003 – transfere a coordenação dos POUROS da SMH para a SMU;
- Lei n. 3807 de 26/07/2004 – determina que concessionárias de serviços públicos realizem obras para transformar suas redes aéreas em subterrâneas nas áreas dos Projetos Rio-Cidade e Favela-Bairro;
- Decreto n. 26784 de 27/07/2006 – cria o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares Etapa 3 – PROAP III, instituindo e consolidando o Programa Favela-Bairro. Coordenação geral atribuída à SMH, responsável por criar um Centro de Documentação e Memória do Programa Favela-Bairro;
- Decreto n. 26.865 de 09/08/2006 – Secretaria Municipal de Habitação passa a denominar-se Secretaria Municipal do Habitat;
- Decreto n. 27168 de 17/10/2006 – autoriza a SMH a prestar assessoria e consultoria às cidades brasileiras que forem integradas ao Pró-Cidades sem ônus aos municípios que solicitarem;
- Lei n. 4463 de 10/01/2007 – cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e seu Conselho gestor;
- Decreto n. 27.587 de 12/02/2007 – dispõe sobre a estrutura organizacional e as competências da Secretaria Municipal do Habitat;
- Decreto n. 28997 de 13/02/2008 delega competência ao Secretário Municipal do Habitat para prática dos atos de autorização para realização de despesas e emissão de notas de empenho relativas ao PAC;
- Decreto n. 29072 de 12/03/2008 – dispõe sobre o Favela-Bairro 3 – PROAP III (lista no anexo as comunidades inicialmente atendidas);

5.4 Síntese do ciclo e pontos de inflexão

O ciclo em questão é marcado pela entrada da política habitacional na agenda municipal, com centralidade, como mobilização de capacidade institucional,

administrativa e técnica, e com um volume de recursos significativo. Essa política habitacional 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 César Maia, cuja base de apoio era mais forte nas camadas médias e precisava ser fortalecida frente às camadas mais populares; (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 nacional e internacional do Programa Favela Bairro.

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 vai aperfeiçoando a experiência adquirida na década anterior vai dar uma força organizativa e institucional ao programa. A destacar aqui o papel de relativa autonomia que era de alguma forma permitida aos técnicos, o que se revelou na entrevista de Antônio Augusto quando ele revela que, através da sua iniciativa e de contato direto com o BID, ele conseguiu incluir no escopo do contrato a questão da regularização dos loteamentos atendidos 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 expandido para o SABREN. A destacar ainda que esses dados são publicizados nas páginas no IPP na Internet. Por outro lado, deve-se notar que a urbanização de favelas sempre foi desenvolvida com alto grau de terceirização – de projetos e de gestão das obras. Portanto, a equipe da Secretaria de Habitação sempre desenvolveu principalmente as atividades de elaboração das propostas do programa, acompanhamento do desenvolvimento dos projetos e das obras e as prestações de contas para os agentes financiadores. Nesse sentido, não havia relação direta com os canteiros de obras ou com as populações envolvidas.

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, que é uma instância de articulação entre secretarias. Esse é certamente um fator de destaque do ponto de

vista da capacidade institucional desenvolvida pela Prefeitura. No entanto, esse arranjo institucional nunca abriu qualquer espaço de participação social na formulação de suas propostas, tratando-se de uma instância basicamente administrativa e técnica.

A priorização na agenda se refletiu também na alocação substancial de recursos na urbanização de favelas, 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 (PD92), que criou as bases para a política habitacional e estabeleceu as AEIS. As AEIS, a partir do PD92, tornaram-se condição necessária para o poder público materializar 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 PD92 irão detalhar dispositivos, definir regras dos programas e delimitar as AEIS. Além do PD92, 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 – por lei ordinária ou por lei complementar - , nos agentes com atribuições de propor novas AEIS – diferentes órgãos do poder Executivo e, inclusive, o Legislativo municipal - criando, com isto, uma certa confusão normativa que se refletiu inclusive na dificuldade em se ter um mapeamento completo das áreas definidas como AEIS no município. Alguns desses elementos serão abordados em mais detalhe no próximo ciclo.

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 cidade³⁹. Em sua grande maioria, as intervenções em favelas foram feitas alheias às iniciativas de regularização urbanística e fundiária (esta última em especial). Deve-se destacar a criação dos POUSOs, com objetivo de

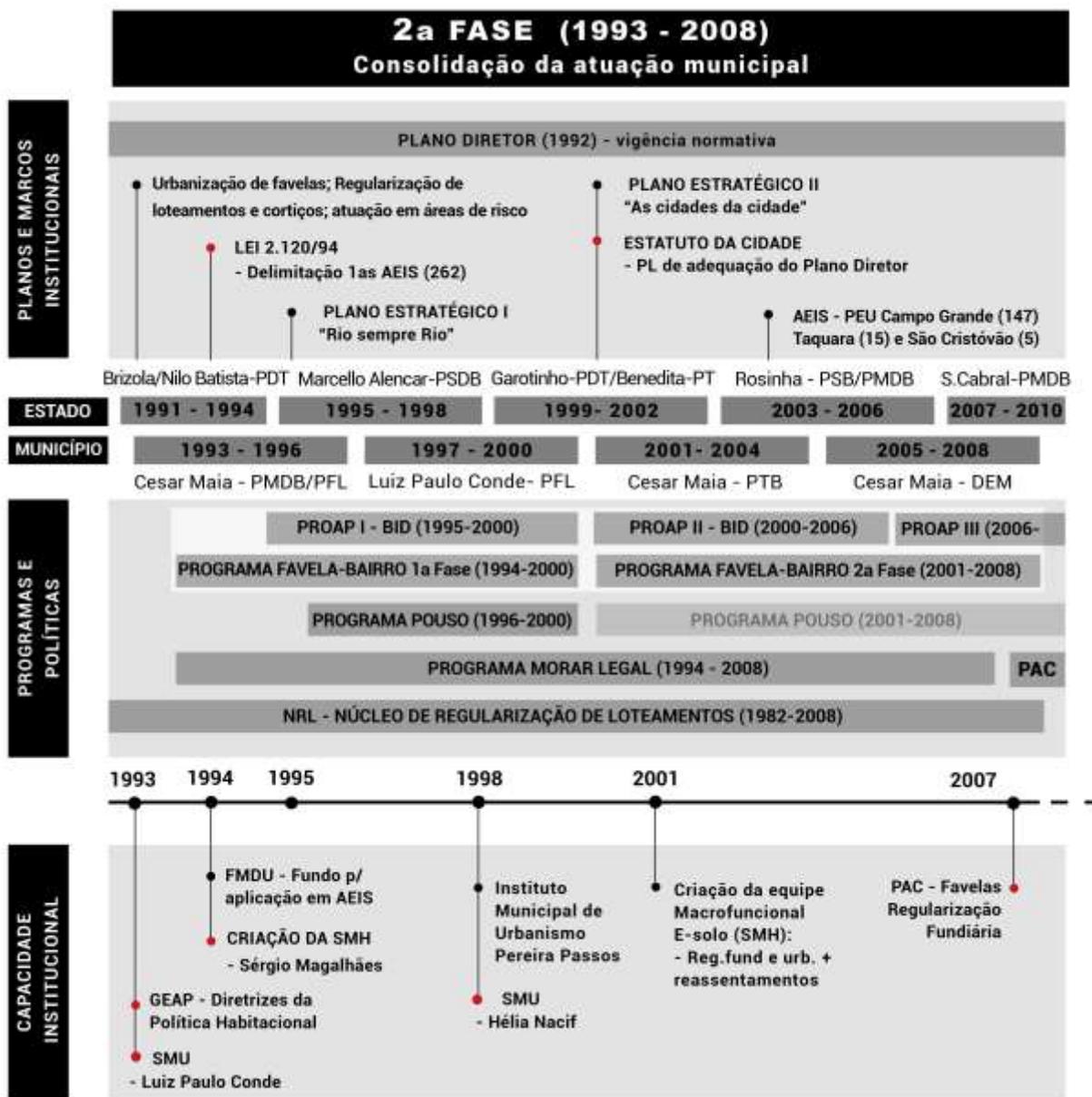
³⁹ A partir de 2003, houve algum avanço na titulação de áreas em algumas favelas situadas em áreas das terras da União e que foram beneficiadas pelo programa federal de regularização fundiária do Governo Lula, o Papel Passado.

acompanhamento do pós-obra, com a tarefa de consolidar a regularização urbanística e edilícia, criando ainda escritórios técnicos locais com equipes multidisciplinares. Trata-se de uma inovação institucional, que poderia ter sido mais bem aproveitada, mas que foi perdendo prioridade na agenda política, sofrendo com perda de recursos e de suporte institucional, por fim sendo restrita à fiscalização e ao controle urbanístico sem ações complementares capazes de garantir a melhora da condição de moradia nas favelas atendidas.

TABELA 5: Quadro síntese da capacidade institucional e capacidade normativa do período de estruturação das políticas de urbanização de favelas (década de 1990 até o ciclo lulista).

Capacidade Institucional	
Componentes	Indicadores
Prioridade e engajamento com a política	A urbanização de favelas ganha prioridade na agenda da Prefeitura, tendo o Programa Favela Bairro (FB) se destacado pelo volume de recursos, pela possibilidade de ampliação da escala da intervenção e pela permanência na agenda durante todo o período
Alinhamento interno e externo	O FB é formulado no âmbito de uma estrutura que se pretende matricial, com espaços institucionais de articulação com outros órgãos, como o GEAP. A Prefeitura busca também ampliar as fontes de recursos conseguindo apoio importante e permanente do BID, além de recursos de menor monta com a União Europeia e financiamento com a Caixa Econômica. Os técnicos da Prefeitura, amparados em sua experiência e expertise, conseguem inclusive rediscutir e rever os critérios do BID,
Recursos informacionais	O Iplan-Rio, transformado em Instituto Pereira Passos (IPP) vai se destacar como órgão com capacidade para acompanhar o desenvolvimento das favelas e fornecer informações consistentes, inclusive contando com a divulgação pública dos dados.
Recursos financeiros	A urbanização de favelas vai contar com aporte financeiro do BID e com complementação da Prefeitura durante todo o período
Recursos humanos	A Prefeitura conta em seus quadros com técnicos competentes, extremamente qualificados e experientes na condução das intervenções, mantendo o controle sobre os processos, mesmo considerando-se a terceirização das atividades de projeto e de gerenciamento de obras. Entretanto, ao final do período, com a mudança na gestão política em relação às práticas clientelistas, teria começado a ocorrer um êxodo dos servidores mais experientes. Há ainda um problema geracional, já que vários servidores começam a entrar em fase de aposentadoria, não havendo processos de renovação e de transmissão do conhecimento acumulado.
Capacidade político-relacional	O desenho organizacional baseado na administração matricial revela uma capacidade relacional importante no que diz respeito à cooperação entre diferentes órgãos da Prefeitura. As diferenças políticas parecem ter obstruído os canais com os órgãos estaduais. Não existem estruturas de participação e governança democrática significativas quanto às políticas habitacionais e de urbanização de favelas, dadas as opções políticas dos governantes no período. As decisões sobre a urbanização de favelas ocorreram apenas em fóruns técnicos e administrativos, sendo a participação restrita a decisões de detalhes de projetos já contratados.
Capacidade Normativa	
Componentes	Indicadores
Alinhamento técnico-político: proposição de leis e normas	Todo o período tem como elemento central o PD de 1992, que será o principal orientador das ações. A Prefeitura não respeitou os prazos previstos de revisão do PD, que permaneceu sem mudanças ao longo do período. As normas propostas referem-se às AEIS, que tiveram papel fundamental na segurança de posse e na viabilização da urbanização.
Inserção no planejamento	A inserção da urbanização de favelas se deu a partir do Plano Diretor que define as diretrizes gerais da política habitacional e cria as AEIS. Algumas intervenções locais são definidas a partir de PEUs, cuja eficácia é ainda pouco avaliada, inclusive quanto à criação de AEIS criadas por PEUs.
Regularização fundiária	A Prefeitura não se dedicou ou deu prioridade à regularização fundiária de favelas durante o período, tendo como ressalva os avanços na regularização de loteamentos. Houve uma experiência interessante que poderia ter se desdobrado de forma positiva – o POUso – no entanto esse instrumento perdeu prioridade ao longo do período analisado.

FIGURA 14: Linha do tempo do período que consiste na estruturação das políticas de urbanização de favelas (década de 1990 até o ciclo lulista).



6. A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO CICLO RECENTE

6.1 Conjuntura política

A conjuntura do Estado do Rio de Janeiro era bastante singular quando houve o lançamento do 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 80 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 estes 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 reforça o caráter singular deste 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 este alinhamento político, com o encerramento do mandato do Prefeito César 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 que teria implicações diretas no volume de recursos federais investidos na cidade do Rio de Janeiro.

A cidade do Rio de Janeiro iria se tornar 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 do Rio de Janeiro também ocupa os primeiros lugares no ranking de concentração de investimentos: a capital foi a cidade

do país que mais recebeu recursos do PAC-Mobilidade (R\$18 bilhões) e 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 ressaltarmos que a grande concentração de recursos, apesar de encontrar justificativa pela demanda local de habitação e infraestrutura, pode ser lida também 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, o que pode ser lido no caráter “espetacular” de algumas das grandes obras realizadas. Este contexto teve um impacto significativo nos rumos que foram tomados pelo programa e conseqüentemente sobre seus efeitos nos territórios.

Para as favelas cariocas, este é um período denso de embates e transformações. Entre os anos de 2000 e 2010, a população moradora 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 Área de Planejamento 4 (AP4), regiões da Barra da Tijuca e da Baixada de Jacarepaguá, 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 moradora de favelas na AP4 acompanhou o crescimento da sua população desta região como um todo. Nas últimas décadas, esta 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. Nesta 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 partes 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 tornam-se mais agudos.

Tendo a cidade do Rio de Janeiro como exemplar do quadro nacional, podemos dizer que neste ciclo as populações pobres passaram pelo acirramento da disputa pela permanência em seus locais de moradia, enfrentando violentos processos de remoções forçadas. No curto período de 2009 a 2015, mais de 22 mil famílias foram removidas pelo poder público (COMITÉ POPULAR, 2015) e a repercussão na sociedade civil organizada e na academia foi intensa, havendo amplos debates e diversos estudos dedicados à análise e denúncia de casos de violação de direitos à moradia digna (FAULHABER; AZEVEDO, 2015; VAINER 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 deste grave quadro, nos primeiros meses de 2010 fortes temporais atingiram o Estado do Rio de Janeiro, causando grandes deslizamentos de terra em encostas ocupadas. Sequências de dias chuvosos levaram a uma grande tragédia na região serrana do Estado (com a morte de mais de 700 pessoas em quatro cidade), aos deslizamentos do Morro do Bumba em Niterói (RMRJ) e do Morro do Carioca em Angra dos Reis (ambos com dezenas de mortos) e, na cidade do Rio de Janeiro, foram atingidas centenas de famílias em condição de vulnerabilidade socioambiental.

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 tinha 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 novos desastres, protagonizadas pela Fundação Instituto de Geotécnica (Geo-Rio/SMO), como 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, sempre uma construção social que deve ser compreendida a partir dos agentes e dos interesses políticos envolvidos (ACSELARD; CAMPELO, 2004), é importante ter em vista que estas 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 PECRJ III, elaborado em 2009 e revisado em 2013, e já no contexto da eleição da cidade do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016, quando os governos locais incorporam os termos e estratégias do mundo empresarial para vencer a concorrência. Ambos os PECRJ elaborados durante as duas primeiras gestões municipais de Paes têm o objetivo explícito de demonstrar (e legitimar) o legado dos Jogos Olímpicos para a cidade. Políticas de democratização do acesso à terra não estão, portanto, no foco destes Planos, e a urbanização de favelas, regularização fundiária e as AEIS continuam não fazendo parte do vocabulário mobilizado.

O Plano, intitulado “Pós-2016: Rio mais integrado e competitivo”, diferente dos planos das gestões de Cesar Maia, onde as metas e estratégias eram direcionados para as regiões administrativas da cidade e passam a fixar “metas e objetivos para cada área de gestão”: o foco sai do território e vai para o campo das políticas setoriais, separadas em 10 categorias. No Plano de 2009 não há 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 contida no Plano 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, além 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). O projeto Morar Maravilha seria viabilizado com orçamento do programa “Minha Casa, Minha Vida”, “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 destaque no Plano, é apenas mencionada de forma genérica a intenção de se “criar espaços de habitação” na zona portuária da cidade (ibidem, p.92).

É apenas na revisão do PECRJ de 2013 que habitação e urbanização aparecem como uma das “áreas de resultado” do plano, que receberia o maior montante de investimentos, um total de 12 bilhões (somando fontes próprias e externas). O Plano apresenta 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 Minha Casa Minha Vida) 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 permanecem as mesmas do Plano de 2009, inclusive em relação ao déficit habitacional, que se mantém o mesmo, 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 este 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). Este “jogo” se coloca 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 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), neste novo ciclo passa 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 está presente na política pública de segurança que dá 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”, no qual destaca-se a militarização e os megaeventos, tem como grande contribuição a indicação da necessidade de tornar visível o que ocorria neste período 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, tendo sido uma frente de expansão importante para os empreendimentos financiados pelo PMCMV, com este uso do solo incentivado pelo zoneamento urbano do município durante o primeiro mandato do Prefeito Eduardo Paes, e possuindo 27% de sua população em favelas. 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 criminais e milícias) na disputa por territórios para o comércio varejista de drogas e obtenção de lucro por diversas formas de ilegalismos, dentre as quais destacamos a cobrança por acesso a serviços básicos (como abastecimento de água, transporte e energia elétrica) e a produção imobiliária irregular.

6.2 Estrutura Administrativa

A conjuntura singular deste ciclo implicou diretamente o papel da urbanização de favelas na agenda política. Com alinhamento político das três esferas federativas e o inovador protagonismo do Governo Federal como agente financiador de políticas de urbanização, a trajetória das políticas de urbanização de favelas passa por transformações.

Se no primeiro mandato de Cesar Maia (1993-1996) a recém-criada Secretaria Municipal de Habitação tinha seu principal gestor com perfil técnico, o segundo mandato (2001-2004) é marcado por uma acentuada mudança desta orientação. Ganham 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 (atual Democratas - DEM), à frente da SMH e que viria a concorrer nas eleições municipais de 2008 como candidata à Prefeitura pelo mesmo partido, colocada como sucessora da então gestão.

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

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)

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 corrido 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, tendo dado 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 coordenador⁴⁰). 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, haveria 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 dali (Antônio Augusto Veríssimo)

Ainda tendo Bittar como Secretário, a demanda trazida pelos novos programas federais amplamente implementados do Rio de Janeiro (PAC-UAP e PMCMV) trouxe também uma reorganização da estrutura administrativa da SMH dedicada à regularização fundiária. 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, dá lugar a duas gerências: uma primeira que segue dedicada aos reassentamentos e uma segunda criada com a determinação de encaminhar 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), é de grande relevância para as principais questões mobilizadoras de pesquisa. A recém-criada GRUF possuía uma equipe de poucos funcionários, 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 era os funcionários públicos que possuíam uma

⁴⁰ 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), de Projetos, de Estudos Especiais e de Orçamento.

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 em 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 também na regularização dos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos, na regularização dos imóveis municipais ocupados por moradores de baixa renda e dava apoio ao PMCMV realizando pesquisas fundiárias de terrenos cuja indefinições estivessem causando entraves no andamento dos empreendimentos. Esta última demanda não era, a princípio, um serviço da GRUF, tendo surgido 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, tendo sido 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. O surgimento das duas gerências se dá, por tanto, com a divisão da antiga equipe que compunha a Coordenadoria.

Seguindo então para a Gerência de Terras e Reassentamentos, ela recebe 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 e a descreve a seguir:

“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).

As atribuições das duas gerências podem ser vislumbradas a partir das metas estabelecidas para cada uma pela Prefeitura⁴¹. 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, estas 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; beneficiar unidades de interesse social com a contratação de projetos de regularização fundiária; 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 indicaria uma inovação nas ações da gestão municipal, a priori criando uma estrutura específica para a regularização fundiária de favelas, avançando para além da regularização de loteamentos na qual seus técnicos já possuíam ampla expertise. A criação desta nova gerência, “de Terras e Reassentamento” aparece, portanto, como um ajuste de denominação da antiga coordenação, sendo mantidas suas principais atividades.

É importante frisar que a criação de uma gerência específica para as ações de regularização fundiária promovidas pelo Município se dá 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 são, em grande parte, os

41 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)

promotores deste rearranjo institucional. Como alertado por Ângela Regina, este adendo se faz necessário pelo risco de, em uma leitura apressada, tal rearranjo ser 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. Esta mudança, apesar de se dar dentre 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 marca o início de um período de maior rotatividade de gestores à frente da pasta. Bittar deixou o cargo de Secretário, retomou seu mandato como Deputado Federal, e assumiu 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, esta 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), é funcionário da Caixa Econômica Federal desde 1960 e chegou a exercer o cargo de gerente regional no Rio de Janeiro no final de 2008, quando assumiu como subsecretário de Habitação. Pierre segue como Secretário Municipal de Habitação de novembro de 2012 até o fim de 2014. Sua saída é marcada pela ruptura do protagonismo do PT sobre a pasta, uma vez que ele assume a recém-criada Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos e acumula a Fundação Rio Águas; já a SMH tem como novo secretário Carlos Portinho (Partido Social Democrático - PSD). Em 2015, a antiga SMH passa a se chamar Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania (SMHC) e segue tendo Coutinho como Secretário até o mês de outubro, quando assume Sergio Zveiter (PSD), Deputado Federal, que segue até outubro de 2016. Importante destacar que de janeiro de 2015 a abril de 2016 Gilberto Kassab (PSD) esteve à frente do Ministério das Cidades, responsável pela gestão do PAC.

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 esta sua passagem pela Prefeitura, concorre à eleição como candidato a vereador em 2016 sem ser eleito, 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. Por sua vez, Zveiter pertence a uma família de expressivo poder na justiça desportiva, tendo ocupado cargos nas gestões estaduais de Anthony e Rosinha Garotinho e sido Deputado Federal (2011-2015, 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 a estruturas administrativas voltadas para a urbanização de favelas, a saída de Marcia Bezerra da chefia da gerência de Terras e Reassentamentos se dá em conjunto à saída de Bittar do cargo de Secretário e estes fatos têm diálogos ainda com a conjuntura que implicou no acirramento das ações de resistência às grandes remoções em curso nas gestões de Paes. Frente às grandes transformações em curso na cidade, com grandes obras vinculadas à realização de eventos internacionais do “ciclo olímpico”, o aumento dos custos com a moradia e o significativo volume de investimento em obras de urbanização de favelas, as remoções forçadas intensificaram-se.

Apesar da gerência de Terras e Reassentamentos coordenar as atividades de remoção, é preciso 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 Subprefeituras⁴². Como relatado no

42 As Subprefeituras são estruturas administrativas da Prefeitura, criadas ainda no início da década de 1990, que têm como referência da 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 antes de sua eleição a Prefeito, estes cargos seguem sendo importantes espaços de consolidação de articulações políticas.

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 marcos orientativos 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 como eles respondiam às inovações dos marcos normativos, Márcia aponta que:

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 fazia. 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, 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)

- 6.2.1 Interação com as demais Secretarias Municipais

Apesar de concentradas na esfera administrativa da Secretaria Municipal de Habitação, 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 atravessam 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, destaca-se este 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 e novos foram criados, tendo ainda como 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 municipal, este foi um momento desafiador para a gestão pública.

Neste ciclo recente, a SMU manteve suas ações voltadas para o planejamento urbano, notadamente com o desenvolvimento de Planos Estratégicos e da revisão do Plano Diretor⁴³. No primeiro ano de gestão de Eduardo Paes à frente da Prefeitura da cidade, 2009, é elaborado o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro III (PECRJ III), que seria revisado em 2013, intitulado “Pós-2016: Rio mais integrado e competitivo”. Como pano de fundo temos a eleição da cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 e, com isso, a centralidade sobre os possíveis legados olímpicos. É ainda no primeiro ano de gestão de Paes, 2009, que surge 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

43 Importante ressaltar que SMU teve Sérgio Dias na sua chefia 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.

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 foram estimulados a expor suas percepções sobre esta relação, suas implicações para as políticas de urbanização de favelas e as possíveis soluções encontradas para as barreiras que tal situação impõe. A partir destes relatos, destacamos dois pontos a seguir.

O primeiro ponto trata-se da existência dentro da SMU de um setor específico para lidar com as demandas administrativas das favelas, loteamentos irregulares e produção de habitações populares, trazidas pela SMH, que trataria diretamente da regulamentação de ocupação do solo, parcelamento do solo, reconhecimento de logradouro e regularização edilícia⁴⁴. Ao centralizar tais demandas, este setor composto por alguns poucos técnicos teve relevante papel facilitador para 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, da qual destacamos alguns trechos a seguir.

