



**PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO  
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO—SMH**

**FUNDAÇÃO CENTRO  
DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS  
BENTO RUBIÃO**

**Etapa 2**

**Diagnóstico do Setor Habitacional**

**PRODUTO II**

**Leitura Técnica**

**PLANO MUNICIPAL DE  
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL  
PMHIS**



**PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - SMH**

**SECRETÁRIO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO  
Pierre Batista**

**SUBSECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E OBRAS  
João Luiz Reis**

**COORDENAÇÃO**

Antonio Augusto Veríssimo – Arquiteto e Urbanista  
Coordenador de Planejamento e Projetos

Micaela Costa  
Assessora de Gabinete

**GRUPO DE TRABALHO - Equipe técnica da SMH**

Luis Fernando Valverde Salandía – Arquiteto e Urbanista  
Silvia Carvalho Barboza – Arquiteta e Urbanista  
Adriana Larangeira – arquiteta urbanista  
Isabel Tostes - Arquiteta e Urbanista  
Lais Coelho - Arquiteta e Urbanista

**IPP - INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA  
PASSOS – Equipe Técnica**



**FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DE DIREITOS  
HUMANOS BENTO RUBIÃO - FBR**

**COORDENAÇÃO GERAL**  
**Ricardo de Gouvêa Corrêa - Arquiteto e Urbanista**

**CONSULTOR METODOLÓGICO**  
**Nabil Bonduki - Arquiteto e Urbanista**

**CONSULTOR DE CONTEÚDO**  
**Fabricio Leal de Oliveira - Arquiteto e Urbanista**  
**Renato Tupinambá de Abreu - Arquiteto e Urbanista**  
**Daniel Yulhaz - Arquiteto e Urbanista**  
**Rosane Biasotto - Arquiteta e Urbanista**

**ASSESSOR DE COORDENAÇÃO GERAL**  
**Rubem Corveto - Engenheiro**  
**Tainá Reis de Paula - Arquiteta e Urbanista**

**EQUIPE TÉCNICA**

**COORDENAÇÃO SOCIAL**  
Valério da Silva - Assistente Social

**ASSISTENTES TÉCNICOS**  
Sandra Kokudai - Arquiteta e Urbanista  
Priscila Soares da Silva - Arquiteta e Urbanista



**APOIO ADMINISTRATIVO**

Manuel Gomes Alves - Diretor Administrativo e Financeiro  
Esmeralda Gouveia de Oliveira – Secretária

**ARTICULADOR SOCIAL**

Marcelo Augusto de Souza Silva



## ÍNDICE

<b>As favelas e suas características</b>	<b>9</b>
<b>Identificação e classificação dos loteamentos irregulares e clandestinos e das suas características principais, em seu aspecto urbano- fundiário</b>	<b>32</b>
<b>A produção de conjuntos habitacionais no contexto urbano do rio de janeiro</b>	<b>55</b>
<b>Identificação das áreas de risco iminentes</b>	<b>86</b>
<b>Instrumentos legais para oferta de moradia bem localizada</b>	<b>125</b>
<b>As experiências do passado recente (programas e projetos)</b>	<b>143</b>
<b>Domicílios e o censo demográfico 2010</b>	<b>191</b>
<b>Déficit habitacional na cidade do rio de Janeiro</b>	<b>211</b>





## AS FAVELAS E SUAS CARACTERÍSTICAS

Fernando Cavallieri, Adriana Vial - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro  
Luis Fernando Salandia Valverde – SMH/PCRJ

### INTRODUÇÃO

As informações sobre favelas contidas no presente relatório resultam de estimativas feitas pelo Instituto Pereira Passos (IPP), a partir da compatibilização dos dados apurados pelo Censo Demográfico 2010 para “aglomerados subnormais” com os limites definidos para os mesmos nas bases cartográficas da Prefeitura. Como o IBGE considera o número mínimo de 51 domicílios para constituir um aglomerado subnormal, algumas poucas favelas identificadas pelo IPP não constam da base do IBGE. Desta forma, foi necessária ainda uma complementação de informações, gerando um acréscimo de 4% sobre a população favelada calculada pelo Censo.

O Rio de Janeiro é a cidade brasileira com maior população residente em favelas: 1.443.773 pessoas, correspondendo a 23% da população carioca. Contudo, a distribuição espacial não é homogênea no território municipal, como evidencia a Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - População de favelas por Áreas de Planejamento - Município do Rio de Janeiro -2010

Área de Planejamento	Município (A)	Favela (B)	(B)/(A)
Total	6.320.446	1.443.773	23%
AP 1 – Central	297.976	103.296	35%
AP 2 – Zona Sul/ Grande Tijuca	1.009.170	174.149	17%
AP 3 – Zona Norte	2.399.159	654.755	27%
AP 4 – Barra/Jacarepaguá	909.368	236.834	26%
AP 5 – Zona Oeste	1.704.773	274.739	16%

Fonte: IBGE.Censo Demográfico 2010; Instituto Pereira Passos

Nota-se que as proporções variam significativamente entre as regiões da cidade, com amplo predomínio da AP 1. Nela se localizam bairros como Rio Comprido, São Cristóvão, Santa Teresa, Catumbi, Mangueira e outros onde tradicionalmente há muitas favelas. Embora em termos absolutos a população favelada da AP 1 seja a menor da cidade (cerca de 103 mil habitantes), sua proporção em relação à população total da área é a maior – 35%.

A seguir, com cerca de 26/27%, vêm as AP 3 (Zona Norte) e AP 4 (Barra e Jacarepaguá), com contingentes bem maiores do que na AP1: 654 mil e 236 mil moradores, respectivamente. As menores e quase idênticas proporções de habitantes em favelas se localizam nas zonas Oeste (16%) e Sul (17%). Em termos absolutos, no entanto, os 274 mil favelados da Zona Oeste representam cerca de 100 mil a mais do que na Zona Sul.

Cabe ressaltar, no entanto, que as favelas se diferenciam bastante entre si, seja quanto ao grau de consolidação do assentamento, ao tamanho ou ao nível de urbanização. Fatores ligados ao processo histórico de ocupação, à localização de atividades econômicas e de serviços públicos e à disponibilidade de terra vêm, ao longo do tempo, condicionando o surgimento e a consolidação desse tipo de assentamento habitacional, gerando dinâmicas distintas em seu crescimento segundo as áreas de planejamento, como veremos a seguir.

## **DINÂMICA POPULACIONAL 2000-2010**

Entre 2000 e 2010, a população do Rio, como um todo, passou de 5.857.994 para 6.320.446 habitantes, representando um crescimento de 8%. Mas, enquanto as favelas se expandiram a uma taxa de 19%, a população da “não-favela” cresceu apenas

5%.<sup>1</sup> Torna-se difícil verificar se tem havido aceleração ou não desse crescimento, porque não se dispõe de dados comparáveis para 1991, uma vez que, neste ano, a estimativa do IBGE para aglomerados subnormais não foi feita nos mesmos moldes do que nos Censos de 2000 e 2010.

