



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

AS MULTIFACES DAS AEIS NAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO RIO DE JANEIRO

Luciana Alencar Ximenes (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urb) - lualencarximenes@gmail.com
Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ, mestra pelo mesmo instituto, pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrôpoles.

Alice Matos de Pina (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urb) - alicepina@gmail.com
Formada em Arquitetura e Urbanismo pela UFRJ com intercâmbio universitário na Udk Berlim. Possui mestrado em Urbanismo pelo PROURB/UFRJ, especialização em Políticas e Planejamento Urbano e é doutoranda pelo IPPUR/UFRJ. É pes

Rosangela Luft (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urb) - rosangelaluft@ippur.ufrj.br
Doutora em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito Público pela Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, professora adjunta do IPPUR/UFRJ, coordenadora do grupo de pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDiMob)

As multifaces das AEIS nas políticas e programas de habitação social no Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são mecanismos jurídico-urbanísticos de ordenamento territorial, empregados pelo poder público municipal para caracterizar regiões da cidade nas quais se aplicam regras de uso e ocupação do solo específicas, 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 ZEIS são, em regra, 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). No Município do Rio de Janeiro se utiliza da figura das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Independente das variações de nomenclatura, 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, permitir maior flexibilidade nos padrões de uso e ocupação do solo para fins de regularização urbanística e fundiária e promover predominantemente a moradia social. Por meio deste instrumento se dá o reconhecimento das ocupações de terras como legítimas soluções de moradia da população de baixa renda, enfrentando a reiterada prática das remoções forçadas.

No entanto, o processo de delimitação e regulamentação das AEIS no Município do Rio de Janeiro aponta para importantes particularidades, assim como algumas contradições, quando confrontados os objetivos que deram origem ao instrumento às justificativas apresentadas pelos agentes envolvidos na sua implementação. Tais particularidades e contradições transparecem, sobretudo, diante dos efeitos da aplicação deste instrumento sobre a política habitacional local e a produção do espaço urbano.

Considerando a expressiva longevidade deste instrumento urbanístico no Rio de Janeiro, este texto tem como objetivo caracterizar e avançar na compreensão sobre os diferentes papéis desempenhados pelas AEIS, tendo em conta os diferentes períodos da política institucional e da conjuntura social no decorrer de sua trajetória. Para tanto, analisamos a aplicação do instrumento desde sua criação, que se deu alinhada à experiência de urbanização e regularização fundiária de favelas, até o período mais recente. A partir dessa perspectiva, o trabalho pretende avaliar as limitações e potencialidades deste instrumento como suporte à política e aos programas de intervenção em favelas e em loteamentos irregulares na cidade¹.

¹ Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa mais ampla, que analisa a trajetória das políticas de urbanização e regularização de assentamentos precários na cidade do Rio de Janeiro, tendo como foco condicionantes institucionais e normativas para implementação. Para tanto, foram realizadas análise da literatura, levantamento e exame de legislações e regulamentos, assim como entrevistas com atores-chave. Os resultados da pesquisa, assim

Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida sobre a trajetória das AEIS no Rio de Janeiro é apresentada seguindo uma estrutura dividida em dois tópicos: o primeiro dedicado à análise do percurso histórico relacionando com o contexto político-institucional e com os programas habitacionais em vigor; já o segundo concentra-se sobre o universo de AEIS criadas no Município até 2020, com a espacialização no território, diferenciando agentes e caminhos institucionais percorridos e relacionando-as aos programas de urbanização de favelas.

O EMPREGO DE AEIS NAS POLÍTICAS E PROGRAMAS HABITACIONAIS

Neste item apresentamos um resgate histórico da aplicação do instrumento das Áreas Especiais de Interesse Social no Rio de Janeiro, relacionando-o aos programas habitacionais desenvolvidos desde o momento em que a urbanização e a regularização urbanística e fundiária de favelas entram na agenda local². Para tanto, propomos uma análise dividida em 3 períodos, assim estabelecidos a partir dos principais marcos da política urbana e institucional no Município.

• Primeiro período (1979 – 1992): a urbanização de favelas entra na agenda

O processo histórico que dá início à atuação do poder público nas favelas e espaços de moradia popular na cidade do Rio de Janeiro, com o objetivo de garantir o direito à moradia digna, tem como marco o início da década de 1980. Nesse período, as políticas de urbanização e promoção de melhorias em favelas ganham força e são criadas as condições prévias para a implementação das AEIS. Este é, portanto, o período no qual podem ser compreendidos os antecedentes políticos e sociais das AEIS no Rio de Janeiro. Marca o encerramento deste primeiro período a aprovação do instrumento das AEIS com a promulgação do Plano Diretor em 1992 (ver Figura 1).

como os procedimentos metodológicos adotados, estão disponíveis em: [\(link a ser adicionado posteriormente, pois leva a identificação das autoras\)](#).

² Este esforço de periodização é apresentado de forma mais aprofundada no relatório de pesquisa, conforme nota anterior.

diferenciada com o Programa de Erradicação das Sub-habitações (PROMORAR).

O lançamento do PROMORAR pelo BNH no Rio de Janeiro teve como marco o desenvolvimento de uma grande intervenção na favela da Maré. O Projeto Rio, integrante do PROMORAR, realizou um amplo aterro de áreas alagadas e construiu 5.186 unidades habitacionais para o reassentamento de famílias que habitavam palafitas. Além disso, foi efetivada a regularização fundiária de 6 áreas da favela da Maré, com a distribuição de títulos de propriedade.

Neste momento é identificada a primeira experiência de uso da técnica do zoneamento inclusivo para programas habitacionais para população de baixa renda, que se deu através da intitulada Zona Especial 10 (ZE-10). Segundo o artigo 4º do Regulamento de Zoneamento (Decreto 322/1976), que consolidava pela primeira vez o zoneamento da cidade através da regulamentação do uso do solo urbano e da instrução normativa para a construção edilícia, o Município do Rio de Janeiro ficou dividido em diferentes categorias de zonas cujas delimitações foram referidas neste mesmo corpo legal. A ZE-10 foi incluída no inciso VIII deste artigo através do Decreto 3103/1981, sendo qualificada como zona de “recuperação urbana de áreas já consolidadas, constituídas por aglomerações de habitações subnormais, consideradas de interesse social”. Ademais, o mesmo decreto previu que a ZE-10 teria condições de zoneamento, parcelamento da terra e edificações disciplinadas pelas instruções normativas aprovadas posteriormente por decretos específicos.

Quando criada, esta nova zona urbana englobava apenas uma área da favela da Maré, o Morro do Timbau, que passava por processo de urbanização por meio do PROMORAR. Ao instituir 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. 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 1983³. A ZE-10 foi também utilizada como tipologia de zoneamento para delimitação de bairros como a 18ª Unidade Espacial de Planejamento (UEP) correspondente aos bairros do Andaraí, Maracanã e Vila Isabel; a 50ª UEP relativa aos bairros de Bangu, Padre Miguel e Senador Camará e os bairros da Penha, Penha Circular e Brás de Pina (por meio dos respectivos decretos 6997/1987, 7914/1988 e 7654/1988). Contudo, o emprego da ZE-10 se deu de forma pontual e, em todos os casos, a normatização da zona esteve remetida a regulamentação específica.

A gestão de Leonel Brizola a frente do Governo do Estado do Rio de Janeiro (1983-1987), foi importante marco na política de estado para as favelas, criando as bases para uma articulação política que permaneceu com forte repercussão no nível municipal⁴. Se o próprio BNH já havia mudado a concepção

³ Lei 434 de 26 de julho de 1983. Disponível em: <http://oads.org.br/leis/1690.pdf>

⁴ Brizola, político originário do Rio Grande do Sul, tem uma ascensão eleitoral surpreendente na política fluminense, sendo eleito pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), e dando origem a uma importante corrente política no Rio de Janeiro na década de 1980, o brizolismo (MOTTA, 2004). A hegemonia do PDT no Estado irá repercutir fortemente no nível municipal. A partir da

das intervenções em favelas com o PROMORAR e o Projeto Rio, a partir da gestão de Brizola começa um novo ciclo orientado pela garantia de direitos sociais, acompanhado da forte ascensão de movimentos sociais populares. Modificou-se, então, a forma como a polícia atuava nas favelas com a proibição das invasões arbitrárias, ampliando a segurança de posse dos moradores ao mesmo tempo em que eram desenvolvidas políticas de provisão de serviços públicos e de regularização fundiária.

No governo Brizola tem início o programa “Cada Família um Lote” (CFUL). Voltado para a regularização fundiária, o programa apresentava originalmente o ambicioso objetivo de distribuir um milhão de títulos de propriedade. Assim, apesar de expressivos, seus resultados ficaram aquém do prometido, tendo entregado 13.604 títulos nas 15 favelas atendidas (COMPANS, 2003). Além da regularização fundiária, o programa também desenvolveu projetos e obras de urbanização das favelas Cantagalo e Pavão-Pavãozinho. A partir dessas obras foram estabelecidos alguns parâmetros de escopo e de forma de intervenção que seriam referência para os programas locais na década seguinte.

Outra experiência marcante deste período que terá consequências importantes com relação a implementação e efetividade das AEIS é a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL), ainda em 1982. O Núcleo teve origem na Procuradoria Geral do Estado (PGE) em resposta às demandas apresentadas por meio do Conselho de União de Bairros (CUB) – um movimento social de moradores de loteamentos populares impulsionado pela Igreja Católica e por organizações não governamentais – para a criação de um espaço institucional de articulação entre a Procuradoria, outros órgãos públicos e os movimentos sociais. Em 1987, com a criação da Procuradoria Geral do Município (PGM), o Núcleo é transferido para o âmbito municipal, ficando alocado no Gabinete do Prefeito.