...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

44 Este esforço de estabelecer um quadro específico de técnicos na SMU para lidar com estas demandas já havia sido experimentado em 2003, com a migração do POUZO 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 n. 21.227 de 01 de abril de 2002.

desenvolvimento do trabalho, entendendo o trabalho. Isso também prejudica muito o desenvolvimento e a efetividade da regularização fundiária. (Roberta Athayde)

A relação entre as atribuições deste setor específico da SMU e a definição das áreas atendidas como AEIS reforça o papel deste instrumento para 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 novas áreas de AEIS por definição de técnicos da SMU teria gerado novas leituras da possibilidade de aplicação deste instrumento. A seguir, Ângela Regina aborda esse momento em que a SMU passa a determinar novas áreas de AEIS, tendo como marco a aprovação do novo Plano Diretor em 2011, e 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 do 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 se número de eleitores.

Por fim, temos ainda 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 a esta 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 com uma série de graves acusações e posterior prisão por denúncias de irregularidades em contratos desta secretaria.

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 Secretaria teria passado pela procura da equipe da SMO às secretarias de Habitação e de Urbanismo para esclarecimentos quanto a 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)

Este 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 imporiam crivos técnicos à acolhida de demandas. Assim, se as comunidades atendidas pelo Bairro Maravilha não teriam sido aceitas no NRL, elas não teriam cumprido com alguma exigência, o que as desqualificarias enquanto beneficiárias de políticas públicas habitacionais de interesse social. Antônio Augusto, em seu relato, ressalta que passou a fazer contatos diretos como 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 alguma 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 nestas áreas, o Bairro Maravilha viria ainda a definir um grande conjunto de áreas como uma única AEIS na Zona Oeste da cidade. Esta legislação será retomada adiante, mas cabe destacar que entre os gestores públicos entrevistados houve uma reação de estranhamento uma vez que esta teria sido a primeira e única vez que a SMO teria operado com este instrumento urbanístico e o fez seguindo por caminhos distintos do que vinha sendo a prática das demais secretarias, SMH e SMU.

6.3 Políticas e/ou Programas

Neste período, as intervenções de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro estiveram agregadas em três programas que destacaremos neste tópico: Bairro Maravilha, Morar Carioca e PAC Favelas, sendo este último o foco da análise.

• 6.3.3 Bairro Maravilha

O Programa Bairro Maravilha foi lançado ainda em 2009, primeiro ano da gestão municipal de Eduardo Paes, com programa da Coordenadoria Geral de Obras da Secretaria Municipal de Obras (CGO/SMO), apresentando como objetivo central “a requalificação urbana de bairros degradados, através de uma série de intervenções urbanísticas”⁴⁵. Com a mudança na estrutura administrativa do município promovida

45 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:

pela gestão de Marcelo Crivella, iniciada em 2017, este Programa passaria para a compor a Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação. Apesar das favelas não serem apontadas, no discurso oficial da gestão, como objetos primordiais destes Programa, elas compuseram seu quadro de intervenções de forma expressiva. Neste sentido, é exemplar a atuação do Programa no complexo de favelas da Fazenda Coqueiro, com uma população de mais de 45 mil habitantes, que já tinha recebido investimentos do Favela-Bairro e do Morar Carioca.

O Bairro Maravilha foi dividido em duas grandes ações, o Bairro Maravilha Norte e Bairro Maravilha Oeste, o primeiro restrito aos bairros da Zona Norte, a AP3, e o segundo aos 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 estas intervenções diferem entre as duas APs. Enquanto na AP3 o foco seria “iluminação, calcamento, pavimentação, arborização, recuperação de praças”, na AP5 o foco das intervenções estaria na “implantação de infraestrutura nos bairros carentes”⁴⁶.

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 do Região Administrativa de Guaratiba, composta por três bairros (Guaratiba, Barra de Guaratiba e Pedra de Guaratiba), onde foram firmados onze contratos ao longo do ano de 2013 como partes do Programa Bairro Maravilha Oeste. De acordo com dados oficiais, entre os anos de 2009 e 2017, o Bairro Maravilha Norte e Oeste beneficiaram 278,4 e 334,3 km de logradouros, respectivamente, contemplando 64 bairros da cidade⁴⁷.

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 até então (SABREN, 2018). Esta atuação do Programa restrita

[https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/e63c86d709249b73032577590051acc2/0dc25eec5473f5258325826e00649741/\\$FILE/Consolidado_REFF_2017.pdf](https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/e63c86d709249b73032577590051acc2/0dc25eec5473f5258325826e00649741/$FILE/Consolidado_REFF_2017.pdf)

46 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). Estes questionamentos tiveram origem na compreensão do TCM/RJ de que o Município estaria realizando os serviços de implantação de rede de esgoto sanitário e implantação de rede de água potável, sendo estas competências atribuídas às concessionárias atuantes na AP5.

47 Idem.

às AP3 e 5 foi reiteradamente acionada pelas suas 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 centrais⁴⁸.

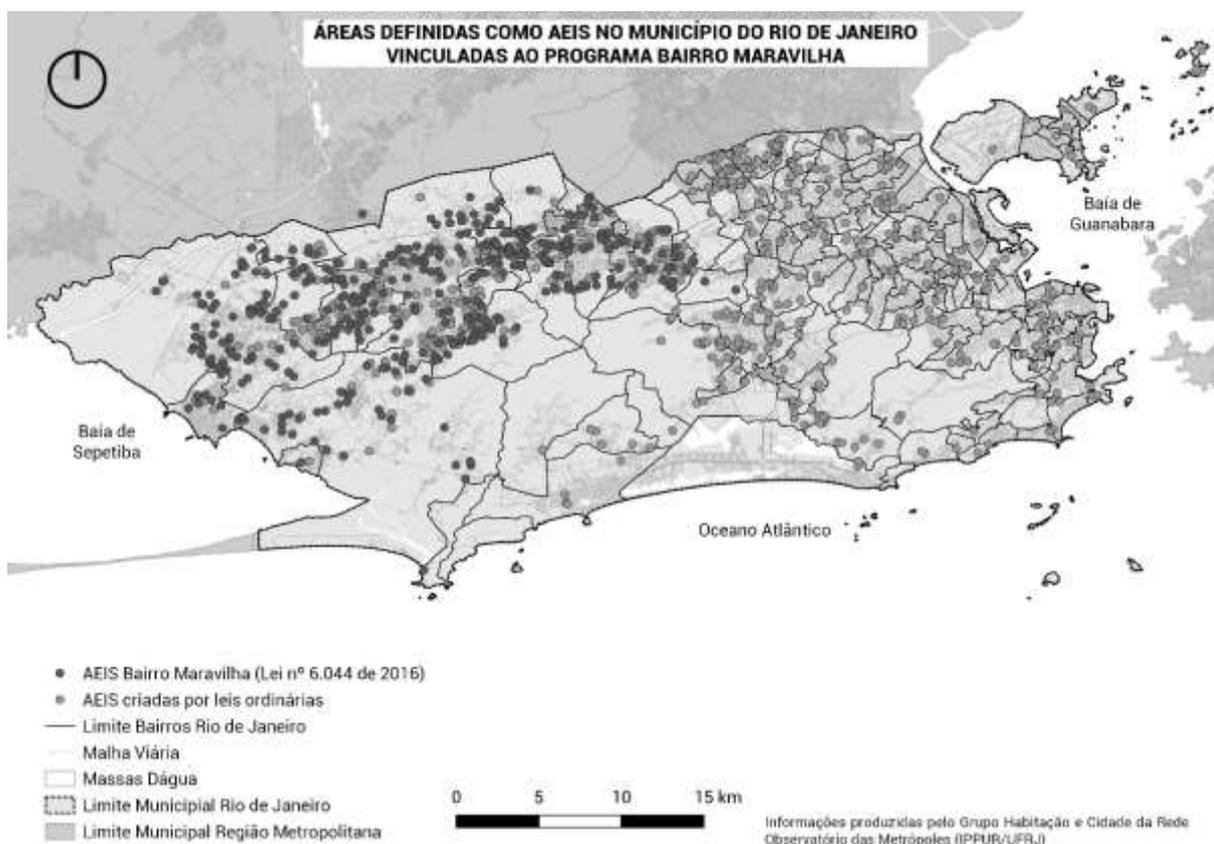
Já após grande parte de suas intervenções previstas para a Zona Oeste terem sido realizadas ou, ao menos, planejadas, em janeiro de 2016 é aprovada a Lei 6.044 que declara como AEIS as áreas objeto de intervenções pelo Programa situadas na AP5 5. Diferente das demais AEIS até então instituídas, neste caso as áreas delimitadas restringem-se a segmentos de vias, não conformando polígonos com lotes ou glebas.

Por fim, o Programa Bairro Maravilha chega ao final da segunda gestão de Eduardo Paes com muitas obras paralisadas e que, em parte, viriam a ser retomadas com menor notoriedade na gestão seguinte de Marcelo Crivella⁴⁹.

48 Esta forma de apresentar o programa pode ser percebida neste breve trecho recortado do Diário Oficial do município: “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”

49 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>>; “Crivella vistoria retomada de obras do Bairro Maravilha”, disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7191819>>; e “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>>.

FIGURA 15: Mapa de indicação das AEIS criadas no âmbito do Programa Bairro Maravilha, concentradas na Zona Oeste da cidade (AP5), sobrepostas às demais AEIS existentes.



- 6.3.4 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 BID via PROAP quanto do PAC.

Apesar de ser possível reconhecer neste programa uma continuidade em relação às políticas prévias de urbanização de favelas – consolidadas ao 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”. Este ciclo era reiteradamente referenciado no discurso oficial como

viabilizador das grandes intervenções urbanas e, neste contexto, o Morar Carioca foi então apresentando como um dos “legados olímpicos” para a cidade⁵⁰.

O Morar Carioca trazia como objetivo promover a urbanização de todas as favelas da cidade até 2020, com exceção daquelas que já haviam recebido obras de urbanização por políticas públicas (sendo consideradas como 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 e 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 faziam parte do banco de projetos da SMH (CAVALCANTI, 2017). Paes se beneficiou bastante do fato de que o PROAP-III, que vinha sendo negociado na gestão anterior de Cesar Maia, só foi contratado efetivamente durante a sua gestão. Assim, a gestão de Eduardo Paes teria como pontapé inicial de suas ações de urbanização o ganho de capital político da conclusão destas obras que vinham sendo desenvolvidas nas gestões anteriores.

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, que na época tinha o arquiteto urbanista Sérgio Magalhães, ex-Secretário de Habitação do município, como seu presidente⁵¹. Por meio do concurso foram selecionados 40 escritórios de arquitetura e urbanismo aos quais seriam distribuídos agrupamentos de favelas como áreas de atuação⁵². Tendo como critério de priorização a proximidade das favelas aos locais em que haveria competições ou instalações construídas para os Jogos

50 O Programa Morar Carioca foi apresentado como um dos legados olímpicos em algumas oportunidades pelo então prefeito. Sua fala ao TED, intitulada “Os quatro mandamentos da cidade”, foi um destes momentos que obteve ampla visibilidade nos grandes veículos de comunicação. Realizada em abril de 2012.

51 Apesar de representar, naquele momento, 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 Estado de Projetos Especiais (2001-2002); e subsecretário de Estado do Desenvolvimento Urbano (2003-2004).

52 Para a realização deste 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.

Olímpicos⁵³, 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 e 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 frente ao Programa, tiveram efeitos diretos no refreamento do Programa 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:

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. Tratavam-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. (CAVALCANTI, 2017, p. 213)

- 6.3.1 PAC Favelas

O volume de investimento do Governo Federal em urbanização de favelas destinado ao Estado do Rio de Janeiro, por meio do PAC, atribui uma posição de destaque ao Estado no quadro nacional. Foram cerca de R\$4,2 bilhões convertidos em contratos, correspondendo ao segundo Estado com maior concentração de

53 Esse tema chegou a ser divulgado na mídia: <<https://oglobo.globo.com/rio/segunda-fase-do-morarcarioca-prioriza-favelas-perto-de-areas-olimpicas-2831205>>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

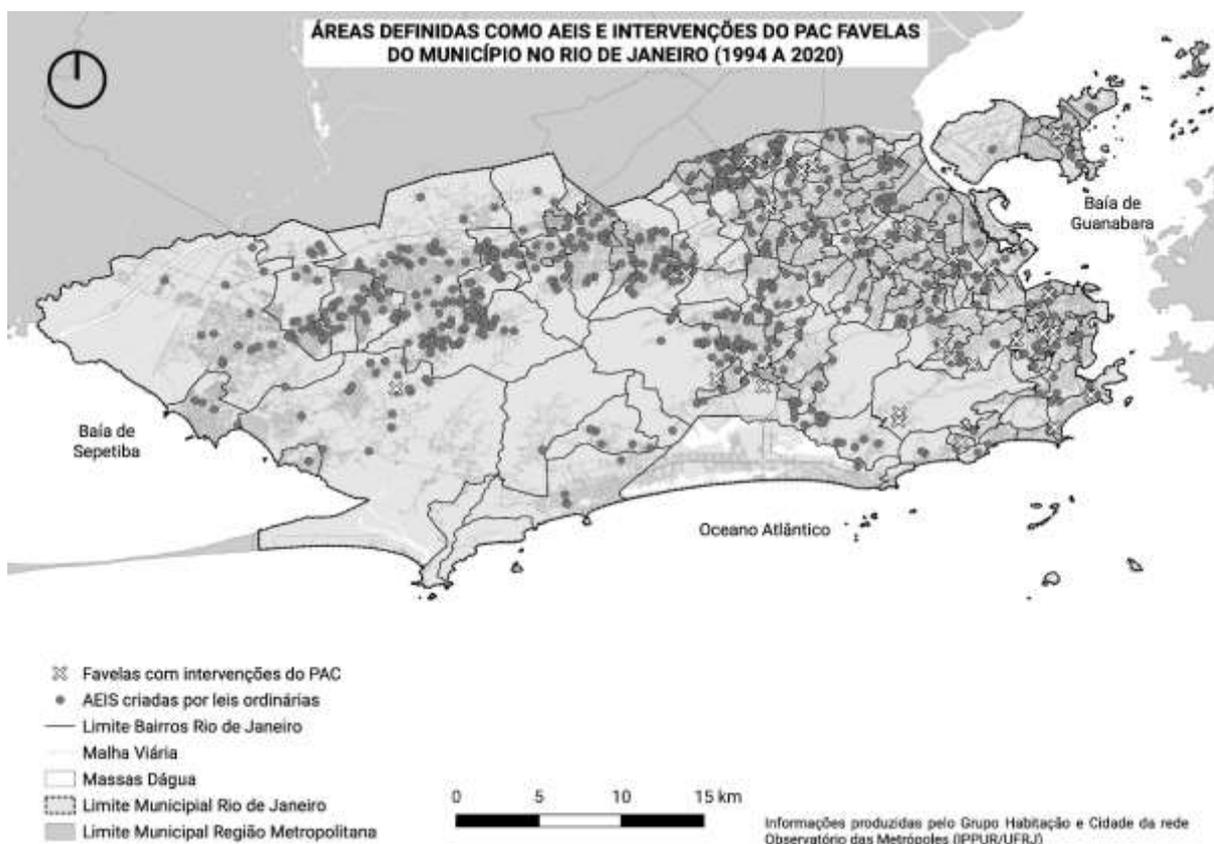
recursos, ficando atrás apenas de São Paulo. Em grande parte, estes investimentos foram aplicados em municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ): R\$ 3,9 bilhões distribuídos entre 16 municípios. Apesar do grande número de municípios aplicados na Região Metropolitana. Por sua vez, somente a capital 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 país⁵⁴.

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, Niterói. Apesar de ser proponente de um número significativamente menor de operações em relação às gestões municipais, o Governo do Estado 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 Áreas de Planejamento 3 (AP3) e 2 (AP2), 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 nesta região da cidade que estão localizados alguns dos maiores complexos de 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 Rio de Janeiro (45%), com mais de 650.000 pessoas nessa condição, a AP2 concentra apenas 12% da população residente em favela da cidade, entretanto estas possuem grande visibilidade nos principais veículos de comunicação (JANEISCH, XIMENES, 2019).

54 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.

FIGURA 16: Mapa das AEIS criadas por Leis Ordinárias com destaque para as favelas atendidas com intervenções do PAC.



As intervenções do PAC na cidade do Rio de Janeiro tiveram seu direcionamento em muito moldado 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. Esta 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, promovendo algumas intervenções emblemáticas (CARDOSO 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 Manguinhos 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)

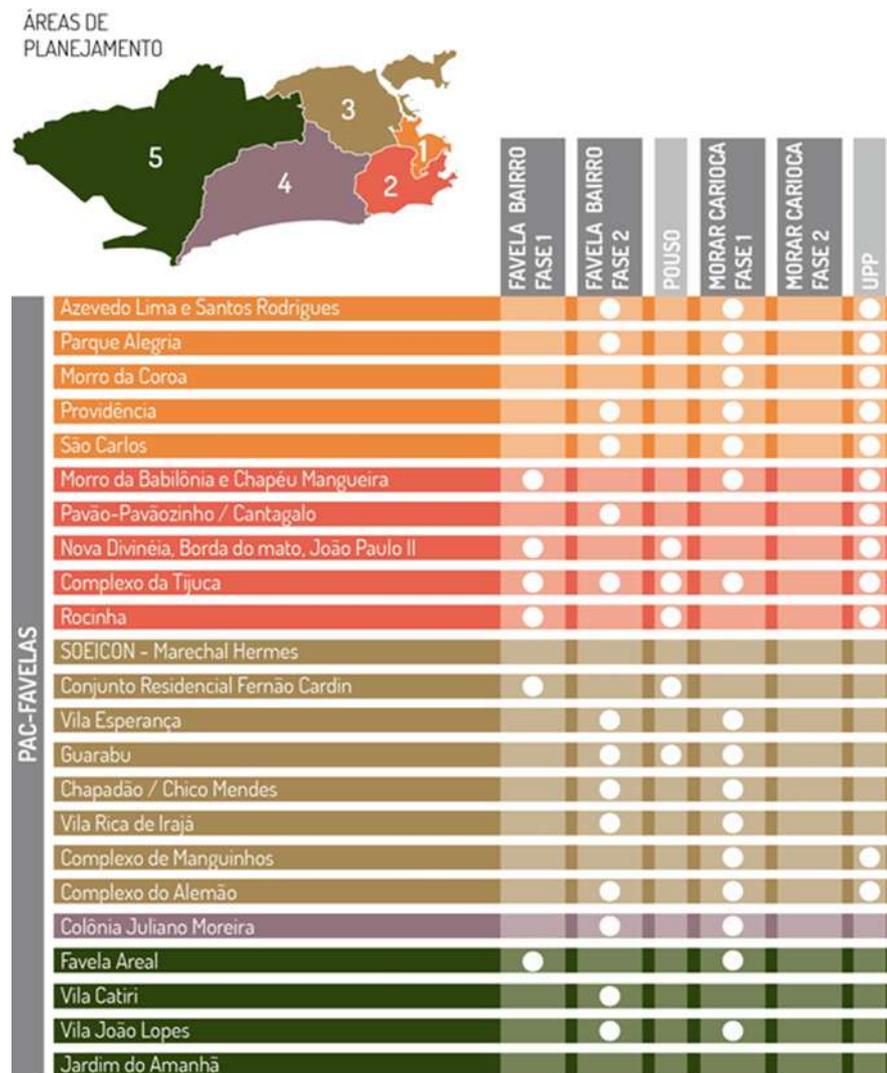
Analisando as favelas selecionadas pelo Governo do Estado e pela Prefeitura Municipal para aplicação de recursos do PAC, chamam atenção as “camadas de urbanização” recorrentes nos territórios (JAENISCH, XIMENES, 2019). Em sua grande maioria, as favelas atendidas pelo PAC já haviam recebido investimentos feitos por programas de urbanização anteriores, indicando um acúmulo de camadas ao longo do tempo. Além disso, estes territórios somam ainda diversas políticas setoriais concomitantes e sobrepostas, dentre as quais destaca-se a implantação de Unidades de Polícias Pacificadoras (UPPs), presentes em todas as favelas atendidas pelo PAC nas Áreas de Planejamento 1 e 2, e nos Complexos de Mangueiros 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 compõe 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 Cardin (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, esta sobreposição é mais expressiva se analisarmos especificamente sua segunda fase, quando são 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 toma um grande distanciamento e não são identificadas sobreposições entre os dois programas. Cabe ressaltar que em sua segunda fase, o Programa Morar Carioca teve poucos contratos firmados, ficando bem aquém às 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 UPP’s pela cidade teve como norteadora 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 destas políticas foi expressiva. Esta coexistência no território é apontada por autores como Leitão e Delaclave (2013) como definidora das condições de andamento das intervenções de urbanização, implicando diretamente nos resultados das intervenções físicas.

FIGURA 17: Síntese das favelas atendidas pelo PAC e suas camadas de urbanização. Fonte: JAENISCH, XIMENES, 2019.



- Governo do Estado 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 proponente das ações de urbanização de favelas no âmbito do PAC, faz necessário ressaltar alguns aspectos relevantes da atuação do Governo do Estado. Este ente esteve presente nas favelas Rocinha, Cantagalo, Alemão e Manguinhos,

assim tendo 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 do Estado foi responsável por 58% de todo o recurso investido pelo programa na cidade do Rio de Janeiro e a média do investimento por contrato ficou próxima dos R\$280 milhões. É expressivo deste quadro que a intervenção do Governo do Estado no Complexo do Alemão tenha alcançado cerca de R\$790 milhões com grande dispêndio de verba na construção de um sistema de teleférico com 3.5km de extensão e seis estações, com intensa cobertura midiática e que possui notável distanciamento das necessidades prioritárias de seus moradores, estando inativo desde 2016.

Apesar de atuar em conjunto com o Governo do Estado em Alemão e Manguinhos, e de ter realizado intervenções onerosas de caráter midiático, a Prefeitura da cidade 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, notadamente o Favela Bairro. A Prefeitura foi responsável por 42% de todo o recurso investido pelo PAC em favelas cariocas e a média dos investimentos por território ficou próxima dos R\$45 milhões.

Nas áreas em que atuaram concomitantemente, Manguinhos e Rocinha, Estado e Prefeitura estabeleceram espacialmente seus limites de atuação. Enquanto o Estado atuava na maior porção dos territórios, a Prefeitura 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, esta 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, Estado e Município, Ângela frisou ainda a opção do Governo do Estado pela elaboração de grandes contratos, concentrando a responsabilidade técnica das intervenções sobre poucas empresas, enquanto a Prefeitura teria optado 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, esta 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, 2019; PATRÍCIO, 2017), os arranjos adotados pelo Governo do Estado 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 do Estado mobilizada para a gestão destes contratos do PAC. A Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP) foi a gestora dos contratos firmados por este ente, deixando ao largo a experiência da Companhia Estadual de Habitação (CEHAB). Como já apontado anteriormente, a CEHAB resulta da fusão das antigas COHAB do Estado da Guanabara e do Rio de Janeiro. Apesar de ter atuação orientada para a produção de conjuntos habitacionais, esta Companhia assumiu protagonismo na operação de programas de urbanização de favelas e regularização fundiária ao longo da década de 1980, na gestão estadual de Brizola. A CEHAB assumiria papel de destaque no PAC Favelas 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.

- Regularização urbanística e fundiária nas favelas cariocas no âmbito do PAC Favelas

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 deste 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, notadamente 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 este 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 que era 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)⁵⁵.

Apesar desta 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 chega à gestão municipal a partir do desenho contratual com o Governo Federal. Para Ângela Regina, apesar de ser a origem de muitos “nós” para 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 alguns outras poucas atividades correlatas, já era

55 Trecho de entrevista dada para a pesquisa anterior dedicada ao balanço do PAC Favelas.

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 esta inflexão não provocou o reposicionamento da regularização fundiária na agenda política, sendo mantida com recursos exíguos e a reboque da intervenção física, que seria mantida 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 e 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 um único instrumento, a posição preponderante das intervenções físicas em detrimento dos demais componente foi uma crítica constante entre os gestores e técnicos entrevistados. Dentre os diversos desdobramentos desta questão 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 um reflexo de uma leitura da gestão de que não deveria ser despendido orçamento com uma atividade que não tinha perspectiva de ser desenvolvida por completo. Esta leitura demonstrava como “a obra é dona de tudo, é dona do orçamento. Não tem para ninguém, só para eles mesmo” (Márcia Bezerra, 2021).

No trecho a seguir, Ângela discorre sobre, reforçando que este predomínio não havia sido inaugurado com o PAC Favelas, mas que vinham 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 do Termos de Referência pelo baixo orçamento, eles teriam sofrido com os trâmites internos a Prefeitura que por muitas vezes impedia o andamento das contratações, com 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 11.977 teve ainda impacto nos contratos em elaboração e já firmados. Apesar de demandar ajustes substanciais nos produtos previstos, como a inclusão da elaboração do auto de demarcação, esta teria sido uma facilitadora do desenvolvimento dos trabalhos daí em diante.