Tabela 2 – Estimativa da variação da população moradora em favela e não-favela, por Áreas de Planejamento - Município do Rio de Janeiro - 2000 e 2010

Áreas de Planejamento	Variação % da população	
	Favela	Não Favela
Total	19%	5%
AP 1 - Central	28%	4%
AP 2 - Zona Sul/Grande Tijuca	15%	-1%
AP 3 - Zona Norte	11%	-1%
AP 4 - Barra/Jacarepaguá	53%	28%
AP 5 - Zona Oeste	15%	8%

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010; IPP/PCRJ

O grande crescimento relativo das favelas se deu na área que mais se expande na cidade, não só demograficamente, como também em criação de empregos atrativos para as pessoas que habitam tais tipos de assentamentos. De fato, a região de Barra/Jacarepaguá registrou uma enorme ampliação de sua população favelada. Aí também o crescimento da população não-favelada foi recordista na cidade. Na região do Centro e sua periferia imediata observou-se a segunda maior taxa de crescimento das favelas, embora bem distante da primeira colocada. Nessa região central, os moradores da “não-favela” cresceram apenas 4%.

A Zona Sul teve expressivo crescimento da população em favelas (15%) e um decréscimo de 1%, fora delas. Fenômeno semelhante ocorreu na Zona Norte: 11% contra -1%. Já na Zona Oeste, ocorreu crescimento de 8% da população

---

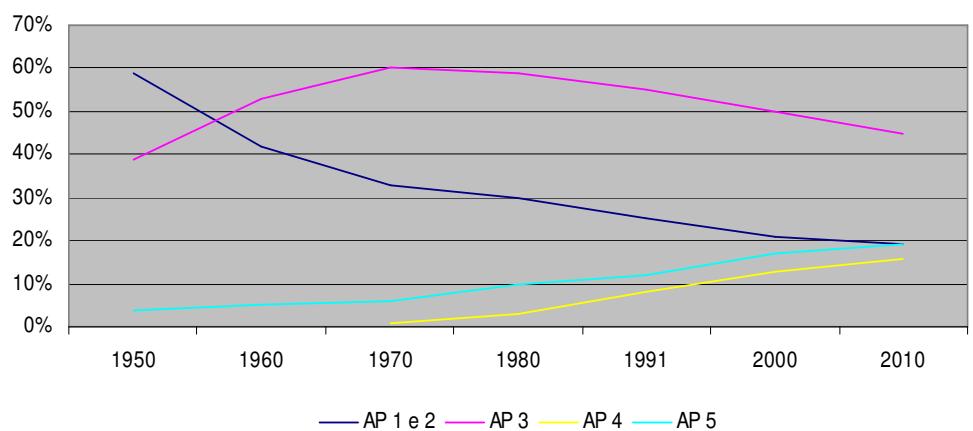
moradora fora de favelas, mas a das favelas cresceu a uma taxa de 15%, quase duas vezes maior.

### **DESLOCAMENTO ESPACIAL 1950-2010**

Para examinar a localização das populações faveladas dentro do município ao longo do tempo, e permitir a comparação dos dados atuais com os de censos anteriores, usou-se, em todos os anos, os números do IBGE. Dessa forma, trabalhou-se com dados mais homogêneos, pois só se dispõe de estimativas do IPP para os dois últimos censos. As proporções da população moradora em favelas variam bastante entre as diversas regiões da cidade e, obviamente, refletem o peso relativo da distribuição demográfica intraurbana.

Nota-se uma forte dinâmica de mudança de localização das favelas, nos últimos 50 anos, dirigindo-se das áreas mais centrais, na porção leste da cidade, para as mais periféricas, na porção oeste. O gráfico 1, trabalhando com grandes números, evidencia a dinâmica de mudança espacial das favelas desde 1950.

**Gráfico 1 - Proporção do total da população favelada, segundo as Áreas de Planejamento 1950-2010**



Nota: Para atenuar imprecisões, os dados da AP 1, de pequena expressão, foram agregados aos da AP 2.

Observa-se nitidamente o percurso ascendente das curvas correspondentes à AP 5 e à AP 4, regiões mais periféricas com grande disponibilidade de terra relativamente barata e, no caso da Barra da Tijuca, com muitas atividades empregadoras de mão de obra não especializada (construção civil, comércio e serviços gerais). Por outro lado, a zona Centro-Sul e sua extensão suburbana ao Norte, tradicionais localizações dos mercados de trabalho, de serviços públicos e privados e de meios de transporte, que até os anos 1970/80 eram redutos de grandes e médias “favelas”, vão nitidamente perdendo terreno.

No último ano do gráfico, há uma convergência das curvas relativas às regiões Centro-Sul, Oeste e Barra e Jacarepaguá em torno da proporção de 20% cada uma, enquanto a curva das favelas da AP-3 (a mais populosa da cidade, em termos gerais), embora declinante, representa cerca de 45% do total dos moradores em favelas no Rio.

## DISTRIBUIÇÃO POR ÁREAS DE PLANEJAMENTO

Apesar da tendência de mudança de localização verificada no tópico anterior, a grande porção situada a leste do município que se estende de norte a sul, formada pelas AP 1, 2 e 3, persiste com a maior quantidade de residentes nos assentamentos precários aqui analisados, conforme se vê mais detalhadamente na Tabela 3. A população favelada, de modo geral, acompanha a distribuição da população total por Área de Planejamento, com os seguintes destaques:

Tabela 3 – Distribuição da população da cidade e das favelas, segundo as APs - 2010

Área de Planejamento	População Residente			
	Cidade	Proporção	Favela	Proporção
Total	6.320.446	100%	1.443.773	100%
AP 1 - Central	297.976	5%	103.296	7%
AP 2 - Zona Sul e Grande Tijuca	1.009.170	16%	174.149	12%
AP 3 - Zona Norte	2.399.159	38%	654.755	45%
AP 4	-			
Barra/Jacarepaguá	909.368	14%	236.834	16%
AP 5 - Zona Oeste	1.704.773	27%	274.739	19%

Fonte: IBGE, Censo 2010; Estimativa IPP/PCRJ.

- O número de habitantes da Zona Norte é maioria, tanto na cidade como um todo, quanto nas favelas, sendo que o percentual dessas últimas superou o relativo à população geral de 45% para 38%;
- As proporções de população instalada nas favelas da Baixada de Jacarepaguá (AP 4) e na Área Central (AP1) também são maiores do que as da população geral (16%

contra 14% e 7% contra 5%), mas em termos bem menores do que no caso anterior;

- Situação oposta ocorre na Zona Sul (AP2) e na Zona Oeste (AP4) em que o peso da população geral é maior do que o da população favelada.

## **DISTRIBUIÇÃO POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS**

O município do Rio de Janeiro é dividido oficialmente em 33 Regiões Administrativas - RA. Em 2010, em todas elas havia favelas, mas a distribuição da sua população, entre as 33 regiões, era muito diferente. Se no Centro os moradores em favelas eram apenas 108 habitantes (menos do que 0,1% do total), em Jacarepaguá alcançaram quase 180 mil, representando cerca de 10% do contingente total de favelas. Esses e outros dados constam da próxima tabela que apresenta as RA's ordenadas, da maior para a menor, segundo o número de moradores em favelas.