Seguindo a direção política de fortalecimento institucional da esfera municipal, é criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) em 1979, com atenção voltada para as favelas a partir de uma crítica às políticas de remoção, colaborando também com o trabalho de já vinha sendo realizado pelo NRL. Entre as atribuições da SMDS estava a atuação em assentamentos precários, viabilizada através de convênio entre a Secretaria e a UNICEF, dando continuidade a um programa já em andamento que passa então a ser denominado “Projeto Mutirão”⁵. Ainda em 1979, foi criada a Fundação Municipal de Planejamento (RioPlan), vinculada à Secretaria de Planejamento, que alcançaria significativos avanços na informatização de dados públicos, especialmente do cadastro imobiliário e de favelas. Neste período consolida-se, assim, um conjunto de experiências que, somadas à competência técnica e administrativa, vão permitir que a Prefeitura assumira de forma mais ampla e efetiva o protagonismo na política pública de urbanização de favelas.

primeira eleição para a cidade, em 1985, serão eleitos candidatos do PDT até 1992, quando Cesar Maia, originalmente aliado de Brizola, é eleito Prefeito.

⁵ Projeto desenvolvido pela SMDS em 1981 com o objetivo de realizar de obras pontuais de melhorias nas favelas, principalmente em termos de saneamento, acessibilidade e construção de creches. Inicialmente as obras eram realizadas sob a forma de mutirão não remunerado, nos finais de semana. Nas gestões seguintes o projeto tem o seu escopo alargado e passa também a se dedicar a Educação Sanitária e ao Reflorestamento.

No âmbito normativo, a partir da aprovação da Lei Orgânica Municipal em 1990, a Prefeitura dá início ao processo de elaboração do Plano Diretor (PD92). Mobilizando uma equipe que reunia técnicos de várias secretarias para sua elaboração (alguns dos quais com experiência em programas anteriores como o CFUL e o NRL), o PD92 é promulgado no final de 1992⁶. A nova gestão municipal, iniciada em 1993, delimita também o início do segundo período da trajetória das políticas voltadas para a habitação social no Rio de Janeiro, caracterizada pela consolidação e continuidade dos programas municipais de urbanização e regularização de assentamentos precários.

• Segundo período (1993 – 2008): consolidação da atuação municipal

Na eleição municipal de 1992 se dá uma importante transição na política carioca, com a eleição de Cesar Maia, então candidato pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e recém-egresso do PDT. Sua eleição demarca o início da chamada “Era Maia”, na qual se manteve à frente do poder municipal por três mandatos (1993-1996, 2001-2004, 2005-2009), aos quais soma-se o mandato de Luiz Paulo Conde (1997-2000), seu aliado político. Apesar de adotar um padrão de gestão que se aproximava do empreendedorismo urbano, a conjuntura política levou o governo Maia a garantir um importante espaço para a urbanização de favelas (ver Figura 2).

Seu primeiro mandato inicia-se no momento de conclusão do processo de debate legislativo para aprovação do PD92, que contou com relevante participação da sociedade civil organizada. Em seu texto final, o PD92 incorpora em grande medida as pautas da luta dos movimentos sociais urbanos, dentre elas o fortalecimento das políticas sociais e a centralidade da urbanização das favelas, com base no texto da Emenda Popular que levou à inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Assim, no capítulo dedicado à questão da habitação, é proposta uma política ampla, com ênfase na urbanização de favelas e regularização de loteamentos, e são instituídas as Áreas Especiais de Interesse Social.

A proposta de criação de AEIS está inserida na estratégia traçada pelo PD92 de mobilizar zonas e áreas como instrumentos do planejamento e da política urbana do município. Dentro da dinâmica de uso e ocupação do solo estabelecida, o território do município foi dividido em zonas com denominações e indicadores urbanísticos próprios. Por sua vez, essas zonas poderiam conter, no todo ou em parte, áreas de especial interesse urbanístico, ambiental, turístico, funcional ou social. Assim, as AEIS e demais Áreas de Especial Interesse poderiam ser aplicadas sobre diversos tipos de zonas, indicando interesses específicos de atuação do poder público municipal.

⁶ O PD92 foi aprovado no último ano da gestão de Marcelo Allencar (então filiado ao PDT). Dissidente do PDT, Allencar seria eleito Governador do Estado em 1995 pelo PSDB.

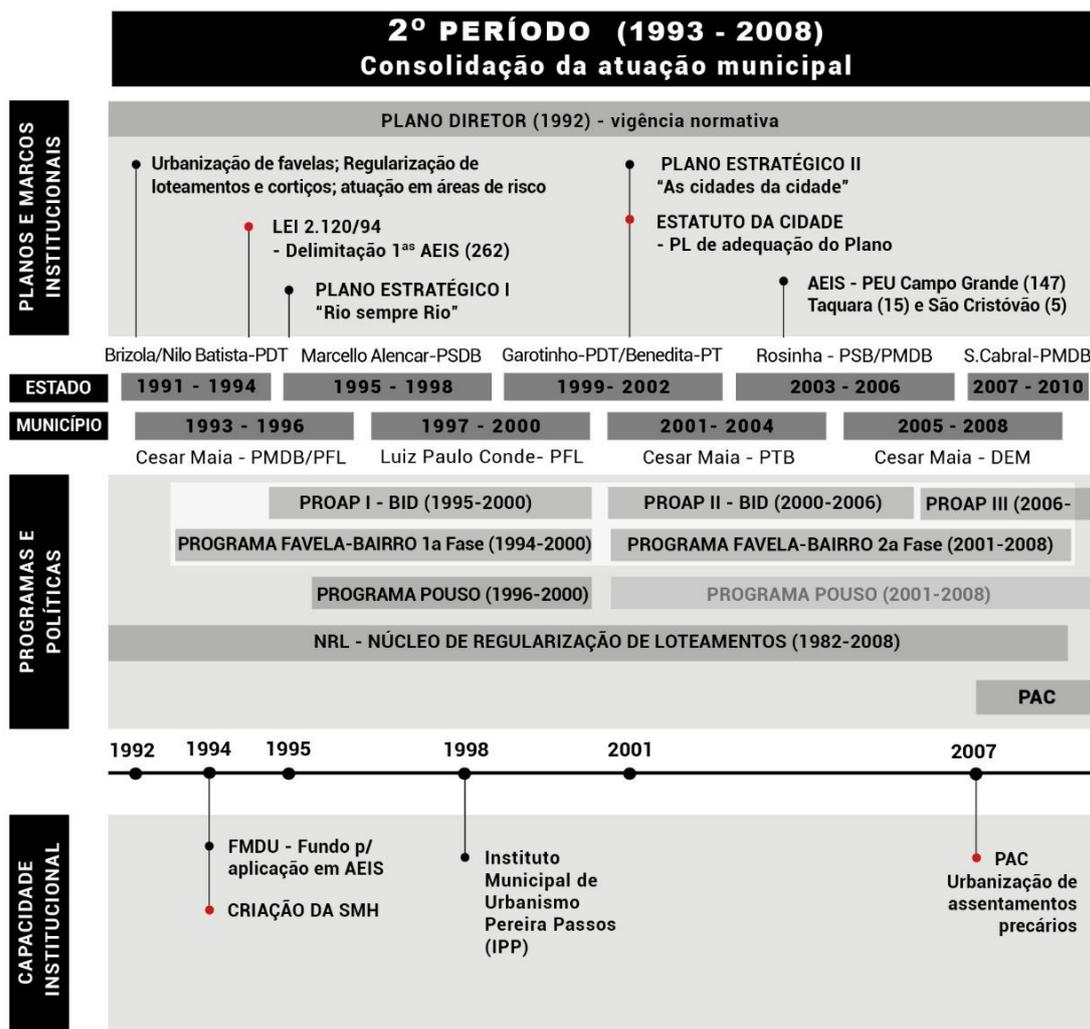


FIGURA 2: Linha do tempo do período que consiste na estruturação das políticas de urbanização de favelas (década de 1990 até o ciclo lulista). Fonte: elaboração das autoras.

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)

Cabe ressaltar que dentre suas características temos a previsão de participação popular na demarcação de AEIS através de audiências públicas com a população local, e a possibilidade de entidades associativas, em consórcio com o Município, solicitarem sua declaração. Além disso, é explícita a condição exclusiva de delimitação de AEIS por lei de iniciativa do poder executivo e sua prévia delimitação como condição para inserção em programas de urbanização, regularização fundiária ou produção habitacional. Por fim, as AEIS não poderiam ser demarcadas sobre áreas de risco, faixas marginais de proteção de águas, faixas de domínio de estradas, unidades de conservação ambiental e bens dominicais do Município.

É também a partir da promulgação do PD92 que as AEIS passam a poder ser delimitadas através dos Planos de Estruturação Urbana (PEU)⁷, instrumento que assume um importante papel no planejamento urbano local, passando a ter atribuições mais bem definidas do que era visto até então. O Plano Diretor uniformiza o tratamento dado pelos PEUs a todas as áreas, tornando-o obrigatório para toda a cidade, uma vez que deve atuar como instrumento regulatório, observando os objetivos, princípios e diretrizes definidos no PD92 para as diferentes regiões da cidade e ouvindo as comunidades diretamente envolvidas. No entanto, como aponta Villaça (1999), o PD92 apresentava uma enorme fragilidade, pois dependia de regulamentações posteriores para que as políticas previstas pudessem ser efetivadas, sendo este também o caso dos PEUs.

No âmbito da administração municipal, foi criada, em março de 1994, a Secretaria Extraordinária de Habitação que seria transformada, em dezembro do mesmo ano, em Secretaria Municipal de Habitação (SMH). O quadro técnico da nova secretaria foi composto principalmente por funcionários e técnicos da SMDS que trabalhavam no Projeto Mutirão (que é também incorporado pela SMH), por uma parte dos quadros da SMU que lidavam com loteamentos, por técnicos da Empresa Municipal de Urbanização (Rio-urbe)⁸ e de outros órgãos.

Com a criação da nova secretaria, a política habitacional foi estruturada em torno de 6 grandes programas atrelados a um conjunto de gerências a eles dedicados, dentre os quais destacam-se o Programa Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda e o Programa Favela Bairro⁹. O Programa de Regularização de Loteamentos herda a estrutura do NRL, então situado na PGM. Já para o Programa Favela Bairro, foi realizado um convênio com a sessão Rio de Janeiro do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ) para a realização de um concurso público para elaboração da metodologia de intervenção em favelas.