O início e a conclusão tardia destes 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. Se a execução de obras de urbanização já implica em constantes rearranjos que refletem na redefinição das áreas a serem regularizadas ou aquelas que demandam por remoções; ao iniciar os trabalhos de campo após a realização das obras, as equipes de regularização fundiária lidavam com novos desafios como o ônus 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 Manguinhos] 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 em grandes remoções que compunham o expressivo número de famílias removidas na cidade ao longo deste ciclo, como já explicitado anteriormente neste texto. 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 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. Como exemplo, o episódio da intervenção do PAC na favela do Morro da Coroa relatado abaixo.

Quando entrávamos em campo, ouvíamos reclamações dos moradores sobre a falta de informações principalmente com relação as 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, este teria sido um dos motivadores para o alongamento dos contratos sem uma perspectiva clara de quando seriam encerrados. Como exemplo, Roberta relata o processo de conclusão dos instrumentos de regularização urbanística e fundiária 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)⁵⁶

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 já trazidos apresentados no texto, temos ainda os conflitos armados nos territórios como dificultados das atividades de campo; a complexidade dos instrumentos aplicados, notadamente os aplicados em campo; o atraso no pagamento dos produtos previstos como desmobilizadores das equipes terceirizadas; a pequena capacidade administrativa da GRUF/SMH para absorver as demandas geradas pelos contratos firmados; e a vinculação das conclusões de produtos contratados à prestação de serviço dos Cartórios de Registro de Imóveis. Com relação a este último ponto, ele é colocado na entrevista de Ângela Regina como um dos principais entraves à execução dos contratos, tendo comprometido 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

56 Os nomes dos técnicos citados na entrevista foram substituídos por “Fiscal A” e “Fiscal B”, como alternativa para a não exposição de seus nomes e mantendo o sentido da fala da entrevistada.

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 de recursos. Nestes casos, os ajustes eram definidos majoritariamente pelo setor de projetos da SMH, 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 novas 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 dados de reassentamento do PAC na cidade do Rio de Janeiro, em intervenções propostas pela Prefeitura e pelo Governo do Estado, identificou-se que a produção de novas unidades habitacionais atendeu apenas a cerca de metade da demanda (pouco mais de 5 mil unidades habitacionais

frente às 10 mil famílias removidas) (CARDOSO 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 destas intervenções sofreram com o deslocamento para outras localidades⁵⁷. 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 (milhares permanecendo nesta condição ainda hoje), Para estas famílias, o local de moradia após as remoções esteve condicionado à oferta de imóveis para locação no mercado imobiliário e à capacidade de pagamento deste custo mensal, não havendo intervenção do poder público para a garantia a permanência nas favelas que residiam até então, circunscritas pelas AEIS.

6.4 Referências normativas

Este período inicia já com o projeto de lei complementar de plano diretor em trâmite na Câmara de Vereadores, originalmente o PL n. 25/2001, que veio a ter subsequentes substitutivos. No entanto, o processo legislativo do Plano Diretor, que visava cumprir o prazo de adequação estabelecido pelo o Estatuto da Cidade, teve cerca de 10 anos de uma longa e polêmica tramitação antes da sua aprovação e transformação na Lei Complementar n. 111/2011.

O Projeto de Lei de Plano Diretor aprovado refere-se ao Substituto n. 3. Segundo estudo realizado e publicado por pesquisadores do IPPUR, intitulado “Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro” (2010)⁵⁸, o Substituto 3 consistia em uma compilação de vários documentos propositivos de revisão do texto do PDD-92, que não resultou de um robusto diagnóstico da cidade para incorporar as transformações ao longo dos 10

⁵⁷ 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.

⁵⁸ O documento elaborado em janeiro de 2010, trouxe a análise do Substituto 3 (incluindo as emendas do anexo 36 que compilava 44 emendas) no que tange ao tema Habitação, à época das discussões acerca do novo Plano Diretor

anos do primeiro PDD, deixando de apontar os problemas urbanos existentes quando da proposta de revisão. O texto relativo ao Substitutivo 3 serviria como arcabouço normativo para preparar a cidade para receber os recursos previstos para a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, prevendo o pacote Porto Maravilha, PAC e Programa MCMV.

A partir do Substitutivo 3 foram tratadas as políticas setoriais, dentre elas, Habitação e Regularização Urbanística e Fundiária como agendas autônomas, para as quais 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 oferta ampla de habitação social. Tal fato foi considerado um retrocesso aos avanços promovidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana estampados no PDD92, que tinha como princípio a não remoção de favelas, ao passo que no Substitutivo 3, tal ação era considerada em diversos dispositivos, sobretudo justificada pela defesa ao meio ambiente quando propunha o reassentamento de populações irregulares ocupantes de APPs, em contraponto à própria Lei federal que na época (Lei 11.977/2009) já permitia a regularização fundiária destas moradias (IPPUR, 2010).

Além de prever remoções sob a justificativa de proteção ambiental o Substitutivo 3 no art. 152 previu o direcionamento da faixa de pobreza para determinados bairros da cidade gravados como Macrozonas de Ocupação Incentivada e Macrozonas de Ocupação Assistida, ignorando os vazios urbanos em áreas mais centrais e já dotadas de infraestrutura.

Com relação às AEIS previstas pelo PDD92, o Substitutivo 3 trouxe a previsão de um outro instituto urbanístico denominado “Subzonas de Incentivos à Moradia Popular”, que possuiriam a mesma finalidade das AEIS, já que o texto destina estas áreas à implantação de moradia popular e à lotes urbanizados de interesse social cujo critério pautava-se na renda da população (seis salários-mínimos) sob o perigo de contribuir para estratificação social do solo urbano. Tal inovação sobre o conteúdo destas Subzonas fazia-se redundante para a alteração do PD uma vez que as AEIS já possuíam finalidade de provisão habitacional e estas por si só cumpriam o papel de áreas destinadas tanto à regularização de moradias já existentes como à implantação de novas HIS.

A crítica feita na época à redação do Substitutivo 3 sua redação (art. 52, II) consistia no fato de que o texto previa as AEIS como áreas já ocupadas e destinadas

à 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 a proteção ambiental em detrimento a política habitacional.

Em sentido contrário à criação das novas SIMPs (Subzonas de Incentivo à Moradia Popular), o Anexo 36 que continha as 44 propostas de emendas ao texto do Substitutivo 3, reforça as AEIS como principal instrumento tanto para provisão quanto para regularização, e, propõe pela não criação das SIMPs, articulando a questão de imóveis ociosos e se preocupando com a retirada do Substitutivo 3 de qualquer texto que venha a reforçar o estigma de população de baixa renda.

A análise feita pelo IPPUR concluiu que o Substitutivo 3 se distanciou dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, não vinculando a aplicação destes ao acesso à moradia. Desta forma, a concessão onerosa do direito de construir, o fundo Municipal de Habitação Popular, a edificação compulsória, o direito de preempção, as operações urbanas passam a favorecer a promoção imobiliária trazendo destinação genérica, cujos meios e fins demonstram-se desvinculados dos pilares do Estatuto da Cidade sejam: gestão democrática das cidades; direito à moradia e à cidade; justa distribuição territorial de ônus e benefícios e a função social da cidade e da propriedade urbana (IPPUR, 2010).

No período ora em análise, as AEIS continuam a mesma lógica do período anterior: são instituídas por lei ordinária que identifica 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 (PDDS) de 2011 traz amplo tratamento às políticas habitacionais. A “instituição de Áreas de Especial Interesse” consta no Plano Diretor (LCnº111/11) 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” (RIO DE JANEIRO, 2011, p.11-12). 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 a 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 2 modalidades, AEIS ocupadas e AEIS de vazios:

- 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 Áreas de Especial Interesse Social – AEIS, estabelecendo 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” reconhecido⁵⁹. 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

⁵⁹ Esta discussão é melhor desenvolvida na exposição sobre os POUOSs, suas competências e seus diferentes ciclos, presente no tópico anterior dedicado ao período que se inicia na década de 1990 e segue até o final da primeira década dos anos 2000.

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).

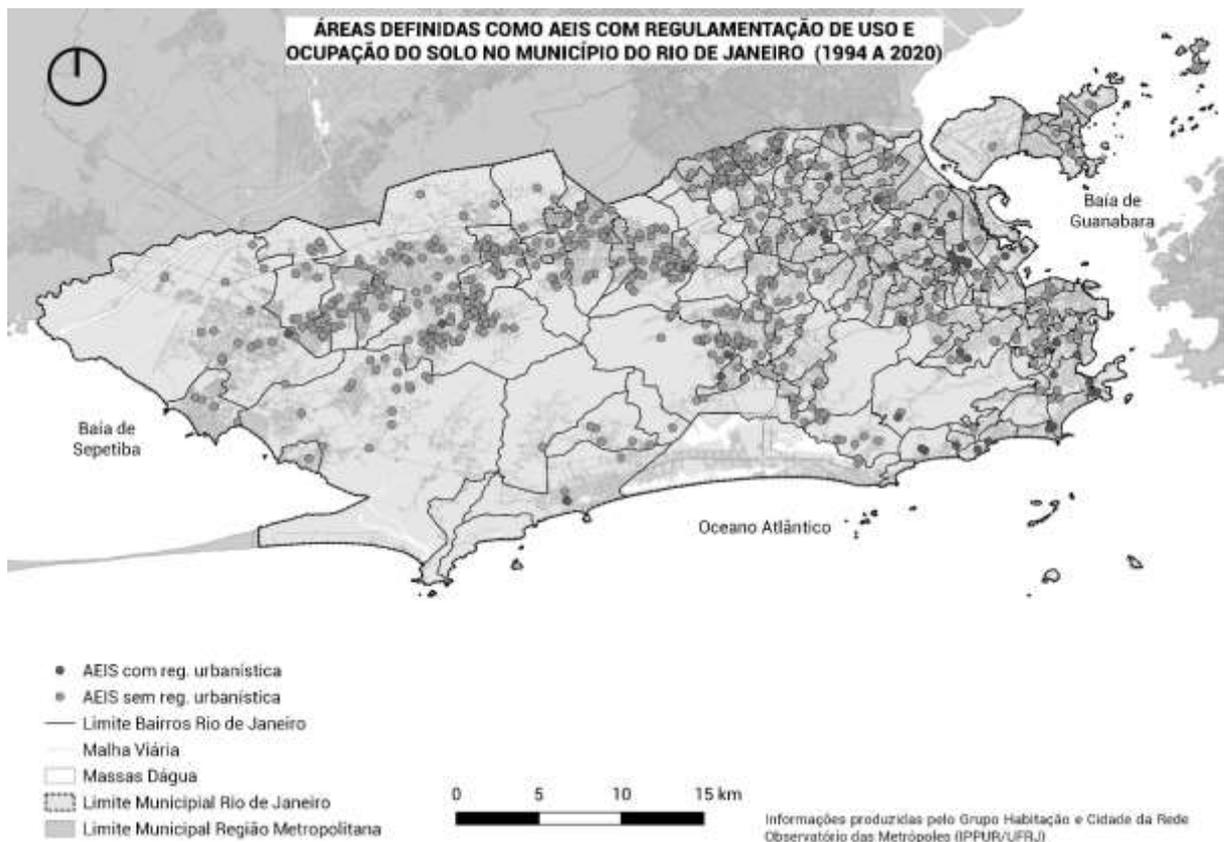
O Art. 206 trata das especificidades das AEIS cujos limites estejam compreendidos dentro dos perímetros de Operações Urbanas Consorciadas. Determina: 1) a permanência da população dos assentamentos consolidados, não detalhando, no entanto, o que distingue assentamentos consolidados de um não-consolidados, 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 remembramento 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 e relativo ao terceiro ciclo de análise, foram 15 decretos regulamentadores com normas de uso e ocupação de solo para AEIS específicas e 2 decretos de reconhecimento de logradouros. Esses decretos de uso e ocupação do solo trazem conteúdo semelhante aos aprovados no ciclo 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. 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.

FIGURA 18: Mapa com destaque para as AEIS que contam com decretos de regulamentação de uso e ocupação do solo, sobrepostas às demais AEIS existentes.



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

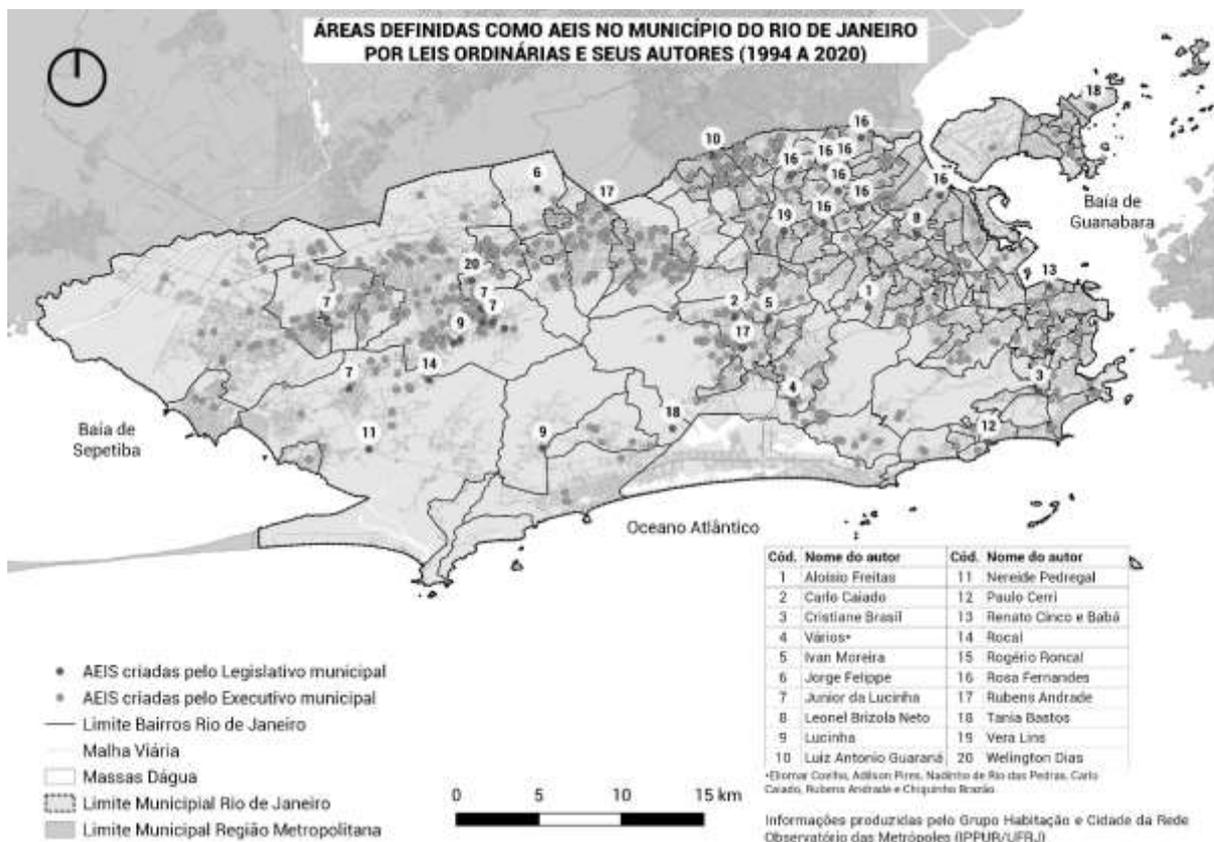
espaço aéreo relativo ao terreno”, e o “incentivo à ocupação regular e planejada de áreas ociosas ou degradadas da cidade”, sem que haja, no entanto, comprometimento ou necessidade de novos investimentos em infraestrutura. O apoio a projetos de cooperativas habitacionais e de mutirões auto-gestionários 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 espacializada no Mapa nº 10, 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.

Uma particularidade que a pesquisa identificou a respeito das AEIS no Rio de Janeiro consiste no fato de existirem muitas AEIS instituídas a partir de projetos de lei de iniciativa de vereadores. Como as normas de planejamento e ordenamento territorial costumam ser de iniciativa privativa do Poder Executivo nos Municípios brasileiros, chamou atenção essa característica, o que levou a uma análise mais detalhada de como acontece esse processo e quais foram os casos.

Foram levantadas 36 AEIS provenientes de projetos de lei do poder legislativo. A primeira AEIS de iniciativa do poder legislativo identificada foi a Lei n. 3204/2001, de autoria do vereador Ivan Moreira e relativa a um terreno situado na localidade Chácara do Tanque, cujo fundamento registrado foi a desapropriação da área. Um segundo caso de AEIS foi identificado na Lei n. 3993/2005 que delimitou como AEIS um imóvel e o fez para destiná-lo à implantação de atividades socioculturais. As demais AEIS, todas posteriores a 2008, a justificativa de criação foi a inclusão em programas de regularização fundiária.

FIGURA 19: Mapa de identificação das AEIS criadas a partir do Poder Legislativo e seus respectivos autores, sobrepostas às AEIS criadas pelo Poder Executivo.



Constatou-se que dois casos foram objeto de judicialização: a Lei n. 3993/2005 e a n. 5533/2005. Foi ajuizada representação de inconstitucionalidade pelo Prefeito – n. 0033127-51.2005.8.19.0000 e 0047837-61.2014.8.19.0000 respectivamente – sendo ambas extintas sem julgamento de mérito, entendendo o poder judiciário que a medida judicial utilizada não se enquadrava nos requisitos legais.

Uma particularidade em relação a algumas AEIS do poder legislativo refere-se à forma de promulgação de quase todas as leis. Nelas ficou registrado que o projeto de lei aprovado foi promulgado pelo Presidente da Câmara de Vereadores, tendo em vista que o Prefeito não se manifestou no período estabelecido pela Lei Orgânica para sanção ou veto – o que leva a uma presunção legal de sanção. Outra particularidade está nas informações sobre os limites territoriais da AEIS instituídas. Essas leis, em grande parte dos casos, não precisam o território que está sendo implicado, limitando-se à indicação básica de endereço de porta (rua, número e bairro) ou apenas ao nome popularmente dado à comunidade, sem definição quanto à extensão da área delimitada.

Ao olhar para os ciclos de governo, percebeu-se que durante o governo do Prefeito Marcelo Crivella (2017-2020) houve uma pequena quantidade de leis de AEIS aprovadas, sendo a maior parte dos projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo e aquelas de iniciativa do Poder Executivo vieram de projetos de lei do Prefeito anterior.

Outra singularidade deste período são as AEIS do Bairro Maravilha, conforme tratado no item 6.3.3 acima. A Lei n. 6044/2016, cuja origem está relacionada à SMO, qualificou 381 áreas como AEIS, com o diferencial de serem todas vias/ruas. A lei estabelece que as AEIS foram criadas para inclusão em programas de urbanização e regularização destinados à população de baixa renda, estando “situadas na Área de Planejamento 5 - AP 5”. No entanto, as áreas indicadas na lei não se restringem à AP5. Além disso, a Lei n. 6044/2016 levou à edição de diversos decretos de reconhecimento de logradouros⁶⁰.

Outro decreto regulamentador que cabe destacar é o n. 30875/2009, pois trata de procedimentos para licenciamento de obras de edificações do PAC no Complexo do Alemão, Morro do Adeus, Complexo de Manguinhos, Pavão, Pavãozinho e Cantagalo. Este decreto prevê que as edificações promovidas pelo PAC “poderão ser licenciadas junto à Secretaria Municipal de Urbanismo, através da Coordenadoria Geral de Orientação e Regularização Urbanística” (art. 1º). Assim como os demais decretos de uso e ocupação do solo em AEIS, este também estabelece algumas diretrizes e indicadores urbanísticos mínimos a serem observados para o licenciamento.

As normas de uso e ocupação do solo em AEIS acabam tomando um alcance ampliado com o Decreto n. 30985/2009, que trata da “construção de edificações nas comunidades declaradas como Áreas de Especial Interesse Social”. O decreto é endereçado às AEIS de forma ampla, exceto aquelas “que já possuam ou que venham a ter legislação específica de uso e ocupação do solo aprovada” (art. 9º). Ele especifica diretrizes de segurança, higiene e habitabilidade; expressa algumas

⁶⁰ Foram identificados 37 no total: 45095/2018, 44883/2018, 44882/2018, 44881/2018, 44880/2018, 44877/2018, 44751/2018, 44368/2018, 44270/2018, 43909/2017, 43872/2017, 43869/2017, 43807/2017, 43785/2017, 43458/2017, 43457/2017, 43335/2017, 43331/2017, 43313/2017, 43268/2017, 43267/2017, 43202/2017, 43199/2017, 43198/2017, 43196/2017, 43087/2017, 43085/2017, 43080/2017, 43079/2017, 43078/2017, 43077/2017, 43065/2017, 42652/2016, 42213/2016, 42038/2016, 41992/2016 e 41936/2016.

características dispensáveis nas edificações em AEIS; limita o gabarito a 2 pavimentos e; define as áreas cuja ocupação não é passível de regularização.

Referente a este período, destacam-se as seguintes normas para as políticas habitacionais no Município (além daquelas que institucionalizam e regulamentam AEIS):

- a) Decreto n. 29830 de 10/09/2008 – institui no âmbito da SMH a Unidade Executora Local para o PAC, Pró-Moradia e FNHIS – Urbanização de Assentamentos Precários;
- b) Decreto n. 30445 de 03/02/2009 – dispõe sobre a Unidade Executora Local (UEL) para o PAC;
- c) Decreto 30483 de 26/02/2009 institui a Coordenadoria Geral de Orientação e Regularização Urbanística (vide Decretos n. 30875/2009 e 30985/2009);
- d) Decreto 30782 de 05/06/2009, altera a estrutura organizacional da SMU;
- a) Decreto n. 30875 de 07/07/2009 – trata do licenciamento de edificações promovidas pelo PAC, nas comunidades do Complexo do Alemão, Morro do Adeus, nas comunidades do Complexo de Manguinhos, Pavão, Pavãozinho e Cantagalo;
- b) Lei Complementar n. 97 de 10/07/2009 - Estabelece normas relativas a edificações e grupamentos de edificações aplicáveis a empreendimentos de interesse social vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal;
- a) Decreto n. 30.985 de 11/08/2009 – dispõe sobre o licenciamento de construções em edificações nas comunidades declaradas como AEIS;
- b) Decreto n. 33277 de 16/12/2010 – aprova o regulamento operacional do PROAP III;
- c) Lei Complementar n. 111/2011 - Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município instituindo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro;
- d) Decreto n. 35802 de 20/06/2012 – cria o grupo de trabalho de apoio ao controle urbano da Colônia Juliano Moreira e estabelece competências;
- e) Lei n. 36388 de 29/10/2012 – institui o Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca. Coordenação atribuída à SMH;

- f) Decreto n. 36598 de 07/12/2012 – regulamenta a construção de edificações pelo Programa Morar Carioca na Babilônia e Chapéu Mangueira.

6.5 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, mantém-se com o Morar Carioca, inova com o Bairro Maravilha e ganha mais fôlego com o PAC urbanização de Favelas. Essas iniciativas ora incidem sobre novos territórios, ora somam novas “camadas de urbanização” e intervenções setoriais em territórios que já haviam sido objeto de outras iniciativas. 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, como apoio do PMCMV. Outro dispositivo que acompanha as intervenções do PAC e se destaca neste ciclo é o da militarização das favelas em processo de urbanização por meio das UPPs, sobretudo em favelas no cinturão olímpico.

O PAC se beneficia de uma estrutura instalada na Prefeitura e induz algumas especializações. Observa-se uma reestruturação de órgãos, mas esta aproveita a experiência de técnicos advinda dos ciclos anteriores. Destaca-se aqui a GRUF com atribuição específica para regularização fundiária de favelas. As estruturas criadas na Prefeitura em alguns momentos, não se alinharam às prioridades políticas, o que levou 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 -, mas não houve, no entanto, um efetivo diálogo interinstitucional e uma integrada compreensão 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 Governo do Estado e Prefeitura da cidade, que atuaram concomitantemente em grandes intervenções, porém com exíguas trocas entre seus técnicos.

O IPP se consolida 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 e que se articula ao Sistema Municipal de Informações Urbanas (SIURB) que integra informações dos diversos órgãos da Prefeitura. Os debates sobre o risco geológico, que entram na agenda de forma mais marcante em virtude dos efeitos das chuvas de 2010, conferem importante papel também à Geo-Rio.

Quanto aos recursos financeiros, tem-se 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, o que exigiu 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 - se evidencia neste terceiro ciclo. Não há uma priorização de concursos públicos para fortalecer o quadro técnico e permanente da 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 - e marcados pela alta rotatividade, reduzindo a capacidade de trabalho e, conseqüentemente, prejudicando a implementação dos programas. Cabe ressaltar ainda 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 e se deu muito 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 deste ciclo, destacando-se o papel indutivo assumido 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 é praticamente inexistente neste período, não havendo espaços de debate sobre as áreas a serem priorizadas ou mesmo sobre o escopo das intervenções já definidas, tendo 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, tem-se projetos de lei de iniciativa de diferentes secretarias sem que haja uma centralidade de controle capaz de agregar e coordenar este 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 deste instrumento, e as AEIS criadas pelo Poder Legislativo, alheias ao corpo técnico e à políticas da Prefeitura, sem aparente interlocução entre os mandatos e comissões temáticas da Câmara.