Tabela 4 - Proporção da população das favelas localizadas em cada Região Administrativa -2010

Regiões Administrativas	População Residente	
	Favelas	Proporção
Total	1.443.773	100,0%
Jacarepaguá	177.837	12,3%
Bangu	95.518	6,6%
Pavuna	95.065	6,6%
Complexo da Maré	75.720	5,2%
Rocinha	69.356	4,8%
Ilha do Governador	67.084	4,6%
Campo Grande	65.404	4,5%
Complexo do Alemão	60.500	4,2%
Santa Cruz	54.853	3,8%
Méier	54.831	3,8%
Barra da Tijuca	54.401	3,8%
Ramos	53.236	3,7%
Madureira	50.133	3,5%
Penha	47.710	3,3%
Vigário Geral	40.783	2,8%
São Cristóvão	40.250	2,8%
Jacarezinho	33.836	2,3%
Vila Isabel	30.695	2,1%
Guaratiba	30.387	2,1%
Irajá	29.527	2,0%
Realengo	28.577	2,0%
Rio Comprido	28.021	1,9%
Tijuca	28.004	1,9%
Anchieta	25.080	1,7%
Inhaúma	21.250	1,5%
Portuária	21.168	1,5%
Lagoa	19.002	1,3%
Botafogo	14.998	1,0%

Santa Teresa	12.841	0,9%
Copacabana	12.094	0,8%
Cidade de Deus	4.596	0,3%
Paquetá	908	0,1%
Centro	108	0,0%

Fonte: Estimativa IPP sobre IBGE

- Censo 2010

Santa Teresa	12.841	0,9%
Copacabana	12.094	0,8%
Cidade de Deus	4.596	0,3%
Paquetá	908	0,1%
Centro	108	0,0%

Fonte: Estimativa IPP sobre IBGE

- Censo 2010

Santa Teresa	12.841	0,9%
Copacabana	12.094	0,8%
Cidade de Deus	4.596	0,3%
Paquetá	908	0,1%
Centro	108	0,0%

Fonte: Estimativa IPP sobre IBGE

- Censo 2010

Alguns pontos merecem ser sublinhados:

- Com mais de 50 mil moradores em favelas cada uma, apenas treze RA's - Jacarepaguá, Bangu, Pavuna, Complexo da Maré, Rocinha, Ilha do Governador, Campo Grande;
- Complexo do Alemão, Santa Cruz, Méier, Barra da Tijuca, Ramos e Madureira - abrigavam, em conjunto, mais de dois terços (67%) de todo o contingente favelado da cidade;
- A proporção da Região de Jacarepaguá (12,3%) sobre a segunda colocada – Bangu, 6,6% - era quase o dobro;
- Tais Regiões, líderes do *ranking*, se distribuíam por todas as Áreas de Planejamento da Cidade, com exceção da AP 1 – Zona Central, onde a majoritária RA de São Cristóvão só contribuiu com 2,8% da população favelada total;
- Centro, Paquetá, Cidade de Deus, Copacabana e Santa Teresa, por sua vez, não chegaram sequer à marca dos 14 mil habitantes em favelas, abrangendo, em conjunto, pouco mais de 2% do total;

### **PROPORÇÃO EM CADA REGIÃO ADMINISTRATIVA**

A tabela 6, a seguir, evidencia como as cinco AP's e as 33 RA's estavam em 2010 quanto ao número e à proporção de moradores em favelas. Como já apontado anteriormente, há favelas em todas as Regiões Administrativas da cidade.

A leitura dos dados permitem os seguintes destaques:

- Na área central da cidade (AP1), onde se verifica a maior proporção de favelas (35%) estavam também Regiões Administrativas com grande presença de moradores nesse tipo de habitat. São Cristóvão e Portuária (em torno de 45%), Rio Comprido e Santa Teresa (em torno de 35%) demonstram bem como as favelas buscaram a proximidade com os mercados de trabalho, abundantes, sobretudo na RA

do Centro. Palco de profundas reformas urbanas que expulsaram os mais pobres e local de predomínio das atividades econômicas, o Centro reúne, há muitas décadas, poucos moradores, e em 2010, havia apenas 108 habitantes em uma única e pequena favela;

- Na AP2 (Zona Sul e adjacências), com cerca de um milhão de habitantes e alta densidade demográfica, localizam-se bairros nobres de classes alta e média alta onde vivem pouco mais de 174 mil pessoas em favelas – a segunda menor proporção em toda a cidade, 17%. Não fosse a Rocinha, uma “RA-favela”<sup>2</sup>, com seus 69 mil moradores, e Vila Isabel e Tijuca (30 mil e 28 mil) essa percentagem seria bem mais baixa, pois em nenhuma das demais regiões a proporção variava entre 6 e 11%.
- A AP 3, território dos tradicionais subúrbios surgidos ao longo das estradas de ferro Central do Brasil e Leopoldina, é de longe onde se localiza o maior contingente de moradores em favelas, totalizando mais de 650 mil habitantes nessa situação. Relativamente próxima do centro de negócios e empregos e, em passado recente, concentrando muitas indústrias, sempre atraiu as classes trabalhadoras por suas vantagens locacionais.
- Nesta região, destacam-se as chamadas “RA-favela” (Jacarezinho, Complexo do Alemão e Maré) com enorme proporção de moradores (89%, 87% e 58%, respectivamente). Na AP 3, destacam-se ainda Pavuna (46%) e Ramos (35%);
- A Baixada de Jacarepaguá (AP4) já está se aproximando de um milhão de habitantes, 26% dos quais residindo em favelas, praticamente o mesmo nível da zona suburbana,

---

<sup>2</sup> Rocinha é uma das quatro “RA-favela” criadas na década de 1980 para facilitar a atuação do Poder Público nessas áreas superdensas. As outras foram Complexo do Alemão, Complexo da Maré e Jacarezinho. A RA de Cidade de Deus, surgida na mesma época, é um vasto conjunto habitacional que abrigou população originária de diversas favelas.

muita mais antiga e consolidada. Na AP4, as proporções de favelados oscilam bastante, variando de expressivos 31% na RA de Jacarepaguá a 18% na Barra da Tijuca e a 13% na Cidade de Deus, majoritariamente formada por conjuntos habitacionais;

- As Regiões Administrativas da Zona Oeste (AP5), segunda mais populosa AP da cidade (um milhão e 700 mil habitantes), região periférica e de grande expansão demográfica, acusaram no Censo de 2010 proporções de favelados que não ultrapassavam os 25% observados em Guaratiba e 22% em Bangu. Campo Grande, Realengo e Santa Cruz apresentaram percentuais entre 12% e 15%;
- A Zona Oeste, como um todo, embora seja a AP proporcionalmente mais pobre de todas as cinco, tinha em 2010 o menor percentual de população favelada da cidade – 16%. Dois fatores podem explicar tal situação: a não proximidade com os núcleos de trabalho e emprego, um dos aspectos determinantes para a fixação das favelas, e a grande presença na região de loteamentos irregulares de baixa renda;
- Em resumo, as maiores RA's, em termos da participação de moradores em favelas em sua população, eram: Rocinha, Jacarezinho e Complexo do Alemão, acima de 87%; Complexo da Maré, Pavuna, Portuária, Rio Comprido e Ramos variando de 35% a 58%.