A partir do lançamento do programa Favela Bairro, a Prefeitura consegue atrair o interesse do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para financiar as suas ações. Esta articulação dá origem ao Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO I), que possibilitou a ampliação do escopo proposto e se tornaria fio condutor da implementação do programa a partir de então (tendo sido firmados ainda PROAP-RIO II e PROAP-RIO III). Uma das questões levantadas pelo BID, na época, como obstáculo ao financiamento era a irregularidade fundiária das áreas que seriam objeto de intervenção do Programa. Nesse sentido, a delimitação de AEIS foi fundamental para que a Prefeitura lograsse êxito, pois foi o emprego deste instrumento,

⁷ Os PEUs foram instituídos por meio do decreto que aprovou o Plano Urbanístico Básico, PUB-Rio (Decreto 1269/1977), tendo como objetivo detalhar diretrizes gerais de traçados viários, padrões de uso do solo e planos de massa; descentralizar o processo de planejamento e propor intervenções mais alinhadas às realidades de cada bairro. Teve como objeto bairros de classe média e média alta, no sentido de garantir a preservação ambiental e urbanística, não avançando na urbanização de favelas.

⁸ Criada em 1975 vinculada à Secretaria Municipal de Obras, a Rio-Urbe manteria diálogos com a recém-criada SMH, encarregando-se da licitação e da fiscalização de parte das suas obras, além de participar em parceria na execução de programas.

⁹ Além destes, compunham ainda os programas estruturantes da SMH: o Programa Regularização Fundiária e Titulação; o Programa Novas Alternativas; o Programa Morar Carioca; e o Programa Morar Sem Risco.

conjugado ao Programa, que levou o Banco a aceitar que as intervenções em favelas e loteamentos irregulares se dessem sem a necessidade de regularização fundiária prévia.

Para atuar na regularização urbanística das áreas sob intervenção do Favela Bairro foram criados, em 1996, os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs). Os POUSOs eram unidades administrativas, criadas no âmbito da SMH, que tinha como objetivo garantir as melhorias urbanísticas e a preservação dos equipamentos públicos nas favelas beneficiadas com o Favela Bairro por meio da presença contínua de equipes técnicas multidisciplinares em escritórios montados nas favelas (ALBUQUERQUE, 2008). Cabia também aos POUSOs promover o planejamento urbano integrado, com a população, através de mapeamentos locais, reconhecimento de logradouros, proposições de leis de uso e ocupação do solo, além da concessão do habite-se e do licenciamento de obras.

Embora tenha conseguido avançar na regulamentação urbanística de algumas AEIS, cumprindo papel fundamental na elaboração de materiais técnicos, os POUSOs acabaram perdendo espaço diante do enfraquecimento da agenda da regularização urbanística, que vai sendo progressivamente relegada ao segundo plano, atingindo os POUSOs com a falta de recursos e a fragilidade institucional (ALBUQUERQUE, 2008; MAGALHÃES, 2013). Além disso, a atuação dos POUSOs também foi comprometida pela presença cada vez mais ostensiva do tráfico de drogas varejista, que expandiu o controle sobre os territórios populares ao longo das décadas de 1990 e 2000.

Por tanto, na análise deste período evidencia-se que a regularização fundiária não compunha as ações prioritárias das políticas de urbanização de favelas, ficando restrita às políticas voltadas para a regularização de loteamentos. Este quadro passa por uma inflexão no período subsequente, com a emergência do protagonismo do governo federal como promotor da urbanização de favelas por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual a regularização fundiária é incluída como componente essencial das intervenções.

A partir dos importantes marcos na legislação urbanística do município neste período e do desenvolvimento da política habitacional, tem-se entre as décadas de 1990 e 2000 a demarcação de diversas AEIS por meio de leis municipais, em parte sobre áreas de loteamentos irregulares e outra parte sobre áreas de favelas. Em termos absolutos, foram aprovadas pela Câmara de Vereadores, neste segundo período de análise (especificamente entre 1992 e 2008), algumas dezenas de leis que demarcaram um total de 721 AEIS, 555 instituídas por meio de leis ordinárias e 166 por leis complementares relacionadas a PEUs. Neste mesmo período, identificou-se a publicação de apenas 16 decretos fixando regras de uso e ocupação do solo para AEIS. Observa-se, deste modo, uma enorme discrepância entre a institucionalização de uma área como AEIS e o avanço na adoção de medidas para a regularização urbanística desta, de modo a garantir sua efetividade.

• 3º Período (2009 – 2016): PAC e grandes eventos

O terceiro período da trajetória das Áreas de Especial Interesse Social no Rio de Janeiro se inicia em 2009 (e se estende até 2016) em uma conjuntura

política e econômica bastante singular, que implicou diretamente no papel da urbanização de favelas na agenda política municipal (ver Figura 3). O rumo desta política na cidade do Rio de Janeiro passa por uma importante inflexão com alinhamento político das três esferas federativas e o protagonismo do Governo Federal como agente financiador de grandes transformações no espaço urbano ao longo das gestões do ciclo lulista (SINGER, 2012). Com a eleição de Sérgio Cabral Filho para o governo do Estado ainda em 2007 – rompendo um longo ciclo de governos de oposição à esfera federal – e com a vitória de Eduardo Paes (ambos do PMDB, atual MDB) para a Prefeitura do Rio de Janeiro (onde permanecerá por duas gestões, até o fim deste período), há um novo arranjo de alianças que abre espaço para grandes investimentos na cidade, tendo em vista a realização dos megaeventos esportivos: as Olimpíadas de 2016 e a Copa do Mundo de 2014. A conjuntura singular de expressiva demanda por políticas habitacionais, realização dos grandes eventos e aliança entre as três esferas de poder implicou o investimento de um grande volume de recursos na cidade, através dos programas PAC e Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (JAENISCH, 2021, CARDOSO et al, 2018).

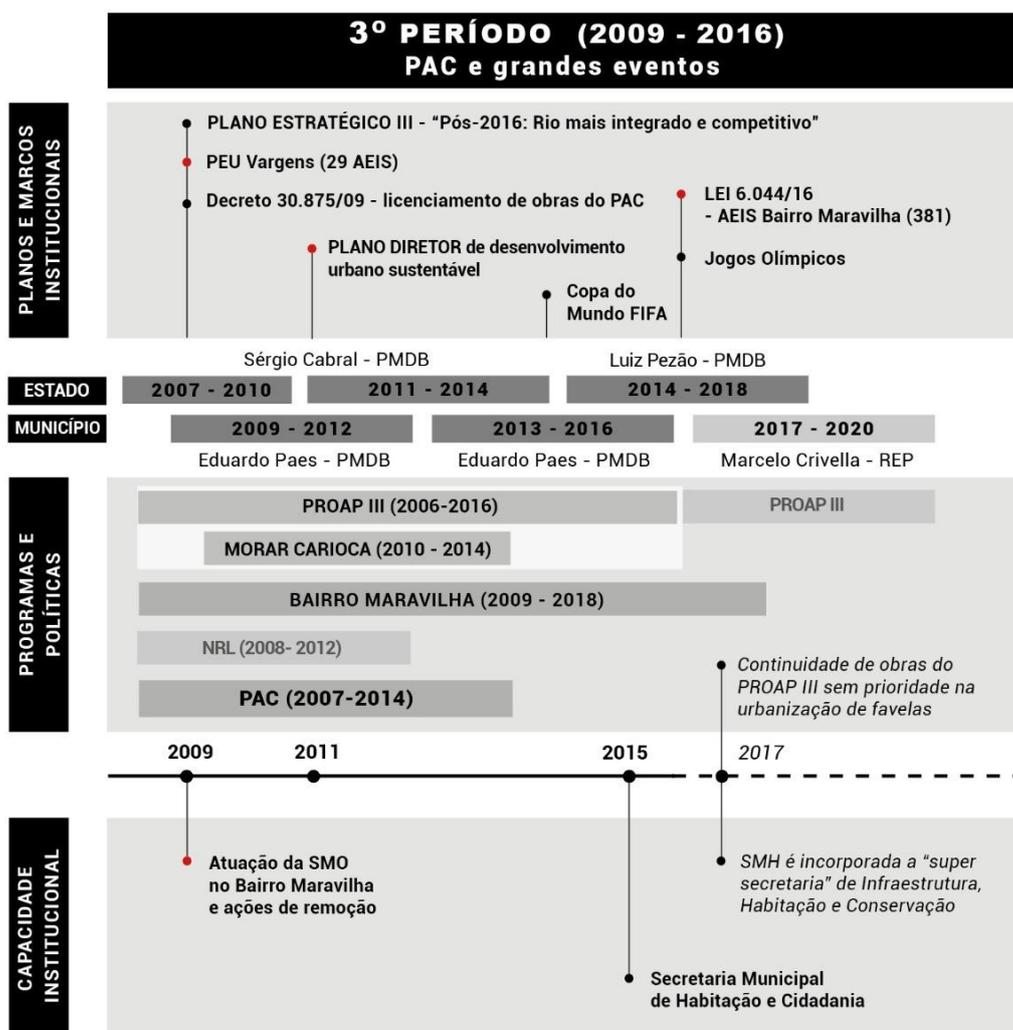


FIGURA 3: Linha do tempo do ciclo recente (PAC e ciclo lulista). Fonte: elaboração das autoras.

Para as favelas cariocas, esse foi um período de expansão e intensificação de conflitos. Apesar do reconhecimento das favelas como espaços legítimos de moradia, diante da luta permanente dos movimentos sociais e dos programas de urbanização mencionados nos ciclos anteriores, as remoções arbitrárias impostas pelo poder público tornaram-se mais frequentes, agravando a insegurança da posse nestas áreas. Soma-se a este quando ainda a prática da militarização nas favelas localizadas nas áreas mais valorizadas da cidade e no entorno de equipamentos voltados para os Jogos Olímpicos (formando o chamado o “cinturão olímpico”), presente por meio do programa de segurança pública lançado pelo governo do Estado em parceria com a Prefeitura, as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs). Nesse conjunto significativo de favelas, as UPPs promoveram a ocupação militar permanente. Como elaborado por Cavalcanti (2013, 2017), neste período a urbanização de favelas e o controle militar por meio da “pacificação” conformaram-se como duas partes da mesma agenda pública de promoção da “chegada do Estado” às favelas.