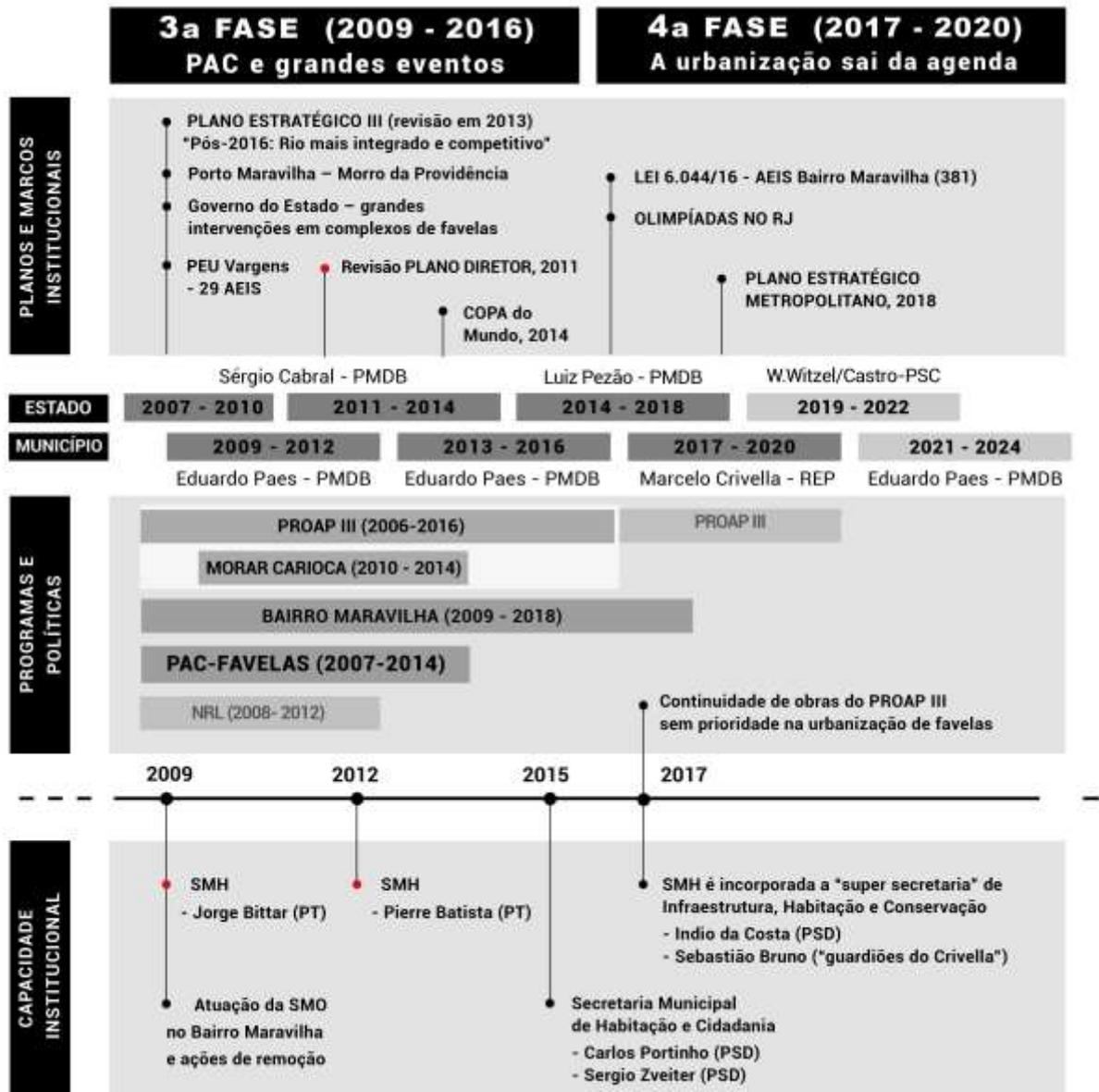
A urbanização de favelas e a regularização fundiária não entram como prioridades nos instrumentos de planejamento (político) utilizados pelo governo municipal, o qual reforça a perspectiva do planejamento estratégico. Já o PD2011, objeto da “revisão do PD1992”, reproduz algumas condições do plano anterior e assume um perfil de maior controle territorial em relação às favelas. As AEIS, no entanto, mantêm-se no PD2011 como instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo, passam a incorporar características de instrumento de planejamento – na lei, não na prática - e continuam 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 possui Plano de Habitação de Interesse Social, tendo sido interrompido ainda durante suas fases iniciais, o que 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, esta política entra na agenda por meio do PAC, uma vez que passa a ser exigida como componente essencial dos contratos. No entanto, os recursos previstos para a execução de suas atividades são 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 correm de forma desarticulada, inviabilizando o avanço dos processos de regularização e gerando um sentimento de desaprovção pelos moradores, que compromete o desenvolvimento e a conclusão dos projetos.

TABELA 6: Quadro síntese da capacidade institucional e capacidade normativa do ciclo recente (PAC e ciclo lulista)

Capacidade Institucional	
Componentes	Indicadores
Prioridade e engajamento com a política	A urbanização de favelas se mantém na agenda com o Morar Carioca, ganha força com os vultuosos recursos do PAC e assume uma nova estratégia com o Bairro Maravilha
Alinhamento interno e externo	O alinhamento político dos 3 níveis de governo é essencial nesse ciclo. Na esfera local, ganha protagonismo nesta agenda as secretarias de Habitação e Urbanismo, entre as quais são promovidos diálogos, porém ainda não capazes de responder às necessidades. Assim, a baixa articulação intersetorial na Prefeitura gera caminhos dissonantes na atuação do poder público. O PAC se beneficia da experiência instalada e induz algumas especializações, notadamente com a inclusão do escopo da regularização fundiária nos contratos de urbanização, levando à criação da GRUF. Apesar da atuação do Governo do Estado na urbanização de favelas e o alinhamento político, há pouca articulação entre seus técnicos e os técnicos da Prefeitura.
Recursos informacionais	O IPP consolida-se como produtor e centralizador de informações qualificadas sobre favelas, lançando mão de meios digitais de sistematização e compartilhamento. As fortes chuvas do início da segunda década conferem papel importante à Geo-Rio, que coordena a elaboração de um relevante estudo de vulnerabilidade ambiental que passa a nortear a definição das áreas de risco nas favelas.
Recursos financeiros	Recursos federais sem precedentes na história surgem nesse período, somados às contrapartidas subnacionais e os recursos do PROAP III. No âmbito das intervenções do PAC nas favelas cariocas, há uma expressiva concentração de recursos nas obras de intervenções físicas, em detrimento do escopo da regularização urbanística e fundiária.
Recursos humanos	As práticas clientelistas se intensificam e comprometem a manutenção do corpo técnico especializado construído nos períodos anteriores, o que afeta necessariamente o avanço dos programas. Neste período intensifica-se a contratação de equipes externas ao corpo de técnico do serviço público, complexificando a gestão dos projetos, levando a uma alta rotatividade de equipes, comprometendo o acúmulo de conhecimento e reduzindo a capacidade de trabalho.
Capacidade político-relacional	Os recursos federais deste período induziram a atuação do Município, mas não impuseram uma atuação conjunta do Estado em relação ao PAC urbanização, gerando uma atuação desarticulada destes dois entes subnacionais. A participação popular é pouco representativa, sendo exíguos os espaços abertos pelo poder público e expressivas as manifestações da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais de favelas contra as intensas remoções forçadas promovidas neste período.
Capacidade Normativa	
Componentes	Indicadores
Alinhamento técnico-político: proposição de leis e normas	Desarticulação entre as três secretarias responsáveis pela urbanização – SMH, SMU e SMO – e do Executivo em relação ao Legislativo ampliou a proposição de normas dispersas sobre a institucionalização de AEIS. Ressalta-se a diversidade de motivações e de agentes propositores das AEIS, não havendo um corpo técnico dedicado a agregar e coordenar a aplicação deste instrumento.
Inserção no planejamento	O planejamento governamental não priorizava a urbanização e a regularização. Estas, no entanto, em função dos programas, se mantiveram na agenda e no planejamento territorial (PD2011). Contudo, o perfil de instrumento de planejamento conferido pelo PD2011 às AEIS não se materializou. Apesar do grande número de áreas definidas como AEIS desde a criação do instrumento, ainda são exíguas as regulamentações urbanísticas destas áreas (restritas a algumas poucas favelas e com definições pouco elaboradas), seguindo à margem dos parâmetros discutidos e implantados na cidade dita “formal”.
Regularização fundiária	A regularização fundiária de favelas se torna componente obrigatório pela primeira vez com o PAC, mas os poucos recursos financeiros, a inserção periférica na agenda política e a desarticulação com as obras físicas comprometem sua realização.

FIGURA 20: Linha do tempo do ciclo recente (PAC e ciclo lulista).



REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Tania de Castro. Posto de orientação Urbanística e Social – POUZO: A consolidação de novos bairros. Publicação realizada pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, outubro de 2008.

AZEVEDO, Sérgio; LOBO, Yolanda. O processo de fusão e o novo Estado do Rio de Janeiro: a questão institucional. In: RIBEIRO, Luiz Cesar (org.). Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana, 2015.

BARBOZA, S. C.. Projeto Mutirão e a Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro. Trabalho Final do Curso de Especialização em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, IPPUR, 2002.

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>, consultado em 10/03/2021

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, vol 31, nº 65, p. 413-432, setembro-dezembro 2018.

CARDEMAN, R. G. A transformação da paisagem em área de expansão urbana: planejamento em Vargem Grande na cidade do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PROARQ – UFRJ, 2014.

CARDOSO, A. L.; ARAUJO, R. L. A política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro In: Habitação Social nas metrópoles Brasileiras .1ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007, v.1, p. 276-323.

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. 1ed.RIO DE JANEIRO: Letra Capital, 2013.

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 do XVI ENANPUR, 2015.

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

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. Vol. 6, nº2, abr/mai/jun 2013, p. 191-228.

CAVALCANTI, M.. Vida e morte do “agrupamento 26”: breve etnografia do Morar Carioca na “Barra Olímpica” (2011-2013). Revista de Antropologia (São Paulo, Online). Vol. 60, nº3, 2017, p. 211-235.

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

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

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

FERREIRA, S. A.. O direito administrativo das empresas governamentais brasileiras. R. Dir. adm., Rio de Janeiro, l36: 1-33, abr. I jun. 1979.

FIOCRUZ, DSSA. 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.

IPP – Instituto Pereira Passos; CAVALLIERI, Fernando; VIAL, Adriana. Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010. Coleção Estudo Cariocas. 2012.

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. Trabalho apresentado no III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva São Paulo, 2014

LEITÃO, G.; DELECAVE, J.. O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? O Social em Questão - Ano XVI - no 29 – 2013 - pp. 265-284.

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

- LESSA, Carlos. 15 anos de política econômica. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1982.
- MACHADO DA SILVA, L. A. e FIGUEIREDO, A. Urbanização X remoção: uma polarização recente. Trabalho apresentado no V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Friburgo, 1981.
- MACHADO DA SILVA, L. A. A continuidade do problema da favela. 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. 279-305.
- MACHADO, A; PORTO, S; VERGARA, S. FAMERJ versus BNH: um estudo de caso sobre movimentos sociais urbanos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 2-16, jul-set 1985.
- 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.
- MAGALHAES, A. F.. O Direito das Favelas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- MELLO, M. A. S.; SILVA, L. A. M.; FREIRE, L. L.; SIMÕES, S. S.. Favelas Cariocas: ontem e hoje. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012. v. 1. 519p
- MENDES, J. L.G.. TERCEIRIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO: um novo estilo racionalista de governar? Dissertação submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional. 1998
- 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: UM ESTADO em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro/ Organizadores: Américo Freire, Carlos Eduardo Sarmento, Marly Silva da Motta. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001. p.19-56.
- MOTTA, Marly Silva da. Carisma, memória e cultura política: Carlos Lacerda e Leonel Brizola na política do Rio de Janeiro. MOTTA, M.; FREIRE, A., SARMENTO, C. L. A política carioca em quatro tempos Rio de Janeiro, Editora FGV, 2004, p. 89-100.
- NAME, L.; CARDEMAN, R. G.. Cenários de ocupação e transformação da paisagem na Baixada de Jacarepaguá, Rio de Janeiro. Fortaleza: Mercator vol.13 no.2, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4215/RM2014.1302.0005>>.
- OUEIROZ, L. L. R. F. de. Movimentos amigos de bairro de Nova Iguaçu: o povo pede passagem. Tese de pós-graduação. Rio de Janeiro, Coppe/UFRJ, 1981.
- PAES, E., MAGALHÃES, S.. Morar Carioca. Jornal O Globo, 15 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.038/3653>>. Acesso em 20/10/2018.

PARISSE, L. favelas do Rio de Janeiro: evolução e sentido. Rio de Janeiro: CENPHA 1969

PATRÍCIO, N. A. Contradições da política habitacional “lulista”: uma perspectiva relacional através da análise morfológica do PAC-UAP no Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro. 2017.

ROCHA DOS SANTOS, C. Entre a regulação e a insurgência: um debate sobre o modelo de cidadania no Brasil a partir do Projeto Rio. In: Direito à Cidade e Ocupações urbanas: pesquisas empíricas. Org. FALBO, R; BELLO, E. Rio de Janeiro: CEEJ 2020, p. 108-133.

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

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 TD2016, Brasília IPEA, 2014

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, vol. 11, p. 21 – 50, 2009.

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.

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

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.

SOUZA, M. J.. Morar Carioca, a intenção e o gesto: limites do planejamento na gestão urbana contemporânea. I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas - Urbafavelas, 2014, São Bernardo do Campo - SP. Anais do I Urbafavelas, 2014.

TCMRJ - 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.; BROUDEHOUX, A.; SÁNCHEZ, F.; OLIVEIRA, F. L. de. Os megaeventos e a cidade: perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

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 a favela.com*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 1999. p. 237-247

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

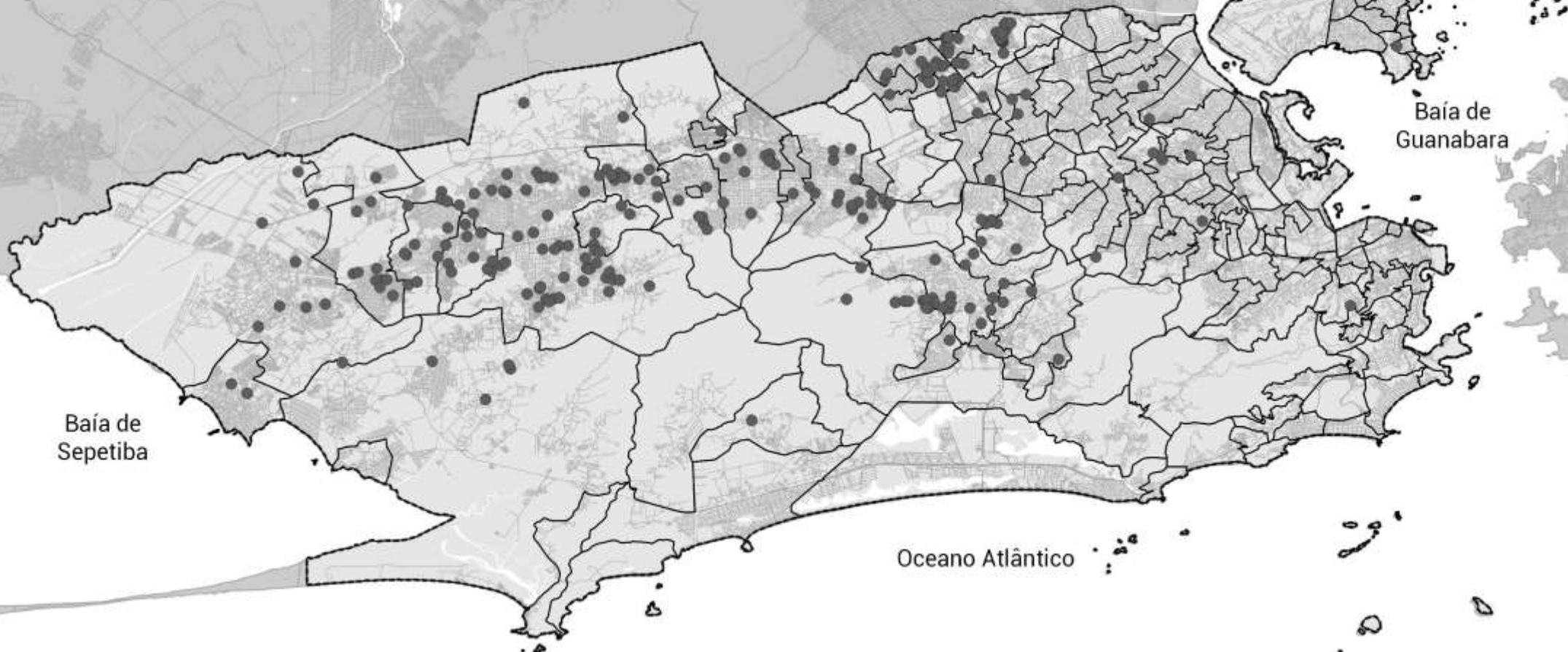
APÊNDICES

Apêndice 1: Quadro de entrevistas e consultas

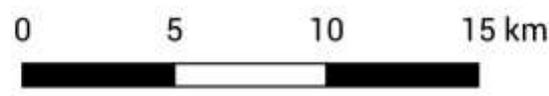
Entrevistados	Data de realização das entrevistas	Apresentação dos entrevistados	Principais pontos abordados
Ângela Regina de Jesus	25/03/2020	Arquiteta urbanista funcionária da PCRJ, hoje aposentada, tendo ocupado o cargo de Gerente de Regularização Urbanística e Fundiária na SMH entre os anos de 2009 e 2015	A entrevista concentrou-se na atuação da SMH/PCRJ em regularização fundiária, em especial sobre a política de regularização de loteamentos desempenhada pela NRL e posteriormente da GRUF responsável pelas ações de regularização fundiária de favelas no âmbito do PAC.
Antônio Augusto Veríssimo	01/12/ 2020	Arquiteto urbanista funcionário da PCRJ, hoje aposentado, tendo ocupado os cargos de Subsecretário de Habitação, Coord. do NRL, e no desenvolvimento do Programa Favela Bairro	Trajetória do NRL, seus diálogos com as ações de regularização de favelas e com a implementação do instrumento das AEIS, assim como levantar informações sobre os programas Favela Bairro, POUZO, Bairro Maravilha e da urbanização de favelas por meio do PAC.
Roberta Athayde	04/12/2020	Advogada, com experiência desenvolvimento de ações de regularização fundiária junto à PCRJ por meio da prestação de serviço em empresas privadas e no terceiro setor	as relações estabelecidas entre os atores estatais e não-estatais no desenvolvimento das ações de regularização. Dentre os principais pontos explorados na pesquisa, destacam-se as ações de regularização fundiária de favelas no âmbito do PAC, especialmente do Complexo de favelas de Manguinhos.
Márcia Bezerra	27 e 29/01/ 2020	Arquiteta urbanista, funcionário da PCRJ hoje 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	A entrevista concentrou-se na atuação da SMH/PCRJ na urbanização de favelas, em especial quanto aos avanços nas ações de regularização urbanística e fundiária, abordando especialmente os programas Favela Bairro e PAC.
Interlocutores consultados		Apresentação dos interlocutores	
Fernando Cavalieri	*	Sociólogo, funcionário da PCRJ, assessor especial do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos do Rio de Janeiro (IPP)	
Gustavo Heck	*	Economista, foi diretor-financeiro da CEHAB-RJ e ocupou no BNH os cargos de assistente da Presidência, gerente e diretor interino na área de Habitação Popular.	
Lília Varela	*	Arquiteta urbanista funcionária da PCRJ, hoje aposentada.	
Mariana Barroso	*	Arquiteta urbanista funcionária da PCRJ, coordenadora de Planejamento Local da SMU (SMU).	
Paulo Saad	*	Arquiteto urbanista, ocupou o cargo de Gerente de Projetos do Ministério das Cidades e é servidor da CEHAB-RJ	
Vera Rezende	*	Arquiteta urbanista, Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF)	

Apêndice 2: Mapas temáticos sobre AEIS no município do Rio de Janeiro

ÁREAS DEFINIDAS COMO AEIS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO POR MEIO DA LEI 2.120 DE 1994

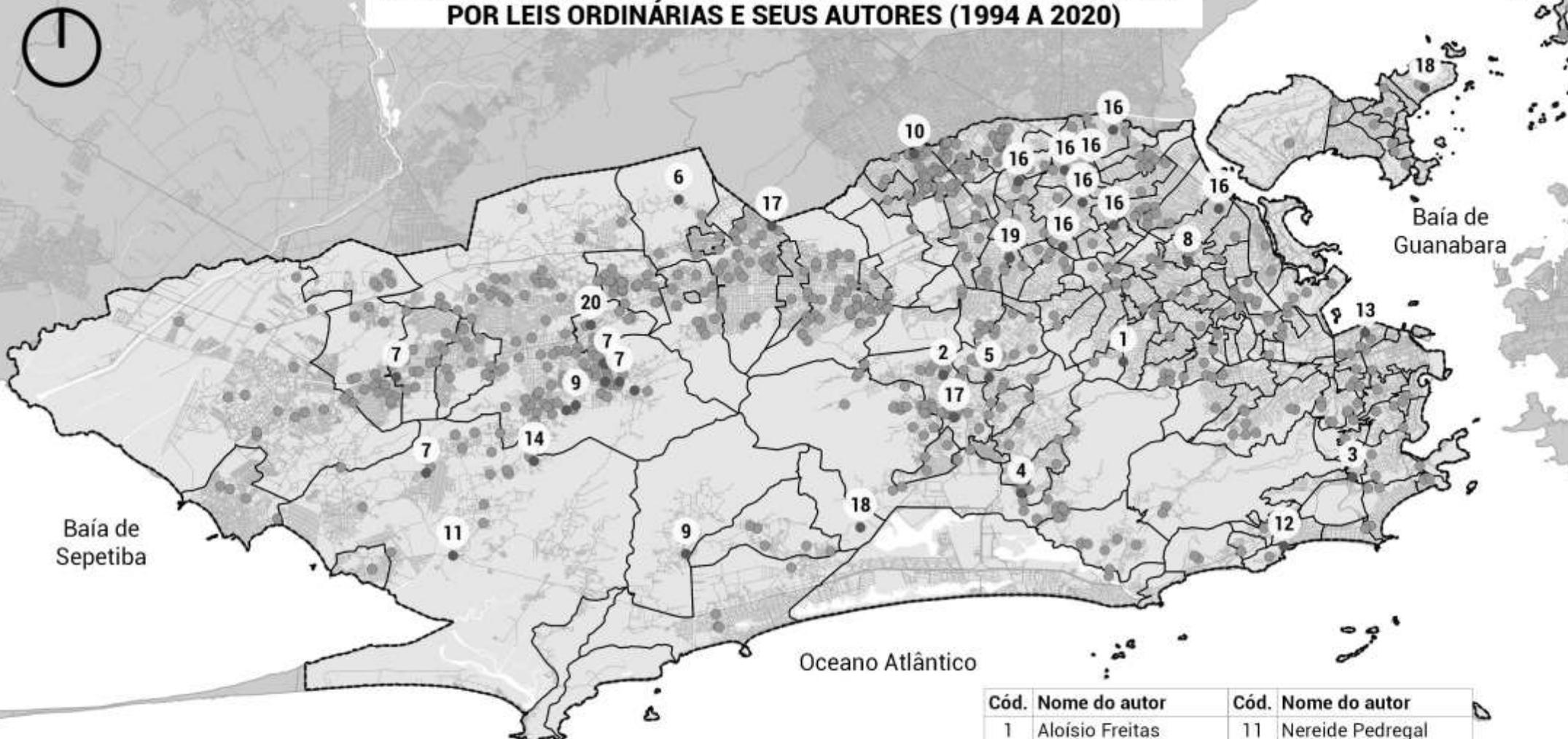


- AEIS criadas pela Lei nº 2.120 de 1994
- Limite Bairros Rio de Janeiro
- Malha Viária
- Massas D'água
- ▤ Limite Municipal Rio de Janeiro
- Limite Municipal Região Metropolitana



Informações produzidas pelo Grupo Habitação e Cidade da Rede Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ)

ÁREAS DEFINIDAS COMO AEIS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO POR LEIS ORDINÁRIAS E SEUS AUTORES (1994 A 2020)