Tabela 5 - Proporção da população das favelas, sobre as populações das RAs e APs - 2010

Regiões Administrativas	Cidade (A)	População Residente	
		Favelas (B)	Proporção (B)/(A)
Portuária	48.664	21.168	43%
Centro	41.042	108	0%
Rio Comprido	78.975	28.021	35%
São Cristóvão	84.908	40.250	47%

Paquetá	3.361	908	27%
Santa Teresa	40.926	12.841	31%
<b>AP1</b>	<b>297.976</b>	<b>103.296</b>	<b>35%</b>
Botafogo	239.729	14.998	6%
Copacabana	161.191	12.094	8%
Lagoa	167.774	19.002	11%
Tijuca	181.810	28.004	15%
Vila Isabel	189.310	30.695	16%
Rocinha	69.356	69.356	100%
<b>AP2</b>	<b>1.009.170</b>	<b>174.149</b>	<b>17%</b>
Ramos	153.177	53.236	35%
Penha	185.716	47.710	26%
Inhaúma	134.349	21.250	16%
Méier	397.782	54.831	14%
Irajá	202.952	29.527	15%
Madureira	372.555	50.133	13%
Ilha do Governador	212.574	67.084	32%
Anchieta	158.318	25.080	16%
Pavuna	208.813	95.065	46%
Jacarezinho	37.839	33.836	89%
Complexo do Alemão	69.143	60.500	87%
Complexo da Maré	129.770	75.720	58%
Vigário Geral	136.171	40.783	30%
<b>AP3</b>	<b>2.399.159</b>	<b>654.755</b>	<b>27%</b>
Jacarepaguá	572.030	177.837	31%
Barra da Tijuca	300.823	54.401	18%
Cidade de Deus	36.515	4.596	13%
<b>AP4</b>	<b>909.368</b>	<b>236.834</b>	<b>26%</b>
Bangu	428.035	95.518	22%
Campo Grande	542.084	65.404	12%
Santa Cruz	368.534	54.853	15%
Guaratiba	123.114	30.387	25%
Realengo	243.006	28.577	12%
<b>AP5</b>	<b>1.704.773</b>	<b>274.739</b>	<b>16%</b>

Fonte: IBGE - Censo 2010;  
IPP/PCRJ

## DESTAQUES DE FAVELAS POR REGIÕES DA CIDADE

As dez maiores favelas, em número de moradores em 2010, totalizavam quase 400 mil habitantes, ou um terço do total da população favelada. Com exceção da Rocinha, a maior do Rio, situada na AP 2 – Zona Sul – todas as demais estão agrupadas em complexos, segundo a nova metodologia de classificação, adotada a partir do Programa Morar Carioca, lançado em 2010 pela Prefeitura do Rio.

Tabela 6 - Dez maiores favelas da cidade - Município do Rio de Janeiro -2010

Favelas	Regiões Administrativas	Áreas de Planejamento	População IPP 2010
Rocinha	Rocinha	2	69.161
Complexo da Maré	Complexo da Maré	3	64.094
Complexo de Rio das Pedras	Jacarepaguá	4	63.484
Complexo do Alemão	Complexo do Alemão	3	60.583
Complexo da Fazenda Coqueiro	Bangu	5	45.415
Complexo da Penha (Vila Cruzeiro)	Penha	3	36.862
Complexo do Jacarezinho	Jacarezinho	3	34.603
Complexo de Acari	Pavuna	3	21.999
Complexo de Vigário/ Lucas	Vigário Geral	3	20.570
Complexo do Bairro da Pedreira	Pavuna	3	20.515

Fonte: Estimativa IPP sobre IBGE. Censo 2010

### *Área de Planejamento 1*

A área central e adjacências, que corresponde à AP 1, não comportava em 2010 grandes complexos de favelas, mas vale registrar os da Mangueira com 13.908 moradores, da Vila

Arará (8.789) e do Tuiuti (5.718), na RA de São Cristóvão; os do Turano (10.569), de São Carlos (8.180), Catumbi (6.796), todos os três na RA de Rio Comprido; e o da Providência na Zona Portuária – onde surgiu a primeira favela do país - com 4.354 moradores. Além desses complexos, Barreira do Vasco, na RA de São Cristóvão, possuía em 2010 quase 8 mil moradores e Parque Boa Esperança, no bairro do Caju, contava com cerca de 5 mil habitantes.

### *Área de Planejamento 2*

Na AP2, formada pelos bairros nobres da Zona Sul, e das RAs da Tijuca e de Vila Isabel, se encontra a maior favela da cidade e do Brasil: Rocinha, com cerca de 69 mil moradores. Essa comunidade ampliou sua população em quase 13 mil pessoas, um crescimento de 23% em dez anos. Logo após a Rocinha, mas com muito menos população, vem o Complexo do Morro dos Macacos, em Vila Isabel, com cerca de 19 mil habitantes. Outros assentamentos importantes são: Vidigal, com 9.678 habitantes, e o conjunto Cantagalo/Pavão-Pavãozinho (10.338), ambos nas RAs da Lagoa e Copacabana; e o complexo do Borel, na RA da Tijuca, com 10.090 moradores.

### *Área de Planejamento 3*

Das dez maiores favelas da cidade em número de habitantes, sete estão na AP 3: Complexos da Maré (64.094), do Alemão (60.583), da Penha (36.862), do Jacarezinho (34.603), de Acari (21.999), de Vigário Geral/Parada de Lucas (20.570) e do Bairro da Pedreira (20.515), na Pavuna. Tal fato, por si só, mostra a importância que os grandes conjuntos favelados assumem na paisagem urbana da chamada Zona Norte da cidade.

Além desses, que se encontram entre os dez maiores, os conjuntos de Manguinhos (20.039) em Ramos, do Morro do Dendê (17.210) na Ilha do Governador, do Morro do Chapadão (15.561) na Pavuna, do Bairro Proletário do Dique (15.550) em

Vigário Geral, e do Lins (15.105) na RA do Meiér, todos com mais de 15 mil habitantes, também se destacam.

#### *Área de Planejamento 4*

O Complexo de Rio das Pedras com 63.484 habitantes teve, em todo o município, o maior crescimento em termos absolutos: cerca de 20 mil pessoas, o que representou um acréscimo de cerca da metade da população que tinha em 2000. Situado em Jacarepaguá, é, de longe, o maior aglomerado de favelas daquela região, a AP-4, que também abrange as RA's da Barra da Tijuca e Cidade de Deus. Para se ter uma ideia da grandeza de Rio das Pedras, o segundo maior complexo de favelas da AP-4 é o da Colônia Juliano Moreira que tinha pouco mais de 15 mil habitantes em 2000.

Depois desses dois grandes aglomerados de favelas, aparecem outros também dignos de nota na Região: em Jacarepaguá, os complexos do Comandante Luis Souto (7.792), do Canal do Anil (6910) e da Fazenda Mato Alto (6.808); na Barra da Tijuca, os complexos da Tijuquinha (8.908 habitantes), Canal das Tachas (6.006) e Muzema (5.980). Vila Nova Esperança, com 5.501 habitantes, em Jacarepaguá e Canal do Cortado, com 5.130 moradores, na Barra da Tijuca, são duas favelas isoladas.

Nessa área de Planejamento, dominada pela Baixada de Jacarepaguá, há um sem número de pequenas favelas isoladas que experimentaram grandes taxas de crescimento no período 2000-2010, mas cuja população individual ainda é relativamente pequena (uma média de 600 pessoas).

#### *Área de Planejamento 5*

A Zona Oeste da cidade, embora seja uma região de expansão relativamente recente, já acusa a existência de grandes aglomerados favelados, entre os quais, os maiores complexos eram:

- Fazenda Coqueiro – 45.415 habitantes, na RA de Bangu;
- Vila do Vintém - 15.298 habitantes, na RA de Realengo;
- Nova Cidade - 14.193 habitantes, na RA de Campo Grande, a única favela isolada;
- Três Pontes – 10. 694 habitantes, na RA de Santa Cruz;
- Vila Eugênia – 10.430 habitantes, na RA de Bangu;
- Saquaçu - 9.434 habitantes, na RA de Santa Cruz;
- Tibagi - 7.981 habitantes, na RA de Bangu;
- Alto Kennedy - 7.645 habitantes, na RA de Bangu.