Paralelamente, no plano legislativo, o processo de aprovação do Plano Diretor, que visava cumprir o prazo de adequação estabelecido pelo Estatuto da Cidade, teve cerca de 10 anos (de 2002 a 2011) de uma longa e polêmica tramitação antes da sua aprovação e transformação em Lei Complementar (nº 111/2011). O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável de 2011 (PD2011) trouxe amplo tratamento às políticas habitacionais, alargando o escopo no que diz respeito às características legais das AEIS, sem interferir nas condições práticas de sua utilização, considerando o que já vinha sendo praticado. A “instituição de Áreas de Especial Interesse” consta no PD2011 como um dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo a serem implementados pela Política Urbana e a elas é conferida a condição de instrumento de planejamento, com a regulamentação do Plano de Urbanização da AEIS.

Neste novo Plano, as AEIS se desdobraram em 2 modalidades: AEIS ocupadas (AEIS 1),

caracterizada por: áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social para promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS;

e AEIS de vazios (AEIS 2),

caracterizada por: áreas com predominância de terrenos ou edificações vazios, subutilizados ou não utilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza para promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS e melhorar as condições habitacionais da população moradora, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

A despeito do reforço regulamentar conferido pelo PD2011 às AEIS, sobretudo com a previsão da aprovação de planos de urbanização respectivos, não se avançou no aperfeiçoamento para seu emprego. No processo de coleta de dados relativos a este terceiro período de análise, foram identificados apenas 15 decretos regulamentadores com normas de uso e ocupação de solo para

AEIS específicas¹⁰, que trazem conteúdo semelhante aos aprovados no período anterior: delimitam a AEIS e seus setores diferenciando espaços públicos e privados; apresentam diretrizes gerais de higiene, segurança e habitabilidade; estabelecem as áreas não passíveis de ocupação e regularização; fixam alguns indicadores urbanísticos de uso e gabarito; e viabilizam condições para licenciamento das edificações. Logo, os decretos de uso do solo continuam escassos dentro do universo de AEIS instituídas.

Neste terceiro período, as intervenções de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro estiveram vinculadas a três programas: Bairro Maravilha, Morar Carioca e PAC. Em relação ao Programa Bairro Maravilha, este foi instituído, em 2009, como programa da SMO, apresentando como objetivo central a requalificação de bairros periféricos através de intervenções físicas. Apesar de não trazer em sua apresentação qualquer referência à urbanização de favelas, o Bairro Maravilha atuou por algumas vezes em loteamentos irregulares e favelas que também vinham sendo contempladas por políticas tocadas pela SMH. Ressalta-se que tal sobreposição de ações nos territórios, promovidas pelas diferentes Secretarias, deu-se com expressiva ausência de diálogo na formulação e execução dos seus respectivos programas.

Após grande parte de suas intervenções previstas pelo Programa Bairro Maravilha terem sido realizadas ou, ao menos, planejadas, foi aprovada em janeiro de 2016 a Lei 6.044 que declarou como AEIS um grande conjunto de áreas objeto das intervenções pelo Programa, majoritariamente localizadas na região Oeste da cidade. Diversifica-se, assim, tanto os objetivos que levavam à criação das AEIS como os agentes promotores do instrumento, com a SMO mobilizando esse instrumento de forma articulada a seus programas.

Por sua vez, neste período o Morar Carioca destacou-se na agenda política local como grande programa de urbanização de favelas das gestões de Paes. Nomeado inicialmente como Programa de Integração de Assentamentos Precários, o Morar Carioca contava com recursos tanto do BID via PROAP quanto do governo federal via PAC, e apresentava a meta ambiciosa de urbanizar todas as favelas da cidade até 2020. Em seu desenho, o programa dava continuidade a práticas consolidadas nas experiências prévias em urbanização de favelas, inovava em articulações institucionais que almejaram avançar na formulação de metodologias e soluções projetuais para as intervenções, porém alinhava-se à nova conjuntura apresentando-se como um dos legados do “ciclo olímpico” para a cidade (CAVALCANTI, 2013; 2017).

Apesar da centralidade deste programa na agenda política local e da sua ampla repercussão, o Morar Carioca sofreu com o refreamento ainda na fase inicial e poucos contratos foram firmados, por efeito da transição na gestão municipal e a mudança de gestores da SMH. Diante disso, suas ações passaram a ocorrer de forma conjugada às intervenções realizadas no âmbito do PAC, distanciando-se do seu desenho original e tomando forma similar a uma marca (um *label*) da gestão municipal atribuída às intervenções em curso nas favelas da cidade (CARDOSO et al, 2018).

¹⁰ Além destes decretos, foram identificados ainda 2 decretos dedicados ao reconhecimento de logradouros em áreas identificadas como AEIS.

Por sua vez, as intervenções do PAC em favelas da cidade do Rio de Janeiro se deram tanto por iniciativa do Governo do Estado quanto da Prefeitura, esta última responsável por um número maior de intervenções. Ao analisarmos as áreas de intervenção do Programa e sua articulação com as demais políticas implementadas até então, destaca-se a existência de ciclos de reinvestimento em algumas favelas e áreas específicas da cidade, formando acúmulos de camadas de urbanização (JAENISCH, XIMENES, 2019). Neste sentido, cabe destacar que todas as favelas contempladas por contratos de urbanização via PAC haviam sido declaradas como AEIS por meio de atos prévios do Executivo municipal e, em sua grande maioria, já haviam recebido investimentos feitos por programas de urbanização anteriores, especialmente o Programa Favela Bairro (ver Figura 4).

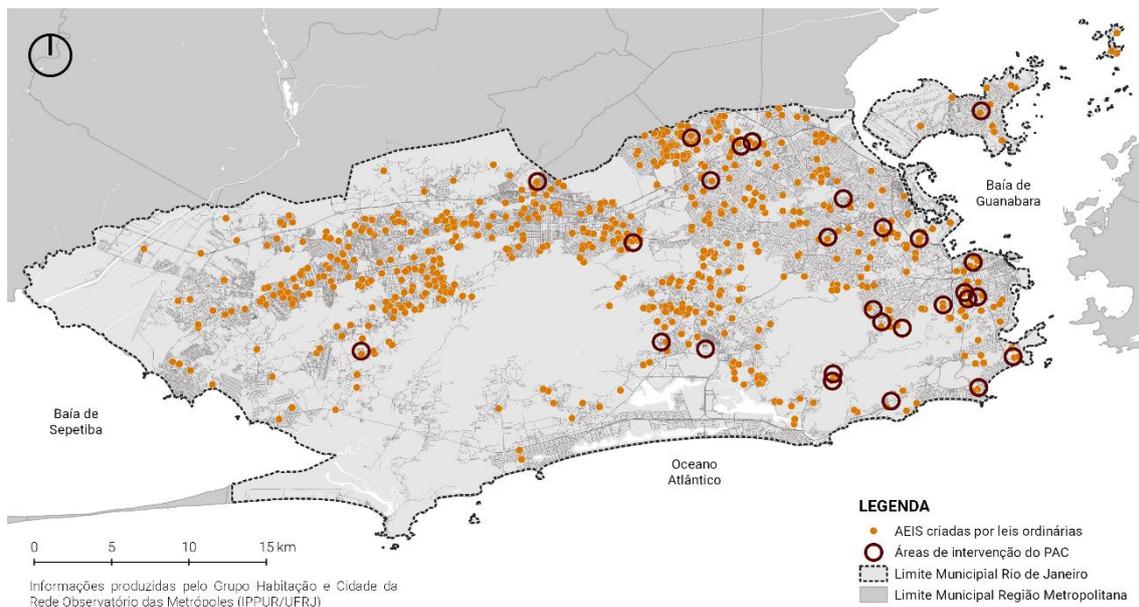


FIGURA 4: AEIS instituídas por leis ordinárias (1992-2020), com destaque para áreas de intervenções em favelas vinculadas ao PAC na cidade do Rio de Janeiro¹¹. Fonte: elaboração das autoras.

O grande número de intervenções realizadas via PAC na cidade do Rio de Janeiro colocou a necessidade de uma reorganização da estrutura administrativa da SMH dedicada à regularização fundiária, fazendo surgir a Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária (GRUF) que tinha as ações deste Programa como principal objeto de trabalho. O protagonismo do Governo Federal como agente financiador da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro por meio do PAC e a inclusão da regularização fundiária como componente essencial aos contratos firmados no âmbito deste Programa são, em grande parte, os propulsores deste relevante rearranjo institucional.

Além da adequação da estrutura administrativa local, a instituição prévia das áreas de intervenção do PAC como AEIS mostrou-se essencial. De modo geral, as AEIS demarcadas sobre estas áreas de intervenção tornaram-se norteadoras da abrangência dos contratos firmados entre Prefeitura e empresas privadas para o desenvolvimento das ações. Além disso, as intervenções

¹¹ Para este e os demais mapas, quando representado o universo das AEIS, não estão incluídas as AEIS declaradas por meio da Lei 6044 de 2016, referente ao Programa Bairro Maravilha. Esta opção se deve a um esforço de legibilidade dos mapas e às especificidades desta Lei.

realizadas por meio do PAC, ao terem em seu escopo a regularização urbanística e fundiária, tornavam essenciais o diálogo da SMH com as demais secretarias municipais (especialmente SMU e SMO) e órgão externos à municipalidade (como Cartórios de Registro de Imóveis e concessionárias de serviços públicos). Neste sentido, a instituição AEIS possibilitava a superação de barreiras e entraves, sendo ferramenta para o diálogo institucional.

Diante da delimitação prévia das AEIS, o andamento dos projetos e das obras levou por vezes a ajustes nos limites dessas áreas para incorporar terrenos necessários à execução de novas unidades habitacionais e ainda viabilizar a aplicação de recursos. Dentre as AEIS que tiveram ajustes vinculados às intervenções do PAC destaca-se o caso da AEIS aplicada à Colônia Juliano Moreira, tendo sido feita pela GRUF a redefinição de seus limites e a reposição de suas áreas (tratadas como setores) para a viabilidade da proposta elaborada e posteriormente executada.