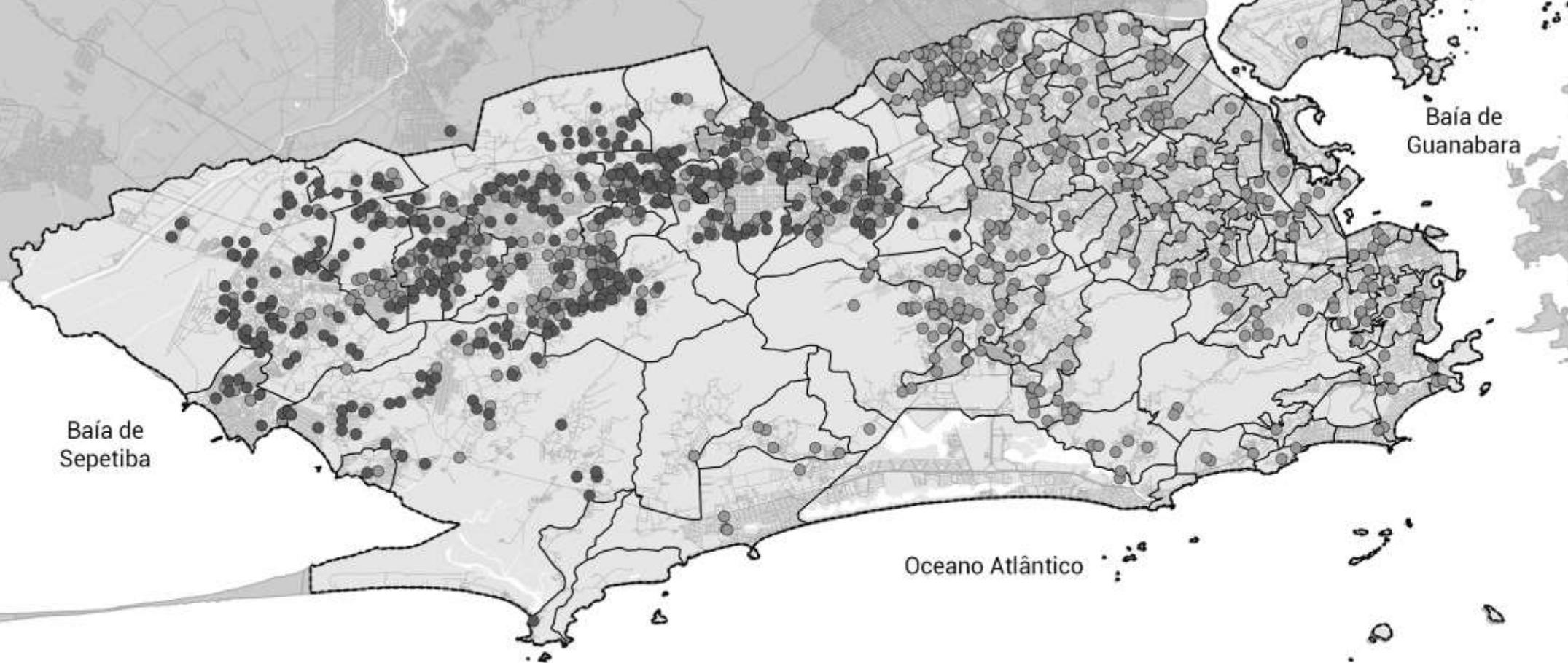


- AEIS criadas pelo Legislativo municipal
- AEIS criadas pelo Executivo municipal
- Limite Bairros Rio de Janeiro
- Malha Viária
- Massas D'água
- ▤ Limite Municipal Rio de Janeiro
- ▨ Limite Municipal Região Metropolitana

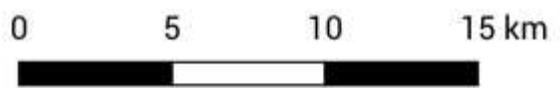
Cód.	Nome do autor	Cód.	Nome do autor
1	Aloísio Freitas	11	Nereide Pedregal
2	Carlo Caiado	12	Paulo Cerri
3	Cristiane Brasil	13	Renato Cinco e Babá
4	Vários*	14	Rocal
5	Ivan Moreira	15	Rogério Roncal
6	Jorge Felipe	16	Rosa Fernandes
7	Junior da Lucinha	17	Rubens Andrade
8	Leonel Brizola Neto	18	Tania Bastos
9	Lucinha	19	Vera Lins
10	Luiz Antonio Guaraná	20	Wellington Dias

*Eliomar Coelho, Adilson Pires, Nadinho de Rio das Pedras, Carlo Caiado, Rubens Andrade e Chiquinho Brazão.

ÁREAS DEFINIDAS COMO AEIS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO VINCULADAS AO PROGRAMA BAIRRO MARAVILHA

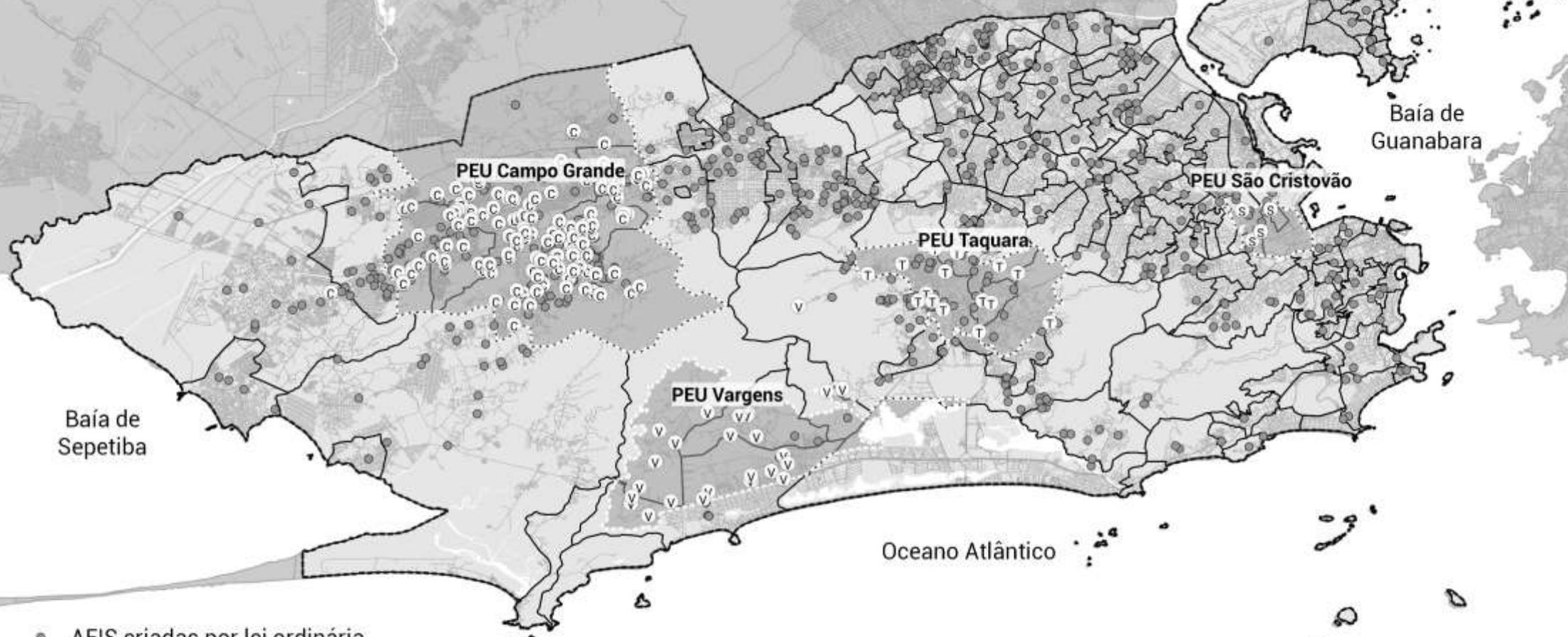


- AEIS Bairro Maravilha (Lei nº 6.044 de 2016)
- AEIS criadas por leis ordinárias
- Limite Bairros Rio de Janeiro
- Malha Viária
- Massas D'água
- ▤ Limite Municipal Rio de Janeiro
- Limite Municipal Região Metropolitana



Informações produzidas pelo Grupo Habitação e Cidade da Rede Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ)

ÁREAS DEFINIDAS COMO AEIS POR MEIO DE PEU'S NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

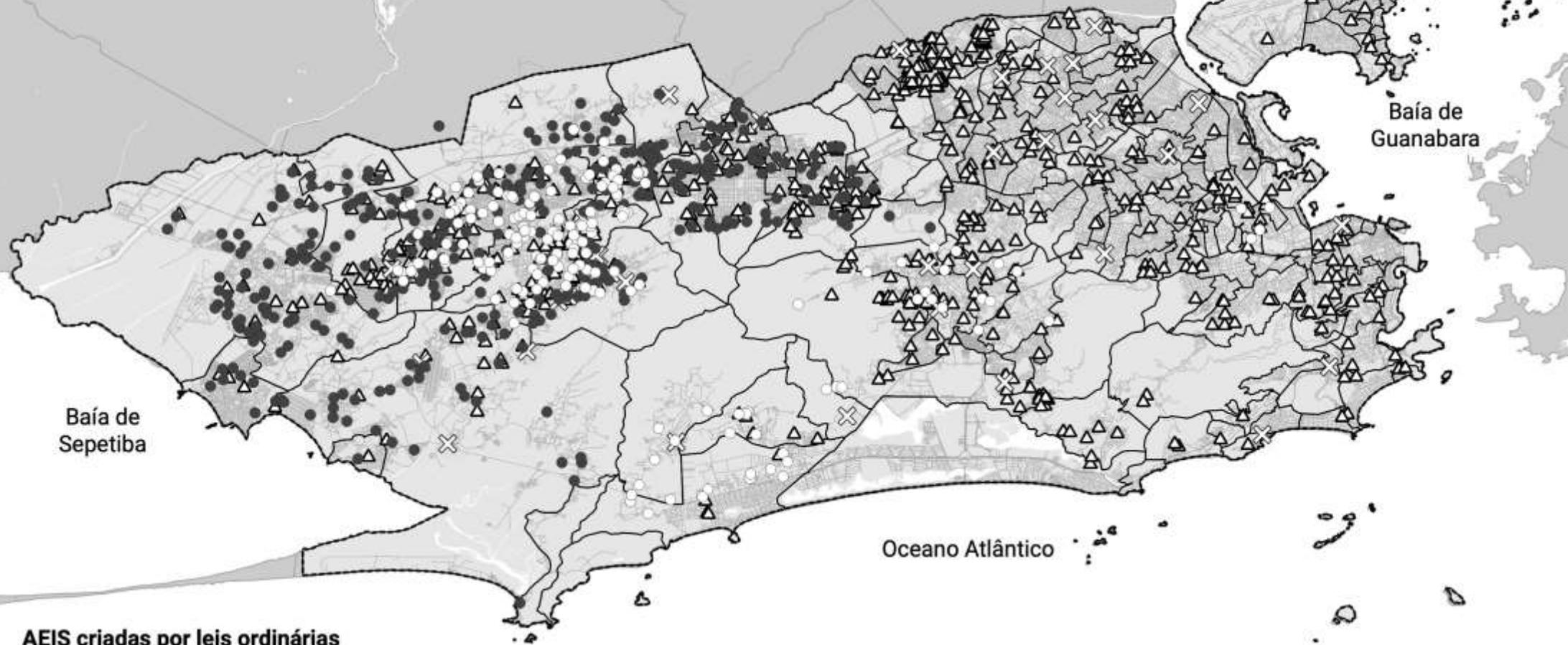


- AEIS criadas por lei ordinária
- Ⓒ AEIS criadas pelo PEU Campo Grande (Lei Complementar nº 72 de 2004)
- Ⓔ AEIS criadas pelo PEU São Cristóvão (Lei Complementar nº 73 de 2004)
- Ⓓ AEIS criadas pelo PEU Taquara (Lei Complementar nº 70 de 2004)
- Ⓥ AEIS criadas pelo PEU das Vargens (Lei Complementar nº 104 de 2009)

- Limite PEU's
- Limite Bairros Rio de Janeiro
- Malha Viária
- ⋯ Limite Municipal Rio de Janeiro
- Limite Municipal Região Metropolitana



ÁREAS DEFINIDAS COMO AEIS NO RIO DE JANEIRO (1994 A 2020)



AEIS criadas por leis ordinárias

- ⊗ AEIS criadas pelo Legislativo
- △ AEIS criadas pelo Executivo
- AEIS criadas por meio PEU's
- AEIS Bairro Maravilha (Lei nº 6.044 de 2016)

— Limite Bairros Rio de Janeiro

— Malha Viária

□ Massas D'água

▤ Limite Municipal Rio de Janeiro

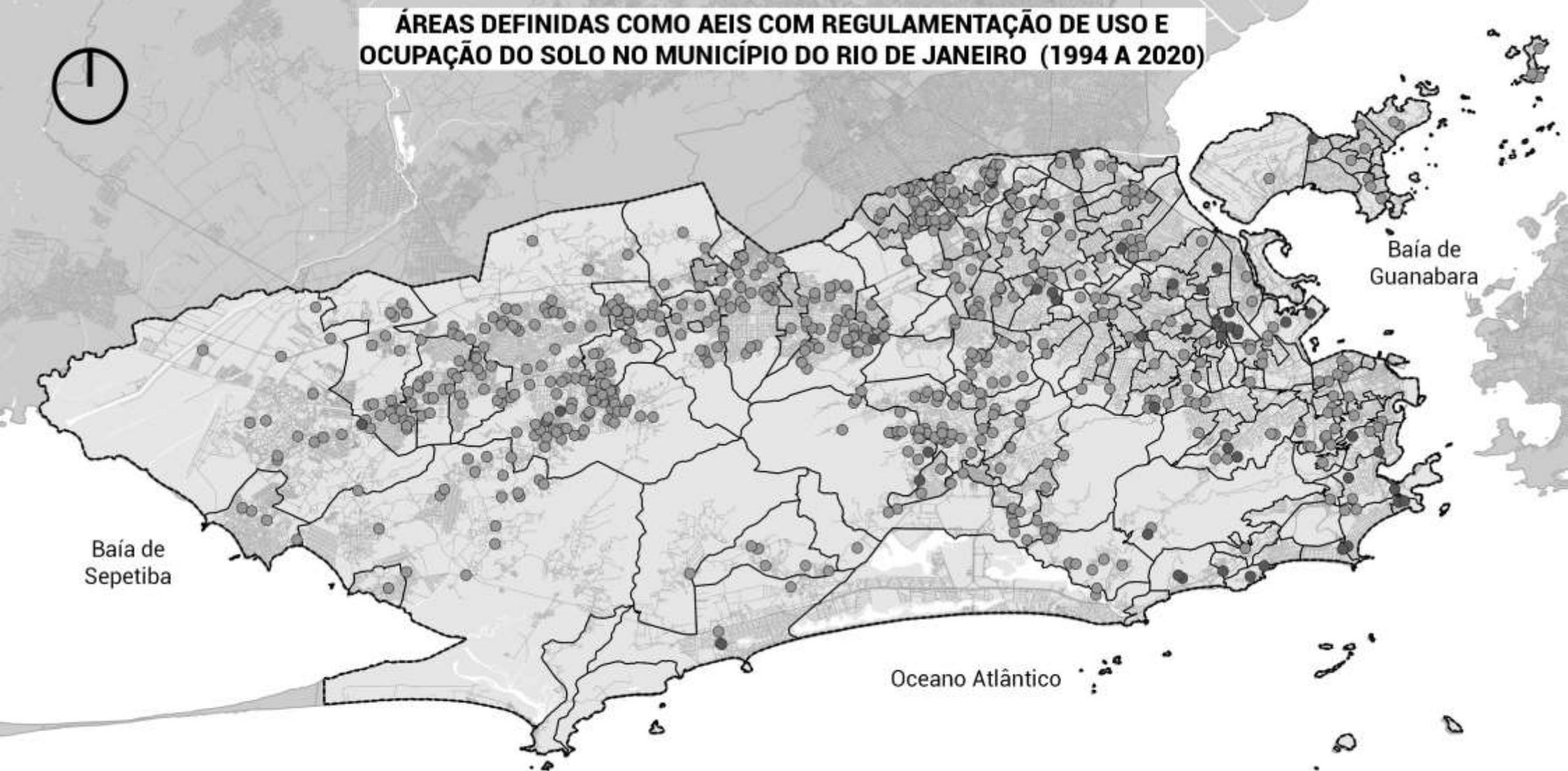
■ Limite Municipal Região Metropolitana

0 5 10 15 km

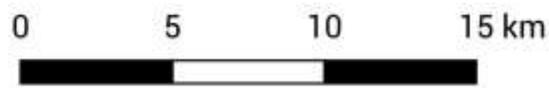


Informações produzidas pelo Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) a partir de dados publicados pela Pref. da cidade do Rio de Janeiro

ÁREAS DEFINIDAS COMO AEIS COM REGULAMENTAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (1994 A 2020)

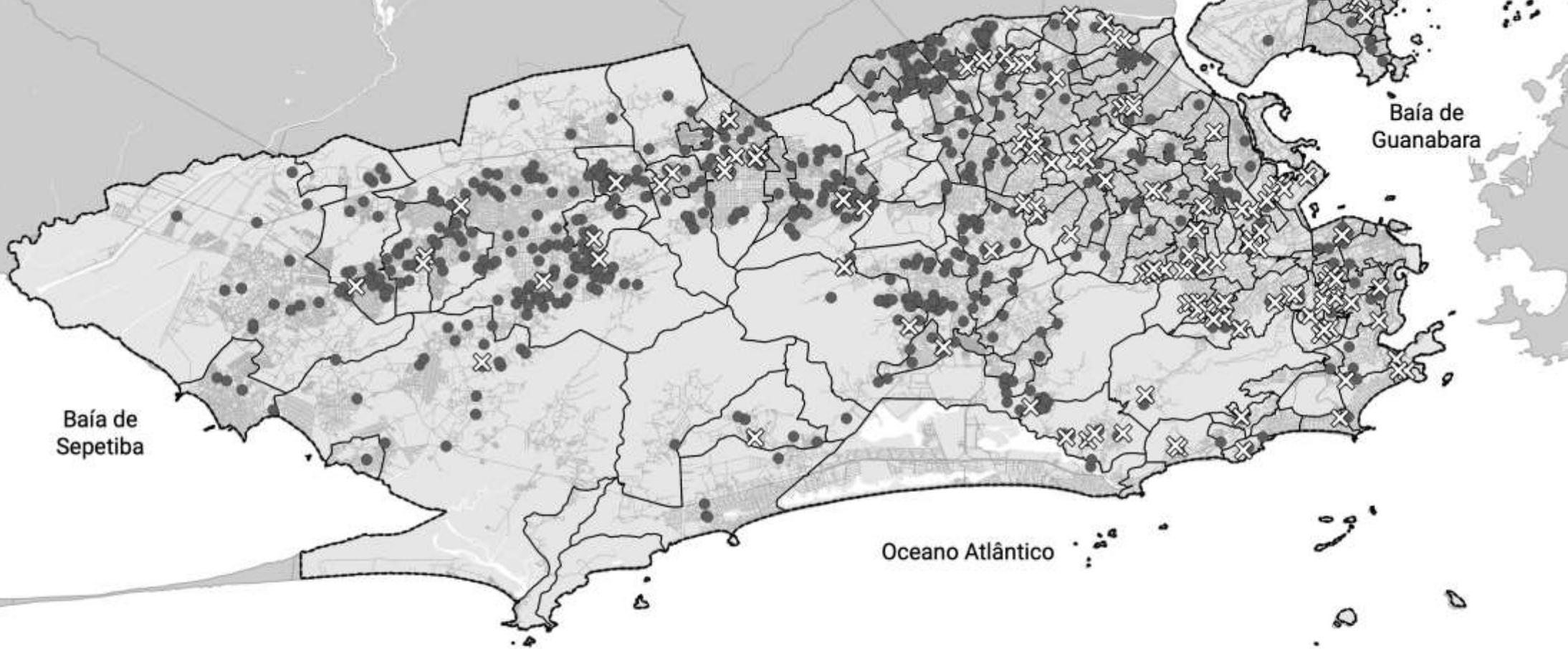


- AEIS com reg. urbanística
- AEIS sem reg. urbanística
- Limite Bairros Rio de Janeiro
- Malha Viária
- Massas D'água
- ▭ Limite Municipal Rio de Janeiro
- ▭ Limite Municipal Região Metropolitana



Informações produzidas pelo Grupo Habitação e Cidade da Rede Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ)

ÁREAS DEFINIDAS COMO AEIS E INTERVENÇÕES DO FAVELA BAIRO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (1994 A 2020)

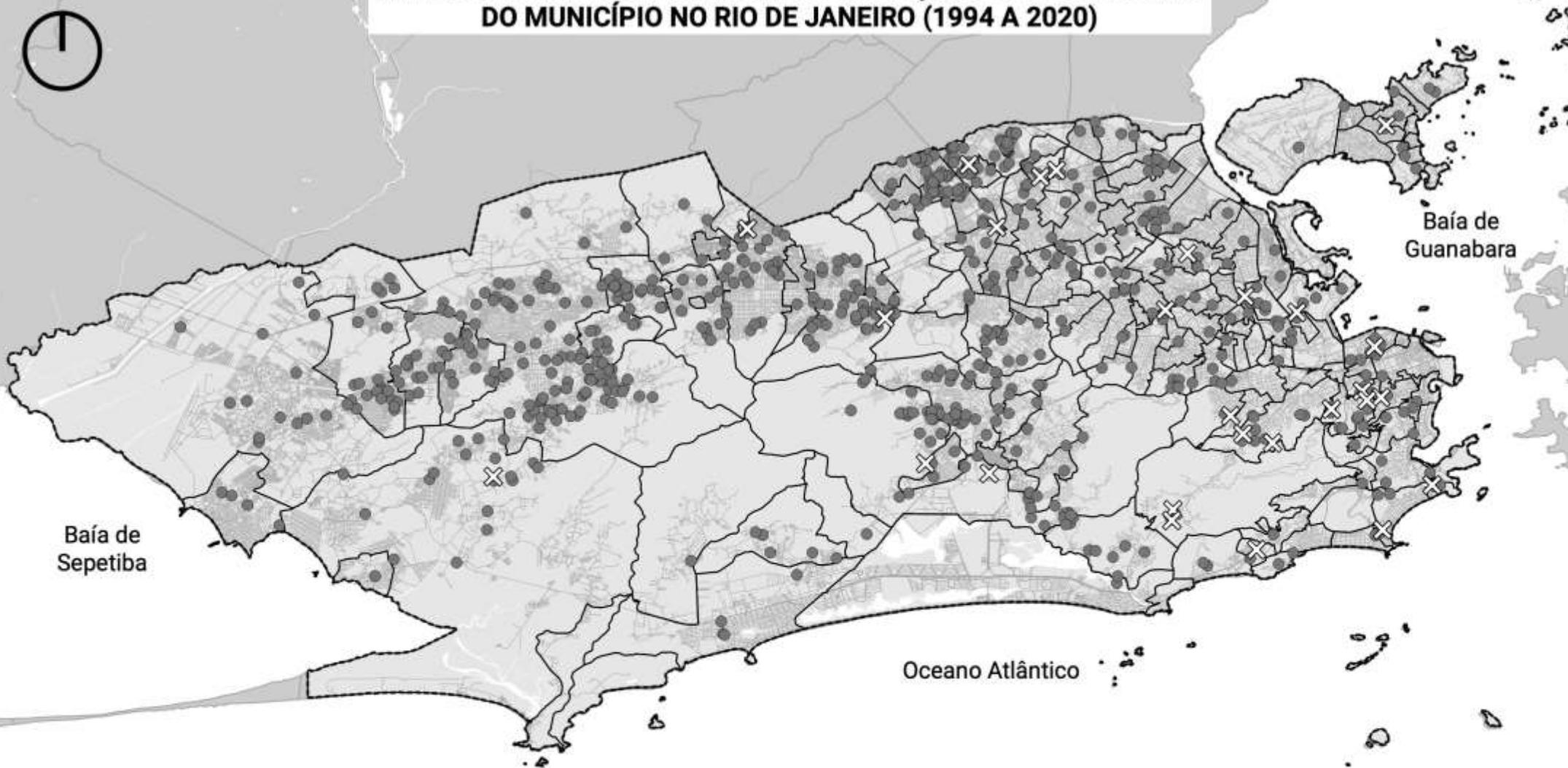


- ⊗ Favelas com intervenções do Programa Favela Bairro
- AEIS criadas por leis ordinárias
- Limite Bairros Rio de Janeiro
- Malha Viária
- Massas Dágua
- ▤ Limite Municipal Rio de Janeiro
- Limite Municipal Região Metropolitana

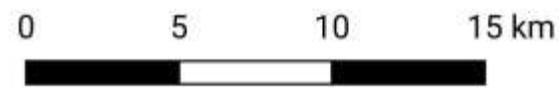


Informações produzidas pelo Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) a partir de dados publicados pela Pref. da cidade do Rio de Janeiro.