## A PRESENÇA DE FAVELAS NOS BAIRROS

Devido à grande quantidade de bairros oficiais existente no Rio, optou-se por apresentar, tão somente, uma visão geral da distribuição da população moradora em favelas (não incluídas as comunidades urbanizadas). Para isso, elaborou-se um mapa temático que atribui cores a cada um dos 160 bairros cariocas. No mapa, a seguir, que encerra este trabalho, quanto mais escura a cor do bairro, maior a quantidade de pessoas morando em favela.

Vinte e um bairros não tinham favelas em 2010. A variação da população de moradores em favelas era enorme, indo de 44 habitantes na Cidade Universitária a quase 90 mil no bairro de Jacarepaguá (ver mapa 1).

## CLASSIFICAÇÃO DAS FAVELAS

### a) Segundo sua inserção no tecido urbano

Na busca de melhores soluções para as intervenções de integração plena das favelas cariocas, em todos os aspectos, primeiro é preciso entender que elas não se encontram dispersas pelo território, de forma desconexa. Algumas têm um

contorno claramente definido, enquanto outras se encontram agrupadas em conjuntos, com fortes relações entre si, assim como têm fortes relações e interações com o seu entorno na malha formal.

Respeitando esta dinâmica, a Prefeitura realizou uma profunda revisão na sua forma de perceber, cadastrar e atuar nas áreas de favela. Assim, em lugar de abordar cada uma delas como se fossem casos independentes, procedeu-se ao seu agrupamento, obedecendo, em primeiro lugar, ao critério de “situação no tecido urbano”, o que permitiu estabelecer dois tipos básicos, denominados “Unidades”. O primeiro tipo se refere às **favelas isoladas** e o segundo àquelas agrupadas em **complexos de favelas**, cujas definições constam do documento “SMH/IPP – Critérios de Classificação dos Assentamentos Precários do Tipo Favela (IPP 2012)”.

Para maior precisão na classificação, lançou-se mão também do critério de tamanho das Unidades (favelas ou complexos de favelas), medido pelo número de domicílios, considerado como critério fundamental para dimensionar as ações a serem implementadas. Finalmente foi considerado o grau de urbanização, onde se reconhece tanto os trabalhos realizados previamente pelo próprio Poder Público, quanto por iniciativas dos moradores, visando melhorar as condições de vida em suas comunidades.

É a partir desta classificação que se pode definir a solução mais adequada para cada caso. De forma sintética, dos **1020** assentamentos identificados pelo IPP em **2009**, **462** correspondiam à classificação de “favela isolada”, enquanto as demais **539** estavam agrupadas em **144** complexos, perfazendo um total de **625** Unidades. Em janeiro de **2012**, como resultado de uma evolução na forma de abordagem do programa de intervenção, e do refinamento das informações disponíveis, este número foi atualizado para **1035** assentamentos, correspondentes a **457** favelas isoladas, enquanto **491** estão agrupadas em **130** complexos, e os

demais **87** correspondem a comunidades urbanizadas. Posteriormente, apenas para efeito de contratação de elaboração de projetos, as comunidades não urbanizadas foram organizadas em “agrupamentos”.

b) *Segundo o nível de urbanização*

Como parte da metodologia de intervenção, os assentamentos são também classificados pelo nível de urbanização que apresentam:

- Comunidade urbanizada;
- Favela parcialmente urbanizada;
- Favela em processo de urbanização;
- Favela urbanizável;
- Favela em análise.

As definições citadas constam do documento “SMH/IPP – Critérios de Classificação dos Assentamentos Precários do Tipo Favela (IPP 2012)”. Contudo, para dimensionar o universo de intervenção no horizonte temporal do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, as favelas parcialmente urbanizadas foram consideradas como “urbanizáveis”, uma vez que necessitarão de obras de complementação. Desta forma, a consolidação da classificação segundo grau de urbanização, por Áreas de Planejamento, pode ser expressa nas tabelas 7, 8 e 9 abaixo:

Tabela 7 – Assentamentos precários do tipo favela, segundo o grau de urbanização - 2010

AP	Urbanizadas	Em processo de urbanização	Urbanizáveis	Em análise
Total	87	16	446	128

AP 1	9	6	31	5
AP 2	24	2	16	11
AP 3	38	5	160	36
AP 4	5	1	104	41
AP 5	11	2	135	35

Fonte: Instituto Municipal Pereira Passos

Tabela 8 - Número de domicílios em favelas, segundo o grau de urbanização - 2010

AP	Urbanizadas	Em processo de urbanização	Urbanizáveis	Em análise
Total	86.158	67.390	271.169	17.038
AP 1	8.517	9.621	12.959	906
AP 2	17.779	3.985	32.625	701
AP 3	45.523	45.551	100.271	3.902
AP 4	4.023	5.447	61.179	5.678
AP 5	10.316	2.786	64.135	5.851

Fonte: Instituto Municipal Pereira Passos

Tabela 9 - Moradores em favelas, segundo o grau de urbanização - 2010

AP	Urbanizadas	Em processo de urbanização	Urbanizáveis	Em análise
Total	282.509	226.770	874.809	54.523
AP 1	28.013	31.999	40.442	2.752
AP 2	58.290	13.184	100.325	2.276
AP 3	148.593	155.258	335.796	12.253
AP 4	13.303	17.303	186.554	18.076
AP 5	34.310	9.026	211.692	19.166

Fonte: Instituto Municipal Pereira Passos

Cabe ressaltar que as favelas em processo de urbanização correspondem à primeira etapa do programa Morar Carioca. Já as que se encontram “em análise” correspondem àquelas que deverão ser objeto de estudo pormenorizado dos órgãos responsáveis pela avaliação de risco - seja este geológico, geotécnico ou de inundaçāo – para a definição do tipo de intervenção mais adequada.

## PROPORÇÃO DAS COMUNIDADES URBANIZADAS

A Prefeitura adotou a categoria comunidade urbanizada para diferenciar favelas que receberam pouca ou nenhuma melhoria daquelas que passaram por intervenções muito mais completas e transformadoras. Analogamente, para a mesma finalidade, foram consideradas outras categorias, como se disse anteriormente: favelas pequenas, com menos de 100 domicílios; favelas entre cerca de 100 e 500 domicílios; favelas com mais de 500 domicílios, parcialmente urbanizadas, favelas com mais de 500 domicílios, em processo de urbanização e favelas com mais de 500 domicílios, não urbanizadas.

Comunidade urbanizada representa, portanto, um tipo de assentamento habitacional que, tendo se originado como uma favela, galgou um novo e melhor patamar, dentro do contínuo processo de urbanização e reurbanização a que estão submetidos, em maior ou menor grau, todos os espaços da cidade. Contudo, tal tipo de *habitat* continua mantendo especificidades na sua estruturação socioespacial, nos padrões construtivos de suas edificações e nas formas de organização da vida cotidiana, o que justifica mantê-los numa classificação própria.

Na realidade, a cidade é formada por uma variada tipologia de *habitats* que, para fins de conhecimento e atuação governamental, é importante considerar: bairro tradicional, favelas, loteamentos, conjuntos habitacionais, cortiços, condomínios verticais e horizontais, vilas e outros. Assim, faz

sentido comparar a população moradora em comunidades urbanizadas com aquela resultante da soma desta com a população moradora em favelas, de acordo com a atual sistemática adotada pela Prefeitura. Tal comparação permite quantificar e relativizar, em cada parte e no todo da cidade, o esforço de urbanização de favelas, realizado, ao longo do tempo, não só pelo Poder Público, como também por moradores e demais organizações sociais. A próxima tabela mostra os dados relativos ao ponto apresentado.