Entretanto, apesar do papel essencial cumprido pelas AEIS na implementação do Programa, este instrumento não se mostrou suficiente para a garantia da segurança da posse, convivendo com amplos processos de remoções forçadas e reassentamentos periféricos. Apesar do grande número de famílias removidas em decorrência das intervenções via PAC (inseridas em um contexto mais amplo da intensa onda de remoções que marcou este período na cidade), a produção de novas moradias para reassentamento foi bastante limitada. Analisando dados disponíveis quanto um conjunto substancial de intervenções, identificou-se que a oferta de novas unidades habitacionais atendeu apenas a cerca de metade da demanda, pouco mais de 5 mil unidades habitacionais produzidas frente a 10 mil famílias removidas (CARDOSO et al, 2018).

Ao largo das diretrizes colocadas pelo Ministério das Cidades para as urbanizações de favelas por meio do PAC, parte das famílias removidas em decorrência destas intervenções sofreram com o deslocamento para outras localidades, sem houvesse possibilidade de permanência dentro dos limites das AEIS em que residiam até então. Outra parte significativa das famílias 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 (CARDOSO, LUFT, XIMENES, 2019). Para estas famílias, o local de moradia após as remoções foi condicionado à oferta de imóveis para locação no mercado imobiliário e à capacidade de pagamento deste custo mensal, mais uma vez não havendo intervenção do poder público para a garantia da permanência nas favelas que residiam até então, circunscritas pelas AEIS, ou no entorno próximo.

Este período se encerra em 2016, junto ao fim da segunda gestão de Eduardo Paes, quando tem início uma forte inflexão onde as políticas de urbanização de favelas são interrompidas à revelia da longa trajetória e da capacidade institucional adquirida. Este momento se dá alinhado à mudança de conjuntura política nacional, com encerramento do ciclo lulista e o enfraquecimento de políticas federais, dentre elas o PAC, que ao longo deste terceiro período havia garantido relevante suporte à política habitacional local.

No novo ciclo político que se inicia com a gestão municipal de Marcelo Crivella, então bispo licenciado da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) e

filiado ao PRB (Partido Republicano Brasileiro, atual Republicanos), a urbanização de favelas sai da agenda¹² e verifica-se apenas uma pequena quantidade de leis de AEIS aprovadas, sendo a maior parte dos projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo. Por sua vez, a parcela de leis de iniciativa do Poder Executivo que instituem novas AEIS na gestão de Crivella é decorrente de projetos de lei da gestão anterior.

O UNIVERSO DE AEIS E SUA ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

No item anterior, verificou-se que o precedente histórico das AEIS no Município do Rio de Janeiro foi a ZE-10 incluída no art. 4º do Regulamento de Zoneamento (Decreto 322/1976) através do Decreto 3103/1981. Trata-se da primeira experiência identificada de uso da técnica do zoneamento inclusivo para fins de elaboração de programas habitacionais para população de baixa renda. Porém, a AEIS, conforme é utilizada e aplicada atualmente no Município, tem seu marco legal no Plano Diretor de 1992¹³.

Como resultado da pesquisa realizada, foi possível levantar e sistematizar 1.284 áreas declaradas como AEIS no Município do Rio de Janeiro entre os anos de 1992 e 2020. Foram identificadas 36 AEIS com origem no legislativo, em um universo de 36 leis. Somam-se a elas as AEIS instituídas por projetos de lei provenientes do executivo municipal: 1052 áreas declaradas como AEIS por meio de 96 leis ordinárias e 196 AEIS instituídas por meio de 5 LCs. Conforme apresentado no Gráfico 1, a instituição de novas AEIS se dá, de forma mais ou menos expressiva, ao longo de todas as gestões municipais.

¹² Por determinação do Tribunal de Contas, a gestão de Crivella retomou obras vinculadas a contratos do Programa Bairro Maravilha firmados na gestão anterior e que estavam paralisadas, dando então seguimento, com menor notoriedade, a alguns destes contratos.

¹³ Como destacado anteriormente, a particularidade do uso da expressão “área” e não “zona” foi justificada no PD92 pela possibilidade de as zonas demarcadas conterem, no todo ou em parte, áreas de especial interesse (AEI) a elas sobrepostas.

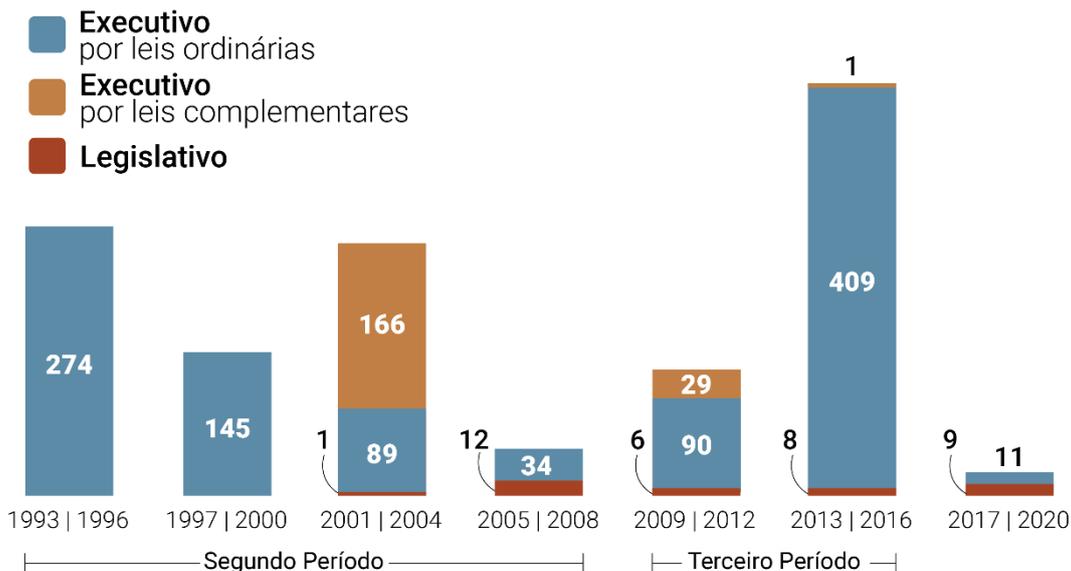


GRÁFICO 1: Áreas definidas como AEIS (1992-2020), organizadas por gestão municipal, e identificadas quanto à esfera de autoria e instrumento empregado. Fonte: elaboração das autoras.

A primeira lei a declarar AEIS na cidade do Rio de Janeiro foi a Lei 2.120 de 19 de janeiro de 1994, que instituiu como AEIS os 262 loteamentos irregulares inscritos no NRL, tendo como finalidade viabilizar a regularização fundiária e estabelecer os respectivos padrões especiais de urbanização (ver Figura 5). Esta lei é igualmente um marco do emprego da AEIS com o objetivo de garantir a regularização e a democratização do acesso à terra, efetivamente aplicado nos territórios já contemplados pela atuação do NRL na cidade.

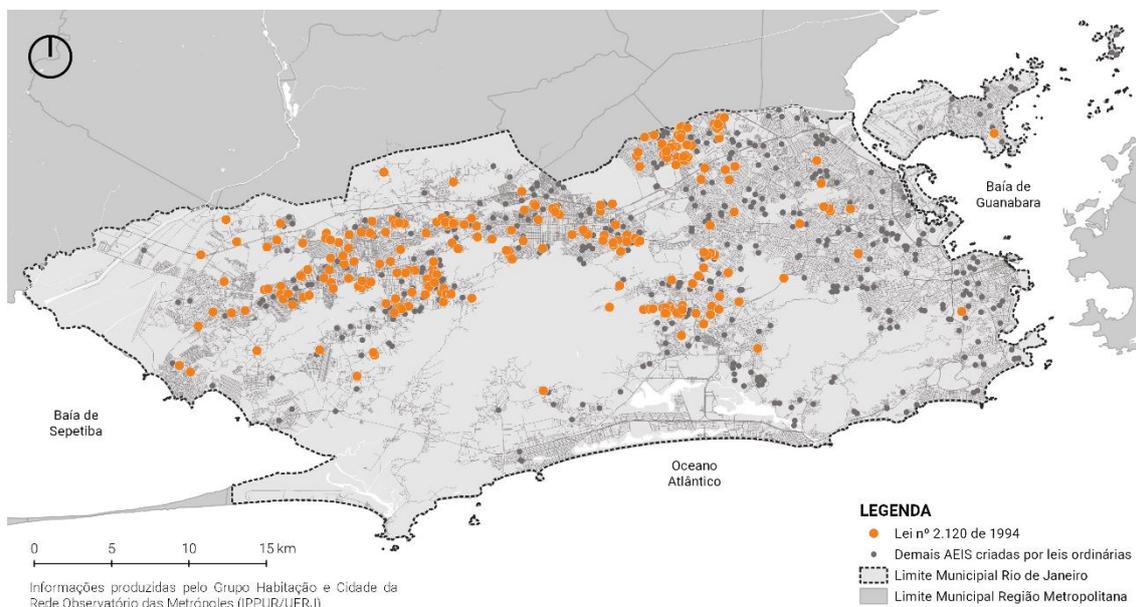


FIGURA 5: AEIS instituídas por meio da Lei n. 2.120 de 1994 na cidade do Rio de Janeiro. Fonte: elaboração das autoras.

Posteriormente a estes primeiros marcos na legislação urbanística do município, a demarcação de AEIS progride por meio de leis ordinárias que, em

sua maioria, declaram uma única área como de especial interesse social. Como apresentado no Gráfico 2, no universo de leis ordinárias analisadas (132 entre os anos de 1992 e 2020), 84 traziam em seu conteúdo uma única AEIS, 24 leis propunham a criação de 2 a 5 AEIS, e uma pequena parcela das leis dedicava-se à criação de um conjunto maior de AEIS. Ressalta-se que apenas em duas leis ordinárias o conjunto de AEIS propostas é superior a 50, são elas a Lei 2.120 e a Lei 6.044.