ÁREAS DEFINIDAS COMO AEIS E INTERVENÇÕES DO PAC FAVELAS DO MUNICÍPIO NO RIO DE JANEIRO (1994 A 2020)



- ⊗ Favelas com intervenções do PAC
- AEIS criadas por leis ordinárias
- Limite Bairros Rio de Janeiro
- Malha Viária
- Massas D'água
- ▤ Limite Municipal Rio de Janeiro
- Limite Municipal Região Metropolitana



Informações produzidas pelo Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ)

Apêndice 3: Linha do tempo com a síntese dos períodos de análise

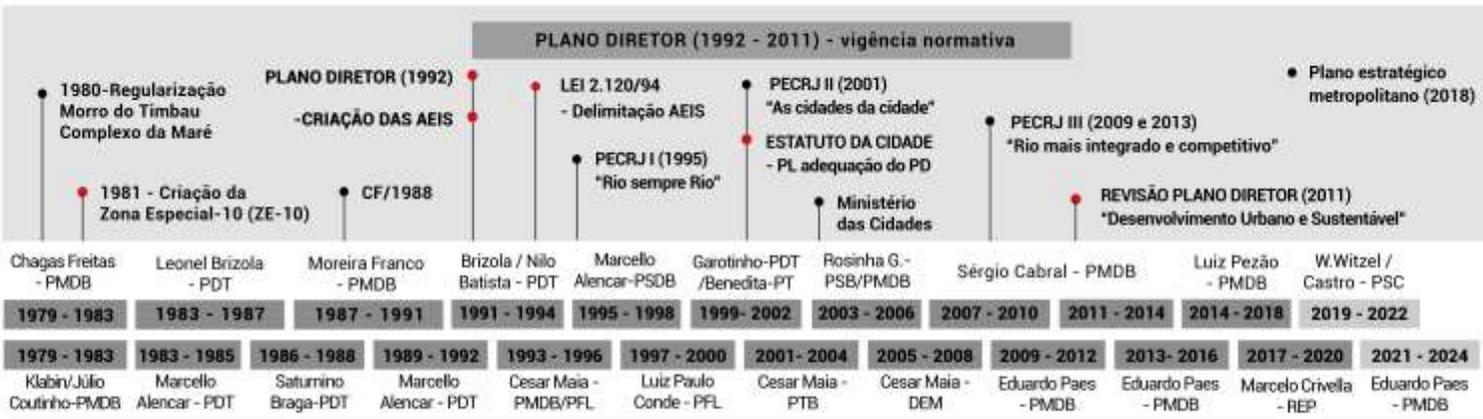
PLANOS E MARCOS INSTITUCIONAIS

1a FASE (1980 - 1992)
A urbanização entra na agenda

2a FASE (1993 - 2008)
Consolidação da atuação municipal

3a FASE (2009-16)
PAC e grandes eventos

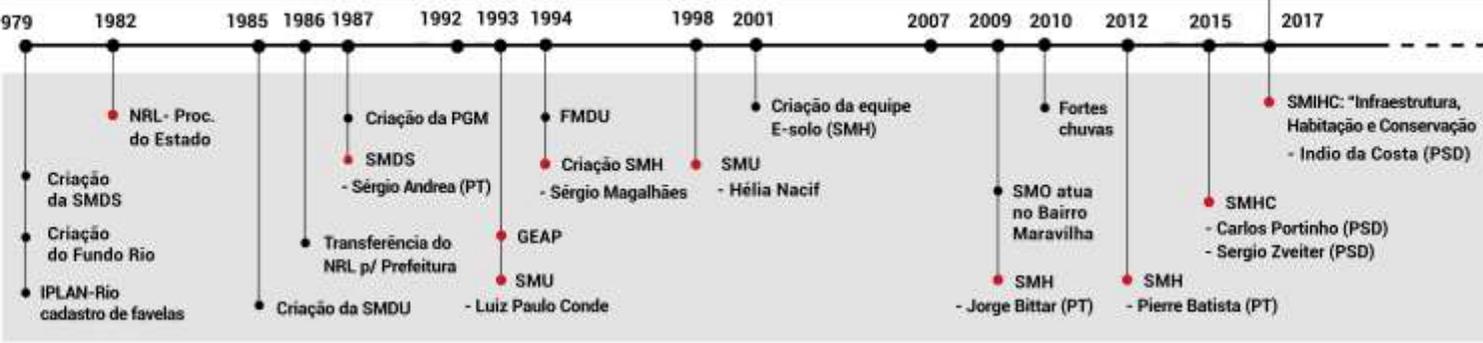
4a FASE (2017-20)
A urbanização sai da agenda



PROGRAMAS E POLITICAS



CAPACIDADE INSTITUCIONAL



Apêndice 4: Quadros de legislações consultadas

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Legislativo (1994-2020)

Inserção territorial		Legislação			Autoria		
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Nome do autor	Partido	Reg.
Chácara do Tanque (declara AEIS p/ fins de desapropriação)	Tanque	4	3.204	2001	Ivan Moreira	PFL	Não
Remanescente Colégio Cristo Reis - VAZIO	Vaz Lobo	3	3.993	2005	Rosa Fernandes	PFL	Não
Lote 35 na Av Canal 1-Vargem Grande, Av. Chrisótomo Pimentel de Oliveira-Anchieta.	Anchieta	3	4.861	2008	Luiz Antonio Guaraná	PSDB	Não
Conjunto Residencial Irajá-Marítimo	Irajá	3	4.881	2008	Rosa Fernandes	DEM	Não
Chácara do Céu, Leblon	Leblon	2	4.883	2008	Paulo Cerri	DEM	Sim
Comunidade da Rua Dr. Miguel Dibo – Irajá	Irajá	3	4.890	2008	Rosa Fernandes	DEM	Não
Parque Municipal Ecológico do Mendanha	Guaratiba	5	4.899	2008	Jorge Felipe	PMDB	Não
Comunidade Vale Esperança (Tangará)	Campo Grande	5	4.909	2008	Lucinha	PSDB	Não
Conjunto Residencial Areal (Amarelinho)	Irajá	3	4.918	2008	Rosa Fernandes	DEM	Não
Comunidade Jardim da Liberdade	Vargem Grande	4	4.923	2008	Lucinha	PSDB	Não
Comunidade do Canal do Anil	Jacarepaguá	4	4.941	2008	VÁRIOS *	VÁRIOS	Não
Comunidade Rua São Sebastião	Campo Grande	5	4.967	2008	Lucinha	PSDB	Não
Bosque dos Caboclos	Campo Grande	5	4.972	2008	Lucinha	PSDB	Não
Lote Rural da Estrada da Matriz com Avenida das Américas, em frente a EMBRATEL, p/ implantação de programa habitacional	Guaratiba	5	5.284	2011	Nereide Pedregal	PDT	Não
Loteamento Meringuava	Taquara	4	5.402	2012	Carlo Caiado	DEM	Não
Comunidade Cancela Preta	Bangu	5	5.458	2012	Rubens Andrade	PSB	Não
Loteamento Shalom	Jacarepaguá	4	5.462	2012	Rubens Andrade	PSB	Não
Conjunto Habitacional IPASE	Vicente de Carvalho	3	5.530	2012	Rosa Fernandes	PMDB	Não
Rua dos Botocudos n. 19 ao 198	Bancários	3	5.533	2012	Tania Bastos	PRB	Não
Comunidade Recanto Familiar	Humaitá	2	5.558	2013	Cristiane Brasil	PTB	Não
Conjunto Habitacional IAPC	Olaria	3	5.592	2013	Rosa Fernandes	PMDB	Não
Loteamento Parque Nobre	Camorim	4	5.615	2013	Tania Bastos	PRB	Não
Loteamento na R. Eulina Ribeiro e na R. Dois de Fevereiro, a partir de 1521	Engenho de Dentro	3	5.626	2013	Aloísio Freitas	PMDB	Não
Quadra da Canitar - Morro dos Pinheiros	Complexo do Alemão	3	5.654	2013	Leonel Brizola Neto	PDT	Não
Praça Catolô do Rocha	Vigário Geral	3	5.786	2014	Rosa Fernandes	PMDB	Não
Comunidade da Rua Estremadura	Irajá	3	6.053	2016	Rosa Fernandes	PMDB	Não
Sub-bairro Bosque dos Moura	Campo Grande	5	6.083	2016	Junior da Lucinha	PMDB	Não
Loteamento Portal da Prata	Campo Grande	5	6.140	2017	Rogério Roncal	PTB	Não
Residencial Montserrat I	Paciência	5	6.205	2017	Junior da Lucinha	PMDB	Não
Condomínio Residencial Arco da Prata	Campo Grande	5	6.226	2017	Junior da Lucinha	PMDB	Não
Sub-Bairro Vale Esperança (Tangará)	Campo Grande	5	6.240	2017	Junior da Lucinha	PMDB	Não
Travessa Rio Claro	Oswaldo Cruz	3	6.473	2019	Vera Lins	PP	Não
Sub-bairro Vilar Vasconcelos	Senador Vasconcelos	5	6.521	2019	Wellington Dias	PRTB	Não
Sub-bairro São José dos Campos	Guaratiba	5	6.620	2019	Junior da Lucinha	MDB	Não
Imóvel Mariana Criola	Gamboá	1	6.626	2019	Renato Cinco e Babá	PSOL	Não
Loteamento Mario Larrubia	Campo Grande	5	6700	2020	Rocal	PSD	Não

* Eliomar Coelho, Adilson Pires, Nadinho de Rio das Pedras, Carlo Caiado, Rubens Andrade e Chiquinho Brazão.

Áreas definidas como AEIS pela Lei 2.120 de 1994 de autoria do Executivo

Identificação	Bairro	AP
Rua Cândido de Oliveira, 438-454	Rio Comprido	1
Caminho do Padre	Costa Barros	3
Gleba "8" da Fazenda Botafogo	Costa Barros	3
Estrada do Rio do Pau, 1933	Pavuna	3
Estrada do Rio do Pau, 1963	Pavuna	3
Estrada do Rio do Pau, 2001	Pavuna	3
Estrada do Rio do Pau, 2033	Pavuna	3
Estrada do Rio do Pau, 2083	Pavuna	3
Estrada do Rio do Pau, 2484	Pavuna	3
Loteamento Sebastião Drumond	Anchieta	3
Vila Nova de Camboatá	Guadalupe	3
Henrique Goes	Rocha Miranda	3
Loteamento do Grotão	Penha	3
Vila Victor Hugo	Pavuna	3
Rua Pallas, 706	Pavuna	3
Rua Pallas, 372	Pavuna	3
Rua Pallas 150	Pavuna	3
Rua Pallas, 184	Pavuna	3
Rua Pallas, 214	Pavuna	3
Rua Pallas, 250	Pavuna	3
Jardim Guadalajara	Inhaúma	3
Rua Ribalar	Guadalupe	3
Travessa Santo Máximo	Guadalupe	3
Loteamento Juca Ferreira (Vila Herculano)	Pavuna	3
Jardim Água Santa	Água Santa	3
Loteamento João de Abreu	Pavuna	3
Parque Bernardo	Anchieta	3
Vila Vivaldina	Penha	3
Loteamento Fernando Lobo	Guadalupe	3
Loteamento José Ferreira	Pavuna	3
Travessa das Pedrinhas	Rocha Miranda	3
Jardim Inhaúma I	Inhaúma	3
Jardim Inhaúma II	Inhaúma	3
Vila Real de Camboatá	Guadalupe	3
Jardim Independência	Costa Barros	3
Bela Vista das Pitangueiras	Pitangueiras (Ilha do Gov.)	3
Estrada do Camboatá, 3083	Guadalupe	3
Vilar do Camboatá	Guadalupe	3
Rua Pallas, 296	Pavuna	3
Estrela Polar	Cachambi	3
Jardim Glória	Costa Barros	3
Bairro Pio XII	Honório Gurgel	3
Rua Pallas, 336	Pavuna	3
Vila Alan Kardec	Pavuna	3
Vila Santos Dumont	Pavuna	3
Vila Pedro II	Pavuna	3
Vilinha do Camboatá	Guadalupe	3

Áreas definidas como AEIS pela Lei 2.120 de 1994 de autoria do Executivo

Identificação	Bairro	AP
Alcobaça	Ricardo de Albuquerque	3
Jaraguá	Anchieta	3
Rua Crassituba	Ricardo de Albuquerque	3
Herdeiros de Alzira Carolina Peixoto	Costa Barros	3
Quarto Centenário	Pavuna	3
Santa Helena	Inhaúma	3
Vila Azul	Anchieta	3
Rua Sargento Antônio Ernesto, 632	Pavuna	3
Rua Barauna	Anchieta	3
Motorista Luiz de Abreu	Anchieta	3
Parque Morada de Anchieta	Anchieta	3
Morais Pinheiro	Ricardo de Albuquerque	3
Professor Luis de Melo Campos	Anchieta	3
Estrada da Fontinha	Oswaldo Cruz	3
Jardim Cristina/Capri	Anchieta	3
Cristo Redentor, Cond. Nossa Senhora do Perpétuo Socorro	Anchieta	3
Macabu / Jurumirim	Coelho Neto	3
Morais Pinheiro	Anchieta	3
Felizardo Gomes	Oswaldo Cruz	3
Araújo Rozo	Anchieta	3
Rua Guaíba	Braz de Pina	3
Frei Vicente	Pavuna	3
Travessa Ferreira de Abreu	Anchieta	3
Jardim I Pinheiro	Ricardo de Albuquerque	3
Jardim II Pinheiro	Ricardo de Albuquerque	3
Leocádio de Figueiredo	Guadalupe	3
Itália D'Incau	Cavalcanti	3
Vila Mapuá	Taquara	4
Fazenda União	Anil	4
Vila Paraíso	Jacarepaguá	4
Vila São Marciano	Praça Seca	4
Urucuia	Vila Valqueire	4
Condomínio Esperança	Vila Valqueire	4
Vila Projetada I	Taquara	4
Condomínio Solar de Vila Valqueire	Vila Valqueire	4
Estrada do Tindiba 597 e 725	Jacarepaguá	4
Estrada Rodrigues Caldas	Taquara	4
Estrada do Guerenguê, 1064	Taquara	4
Estrada do Guerenguê, 1104	Taquara	4
Estrada do Guerenguê, 1304 (Bairro Quinze de Novembro)	Taquara	4
Estrada Macembu, 1570	Taquara	4
Outeiro Santo (Oito de junho)	Taquara	4
Estrada do Outeiro Santo, 900	Taquara	4
Bore	Vila Valqueire	4
Vila Ati	Pechincha	4
Vale dos Calharis	Jacarepaguá	4
Pedreira Copacabana	Jacarepaguá	4

Áreas definidas como AEIS pela Lei 2.120 de 1994 de autoria do Executivo

Identificação	Bairro	AP
Professor Gomes de Souza	Jacarepaguá	4
Bairro São Jorge	Taquara	4
Estrada dos Bandeirantes, 18080	Vargem Pequena	4
Boa Esperança (Guerengüê, 1424)	Jacarepaguá	4
Rodrigues Caldas, 2135	Taquara	4
Jardim da Vitória	Tanque	4
Estrada do Macembu, 511	Taquara	4
Jardim Praça Seca	Praça Seca	4
Boiuna (Lote Mil)	Taquara	4
Outeiro Santo, 735	Jacarepaguá	4
André Rocha	Jacarepaguá	4
Vila do Sol I	Jacarepaguá	4
Pousada dos Sabiás	Taquara	4
Professor Henrique Costa, 609	Pechincha	4
Rio Pequeno	Freguesia (Jacarepaguá)	4
Vila Pacoty	Pechincha	4
Jordão, 893	Taquara	4
Macembu	Taquara	4
Sítio Santa Izabel	Pechincha	4
Parque Núbia	Santíssimo	5
Jardim Rio do A	Campo Grande	5
Nova Algarve (Vila Algarves)	Campo Grande	5
Bairro Mario Lombardi	Campo Grande	5
Jardim Bela Vista	Campo Grande	5
Bairro Iracema	Campo Grande	5
Vilar Guanabara	Inhoaíba	5
Parque São Jorge	Campo Grande	5
Bairro Aguiar Torres	Inhoaíba	5
Bairro Vila Eunice / Parque Ernestina	Campo Grande	5
Vila do Palmares	Inhoaíba	5
Vila São João	Campo Grande	5
Vila Mallet	Realengo	5
Jardim Monte Santo dos Garcia	Campo Grande	5
Rua Itaque	Santíssimo	5
Bairro São Jerônimo	Campo Grande	5
Bairro Maria Elisa	Campo Grande	5
Jardim Santa Cruz (Lote 14)	Santa Cruz	5
Parque Beija-Flor	Campo Grande	5
Bairro Souza	Campo Grande	5
Jardim Dona Elvira	Campo Grande	5
Quinta do Taquaral	Bangu	5
Jardim Esperança	Campo Grande	5
Vila Santa Rita	Campo Grande	5
Bairro dos Funcionários	Campo Grande	5
Parque Boa Esperança II	Campo Grande	5
Jardim Nova Guaratiba	Campo Grande	5
Bairro Diana II	Campo Grande	5

Áreas definidas como AEIS pela Lei 2.120 de 1994 de autoria do Executivo

Identificação	Bairro	AP
Estrada do Engenho I	Bangu	5
Vilar Carioca	Inhoaíba	5
Bairro Ipatinga	Campo Grande	5
Bairro Corcundinha	Campo Grande	5
Bairro Macedo / Marionel	Campo Grande	5
Parque São Pedro	Campo Grande	5
Bairro Oásis	Campo Grande	5
Vila São Luis	Realengo	5
Parque Habitacional Flora	Campo Grande	5
Bairro das Hortências	Campo Grande	5
Bairro São Judas Tadeu I	Campo Grande	5
Bairro São Judas Tadeu II	Realengo	5
Loteamento Areal	Campo Grande	5
Jardim Maravilha	Guaratiba	5
Vila Jardim	Campo Grande	5
Bairro Batan	Realengo	5
Vila Mirim	Campo Grande	5
Travessa Justino de Araújo	Padre Miguel	5
Avenida Glicínia	Campo Grande	5
Jardim Vitória	Paciência	5
Travessa Helena	Realengo	5
Augusto Brandão e Adjacências	Santíssimo	5
Jardim Nossa Senhora das Graças	Campo Grande	5
Bairro Maria de Lourdes	Campo Grande	5
Rua Nepomuceno 500	Realengo	5
Bairro Rollas	Santa Cruz	5
Bairro São Bento	Bangu	5
Rio da Prata	Bangu	5
Parque Olaria	Bangu	5
Castelinho	Bangu	5
Parque Rafael	Paciência	5
Travessa Xavantes	Bangu	5
Jardim dos Vieiras	Paciência	5
Estrada Sargento Miguel Filho	Bangu	5
Parque São Pedro	Bangu	5
Jardim Caxangá	Santa Cruz	5
Estrada da Paciência, 1220	Cosmos	5
Estrada da Base	Santa Cruz	5
Bairro Santa Inês	Campo Grande	5
Parque Auto Castro	Bangu	5
Santa Bertilha (Estrada da Pena)	Inhoaíba	5
Carumbe, 152	Realengo	5
Ponto Novo	Campo Grande	5
Bairro Maria Luiza	Inhoaíba	5
Rua Olavo Gama	Guaratiba	5
Jardim São Paulo	Campo Grande	5
Bairro Martinho	Paciência	5

Áreas definidas como AEIS pela Lei 2.120 de 1994 de autoria do Executivo

Identificação	Bairro	AP
Jardim Itapolis	Campo Grande	5
Jardim Violeta	Senador Camará	5
Jardim São Domingos	Paciência	5
Parque Mangueiral	Campo Grande	5
Estrada do Piaí	Guaratiba	5
Jardim Álvaro Campello	Campo Grande	5
Jardim Guanabara	Bangu	5
Condomínio do Sítio Laranjeiras	Santíssimo	5
Marciano Carlos de Paiva	Campo Grande	5
Travessa Manuel de Jesus.	Campo Grande	5
Bairro Salvador	Campo Grande	5
Bairro Vilar do Pré	Campo Grande	5
Parque Estoril	Paciência	5
Jardim Estrela Dalva	Santa Cruz	5
Bairro Maria José	Campo Grande	5
Travessa (Jardim) Bela Vista	Santa Cruz	5
Parque Boa Esperança I	Campo Grande	5
Bairro Santo Antônio	Campo Grande	5
Santa Maria (Velho)	Campo Grande	5
Jardim Frutuoso	Santa Cruz	5
Vila Olímpica	Cosmos	5
Vila Belmonte Moranga	Campo Grande	5
Estrada Carumbe, 630-580	Realengo	5
Estrada Carumbe, 713	Realengo	5
Estrada Carumbe, 709	Realengo	5
Professor José de Mendonça	Santíssimo	5
Travessa Carumbe, 817	Realengo	5
Daniel Thompson	Santíssimo	5
Rua dos Limoeiros	Santíssimo	5
Daniel Thompson (Projetada B)	Santíssimo	5
Cidade Jardim Palmares	Paciência	5
Vila Imperial	Realengo	5
Bairro Alexandrino (Santa Alexandrina)	Paciência	5
Manoel Nogueira de Sá, 245	Magalhães Bastos	5
Parque dos Nogueiras	Magalhães Bastos	5
Estrada do Engenho II	Bangu	5
Jardim Bela Vista II	Paciência	5
Vila Nossa Senhora das Graças	Paciência	5
Professor Paulo Roberto	Santíssimo	5
Parque Dona Olindina	Guaratiba	5
Jardim São José	Bangu	5
Bairro Santa Margarida	Cosmos	5
Jardim Praça Nossa Senhora da Paz	Senador Camará	5
Jardim Parque São José	Senador Camará	5
Bairro Cabuçú	Campo Grande	5
Jardim São Benedito	Santa Cruz	5
Vila das Flores	Campo Grande	5

Áreas definidas como AEIS pela Lei 2.120 de 1994 de autoria do Executivo

Identificação	Bairro	AP
Rua General Azeredo	Realengo	5
Vilar Guanabara II	Campo Grande	5
Condomínio Planalto	Inhoaíba	5
Caminho do Tutóia	Campo Grande	5
Parque Sueli	Campo Grande	5
Rua dos Limites	Realengo	5
Condomínio Estrada da Posse	Santíssimo	5
Porto Nacional, 108	Bangu	5
Estrada do Moinho	Campo Grande	5
Rua Sales	Santa Cruz	5
Jardim Piedade	Senador Camará	5
Bairro União	Paciência	5
Manaus, 77	Realengo	5
Julia Miguel II	Paciência	5
Condomínio Imperial	Guaratiba	5
Serra Verde	Santíssimo	5
Vitor Brecherete	Santíssimo	5
Loteamento da Orla	Realengo	5
Condomínio Amendoeiras	Cosmos	5
Vieiras	Paciência	5
Nogueira de Sá, 113	Realengo	5
Condomínio Padre Riou	Senador Vasconcelos	5
Estrada do Pedregoso	Campo Grande	5
Felismino de Moura	Campo Grande	5
Santa Edwiges	Campo Grande	5
Correia Teixeira	Realengo	5
Ana Gonzaga	Inhoaíba	5

Áreas definidas como AEIS pela Lei 2.499 de 1996 de autoria do Executivo

Identificação	Bairro	AP	Reg. de uso e ocupação do solo
Escondidinho/ Prazeres, Morro União	Santa Teresa	1	Não
Ladeira dos Funcionários- Parque São Sebastião	Caju	1	Sim
Mata Machado, Andaraí	Alto da Boa Vista	2	Sim
Chácara Del Castilho	Del Castilho	3	Sim
Parque Royal	Portuguesa (Ilha do Gov.)	3	Sim
Serrinha	Madureira	3	Sim
Fernão Cardin	Engenho de Dentro	3	Sim
Caminho do Job	Pavuna	3	Não
Grotão	Penha	3	Não
Morro da Fé	Penha	3	Sim
Vila Amizade / Canal das Tachas - Recreio dos Bandeirantes	Recreio dos Bandeirantes	4	Sim
Três Pontes	Paciência	5	Sim

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (1997-2000)