Tabela 7 - Proporção da população de comunidades urbanizadas sobre a população total das favelas, por Áreas de Planejamento - 2010

Área de Planejamento	Total (A)	Comunidades Urbanizadas (B)	Proporção B/A
Total	1.443.773	283.058	20%
AP1 - Central	103.296	28.060	27%
AP2 - Zona Sul e Grande Tijuca	174.149	58.305	33%
AP3 - Zona Norte	654.755	149.014	23%
AP4	-		
Barra/Jacarepaguá	236.834	13.310	6%
AP5 - Zona Oeste	274.739	34.369	13%

Fonte: Estimativa IPP sobre IBGE.  
Censo 2010

Nota: Em Comunidades Urbanizadas estão incluídas as situadas em complexos e as isoladas

Um quinto da população das favelas vivia em 2010 em comunidades consideradas urbanizadas. Na Zona Sul (incluída a Grande Tijuca), essa proporção se elevava a um terço, mas na AP 4 e na AP 5 era de apenas 6% e 13%. Com proporções intermediárias, estavam a Zona Central com 27 % e a Zona Norte com 23%. Essa última, no entanto, em função de ser a região mais populosa da cidade, congregava de longe o maior

---

montante absoluto de habitantes de comunidades consideradas urbanizadas: 149 mil pessoas.

## **Identificação e classificação dos loteamentos irregulares e clandestinos e das suas características principais, em seu aspecto urbano-fundiário.**

### ***Introdução***

O presente texto busca atualizar a discussão sobre os loteamentos do município do Rio de Janeiro, incluindo os pontos levantados no âmbito do PMHIS, especificamente no grupo temático responsável pelo debate sobre o tema em questão<sup>3</sup>. Além disso, o texto é uma síntese dos dados sobre os loteamentos cadastrados pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro até a presente data.

Foram coletados os dados específicos do Núcleo de Regularização de Loteamentos<sup>4</sup>, dados do SABREN – Sistema de Assentamento de Baixa Renda – e foram produzidos dados primários referentes à contabilização dos loteamentos existentes na cidade.

A nova planilha procurou eliminar as entradas de dupla contagem existentes e servirá como base de cálculo para a

---

<sup>3</sup> Ver caderno de atividades do PMHIS, que apresenta todas as atas das reuniões realizadas por esse grupo temático (grupo temático 2). Caderno 2 do Subproduto 2.

<sup>4</sup> Setor da Prefeitura que cuida especificamente de loteamentos de baixa renda (na faixa de zero a três salários mínimos). Sua atuação será detalhada na item ‘Antecedentes’ do presente texto.

quantificação dos recursos necessários para este tipo de assentamento.

### ***Antecedentes***

A grande expansão da informalidade na cidade é apontada na época de 1950, onde grandes glebas foram postas à comercialização e, apesar de apresentarem projetos aprovados pelo município, eram implantados sem a obrigatoriedade de vias ou estava atrelado a uma infraestrutura urbana mínima.

Com o processo de conversão de terras agrícolas em urbanas ainda na década de 1960, os parcelamentos nas áreas de planejamento 4 e 5 se aceleram e corroboram para o quadro que observa-se hoje.

Analizando os marcos regulatórios, cabe ressaltar que apenas com o decreto lei 6766/1979 houve o estabelecimento qualquer tipo de restrição urbanística ou diretriz a ser seguida pelos governos locais nos processos de exame e aprovação dos projetos de parcelamento do solo, deixando aos municípios tais atribuições. Com isso, nos anos de grande produção de loteamentos (50 e 60), muitos foram criados sem seguir parâmetros mínimos.

Nos anos 90, o parâmetro urbanístico da produção clandestina se consolida, observando-se o ritmo acelerado da produção ilegal, que agora volta a incorporar, também, áreas ainda mais

periféricas, o que vai resultar na produção de loteamentos de maior porte se os comparamos aos produzidos na década anterior. Pode-se atribuir, em parte, esta retomada do mercado informal na década de 90 (que também se verifica em igual medida em relação ao incremento populacional nas favelas) à falência do Sistema Financeiro da Habitação e à redução drástica do ritmo da produção habitacional para baixa e média renda, que até o ano de 1986, era, ao menos parcialmente, financiada pelo desaparecido BNH (VERÍSSIMO, 2010).

Atualmente, através da Gerência de Regularização Fundiária e através do Núcleo de Loteamentos a Prefeitura atua nesses assentamentos, atualizando o cadastro e realizando procedimentos de regularização urbanístico-fundiária.

O Núcleo, que originalmente foi reestruturado e organizado na década de 90 na matriz da SMH funciona com quadro técnico multidisciplinar. Foi a partir do decreto nº 27.587, e da Resolução Conjunta nº SMH/SMU/PGM Nº 01, que atribui ao Núcleo de loteamentos atribuições específicas, dentre as quais estão:

- propor ações que venham a coibir a proliferação de loteamentos clandestinos na cidade;
- identificar e propor ações que venham a contribuir com a produção de alternativas de acesso à habitação de baixa renda;

- planejar e acompanhar as ações de urbanização nos loteamentos;
- manter integração com os demais órgãos da SMH.

Apesar das atribuições definidas na estrutura municipal, há sobreposições dessas atribuições, principalmente no que tange ao planejamento e coordenação das ações de urbanização, hoje realizadas pela SMH, pelo programa Bairro Maravilha, coordenado pela Secretaria Municipal de Obras (SMO).

### ***Loteamentos em números***

A distribuição destes assentamentos, apesar de não homogênea no território, apresenta grande número na zona oeste da cidade (85% dos parcelamentos estão situados na região).

Existem 983 loteamentos irregulares e clandestinos na cidade. Destes, 808 estão mapeados e 438 estão inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos<sup>5</sup>, destes 143 foram regularizados e 262 loteamentos estão aguardando a urbanização e/ou a regularização fundiária.

Cabe ressaltar que, do universo de 983 loteamentos, 438 estão no Núcleo de loteamentos. Dos 545 loteamentos restantes, 158 são irregulares e 283 são clandestinos; 104

ainda estão sem informação e/ou não estão mapeados. Avaliando-se os números de forma preliminar, pode-se afirmar que a irregularidade da terra não é exclusiva dos loteamentos de baixa renda, totalizando 48 % do total de loteamentos.

Apesar destes loteamentos não serem o foco do Plano Municipal de Habitação num primeiro momento, servem de estudo sobre a informalidade urbana e dá parâmetros para futuras políticas de regularização urbanístico-fundiária da cidade.

Para a obtenção dos dados específicos de loteamento referente ao nº de domicílios e população residente, foi realizada uma interpolação entre os setores censitários e a área ocupada pelos loteamentos, utilizando o programa ArcGis. Para maior precisão na captação dos dados para os loteamentos, foram desconsideradas as áreas com baixa (ou nula) densidade demográfica, como maciços e lagoas.

Esta interpolação foi feita com cada Área de Planejamento (AP), sendo possível analisar as regiões do município do Rio de Janeiro separadamente. Desta forma, a AP5 foi a que apresentou maior número de domicílios e pessoas residentes em loteamentos irregulares, enquanto as APs 1 e 2 apresentaram um número bem mais baixo.

O mesmo procedimento foi utilizado para se encontrar os domicílios e a população residente nos loteamentos irregulares em risco. A AP4 apresentou o maior número de

domicílios e pessoas em loteamentos de risco, enquanto a AP1 não apresentou nenhum domicílio.