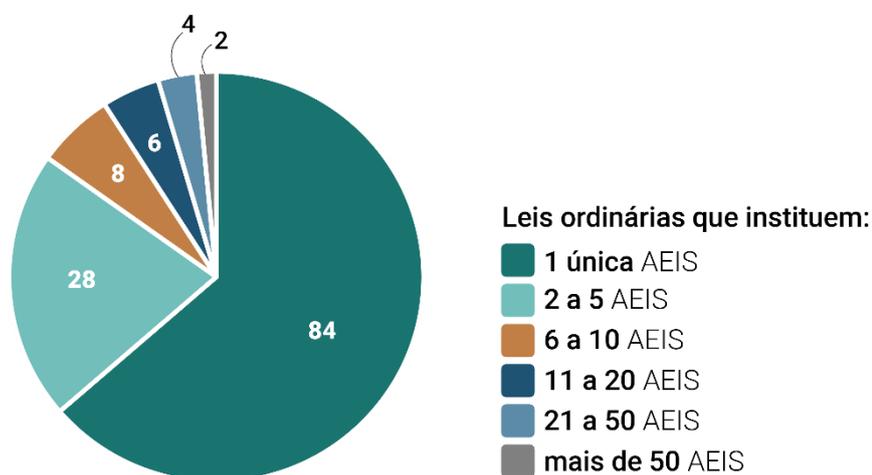


GRÁFICO 2: Leis ordinárias que instituem AEIS na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020) classificadas quanto ao número de áreas que declara como de especial interesse social. Fonte: elaboração das autoras.

As leis ordinárias que criam AEIS ao longo do período analisado normalmente utilizam o nome publicamente conhecido da localidade, caracterizadas como “favelas” ou “loteamentos”, seu endereço (nome de rua e número de porta) ou o número do Projeto Aprovado de Loteamento (PAL) atribuído oficialmente à gleba ou ao lote (estes casos são mais comuns para localidades caracterizadas como “loteamentos”); em alguns casos há a descrição dos limites estabelecidos. Em seguida, as leis mencionam que essas localidades serão regularizadas pelo Poder Executivo observando algumas diretrizes de urbanização.

Além das AEIS instituídas por leis ordinárias, em sua grande maioria envolvendo a atuação da SMH, ao longo da pesquisa foram identificadas AEIS aprovadas por leis complementares (LC). Ressalta-se que é atribuição exclusiva da Lei Orgânica Municipal estabelecer expressamente quais conteúdos devem ser objeto de regulamentação por lei complementar (em seu artigo 70), cabendo à lei ordinária a regulamentação dos conteúdos não previstos como objeto de lei complementar. Ao analisar a Lei Orgânica se observa que a delimitação e regulamentação de AEIS não se enquadra nessas previsões, concluindo-se, deste modo, que sua institucionalização se daria por leis ordinárias.

Entretanto, ao analisar as bases de dados disponibilizadas publicamente pela Prefeitura verificamos que algumas AEIS têm origem em LC; são iniciativas relacionadas à SMU, que regulamentam, em sua maioria, os Planos de Estruturação Urbana (PEUs). Foram identificadas as seguintes Leis Complementares que delimitam AEIS: a LC 70/2004 referente ao PEU Taquara, LC 72/2004 ao PEU Campo Grande e LC 73/2004 ao PEU São Cristóvão

(posteriormente alterado pela LC 137/2014); e em 2009 temos a LC 104 referente ao PEU das dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá, Vargens (que ficaria popularmente conhecido como PEU das Vargens) (ver Figura 6). Além deste conjunto, tem-se ainda a LC 74/2005 que declara como AEIS a comunidade Vila Autódromo.

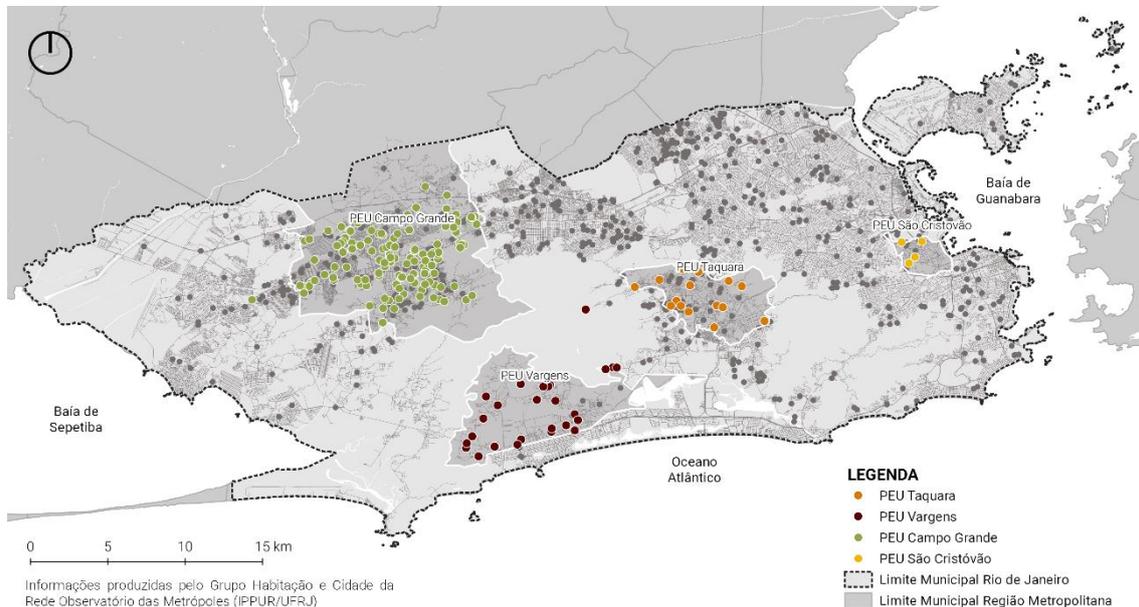


FIGURA 6: AEIS instituídas por meio de Leis Complementares referentes a Planos de Estruturação Urbana na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020), com destaque para as áreas de abrangência das respectivas Leis. Fonte: elaboração das autoras.

No âmbito das AEIS criadas por meio de leis complementares, a maior parte recebe uma denominação inédita, que não coincide com as AEIS já instituídas por leis ordinárias. Apenas a Lei Complementar 72/2004, que cria o PEU Campo Grande, faz alusão a AEIS já existentes. Em seu texto, esta LC indica que às AEIS por ela instituídas acrescentam-se aquelas já existentes na área do respectivo PEU criadas por meio da lei ordinária 2.120 de 1994. No entanto, não há menção a outras leis ordinárias que tenham instituído AEIS, inclusive aquelas cuja denominação coincide com algumas presentes nesta mesma lei complementar.

As leis complementares que instituem AEIS não trazem em seu texto regras de uso e ocupação do solo específicas para as áreas demarcadas como AEIS. Apenas apontam que, entre outros aspectos: a regulamentação delas será objeto de legislação específica; para as áreas urbanizáveis serão aprovados projetos de alinhamento e projetos de loteamento; deverão ser observados gabaritos e quadros de usos; serão estabelecidas recomendações para cada local pelos órgãos competentes; devem ser garantidas condições satisfatórias para infraestruturas básicas; deverá ser implantado sistema de fiscalização; será elaborado cadastro de lotes e edificações para regularização fundiária e; será promovida sua inserção no cadastro imobiliário do Município.

Dentro deste conjunto de AEIS, cabe destacar o caso emblemático da comunidade Vila Autódromo, localizada próxima ao “Autódromo” no bairro da Barra da Tijuca, área de expansão do mercado imobiliário carioca nas últimas décadas. A Vila Autódromo tem sua origem ainda na década de 1960, formada

por pescadores, às margens da Lagoa de Jacarepaguá. Sua história é marcada pela ameaça constante de remoções atreladas à alegação de dano ambiental e estético (especialmente por parte do governo municipal), entretanto a mobilização popular pela permanência de seus moradores logrou vitórias como o acesso a infraestrutura e a outorga de títulos de concessão real de uso da terra pelo Governo do Estado ao longo da década de 1990. Apesar da intensa luta travada, inclusive com a apresentação de um plano urbanístico popular alternativo à remoção, a Vila Autódromo sofreu com uma remoção violenta em 2014 (FAULHABER; AZEVEDO, 2015).

De acordo com o amplo marco institucional que ficou conhecido como “Decretão” (Decreto 3146/1981), a área correspondente à Vila Autódromo foi inicialmente “destinada a atividades de lazer e a diversões de natureza turística” (Capítulo III), uma vez que era contígua ao Autódromo de Jacarepaguá, existente antes mesmo da elaboração do plano-piloto para aquela região (realizado por Lúcio Costa em 1969) e mantido por este, uma vez que as atividades turísticas, recreativas e de lazer sempre estiverem dentre as principais diretrizes de ocupação do solo nos planos de desenvolvimento urbano para esta região da cidade.

A Lei Complementar 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 a permissão do uso residencial, comercial e de serviços, hoteleiro e para equipamentos esportivos. Define ainda no Art. 2º que os “equipamentos esportivos necessários à realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e Jogos Olímpicos não estão sujeitos a limitação”, podendo ultrapassar inclusive o Índice de Aproveitamento estabelecidos. Nesta LC, a Vila Autódromo é declarada como Área de Especial Interesse Social (Art.9º) e, ao mesmo tempo, fica determinada a retirada pelo poder executivo das construções situadas nas margens da Lagoa de Jacarepaguá e ao longo do alinhamento da avenida, alegando a “recuperação ambiental da área” (Art.10º). Ou seja, a única política prevista na LC para a comunidade da Vila Autódromo é a sua remoção parcial. 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.

Cabe destacar que a comunidade da Vila Autódromo estava inserida ainda na área de abrangência do PEU Vargens (aprovado em 2009, ano de anúncio da realização dos Jogos Olímpicos na cidade). Este PEU demarca outras 29 AEIS e apenas identifica a “área ocupada pela Vila Autódromo” como parte integrante do território no mapa de zoneamento. Apesar de estar dentro da área deste PEU, a comunidade não aparece na lista de áreas definidas como AEIS.

Além do uso de dois tipos de processos legislativos para instituição das AEIS – ordinário e complementar -, outra peculiaridade identificada pela pesquisa quanto às AEIS no Rio de Janeiro está no fato de existirem AEIS instituídas a partir de projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal (ver Figura 7). Como as normas de planejamento e ordenamento territorial costumam ser de iniciativa privativa do Poder Executivo nos Municípios brasileiros, chamou atenção essa característica, o que levou a uma análise mais detalhada desse processo.