Inserção territorial			Legislação		
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Tavares Bastos	Catete	2	2.540	1997	Não
Vila São Sebastião	Taquara	4	2.540	1997	Não
Mário Barbedo	Vila Valqueire	4	2.540	1997	Não
Vila Pitimbu	Jacarepaguá	4	2.540	1997	Não
Vila Santa Maura	Jacarepaguá	4	2.540	1997	Não
Comunidade Sobral	Realengo	5	2.540	1997	Não
Tiquiá	Senador Camará	5	2.540	1997	Não
Vila Jardim Novo de Realengo	Realengo	5	2.540	1997	Não
Quinta do Caju	Caju	1	2.616	1998	Sim
Complexo do Borel	Tijuca	2	2.616	1998	Não
Complexo do Encontro	Grajaú	2	2.616	1998	Não
Maré	Maré	3	2.616	1998	Não
Vila Pinheiros	Maré	3	2.616	1998	Não
Portus	Anchieta	3	2.616	1998	Não
Camboatá	Anchieta	3	2.616	1998	Não
Praia Rosa/Sapucaia	Tauá (Ilha do Gov.)	3	2.616	1998	Não
Rio Novo, Rio das Flores	Jacarepaguá	4	2.616	1998	Não
Sítio do Pai João	Jacarepaguá	4	2.616	1998	Não
Novo Horizonte	Jacarepaguá	4	2.616	1998	Não
Vila Albano	Praça Seca	4	2.616	1998	Não
Morro da Casa Branca-Tijuca	Tijuca	2	2.647	1998	Sim
Vila Sapê-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	2.647	1998	Não
Floresta da Barra da Tijuca	Barra da Tijuca	4	2.647	1998	Não
Santa Maria-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	2.647	1998	Não
Cerro Corá-Vila Cândido-Guararapes-Botafogo	Botafogo	2	2.702	1998	Não
Morro da Paz ou Rua Frei Gaspar 279-Penha	Penha	3	2.702	1998	Não
§Morro do Sereno-Penha	Penha	3	2.702	1998	Não
Morro da Caixa D'água-Penha	Penha	3	2.702	1998	Não
Morro do Caracol-Penha	Penha	3	2.702	1998	Não
Morro da Fé-Penha	Penha	3	2.702	1998	Não
São Conrado-Vidigal	Vidigal	2	2.704	1998	Sim
Tuiuti-São Cristóvão	Imperial de São Cristóvão	1	2.811	1999	Não
Mangueira-Morro dos Telégrafos - Parque Candelária-São Cristóvão	Imperial de São Cristóvão	1	2.811	1999	Não
Morro dos Macacos, Parque Vila Isabel e Pau da Bandeira	Vila Isabel	2	2.811	1999	Não
Morro do Fubá, Morro da Iguáiba, Vila Campinho e Comendador Pinto	Madureira	3	2.811	1999	Não
Faz Quem Quer-Madureira	Madureira	3	2.811	1999	Não
Moisés Santana-Madureira	Madureira	3	2.811	1999	Não
Morro do Sossego-Madureira	Madureira	3	2.811	1999	Sim
Buriti Congonhas-Madureira	Madureira	3	2.811	1999	Não
Morro do Sapê-Madureira	Madureira	3	2.811	1999	Não
Jacarezinho	Jacarezinho	3	2.811	1999	Não

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (1997-2000)

Inserção territorial		Legislação			
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Bela Vista da Pixuna-Ilha do Governador	Fregesia (Ilha do Gov.)	3	2.811	1999	Não
Fazenda Botafogo-Margem da Linha-Pavuna	Pavuna	3	2.811	1999	Não
Bairro Nova Aliança-Bangu	Bangu	5	2.811	1999	Não
Vila Elza-Rio Comprido	Rio Comprido	1	2.817	1999	Não
Vila Pereira da Silva-Botafogo	Santa Teresa	1	2.817	1999	Sim
Paula Ramos-Rio Comprido	Rio Comprido	1	2.817	1999	Não
Santa Alexandria-Rio Comprido	Rio Comprido	1	2.817	1999	Não
Sumaré-Rio Comprido	Rio Comprido	1	2.817	1999	Não
Vila Benjamin Constant-Botafogo	Botafogo	2	2.817	1999	Sim
Morro Azul-Botafogo	Botafogo	2	2.817	1999	Sim
Vila Parque da Cidade-Lagoa	Lagoa	2	2.817	1999	Não
Vila Santo Antônio-Ramos	Ramos	3	2.817	1999	Sim
Muzema-Barra da Tijuca	Barra da Tijuca	4	2.817	1999	Não
Vila da Paz-Barra da Tijuca	Barra da Tijuca	4	2.817	1999	Não
Cambalacho-Barra da Tijuca	Barra da Tijuca	4	2.817	1999	Não
Tijuquinha-Barra da Tijuca	Barra da Tijuca	4	2.817	1999	Não
Carumbé-Bangu	Bangu	5	2.817	1999	Não
Vila São Bento-Bangu	Bangu	5	2.817	1999	Não
Vila Moreti-Bangu	Bangu	5	2.817	1999	Não
Vila União da Paz-Bangu	Bangu	5	2.817	1999	Não
Parque Boa Esperança-Portuária	Caju	1	2.818	1999	Não
Salgueiro-Tijuca	Tijuca	2	2.818	1999	Não
Canto do Sabiá-Tijuca	Tijuca	2	2.818	1999	Não
Formiga-Tijuca	Tijuca	2	2.818	1999	Sim
Parque Proletário de Vigário Geral-Parque Hardim Beira Mar-Te Contei-Penha	Penha	3	2.818	1999	Não
Parque Silva Vale-Inhaúna	Inhaúma	3	2.818	1999	Não
Cachoeirinha-Méier	Méier	3	2.818	1999	Não
Morro da Cachoeira Grande-Méier	Méier	3	2.818	1999	Não
Santa Terezinha-Méier	Méier	3	2.818	1999	Não
Morro da Cotia-Méier	Méier	3	2.818	1999	Sim
Morro da Bacia-Morro do Encontro-Méier	Lins de Vasconcelos	3	2.818	1999	Não
Bairro Proletário do Dique-Penha	Penha	3	2.818	1999	Sim
Morro do Juramento-Irajá	Vicente de Carvalho	3	2.818	1999	Não
Vila Primavera-Madureira	Madureira	3	2.818	1999	Não
Morro do Urubu-Méier	Méier	3	2.818	1999	Não
Anil-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	2.818	1999	Não
Rua das Pedras-Vila Pinheiro-Vila caranguejo-Areal 1 e Areal 2-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	2.818	1999	Não
Vila São Jorge-Campo Grande	Campo Grande	5	2.818	1999	Não
Jacaré-Campo Grande	Campo Grande	5	2.818	1999	Não
Vila do Céu-Campo Grande	Campo Grande	5	2.818	1999	Não
Nova Cidade-Campo Grande	Campo Grande	5	2.818	1999	Não

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (1997-2000)

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (1997-2000)					
Inserção territorial			Legislação		
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Divinéia-Santa Cruz	Santa Cruz	5	2.818	1999	Não
Unidos de Santa Teresa-Rio Comprido	Rio Comprido	1	2.912	1999	Não
Babilônia-Copacabana	Copacabana	2	2.912	1999	Sim
Chapéu Mangueira-Copacabana	Copacabana	2	2.912	1999	Sim
Vila Canoas	Lagoa	2	2.912	1999	Sim
Pedra Bonita-Lagoa	Lagoa	2	2.912	1999	Sim
Barro Preto-Méier	Méier	3	2.912	1999	Não
Nossa Senhora da Apresentação, Irajá	Irajá	3	2.924	1999	Sim
Morro da Providência	Gamboa	1	2.976	2000	Não
Águia de Ouro	Inhaúma	3	3.051	2000	Não
União Del Castilho	Del Castilho	3	3.051	2000	Não
Vila Amizade/Canal das Taxas Vila Verde	Recreio dos Bandeirantes	4	3.051	2000	Não
Vila Verde	Santíssimo	5	3.051	2000	Não
Conjunto residencial Salvador de Sá - Vila Operária	Estácio	1	3.064	2000	Não
Grota-Madureira	Madureira	3	3.120	2000	Sim
Loteamento Estrada Clarimundo de Melo, INRL 1o	Encantado	3	3.121	2000	Não
Loteamento Mário Barbedo, INRL 42	Ricardo de Albuquerque	3	3.121	2000	Não
Loteamento Henrique de Melo, INRL 157	Oswaldo Cruz	3	3.121	2000	Não
Loteamento Beco do Fontinha, INRL 167	Bento Ribeiro	3	3.121	2000	Não
Loteamento Trav. Cunha Galvão, 248, INRL 120	Pechincha	4	3.121	2000	Não
Loteamento Isabel Domingues 24, INRL 130	Gardênia Azul	4	3.121	2000	Não
Loteamento Estrada da Chácara, INRL 134	Praça Seca	4	3.121	2000	Não
Loteamento Rua Mário, 182, INRL 148	Praça Seca	4	3.121	2000	Não
Loteamento Rua Jordão, 204, INRL 181	Tanque	4	3.121	2000	Não
Loteamento Estrada Stª Eugênia, INRL 126a	Paciência	5	3.121	2000	Não
Loteamento Estrada Santa Maria, 2048, INRL 3o	Campo Grande	5	3.121	2000	Não
Loteamento Estrada Rio, São Paulo, INRL 13a	Campo Grande	5	3.121	2000	Não
Loteamento Estrada Cantagalo, INRL 16a	Campo Grande	5	3.121	2000	Não
Loteamento Estrada do Magarça, INRL 21	Guaratiba	5	3.121	2000	Não
Loteamento Estrada da Paciência, 600, INRL 30a	Paciência	5	3.121	2000	Não
Loteamento Beco, Carumbé, 416, INRL 103a	Realengo	5	3.121	2000	Não
Loteamento Piraquara, 461, INRL 105a	Realengo	5	3.121	2000	Não
Loteamento Lélío Boaventura, 49, INRL106	Realengo	5	3.121	2000	Não
Loteamento Condomínio Estrela, INRL 113	Campo Grande	5	3.121	2000	Não
Loteamento Caminho do Cabo, INRL 116	Santíssimo	5	3.121	2000	Não
Loteamento Daniel, Thompson, INRL 118	Santíssimo	5	3.121	2000	Não
Loteamento Estrada dos Gouveias, 04, INRL 124a	Paciência	5	3.121	2000	Não
Loteamento Estrada do Quafá, 678, INRL 127a	Bangu	5	3.121	2000	Não
Loteamento Estrada do Catruz, INRL 135	Guaratiba	5	3.121	2000	Não
Loteamento Porto Nacional, 570, INRL 138	Bangu	5	3.121	2000	Não
Loteamento Minas de Prata, INRL 139	Senador Vasconcelos	5	3.121	2000	Não
Loteamento Itaporanga, 128, INRL 140	Realengo	5	3.121	2000	Não

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (1997-2000)

Inserção territorial		Legislação			
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Loteamento Lameirão, 661, INRL 146	Santíssimo	5	3.121	2000	Não
Loteamento Rua Cidade Jd. Palmares II, INRL 153	Paciência	5	3.121	2000	Não
Loteamento Manoel Ferreira de Abreu, INRL 158	Campo Grande	5	3.121	2000	Não
Loteamento Afonso de Carvalho, 130, INRL 172	Realengo	5	3.121	2000	Não
Loteamento Rua Gongo, INRL 179	Bangu	5	3.121	2000	Não
Loteamento Sepetiba, 5011, INRL 231	Sepetiba	5	3.121	2000	Não
Loteamento Cesário de Melo, 242, INRL 237	Senador Vasconcelos	5	3.121	2000	Não
Morro dos Cabritos-Copacabana	Copacabana	2	3.122	2000	Não
Morro do Dendê-Ilha do Governador	Praia da Bandeira (Ilha do Gov.)	3	3.122	2000	Não
Jardim Moricaba-Campo Grande	Campo Grande	5	3.122	2000	Não
Bairro Rollas-Santa Cruz	Santa Cruz	5	3.122	2000	Não
Fazenda Coqueiros-Bangu	Bangu	5	3.122	2000	Não
Novo Palmares	Vargem Pequena	4	3.124	2000	Não
Edgar Magalhães Gomes	Bangu	5	3.124	2000	Não
Rochedo de Minas	Campo Grande	5	3.124	2000	Não
Jaime Ramos da Cruz	Campo Grande	5	3.124	2000	Não
Ecoporanga	Paciência	5	3.124	2000	Não
Catiri	Bangu	5	3.124	2000	Não
Favela Santa Marta-Botafogo	Botafogo	2	3.135	2000	Sim
Fazenda Cassiano/Manguariba II - Campo Grande	Campo Grande	5	3.136	2000	Não
Bangu (PAL 11.311)	Gericinó	5	3.137	2000	Não

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (2001-2008)

Inserção territorial			Legislação		
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Morro São João-Engenho Novo	Engenho Novo	3	3.277	2001	Não
Dois de Maio-Engenho Novo	Engenho Novo	3	3.277	2001	Não
Loteamento RUA IGARATÁ, 241	Marechal Hermes	3	3.278	2001	Não
Rua Mário Berbedo, 170, Ricardo Albuquerque	Ricardo de Albuquerque	3	3.278	2001	Não
Isabel Domingues It 22	Gardênia Azul	4	3.278	2001	Não
Odim Gois, Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	3.278	2001	Não
Estrada do Moinho – Campo Grande	Campo Grande	5	3.278	2001	Não
Estrada dos Marmeleiros – Guaratiba	Guaratiba	5	3.278	2001	Não
Santa Anastácia, Estrada do Piaí 2790 – Guaratiba	Guaratiba	5	3.278	2001	Não
Bosque do Tingui – Rua João Alfredo, Campo Grande	Campo Grande	5	3.278	2001	Não
Ivan Pessoa, 728 – Santíssimo	Santíssimo	5	3.278	2001	Não
Rua Roque Barbosa, 239 Bangu	Bangu	5	3.278	2001	Não
Caminho do Partido, Campo Grande	Campo Grande	5	3.278	2001	Não
Rua do Governo, 1447 – Realengo	Realengo	5	3.278	2001	Não
Bairro das Oliveiras, Caminho do Tutóia, Inhoaíba	Inhoaíba	5	3.278	2001	Não
Cinco Marias, Rua Sussi Pedra de Guaratiba	Pedra de Guaratiba	5	3.278	2001	Não
Claudino Barata 938, Realengo	Realengo	5	3.278	2001	Não
Vila Mar de Guaratiba, Guaratiba	Guaratiba	5	3.278	2001	Não
Ivan Pessoa esq. Com Rua Oitizeiros	Santíssimo	5	3.278	2001	Não
Morro do Gari-Paquetá	Paquetá	1	3.279	2001	Não
Morro do Vigário-Paquetá	Paquetá	1	3.279	2001	Não
Jurema Aires-Morro do PEC-Paquetá	Paquetá	1	3.279	2001	Não
Tavares Bastos-Botafogo (vide L3540/1997)	Botafogo	2	3.279	2001	Não
Vila Cambuci-Vigário Geral	Vigário Geral	3	3.279	2001	Não
Via 7-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	3.279	2001	Não
Jardim Boiúna-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	3.279	2001	Não
Andrômeda-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	3.279	2001	Não
Areal-Guaratiba	Guaratiba	5	3.279	2001	Não
São Jerônimo-Campo Grande	Campo Grande	5	3.279	2001	Não
Bairo da Rocinha	Rocinha	2	3.351	2001	Sim
Nova Divinéia/Borda do Mato/Parque JK/Parque João Paulo II-Vila Isabel	Vila Isabel	2	3.412	2002	Não
Tijuaçu-Alto da Boa Vista	Alto da Boa Vista	2	3.442	2002	Não
Entre Rios-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	3.476	2002	Não
Rua Embau 789 – Parque Columbia	Parque Colúmbia	3	3.556	2003	Não
Rua Alcatrazes 37 – Ricardo Albuquerque	Ricardo de Albuquerque	3	3.556	2003	Não
Estrada Guerengue, 929 – Taquara	Taquara	4	3.556	2003	Não
Rua Covanca 1674/1838 – Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	3.556	2003	Não
Estrada Covanca Lote 1- Taquara	Taquara	4	3.556	2003	Não
Rua Samanduva – Santíssimo	Santíssimo	5	3.556	2003	Não
Bairro Nossa Senhora Aparecida	Campo Grande	5	3.556	2003	Não
Estrada Cabuçu de Baixo 257 – Guaratiba	Guaratiba	5	3.556	2003	Não
Village Cachamorra – Campo Grande	Campo Grande	5	3.556	2003	Não
Rua Ceriba 104 – Padre Miguel	Padre Miguel	5	3.556	2003	Não
Lameirão – Santíssimo	Santíssimo	5	3.556	2003	Não

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (2001-2008)

Inserção territorial			Legislação		
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Rua Dona Olimpia – Realengo	Realengo	5	3.556	2003	Não
Estrada do Catruz – Guaratiba	Guaratiba	5	3.556	2003	Não
Rua Jardim das Orquídeas – Santa Cruz	Santa Cruz	5	3.556	2003	Não
Rua Nepumoceno – Realengo	Realengo	5	3.556	2003	Não
Carumbe, 77 – Realengo	Realengo	5	3.556	2003	Não
Rua Olinda Ellis 261 – Campo Grande	Campo Grande	5	3.556	2003	Não
Morada do Sol – Santíssimo	Santíssimo	5	3.556	2003	Não
Estrada do Taquaral 629 – Senador Camará	Senador Camará	5	3.556	2003	Não
Coimbra da Luz-Méier	Méier	3	3.557	2003	Não
Nova Aurora-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	3.557	2003	Não
Morro do Catumbi-Comunidade da Mineira	Catumbi	1	3.574	2003	Não
Parque Acari-Pavuna	Acari	3	3.575	2003	Não
Vila Esperança-Pavuna	Pavuna	3	3.575	2003	Não
Vila Rica de Irajá-Pavuna	Pavuna	3	3.575	2003	Não
Morro da Providência-Zona Portuária	Santo Cristo	1	3.643	2003	Não
São José Operário-Praça Seca	Praça Seca	4	3.643	2003	Não
Reverência-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	3.643	2003	Não
Pavão-Pavãozinho-Copacabana	Copacabana	2	3.688	2003	Sim
Cantagalo-Ipanema	Ipanema	2	3.688	2003	Sim
João Lopes-Realengo	Realengo	5	3.688	2003	Sim
Vila Mangueiral-Campo Grande	Campo Grande	5	3.688	2003	Sim
Morro da Cruz-Buraco Quente-Tijuca/Andaraí	Andaraí	2	3.689	2003	Não
França Júnior-Tijuca/Andaraí	Tijuca	2	3.689	2003	Não
Parque Alegria (Z.Portuária)	Caju	1	3.692	2003	Não
Vila Croácia-Bangu	Bangu	5	3.692	2003	Não
Vila Catiri-Bangu	Bangu	5	3.692	2003	Não
André Rocha-Taquara	Taquara	4	3.703	2003	Não
Complexo do Turano-Liberdade-Chacrinha-Bispo-Rodo-Matinha-Rio Comprido	Rio Comprido	1	3.704	2003	Não
Agulhas Negras-Campo Grande	Campo Grande	5	3.704	2003	Não
Final Feliz-Anchieta	Anchieta	3	3.705	2003	Não
Cunha Pedrosa-Jacarepaguá	Jacarepaguá	4	3.705	2003	Não
Campo de Olaria-Realengo	Realengo	5	3.705	2003	Não
Campo de Deodoro-Realengo	Realengo	5	3.705	2003	Não
Morro da Coroa-Santa Teresa	Santa Teresa	1	3.803	2004	Não
ŞAzevedo Lima-Morro Santos Rodrigues-Rio Comprido	Rio Comprido	1	3.803	2004	Não
Vila Eugênia/Muquiço-Marechal Hermes	Marechal Hermes	3	3.803	2004	Não
Caminho do Lúcio-Bangu	Bangu	5	3.803	2004	Não
Roberto Morena-Paciência	Paciência	5	3.803	2004	Não
Arará-Benfica	Benfica	1	3.841	2004	Não
Erédia de Sá-Benfica	Benfica	1	3.841	2004	Não
Horácio Cordeiro Franco-Benfica	Benfica	1	3.841	2004	Não
Comunidade Nova Esperança	Padre Miguel	5	3.846	2004	Não
Chico Mendes – Pavuna	Pavuna	3	3.856	2004	Não
Comunidade São Carlos-Estácio	Estácio	1	3.868	2004	Não

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (2001-2008)

Inserção territorial		Legislação			
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Vila Joaniza-Ilha do Governador	Galeão (Ilha do Gov.)	3	3.868	2004	Não
Vila Caramuru/Morro dos Mineiros/Vila Amizade-Inhaúma	Inhaúma	3	3.959	2005	Não
Nossa Senhora da Guia-Méier	Méier	3	3.959	2005	Não
Nossa Senhora das Graças-Ilha do Governador	Pitangueiras (Ilha do Gov.)	3	3.959	2005	Não
Santo Amaro-Botafogo	Botafogo	2	3.960	2005	Não
Guarabu-Ilha do Governador	Jardim Carioca (Ilha do Gov.)	3	3.961	2005	Não
Comunidade Marechal Jardim-Benfica	Benfica	1	4.202	2005	Não
Comunidade Matriz-Queto-Méier (e demais localidades descritas abaixo)	Méier	3	4.202	2005	Não
Comunidade Pedreira-Nova Jerusalém-Pavuna	Pavuna	3	4.202	2005	Não
Comunidade Espírito Santo/Santa Irinéia-Campinho	Campinho	3	4.202	2005	Não
Comunidades Luis Fernando Victor Filho-Santa Cruz	Santa Cruz	5	4.202	2005	Não
Conjunto Residencial Coelho Neto	Coelho Neto	3	4.241	2005	Não
Conjunto Três de Outubro	Marechal Hermes	3	4.242	2005	Não
Loteamento Colméia-Campo Grande	Campo Grande	5	4.301	2006	Não
Vila União-São Cristóvão	Imperial de São Cristóvão	1	4.379	2006	Sim
Vila Turismo-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	Sim
Parque Oswaldo Cruz-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	Sim
Parque São Goulart-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	Sim
Parque Carlos Chagas-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	Sim
Mandela de Pedra-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	Sim
Conjunto Nelson Mandela-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	Sim
CHP2-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	Sim
Colônia de Pescadores Almirante Gomes Pereira-Ilha do Governador	Zumbi (Ilha do Gov.)	3	4.394	2006	Não
Área do Complexo do Alemão	Complexo do Alemão	3	4.453	2006	Sim
Santa Cruz (Estrada Água Branca com Rua Marechal Abreu Lima)	Santa Cruz	5	4.535	2007	Não
Gericinó-Campo Grande	Campo Grande	5	4.681	2007	Não
Rua Alfenas-Bento Ribeiro (e demais localidades descritas abaixo)	Bento Ribeiro	3	4.692	2007	Não
Leocádio Figueiredo-Marechal Hermes	Marechal Hermes	3	4.692	2007	Não
Village Tristão-Campo Grande	Campo Grande	5	4.692	2007	Não
Cesário de Melo-Campo Grande	Campo Grande	5	4.692	2007	Não
Claudino Barata-Realengo)	Realengo	5	4.692	2007	Não
Rua Lourenço Marques – Marechal Hermes	Marechal Hermes	3	4.730	2007	Não
Pavão-Pavãozinho (altera Lei 3688/2003)	Copacabana	2	4.815	2008	Não
Cantagalo (altera Lei 3688/2003)	Copacabana	2	4.815	2008	Não
Morro do Adeus - Complexo do Alemão	Complexo do Alemão	3	4.981	2008	Sim

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (2009-2012)

Inserção territorial			Legislação		
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Comunidade Cavaleiro da Esperança	Parque Anchieta	3	5.021	2009	Não
Parque Nova Esperança	Anchieta	3	5.021	2009	Não
Comunidade Tiradentes	Anchieta	3	5.021	2009	Não
Comunidade Fontela	Jacarepaguá	4	5.021	2009	Não
Comunidade Vargem Pequena	Jacarepaguá	4	5.021	2009	Não
Comunidade Vargem Pequena II	Jacarepaguá	4	5.021	2009	Não
Comunidade Cachamorra	Jacarepaguá	4	5.021	2009	Não
Comunidade Comari	Campo Grande	5	5.021	2009	Não
Comunidade Saibreira	Bangu	5	5.021	2009	Não
Estrada do Camboatá	Anchieta	3	5.027	2009	Não
Loteamento Enrique Scheid	Engenho de Dentro	3	5.173	2010	Não
Complexo da Vila Cruzeiro	Penha	3	5.234	2011	Não
Vila Catiri (altera 3962)	Bangu	5	5.270	2011	Não
Chapéu Mangueira (altera Lei 2912/99) - AEIS 2	Leme	2	5.345	2011	Sim
Loteamento Rua Luiza Barata 737	Realengo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Conjunto Soc Betinho	Bangu	5	5.346	2011	Não
Loteamento Estrada do Cachamorra 120	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento Boaria	Bangu	5	5.346	2011	Não
Loteamento Bairro Bel Clima	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento Recanto dos Vieiras	Paciência	5	5.346	2011	Não
Loteamento Moradias do Lameirão	Santíssimo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Santa Helena	Inhoaíba	5	5.346	2011	Não
Loteamento Curitiba 141	Realengo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Daltro Santos	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento Rua Leocádia	Realengo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Moinho	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento R. Duarte Coleho Albuquerque	Realengo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Codisburgo	Bangu	5	5.346	2011	Não
Loteamento Rua do Governo 1425	Realengo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Estrada do Cachamorra 1448	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento Condomínio São Lourenço	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento Estrada Paciencia	Paciência	5	5.346	2011	Não
Loteamento Montreal 194	Santa Cruz	5	5.346	2011	Não
Loteamento Bela Vista	Santíssimo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Newton 203 LT11	Magalhães Bastos	5	5.346	2011	Não
Loteamento Brilho do Sol	Guaratiba	5	5.346	2011	Não
Loteamento Silva Neto 335	Realengo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Pedro de Alcântara	Realengo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Francisco Mota 554	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento Mascates	Magalhães Bastos	5	5.346	2011	Não
Loteamento Estada dos Vieiras 4325	Paciência	5	5.346	2011	Não
Loteamento Nova Dheli	Paciência	5	5.346	2011	Não
Loteamento José Montenegro	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento Venda das Flores	Guaratiba	5	5.346	2011	Não
Loteamento Amaro Cavalcanti 200	Campo Grande	5	5.346	2011	Não