Após o refino dos dados, foi elaborado um mapa do município do Rio de Janeiro para melhor demonstração destes resultados, além dos dados terem sido tabulados em planilhas.

Para o cálculo, foram separados apenas os loteamentos que estão inscritos no Núcleo (portanto com a maioria dos moradores na faixa renda na faixa de zero a três salários mínimos). Contudo, não houve como separar os loteamentos que já sofreram regularização ou os que foram urbanizados, uma vez que o universo não se encontra sistematizado e unificado com as diversas fontes de dados (GRUF, CPP, SABREN, NRL). Aqui foram separados apenas os loteamentos

<b>AP</b>	<b>Domicílios</b>	<b>População residente</b>
1	495	1801
2	563	1863
3	108236	327158
4	368290	469980
5	263338	638920
<b>Total</b>	<b>740922</b>	<b>1439722</b>

Comparando-se com o dado referente ao IBGE de 2000 ou até mesmo ao cadastro do Núcleo de Loteamentos (o cadastro contabiliza um total de aproximadamente 760.000 habitantes, ao passo que, a interpolação de dados do IBGE computa 1.439.722 pessoas residindo em loteamentos inscritos. Calcula-se uma variação de até 10% nesse valor, devido às aproximações que o programa estabelece.

Como base de comparação, segue abaixo dados do NRL datados de agosto desse ano, que classifica os loteamentos por informação de regularização e urbanização. A tabela quantifica um total de 62.538 loteamentos/ domicílios. Em parte, a diferença dos dois dados pode ser atribuída à diferença de metodologia de contagem de domicílios, uma vez que não necessariamente um lote equivale a um domicílio, além disso o número de pessoas num mesmo “lote” é declaratório tanto na base de dados do Censo quanto no Núcleo de Loteamentos, que possui documentos comprobatórios apenas do titular do lote.

Fases	Loteamentos	lotes	população estimada
Regularizados	170	26456	158736
Aceitação das obras prevista para 2010	15	994	5964
PAL's com exigências no RGI	8	434	2604

PAL's em registro no RGI		1	3	18
PAL MEMORIAL/CERTIDÃO		8	3803	22818
PAL/PRU APROVADO		4	482	2892
PAL/PRU em Aprovação GT		0	0	0
PAL/ PRU - ELABORAÇÃO		1	156	936
Lição de Projeto e/ou Reg. Fundiária		9	2527	15162
Aguardando Recurso para complementação da Regularização Fundiária		32	2308	13848
Regularização paralizada em função de Pendências Fundiárias		20	1577	9462
Regularização Fundiária paralizada em função de Pendências Urbanísticas		9	761	4566
Obras concluídas		57	7904	47424
Obras a complementar		17	5571	33426
Obras em andamento		0	0	0
Sem intervenção		90	9562	57372
Inativos		11	0	0
Fator de correção		-9	0	0
Total de Loteamentos		443	62538	375228
Total de Lotes			62.538	
População estimada				375.228

### ***Áreas de Risco e loteamentos***

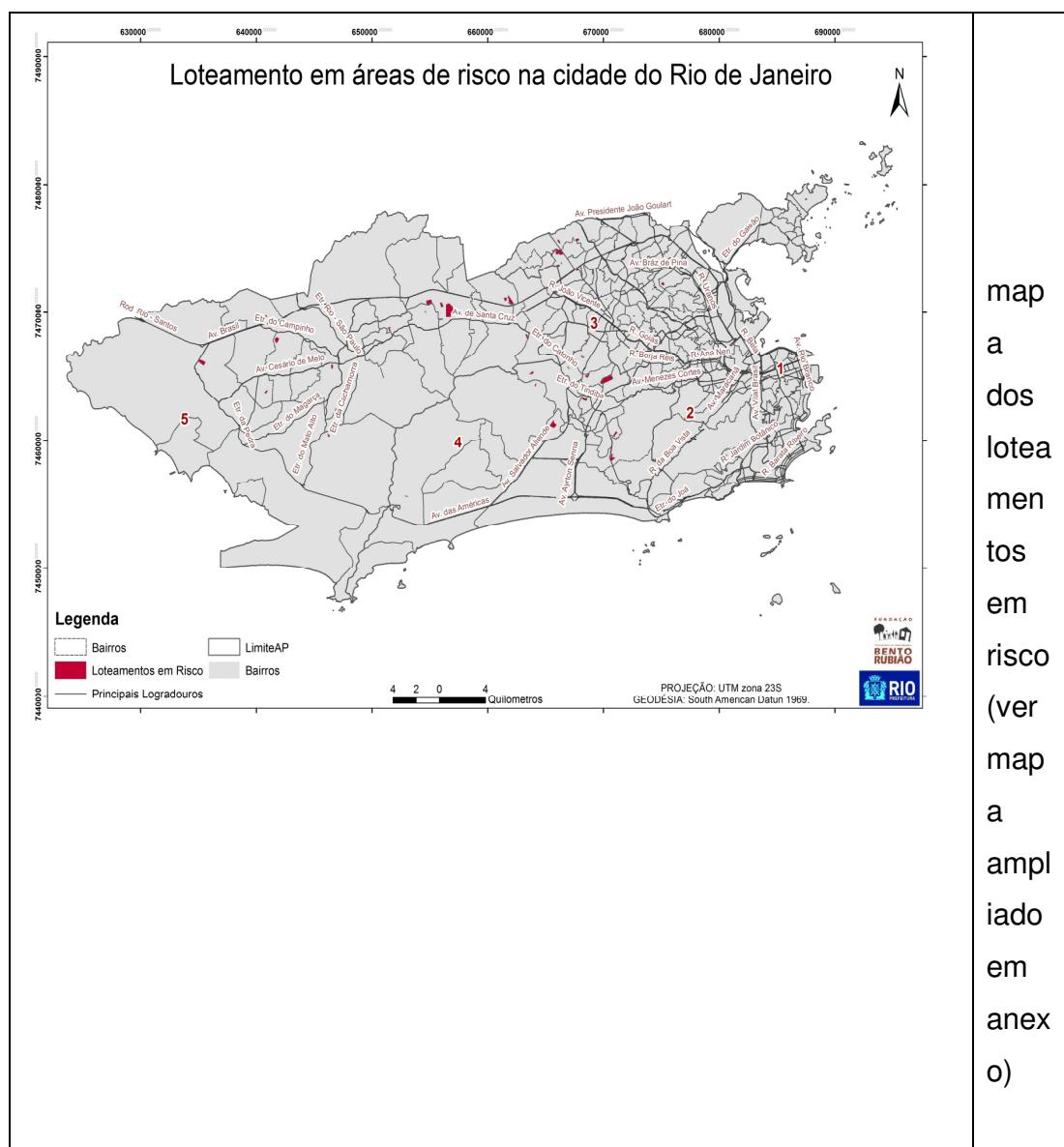
Coube à equipe da Fundação Bento Rubião, baseada nos dados coletados junto à GEO-Rio, à Gerência de Operações Especiais e à Coordenadoria de Planejamento e Projetos e Rio-Águas, elaborar um quantitativo inicial sobre os loteamentos em risco no município, a fim de consubstanciar as projeções para investimento necessárias na área.

Foram obtidos os seguintes números:

39657	Domicílios com susceptibilidade a risco e em loteamento
25	Loteamentos com áreas de risco na AP3
21	Loteamentos com áreas de risco na AP4
23	Loteamentos com áreas de risco na AP5

Os dados, assim como os valores de nº de domicílio e população, foram uma estimativa baseada nas manchas de susceptibilidade da GEO-Rio, que cruza os pontos de maior incidência com pontos específicos analisados (para detalhamento ver capítulo sobre Risco e Moradia).