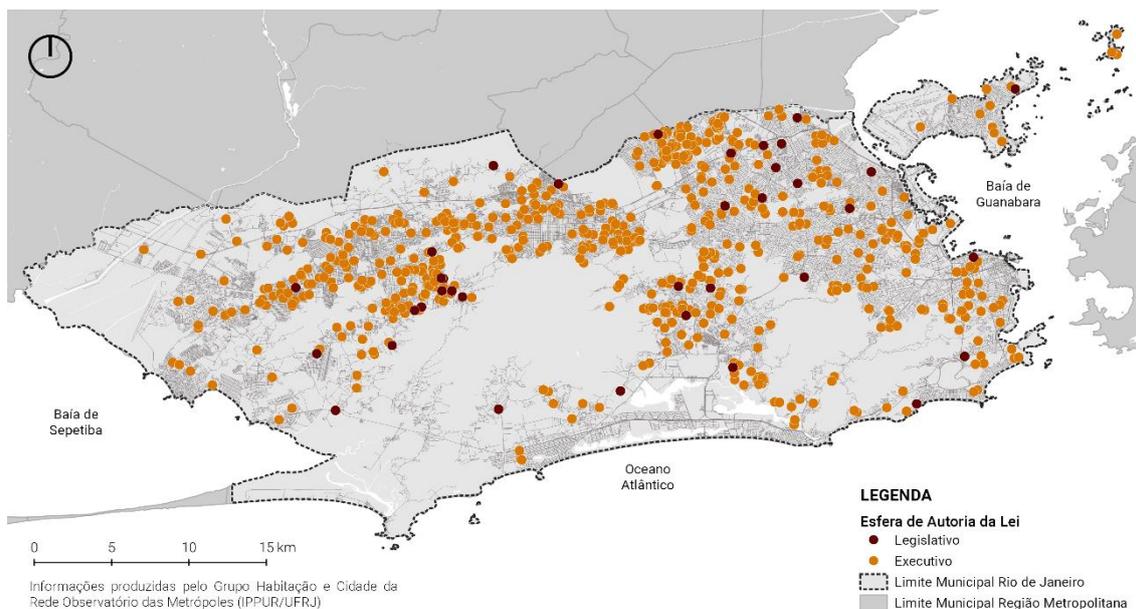


FIGURA 7: AEIS instituídas na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020), classificadas quanto à origem no poder legislativo ou executivo municipal. Fonte: elaboração das autoras.

A primeira AEIS definida por iniciativa do poder legislativo identificada na pesquisa foi relativa a um terreno onde estava situada a comunidade Chácara do Tanque, na região Oeste da cidade, cujo fundamento apontado foi a desapropriação da área. A criação desta AEIS se deu por meio da Lei 3204/2001, de autoria do vereador Ivan Moreira, filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), e que exerceu consecutivos mandatos como vereador na cidade, tendo sido Presidente da Câmara Municipal. O projeto de lei referente a esta AEIS (n. 1207) foi apresentado em outubro de 1999 e, em novembro do mesmo ano, o então Prefeito Luiz Paulo Conde vetou integralmente o projeto de lei sob o fundamento de que desapropriações por interesse social são de competência privativa do chefe do poder executivo. No entanto, em 2001 o veto foi derrubado pela Câmara e a lei promulgada. Um segundo caso de AEIS foi identificado na Lei 3993/2005, de autoria da vereadora Rosa Fernandes (filiada ao Partido Social Cristão – PSC). Esta declarou como AEIS, para fins de desapropriação, revitalização e utilização comunitária um imóvel de um antigo colégio prevendo sua destinação para a implantação de atividades socioculturais. Para as demais AEIS de autoria no legislativo municipal, todas posteriores a 2008, a justificativa de criação foi a inclusão em programas de regularização fundiária.

A referida lei 3993/2005, assim como a lei 5533/2012 que instituiu uma AEIS na Ilha do Governador e que foi de autoria da vereadora Tânia Bastos (Republicanos), foram os únicos casos em que se identificou que a derrubada do veto do Poder Executivo pela Câmara de Vereadores foi objeto de representações de inconstitucionalidade de iniciativa da Prefeitura, sob o argumento de desrespeito à competência privativa do executivo. No entanto, ambas as ações foram extintas, sem haver sequer julgamento de mérito por parte do judiciário, entendendo este que a medida judicial utilizada não se enquadrava nos requisitos legais.

Por fim, outra forma bastante distinta de implementação do instrumento das AEIS se deu atrelada ao Programa Bairro Maravilha, quando foi declarado como AEIS, em 2016, um conjunto de 381 áreas. Estas áreas têm seus

perímetros circunscritos estritamente às caixas viárias dos logradouros que receberam ou receberiam intervenções. Acompanhando a diretriz locacional das intervenções do Programa, as áreas definidas como AEIS por meio da lei ordinária 6.044 de 2016 distribuem-se na região Oeste da cidade (ver Figura 8). Esta lei intensifica, portanto, a concentração de localidades declaradas como AEIS nesta porção do Município, onde predominam também os loteamentos populares já presentes na lei 2.120 de 1994 e as áreas declaradas como AEIS via PEU de Campo Grande em 2004.

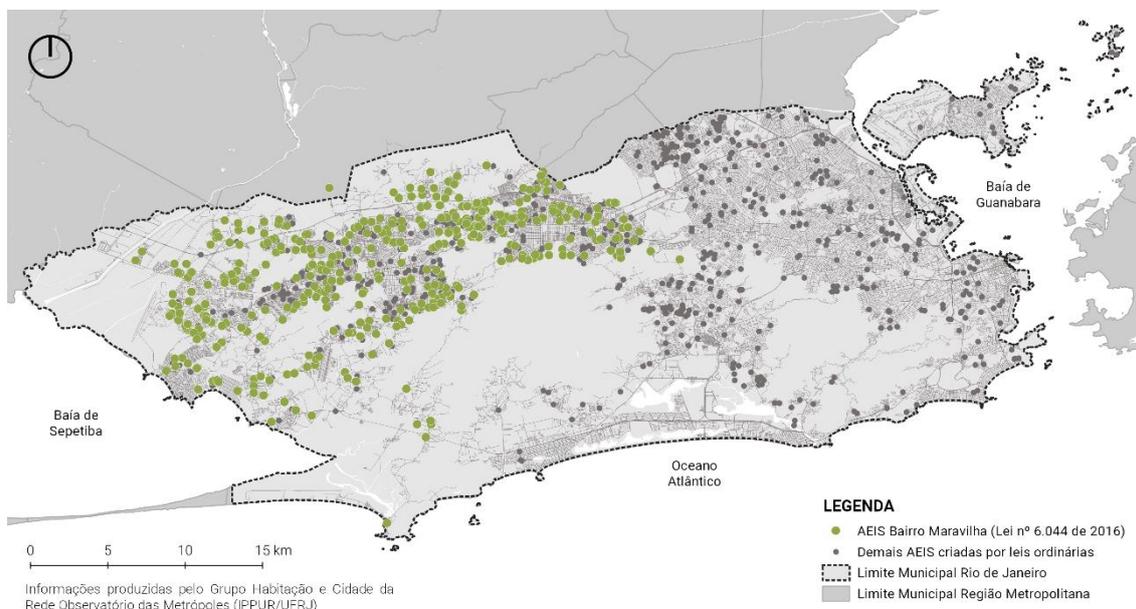


FIGURA 8: AEIS instituídas por meio da Lei n. 6.044 de 2016 na cidade do Rio de Janeiro.
Fonte: elaboração das autoras.

Quanto aos avanços na regulamentação (como explicitado na Figura 9), para a ampla maioria das leis analisadas não foram identificados regulamentos específicos, estabelecendo padrões de uso, ocupação e parcelamento do solo para fins de regularização urbanística e edilícia das áreas por elas declaradas como AEIS.

No entanto, destacam-se dois importantes marcos no ano 2009. O primeiro deles (Decreto 30875 de julho de 2009) trata de procedimentos para licenciamento de obras de edificações do PAC nas favelas do Complexo do Alemão, Morro do Adeus, Complexo de Manguinhos, Pavão, Pavãozinho e Cantagalo. Este decreto prevê que as edificações promovidas pelo PAC poderiam ser licenciadas junto à SMU e, assim como os demais decretos de uso e ocupação do solo em AEIS, estabelece algumas diretrizes e indicadores urbanísticos mínimos a serem observados para o licenciamento.

Já em agosto do mesmo ano, as normas de uso e ocupação do solo em AEIS acabam tomando um alcance ampliado com o Decreto 30985, que trata da construção de edificações nas comunidades declaradas como AEIS. O decreto é endereçado às AEIS de forma ampla, exceto aquelas que já possuísem ou que viessem a ter legislação específica de uso e ocupação do solo. Segundo este ato, as edificações devem prever condições suficientes de segurança, higiene e habitabilidade; as unidades residenciais devem conter no mínimo, um compartimento habitável, um banheiro com instalação sanitária e uma cozinha;

todos os compartimentos habitáveis devem ser ventilados e iluminados através de vão para o espaço externo. Além disso, o decreto veta a existência de usos potencialmente poluidores; dispensa exigências mínimas de áreas livres, afastamentos, prismas e vagas de estacionamento; limita a dois pavimentos a altura máxima de todas as edificações e proíbe a construção de novas edificações, exceto as de iniciativa do poder público.

Desta forma, a partir de então, a despeito da grande heterogeneidade entre as localidades definidas como AEIS no Município, para a ampla maioria passam a vigorar diretrizes gerais e restritivas. Subverte-se, portanto, a prerrogativa do zoneamento inclusivo, que preza pela produção de marcos normativos que derivam das formas de moradia popular pré-existentes, reconhecendo sua legitimidade e em compromisso com o direito à moradia digna. Além disso, não há qualquer indicação de compromisso do poder público com a garantia de acesso da população moradora dessas áreas a políticas públicas de melhorias habitacionais, urbanização de favelas ou provisão habitacional, políticas estas extremamente necessárias para tornar viável o cumprimento de tais diretrizes.