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (2009-2012)

Inserção territorial			Legislação		
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Loteamento Bosque dos Pássaros	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento Manguariba	Paciência	5	5.346	2011	Não
Loteamento Aripuana	Cosmos	5	5.346	2011	Não
Loteamento Rua Curitiba, n 365	Realengo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Moradia de Cosmos	Cosmos	5	5.346	2011	Não
Loteamento Condomínio Pedregoso	Santíssimo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Serra Alta	Santíssimo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Vila Zulmira	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento CABUÇU DE BAIXO 06	Guaratiba	5	5.346	2011	Não
Loteamento Bosque Real	Realengo	5	5.346	2011	Não
Loteamento Vila Irma	Campo Grande	5	5.346	2011	Não
Loteamento NEWTON 203 LT 10	Magalhães Bastos	5	5.346	2011	Não
Loteamento Rua Ferreira Nobreça 164	Marechal Hermes	3	5.347	2012	Não
Loteamento Estrada do Camboatá 3243	Guadalupe	3	5.347	2012	Não
Loteamento João Ribeiro 805/845	Tomás Coelho	3	5.347	2012	Não
Loteamento Min Pedro Franklin	Anchieta	3	5.347	2012	Não
Loteamento Rua Upiara	Bento Ribeiro	3	5.347	2012	Não
Loteamento MORAES PINHEIRO 121	Anchieta	3	5.347	2012	Não
Loteamento Rua Queimado 103	Bento Ribeiro	3	5.347	2012	Não
Loteamento Village Cachamorra	Piedade	3	5.347	2012	Não
Loteamento Vila Condomínio das Flores	Ricardo de Albuquerque	3	5.347	2012	Não
Loteamento Residencial Venâncio	Ricardo de Albuquerque	3	5.347	2012	Não
Loteamento Xavier dos Passaros 71	Piedade	3	5.347	2012	Não
Loteamento Pinto de Campos	Bento Ribeiro	3	5.347	2012	Não
Loteamento Palas 832	Pavuna	3	5.347	2012	Não
Loteamento Novo Milênio	Anchieta	3	5.347	2012	Não
Loteamento Rua Acegua	Coelho Neto	3	5.347	2012	Não
Loteamento Alcobaça 530	Anchieta	3	5.347	2012	Não
Loteamento Vila Bella	Anchieta	3	5.347	2012	Não
Loteamento Rua Macembu 1420	Taquara	4	5.347	2012	Não
Loteamento Rua Ituverava	Freguesia (Jacarepaguá)	4	5.347	2012	Não
Loteamento Estrada dos Teixeiras 408	Taquara	4	5.347	2012	Não
Loteamento Estrada da Soca	Taquara	4	5.347	2012	Não
Loteamento ESTRADA DA COVANCA 506	Tanque	4	5.347	2012	Não
Loteamento Tirol	Freguesia (Jacarepaguá)	4	5.347	2012	Não
Loteamento Engenho Velho	Taquara	4	5.347	2012	Não
Loteamento Vila Rio Grande	Taquara	4	5.347	2012	Não
Loteamento Vila Isidoro	Vila Valqueire	4	5.347	2012	Não
Loteamento Morada Beija Flor	Taquara	4	5.347	2012	Não
Loteamento ESTR. BANDEIRANTES 12307	Vargem Pequena	4	5.347	2012	Não
Loteamento Estrada de Jacarepaguá (lotes)	Jacarepaguá	4	5.359	2011	Não
Pedra Lisa	Gamboá	1	5.387	2012	Não
Loteamento Conj. Res. Vigilante Doce Morada	Santa Cruz	5	5.449	2012	Não
Jardim do Amanhã	Cidade de Deus	4	5.520	2012	Não
Vila Baronesa	Santa Teresa	1	5.521	2012	Não

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (2013-2016)

Inserção territorial			Legislação		
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Colônia Juliano Moreira - Favela Curicica (altera delimitação L4885/2008)	Jacarepaguá	4	5.589	2013	Sim
Colônia Juliano Moreira (altera delimitação L4885/2008)	Jacarepaguá	4	5.589	2013	Sim
Vila do Mexicano	Caju	1	5.745	2014	Não
Vila Romana	Santíssimo	5	5.746	2014	Não
Vila Amizade/Canal das Taxas (vide Lei 3051/2000)	Recreio dos Bandeirantes	4	5.759	2014	Não
Bom Jardim (ver Dec7654/1988 e LC 114/2011)	Cordovil	3	5.769	2014	Não
Brás de Pina (ver Dec7654/1988 e LC 114/2011)	Cordovil	3	5.769	2014	Não
Serra Pelada	Cordovil	3	5.770	2014	Não
Parque Proletário do Cordovil	Cordovil	3	5.770	2014	Não
Rua Ponto Chique, próximo ao 220	Cordovil	3	5.770	2014	Não
Parque CHP	Cordovil	3	5.770	2014	Não
Cordovil	Cordovil	3	5.770	2014	Não
Colônia Juliano Moreira - Setor 1 (altera Lei 5323/2011)	Jacarepaguá	4	5.797	2014	Não
Parque Furquim Mendes	Vigário Geral	3	5.798	2014	Não
Vida Nova	Acari	3	5.799	2014	Não
Vila São Jorge - AEIS 2	Colégio	3	5.800	2014	Não
Vila São Jorge - AEIS 1	Colégio	3	5.800	2014	Não
Ilha da Gigóia	Barra da Tijuca	4	5.801	2014	Não
Ilha Primeira	Barra da Tijuca	4	5.801	2014	Não
Chacrinha do Mato Alto	Praça Seca	4	6.016	2015	Não
Chácara Flora	Praça Seca	4	6.016	2015	Não
Comandante Luis Souto	Praça Seca	4	6.016	2015	Não
Mangueira	Botafogo	2	6.017	2015	Não
Ladeira dos Tabajaras	Copacabana	2	6.017	2015	Não
Bairro Proletário do Dique (altera Lei 2818/1999)	Vigário Geral	3	6.018	2015	Não
Favela São Diogo	Santo Cristo	1	6.026	2015	Não
Favela Moreira Pinto	Santo Cristo	1	6.026	2015	Não
Comunidade Alto Kennedy (remanescente do Conj. Sargento Miguel Filho)	Bangu	5	6.081	2016	Não

Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias de autoria do Executivo (2017-2020)

Inserção territorial			Legislação		
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Reg. de uso e ocupação do solo
Vila Rica de Irajá	Pavuna	3	6.124	2017	Não
Vila Esperança	Pavuna	3	6.124	2017	Não
Parque Unidos	Parque Colúmbia	3	6.125	2017	Não
Loteamento Carolina Machado	Marechal Hermes	3	6.126	2017	Não
Imóvel Rua Prefeito Olímpio de Melo	Imperial de São Cristóvão	1	6.127	2017	Não
Área Rio das Pedras, Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, Areal 1 e Areal 2 (poligonal 1)	Jacarepaguá	4	6.748	2020	Não
Área Rio das Pedras, Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, Areal 1 e Areal 2 (poligonal 2)	Jacarepaguá	4	6.748	2020	Não
Área Rio das Pedras, Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, Areal 1 e Areal 2 (poligonal 3)	Jacarepaguá	4	6.748	2020	Não
Área Rio das Pedras, Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, Areal 1 e Areal 2 (poligonal 4)	Jacarepaguá	4	6.748	2020	Não
Área Rio das Pedras, Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, Areal 1 e Areal 2 (poligonal 5)	Jacarepaguá	4	6.748	2020	Não
Área Rio das Pedras, Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, Areal 1 e Areal 2 (poligonal 6)	Jacarepaguá	4	6.748	2020	Não

Áreas definidas como AEIS no PEU São Cristóvão
(bairros de São Cristóvão, Mangueira, Benfica e Vasco da Gama)

Inserção territorial	Legislação		Autoria		
Identificação	Nº	Ano	Autoria (Executivo ou Legislativo)	Nome do autor	Partido
Favelas da Mangueira / Telégrafo / Parque da Candelária; Ver Lei 2811/1999	73	2004	Múltiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Favela do Tuiuti; Ver Lei 2811/1999	73	2004	Múltiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Favela do Tuiuti; Ver Lei 2811/1999	73	2004	Múltiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Favelas Vila Arará /Parque Erédia de Sá/Parque Horácio Cardoso Franco (Ver Lei 3841/2004)	73	2004	Múltiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Barreira do Vasco (altera LC 73/2004)	137	2014	Executivo	Eduardo Paes	MDB

* Comissões de: Justiça e Redação; Administração e Assuntos Ligados ao Servidor Público; Assuntos Urbanos; Abastecimento, Indústria, Comércio e Agricultura; Transportes e Trânsito; Meio Ambiente; Higiene, Saúde Pública e Bem-Estar Social; Educação e Cultura e de Turismo.

Áreas definidas como AEIS no PEU Taquara
(bairros de Freguesia, Pechincha, Taquara e Tanque)

Inserção territorial	Legislação		Autoria		
Identificação	Nº	Ano	Autoria (Executivo ou Legislativo)	Nome do autor	Partido
Favela Tancredo Neves	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela Boiuna (Ver Lei 3279/2001)	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela Estrada do Catonho	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela Nova Aurora (Ver Lei 3557/2003)	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela Vila Clarim	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela Bela Vista	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela Vilar São Sebastião	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favelas Santa Clara e André Rocha (Ver Lei 2120/1994)	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela Morro do Piolho	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favelas Caminho do Waldemar, Morro da Reunião, Caxangá, Ladeira da Reunião e Rua Arago	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favelas Morro Bela Vista e Covanca (Ver Lei 3556/2003)	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela Paço do Lumiar	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela Nossa Senhora da Paz	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela Belfast – São Geraldo	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Favela do Tirol (Ver Lei 5347/2012)	70	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL

Áreas definidas como AEIS no PEU Vargens
(bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá)

Inserção territorial	Legislação		Autoria		
Identificação	Nº	Ano	Autoria (Executivo ou Legislativo)	Nome do autor	Partido
Amigos do Fontella	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Bosque Monte Serrat	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Caeté	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Cascatinha	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Coroado	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Hélio Oiticica	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Novo Palmares	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Rio Bonito	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
São Gonçalo do Amarante	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Vila dos Eucaliptos	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Vila Nove de Julho	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Bandeirantes (ver Lei 5347/2012)	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Beira Rio	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Cortado	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Dr. Crespo	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Maribondo	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Novo Lar	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Parque Novo Recreio	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Pedra Branca	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Possinho **	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Quatorze (Vista Alegre do Recreio)	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Restinga	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Santa Luzia	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Vacaria **	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Vila Nova	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Vila Recreio 1	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Vila Recreio 2	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Vila Vovô Caetano (Maribondo – Camorim)	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H
Canal do Cortado – Servidão D	104	2009	Multiplos órgãos	VÁRIOS *	N/H

* Comissão de Justiça e Redação, Comissão de Administração e Assuntos Ligados ao Servidor Público, Comissão de Assuntos Urbanos, Comissão de Meio Ambiente, Comissão de Finanças Orçamento e Fiscalização Financeira, Comissão de Abastecimento Indústria Comércio e Agricultura, Comissão de Esportes e Lazer, Comissão de Obras Públicas e Infraestrutura, Comissão de Transportes e Trânsito, Comissão de Higiene Saúde Pública e Bem-Estar Social, Comissão de Turismo, Comissão de Educação e Cultura.

** Estas localidades não foram inseridas na base cartográfica produzida pela pesquisa por terem informações insuficientes.

**Áreas definidas como AEIS 1 no PEU Campo Grande
(bairros de Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba)**

Inserção territorial	Legislação		Autoria		
Denominação do loteamento ou comunidade	Nº	Ano	Autoria (Executivo ou Legislativo)	Nome do autor	Partido
Jardim Cambara - L1	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Irapuru	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Parque Francisco José	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Magali	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Jardim da Luz	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila São Bartolomeu	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
E. Jissara	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Jardim Joari	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Parque Rio da Prata (Ver Lei 2120/1994)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada do Cabuçu, 869 (Ver Lei 2120/1994)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Campina Grande, Lote 9 e 17	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro California	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Itatiatara	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Frederico de Menezes	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Independencia	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Irapuru - Lote 05	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Rozendo	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Irapuru - Lote 04	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Santa Luzia	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Linda Flor (antigo Parque das Flores)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Cesário de Melo, 78	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Carminda	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Irma (Ver Lei 5346/2011)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Sítio Inhoaíba	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Irajuba	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Caroba	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Itapolis (Ver Lei 2120/1994)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Olinda Elis	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Jardim Arnaldo Eugênio	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Parque Rio Novo *	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada Monteiro Vila Lote 1	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Jardim São Jorge	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Moranga	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Moreno Brandão	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Olinda Elis (Ver Lei 3556/2003)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Olinda Elis, 261(Ver Lei 3556/2003)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Parque São Pedro (Ver Lei 2120/2004)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Mariana	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Parque Santa Maria	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Zulmira (Ver Lei 5346/2011)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada da Posse Lote 2 (Ver Lei 2120/2004) *	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Luci	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada do Pre (Ver Lei 2120/2004) *	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Adelaide *	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL

**Áreas definidas como AEIS 1 no PEU Campo Grande
(bairros de Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoáiba)**

Inserção territorial	Legislação		Autoria		
Denominação do loteamento ou comunidade	Nº	Ano	Autoria (Executivo ou Legislativo)	Nome do autor	Partido
Estrada do Pre 1640 (Ver Lei 2120/2004)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Real	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Mercedes	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Corcundinha (Ver Lei 2120/2004)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada do Tingui. 1600	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Mariano *	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Monte Líbano	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada do Tingui (Ver Lei 2120/2004)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada Tingui J/D nº 740 (Ver Lei 2120/2004)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Bom Pastor	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Vitor Alves	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Vitor Costa	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Tingui	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Oiticica	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Itatiatara	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua das Amendoeiras (Ver Lei 2120/1994)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Ipomeia	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Ipomeia	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada do Pre	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Spinoza	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada Rio-São Pualo KM 27	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Monte Muriat	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Avenida Cesario de Melo *	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Travessa Ana Barcelos	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Avenida Cesario de Melo	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Caminho do Cabo	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL

* Estas localidades não foram inseridas na base cartográfica produzida pela pesquisa por terem informações insuficientes.

**Áreas definidas como AEIS 1 no PEU Campo Grande
(bairros de Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba)**

Inserção territorial	Legislação		Autoria		
Denominação do loteamento ou comunidade	Nº	Ano	Autoria (Executivo ou Legislativo)	Nome do autor	Partido
Estrada da Posse 17	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Santa Cruz/Bombeiro Asobural *	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Itaque/Amendoeiras - L3	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Lameirão, 659 - L3	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Irapuru - Lote 03	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Caminho do Partido	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada do Lameirão, Lote 1	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bombeiro Asdrubal	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Paciência 120 - L1	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Caminho do Cabo	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Cesario de Melo - L 2 e 3	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Minas da Prata	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Condominio Vasconcelos *	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Professor Daltro Santos	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Caminho de São Jorge	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Condominio Vale das Mangueiras	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada Lameirão	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL

* Estas localidades não foram inseridas na base cartográfica produzida pela pesquisa por terem informações insuficientes.

Áreas definidas como Área de Interesse Social 2 no PEU Campo Grande
"Loteamentos irregulares e clandestinos na XVIII RA Campo Grande em área de risco superável"
(bairros de Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba)

Inserção territorial	Legislação		Autoria		
Denominação do loteamento ou comunidade	Nº	Ano	Autoria (Executivo ou Legislativo)	Nome do autor	Partido
Vila São José	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Cabiuna	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada dos Caboclos, L25	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Alhambra	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada do Cabuçu, 1740	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada do Moinho Lote 1	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Sítio Campo de Fora	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Granja São Felipe	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Jardim Campinho	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Ieda	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro São José	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Campinho	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Jardim Montieor	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Caracara (Santa Margarida)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Catarinense	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Irajuba	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Aurora	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Jardim das Hortências	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Parque Santa Edwiges	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada Iaraquara /Maracau	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada Lameirão Pequeno	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Jardim Paulista	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Afonso Viseu	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Bel Clima	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Loteamento Joary	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Morçaba	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada do Pré	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada do Pré	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Mariana	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Viuva Dantas	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Granja São Miguel	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Av. Santa Cruz *	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Tela Bela	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada da Batalha	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Agulhas Negras (Ver Lei 3704/2003)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Professor João de Medeiros	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Soldado Antonio da Silveira	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Jardim Guararapes	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL

* Esta localidade não foi inserida na base cartográfica produzida pela pesquisa por ter informação insuficiente.

Áreas definidas como Área de Interesse Social 2 no PEU Campo Grande
"Favelas na XVIII RA Campo Grande"
(bairros de Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba)

Inserção territorial	Legislação		Autoria		
Denominação do loteamento ou comunidade	Nº	Ano	Autoria (Executivo ou Legislativo)	Nome do autor	Partido
Jardim Moriçaba (Ver Lei 3122/2000)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila União	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila São Jorge (Ver Lei 2818/1999)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Magueiral (Ver Lei 3688/2003)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila do Céu (Ver Lei 2818/1999)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Parque Esperança	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Jardim Nossa Sra. das Graças (Ver Lei 2120/1994)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Parque Resplendor	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Teixeira de Campos 96/102 (Ver Lei 2120/1994)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Linha de Austin	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Morro da Esperança	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Bairro Nova Aguiar	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Vitoria	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Vila Comari (Ver Lei 5021/2009)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Estrada da Caroba	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Anes Dias	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Joaquim Magalhães	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Teixeira de Campos 642 (Ver Lei 2120/1994)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Conjunto Minas de Prata (Ver Lei 3121/2000)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Nova Cidade (Ver Lei 2818/1999)	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Beira Rio	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL
Rua Doutor Fernando	72	2004	Executivo	Cesar Maia	PFL

**Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias (1994-2020)
com regulamentação de uso e ocupação do solo**

Inserção territorial			Legislação de criação				Decretos de uso e ocupação do solo	
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Nome do autor	Partido	Nº	Ano
Ladeira dos Funcionários- Parque São Sebastião	Caju	1	2.499	1996	Cesar Maia	PMDB	19348 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2000 2011 2018
Mata Machado, Andaraí	Alto da Boa Vista	2	2.499	1996	Cesar Maia	PMDB	25145 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2005 2011 2018
Chácara Del Castilho	Del Castilho	3	2.499	1996	Cesar Maia	PMDB	26629 33648 (revogacao) 44853	2006 2011 2018
Parque Royal	Portuguesa (Ilha do Gov.)	3	2.499	1996	Cesar Maia	PMDB	19350 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2000 2011 2018
Serrinha	Madureira	3	2.499	1996	Cesar Maia	PMDB	25146 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2005 2011 2018
Fernão Cardin	Engenho de Dentro	3	2.499	1996	Cesar Maia	PMDB	18407 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2000 2011 2018
Morro da Fé	Penha	3	2.499	1996	Cesar Maia	PMDB	28143 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2007 2011 2018
Vila Amizade / Canal das Tachas - Recreio dos Bandeirantes	Recreio dos Bandeirantes	4	2.499	1996	Cesar Maia	PMDB	25948 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2005 2011 2018
Três Pontes	Paciência	5	2.499	1996	Cesar Maia	PMDB	19349 33649 (revoga) 44853 (represtina)	2000 2011 2018
Quinta do Caju	Caju	1	2.616	1998	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	20687 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2001 2011 2018
Morro da Casa Branca-Tijuca	Tijuca	2	2.647	1998	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	37887	2013
São Conrado-Vidigal	Vidigal	2	2.704	1998	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	33352	2011
Morro do Sossego-Madureira	Madureira	3	2.811	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	25144 33648 (revoga) 44853	2005 2011 2018
Vila Pereira da Silva-Botafogo	Santa Teresa	1	2.817	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	30609	2009
Vila Benjamin Constant-Botafogo	Botafogo	2	2.817	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	25092 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2005 2011 2018
Morro Azul-Botafofo	Botafogo	2	2.817	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	25778 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2005 2011 2018
Vila Santo Antônio-Ramos	Ramos	3	2.817	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	26231 33648 (revoga) 44853	2006 2011 2018
Formiga-Tijuca	Tijuca	2	2.818	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	37888	2013
Morro da Cotia-Méier	Méier	3	2.818	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	32833	2010

**Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias (1994-2020)
com regulamentação de uso e ocupação do solo**

Inserção territorial			Legislação de criação				Decretos de uso e ocupação do solo	
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Nome do autor	Partido	Nº	Ano
Bairro Proletário do Dique-Penha	Penha	3	2.818	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	25777 33648 (revoga) 44853	2005 2011 2018
Babilônia-Copacabana	Copacabana	2	2.912	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	37915	2013
Chapéu Mangueira-Copacabana	Copacabana	2	2.912	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	37914	2013
Vila Canoas	Lagoa	2	2.912	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	30400 33645 (revoga) 33648(revoga) 44853	2009 2011 2011 2018
Pedra Bonita-Lagoa	Lagoa	2	2.912	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	30400 33645 (revoga) 33648(revoga) 44853	2009 2011 2011 2018
Nossa Senhora da Apresentação, Irajá	Irajá	3	2.924	1999	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	31287 33.648(revoga) 44853 (represtina)	2009 2011 2018
Grota-Madureira	Madureira	3	3.120	2000	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	25.947 33648 (revoga) 44853 (represtina)	2005 2011 2018
Favela Santa Marta-Botafogo	Botafogo	2	3.135	2000	Luiz Paulo Fernandez Conde	PFL	30870 32994 (altera anexos IV e V) 33648(revoga) 44853 (represtina)	2009 2010 2011 2018
Bairo da Rocinha	Rocinha	2	3.351	2001	César Maia	PTB	28341 30532 33648(revoga) 44853 (represtina)	2007 2009 2011 2018
Pavão-Pavãozinho-Copacabana	Copacabana	2	3.688	2003	César Maia	PTB	33866; 30875	2011; 2009
Cantagalo-Ipanema	Ipanema	2	3.688	2003	César Maia	PTB	33.015 33648(revoga) 44853 (represtina); 30875	2010 2011 2018; 2009
João Lopes-Realengo	Realengo	5	3.688	2003	César Maia	PTB	30875	2009
Vila Mangueiral-Campo Grande	Campo Grande	5	3.688	2003	César Maia	PTB	30875	2009
Vila União-São Cristóvão	Imperial de São Cristóvão	1	4.379	2006	César Maia	PFL	30875	2009
Vila Turismo-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	César Maia	PFL	30875	2009
Parque Oswaldo Cruz-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	César Maia	PFL	30875	2009
Parque São Goulart-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	César Maia	PFL	30875	2009
Parque Carlos Chagas-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	César Maia	PFL	30875	2009
Mandela de Pedra-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	César Maia	PFL	30875	2009
Conjunto Nelson Mandela-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	César Maia	PFL	30875	2009
CHP2-Ramos	Ramos	3	4.379	2006	César Maia	PFL	30875	2009
Área do Complexo do Alemão	Complexo do Alemão	3	4.453	2006	César Maia	PFL	30875	2009

**Áreas definidas como AEIS por leis ordinárias (1994-2020)
com regulamentação de uso e ocupação do solo**

Inserção territorial		Legislação de criação					Decretos de uso e ocupação do solo	
Identificação	Bairro	AP	Nº	Ano	Nome do autor	Partido	Nº	Ano
Chácara do Céu, Leblon *	Leblon	2	4.883	2008	Paulo Cerri	DEM	30911 33.648(revoga) 44.853 (represtina)	2009 2011 2018
Morro do Adeus - Complexo do Alemão	Complexo do Alemão	3	4.981	2008	César Maia	PFL	30875	2009
Chapéu Mangueira (altera Lei 2912/99) - AEIS 2 (p/ produção habitacional)	Leme	2	5.345	2011	Eduardo Paes	PMDB	37914	2013
Colônia Juliano Moreira - Favela Curicica (altera delimitação L4885/2008)	Jacarepaguá	4	5.589	2013	Eduardo Paes	PMDB	36697	2013
Colônia Juliano Moreira (altera delimitação L4885/2008)	Jacarepaguá	4	5.589	2013	Eduardo Paes	PMDB	36697	2013

* Única AEIS de autoria do Legislativo (Vereador Paulo Cerri - DEM) com regulamentação de uso e ocupação do solo.