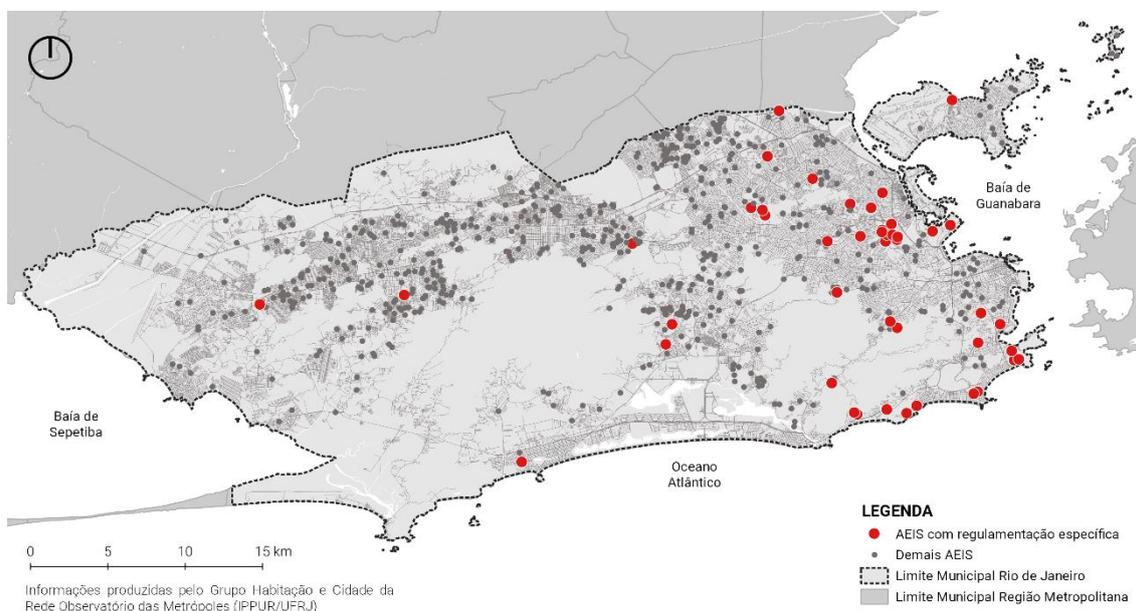


FIGURA 9: AEIS instituídas na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020), classificadas quanto à existência de regulamentação específica de uso e ocupação do solo. Fonte: elaboração das autoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da experiência da cidade do Rio de Janeiro em relação ao emprego de AEIS, pode-se afirmar que, de forma ampla, ela é colocada como condição necessária para a intervenção do poder público em territórios populares e para a realização de investimentos para urbanização e regularização urbanística e fundiária. No entanto, seu emprego apresentou diferentes atributos e finalidades ao longo do período analisado. Por vezes, percebeu-se que o emprego deste instrumento se deu de forma distinta – e em alguns casos contraditória – em relação aos objetivos que traçados em sua origem: a democratização do acesso à terra urbanizada e a garantia de moradia digna.

Ao longo da consolidação do desenho institucional das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, a AEIS mostrou-se instrumento essencial, desde as formulações do Programa Favela Bairro até o avanço na regularização urbanística e fundiária no âmbito das intervenções vinculadas ao PAC. Apesar do relevante papel cumprido pelo instrumento, com destaque para seu emprego como viabilizador do financiamento do Programa Favela Bairro junto ao BID, torna-se visível uma relevante inconsistência: seu emprego limitou-se à condição de contrapartida para o acesso aos volumosos recursos internacionais ofertados para obras de urbanização, ficando a regularização fundiária plena (ROLNIK, 2007) em segundo plano e, na maioria dos casos, não realizada. Essa prática pode ter influenciado o emprego das AEIS em outros contextos e programas apenas como meio para formalizar contratos e obras, em detrimento da regulamentação de uso e ocupação do solo e do reforço à segurança da posse.

Na regularização fundiária de loteamentos e de favelas (de forma mais consistente no terceiro período analisado), a prévia declaração das áreas como AEIS permitiu a elaboração e a aprovação de parcelamentos do solo que reconheceram as ocupações e os usos existentes. Elas foram, ainda, essenciais para os trâmites com órgãos externos à administração municipal, especialmente os Cartórios de Registros de Imóveis, uma vez que a pesquisa fundiária cartorial é uma das etapas cruciais para o desenvolvimento da regularização fundiária de favelas e estas são atualmente realizadas de forma gratuita para as áreas declaradas como AEIS, assim como o posterior registro do título de propriedade pelos moradores.

Destaca-se a importância da implementação das AEIS para o desenvolvimento e efetividade do PAC. Apesar dos revezes constatados na execução do programa a nível local – especialmente o grande número de remoções com deslocamentos forçados para áreas periféricas – ele permitiu a ampliação da escala das intervenções, beneficiando um conjunto significativo de favelas e trouxe a regularização fundiária como componente essencial à urbanização de favelas, reiterando um dos pressupostos originais das AEIS e fomentando que a gestão local desenvolvesse estruturas institucionais e normativas para esse fim.

As AEIS foram, em situações menos frequentes, empregadas para regularização urbanística e edilícia, inclusive com regularização de vias no caso das AEIS atreladas ao Programa Bairro Maravilha, revelando a diversidade de objetivos almejados na criação de AEIS e de agentes que operam com esse instrumento. Ao longo da pesquisa foram identificados casos menos habituais de AEIS, como aquelas aprovadas por iniciativa do poder legislativo e aquelas delimitadas por meio de leis complementares (como os PEUs) – o que não havia sido previsto como forma de definição de AEIS pela Lei Orgânica do Município.

Dentre as limitações da utilização do instrumento na cidade do Rio de Janeiro, chama atenção a ausência da demarcação de AEIS 2, assim definidas pelo Plano Diretor de 2011, caracterizada por delimitar terrenos vazios, não utilizados ou subutilizados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos. O acúmulo adquirido com as experiências de aplicação do instrumento nas grandes cidades brasileiras ao longo das últimas décadas torna explícito o potencial da implementação das AEIS de vazios para a promoção de habitação popular em áreas dotadas de infraestrutura e serviços.

Esta forma de aplicação do instrumento permite a ampliação do acesso à terra e à cidade, indo de encontro ao uso especulativo da terra em detrimento do bem comum. Frente à capacidade institucional consolidada e à urgência imposta pela enorme demanda por moradia adequada na cidade do Rio de Janeiro, é alarmante o pouco avanço neste emprego do instrumento.

Por fim, dentre os diferentes papéis assumidos pelas AEIS nos períodos analisados, a garantia da segurança da posse no desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas não alcançou expressivo relevo. Como evidenciado no “ciclo olímpico”, as remoções forçadas não foram contidas pelo arcabouço normativo constituído. Entretanto, ressalta-se que este permanece como importante instrumento de luta dos movimentos sociais urbanos, de mobilizações contra as remoções forçadas e pelos direitos de moradores de favelas e ocupações. Apesar de não compor o escopo da pesquisa apresentada neste texto, é relevante o destaque à dimensão da disputa em torno do emprego deste instrumento por agentes sociais externos à gestão pública no sentido da garantia do direito à moradia.

Dando seguimento ao esforço de periodização e análise da trajetória de aplicação do instrumento, cabe pontuar que a pesquisa e seus produtos têm sua conclusão em uma conjuntura particular de agudização de crises sociais – agravadas em decorrência dos efeitos da Pandemia de COVID-19 – na qual está em curso o processo de revisão do Plano Diretor vigente. As discussões em torno desta revisão iniciaram-se ainda nos últimos anos de gestão de Crivella e intensificaram-se na terceira gestão municipal de Eduardo Paes (eleito Prefeito em 2020), a despeito das restrições à participação popular decorrentes das medidas de proteção necessárias contra a pandemia. Apesar do relevante papel cumprido pelas AEIS desde o PD92 e seu largo emprego pelo executivo municipal, o diagnóstico elaborado ainda na gestão de Crivella para subsidiar o processo de revisão não trata deste instrumento.

Já na proposta apresentada pela gestão de Paes, ganha espaço um debate em relação à correspondência das AEIS, como existentes na legislação em vigor, à formulação da ZEIS como apresentada no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001) e enquanto instrumento de planejamento. Retomando a operação dos conceitos de “áreas” e “zonas”, presentes desde o PD92, parte dos gestores públicos empenhados na revisão do PD2011 compreende haver restrições ao emprego da AEIS como instrumento de planejamento, uma vez que ela teria seu uso atrelado à previsão de intervenções em áreas irregulares. Propõe-se, então, a coexistência no novo Plano das duas figuras normativas, permanecendo as AEIS e incluindo-se um novo tipo de zona, denominada como Zona Especial de Interesse Social.

Com o debate ainda em curso, não é possível ter o distanciamento necessário para a reflexão crítica sobre este processo, entretanto, fica evidente a relevância de esforços analíticos sobre a trajetória de utilização das AEIS no contexto local. Dada a premência de políticas habitacionais consistentes, é essencial compreender como este instrumento se insere nos arranjos institucionais, quais suas potencialidades, limitações e contradições, evitando essencializações e lançando luz sobre caminhos futuros.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Tania de Castro. *Posto de orientação Urbanística e Social – POUISO: A consolidação de novos bairros*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2008.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As Políticas Públicas nas Favelas do Rio de Janeiro. In A. Zaluar e M. Alvito (orgs.), *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1998.

CAVALCANTI, Mariana. 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, 2013, p. 191-228.

CAVALCANTI, Mariana. 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.

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

CARDOSO, A. L.; LUFT, R., XIMENES, L. A. *Dicionário de Favelas Marielle Franco – Aluguel Social*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2019 (Verbetes).

COMPANS, Rose. *A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro*. *Revista Rio de Janeiro*, n. 9, jan./abr. 2003, p. 41-53.

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

JAENISCH, Samuel. T.; XIMENES, Luciana. A. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização: vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. *XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, Natal: 2019.

JAENISCH, S. T.. Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas. *XX Congresso Brasileiro de Sociologia*, Belém: 2021.

MAGALHAES, Alex Ferreira. *O Direito das Favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

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.

ROLNIK, R. et al. (Org.). Regularização Fundiária Plena: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades. 2007.

SINGER, A. Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

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