No caso dos loteamentos, o maior número de ocorrência deve-se à áreas de alagamento, daí o resultado ter sido cruzado com as tabelas fornecidas da Rio-Águas.



---

### ***Contribuição dos loteamentos para os índices de inadequação fundiária***

O PMHIS é um instrumento da política habitacional do município e deve destacar ações estratégicas que visam o atendimento do déficit habitacional, da demanda futura gerada pela estimativa de crescimento populacional e da promoção de melhorias habitacionais frente à inadequação dos assentamentos humanos que já estão consolidados no território, mas com baixa qualidade de infraestrutura urbana.

A definição de inadequação habitacional pressupõe um padrão mínimo de habitabilidade que corresponda a princípios de qualidade construtiva, de dimensionamento da moradia e das peças que a compõem e, ainda, de critérios relacionados ao ambiente em que a moradia se insere. Em seus estudos, a Fundação João Pinheiro considerou como inadequadas “as moradias urbanas que apresentam deficiências graves de infraestrutura ou adensamento excessivo”.

Como o cálculo de inadequação habitacional não pôde ser desagregado por loteamento (além de serem relativos, já que o cálculo é baseado em informação declaratória e que atribui variações no resultado final), o valor aqui estimado refere-se

ao número de domicílios em loteamentos que não sofreram intervenções urbanísticas e/ou que ainda não passaram por regularização fundiária:

Irregularidade fundiária	714466 domicílios
Irregularidade urbanística	142465 domicílios
Irregularidade urbanístico- fundiária	727447 domicílios

### ***Desafios e perspectivas***

Observando-se a ação do SMH através da GRUF e do Núcleo de Loteamentos, percebe-se a necessidade de revisão do planejamento das ações em loteamentos e o alinhamento das ações dos programas em execução para os loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda do município.

Estudos da própria SMH apontam para um programa específico de loteamentos que se alinhasse com o programa Morar Carioca - Plano Municipal de Integração dos assentamentos precários – numa perspectiva de otimização das intervenções e da utilização dos recursos (ampliando as áreas de intervenção, otimização das obras de retaguarda, etc).

Nesse sentido, um quadro foi idealizado para uma possível quantificação dos loteamentos que receberiam ação efetiva, obedecendo os critérios estabelecidos pelo NRL<sup>6</sup>

	Número de Loteamentos	Número de Lotes*
<b>Fase 1</b> (inscritos no NRL e não regularizados)	<b>262</b>	<b>35.851</b>
com obras sem regularização	<b>93</b>	<b>10.866</b>
sem obras sem regularização	<b>110</b>	<b>16.954</b>
aguardando aceitação	<b>12</b>	
com pendências fundiárias e urbanísticas	<b>44</b>	<b>5.318</b>
vagas para inscrição no NRL	<b>03</b>	
<b>Fase 2</b> (não inscritos e mapeados)	<b>376</b>	
<b>Fase 3</b> (não inscritos e não mapeados)	<b>175</b>	
<b>Total</b>		<b>813**</b>

\* Conforme matriz do NRL

\*\* Exetuando-se os 170 que já foram regularizados

Cabe ressaltar que, posteriormente no Plano de Ação, propostas de revisão na matriz funcional devem ser feitas, uma vez que o NRL não conseguiria, com sua estrutura

<sup>6</sup> Notificação ao parcelador, inscrição no NRL, declaração de AEIS, projeto de infra-estrutura, execução de obras, regularização Urbanística e Fundiária, (com regularização fundiária, parcelamento do solo com elaboração projeto, aprovação e registro, reconhecimento de logradouros e habite-se das edificações

existente, dar o suporte necessário para a demanda de regularização existente nos loteamentos.

O Núcleo instituído desde 1984 pela Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, reunia representantes do Estado, do município e dos adquirentes de lotes em parcelamentos não-regulares do município do Rio de Janeiro. Ao longo dos anos a atuação do núcleo foi reduzida e hoje conta com pequeno quadro técnico-funcional.

Em reunião específica com lideranças populares de loteamentos<sup>7</sup>, foram apontadas uma série de questões, dentre elas:

- O NRL teve sua atuação muito reduzida, e não há integração entre as secretarias para gerenciar as ações.
- Outro gargalo apontado é em relação à regularização fundiária, pois uma grande parte dos loteamentos menores já receberam as obras e não figuram na lista de prioridades da Secretaria, havendo a necessidade de estratégias específicas para cada porte de loteamento.
- As lideranças demonstraram não entender os critérios para o atendimento dos loteamentos, tanto no recebimento da urbanização quanto no processo de

---

<sup>7</sup> (realizada em 13/03/2012 – ver conteúdo orgem caderno de atividades em anexo).

regularização, apesar da ordem de inscrição realizada no Núcleo. Por isso **sugerem mais informação e transparência na definição dos critérios de priorização.**

- Apontou-se a fragilidade das informações existentes, bem como a divulgação das informações existentes. A base de dados municipal – o SIHABGeo – deve conter e sistematizar as informações também referentes aos loteamentos. A alimentação de um sistema de informações poderá se tornar um gargalo para o dimensionamento da demanda. Neste caso, é importante a realização de capacitação das equipes locais e aparelhamento destes órgãos.

#### ***Ações em andamento:***

Atualmente, a Prefeitura tem a previsão de investir R\$ 3.063.597,41 entre ações de regularização e urbanização de loteamentos, num total de 25 assentamentos dessa natureza.

Os financiamentos são de diversas fontes, como PROAP III, PAC e FNHIS, ficando o PAC com a maior fonte de contribuição, totalizando R\$ 2.339.597,45.

Segue abaixo o quadro de investimentos específico de loteamentos da presente gestão.

Fonte, GRUF/SMH, 2012.

Área	AP	N. de unidades estimado	QCI (R\$)	Total Unidades	Programa / Fonte de Recursos
Colonia Moreira Juliano	Setor 2	4	600	2.339.597,45	<b>PAC</b> Regularização Urbanística e Fundiária
	Setor 3 – Entre Rios	4	534		
	Setor 3 – Vale do Ipê	4	508		
	Setor 3 – Vila Arco Íris	4	376		
	Setor 3 - Área Verde	4	503		
	Setor 3 - Caminho da Creche	4	1.155		
	Setor 3 - Vilas André Rocha	4	482		
	Setor 3 - Pq Dois Irmãos	4	1.805		
	Setor 3 - Curicica 1	4	167		
	Morro da Providência	1	1.720	888.428,00 (valor recurso)	1.720

Apesar da existência de recursos e da efetiva atuação da municipalidade, ainda há um déficit de investimento neste tipo de assentamento. Se compararmos ao volume de investimento em favelas também dos últimos projetos, o valor é quadruplicado - R\$6.478.591,96.

Além disso, a questão habitacional não se esgota com a constituição de um programa habitacional específico para o tema. A implantação deste programa enfrentará desafios que abrangem desde os processos de obtenção de recursos financeiros contínuos para a política, até o enfrentamento da questão da terra urbanizada e seus mecanismos de valoração.

#### Referências bibliográficas

- JESUS, Ângela Regina Lima. O agravamento da irregularidade urbana: o caso dos loteamentos clandestinos na cidade do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute of Land Police, 2003. p. 427-425.
- VERRISSIMO, Antônio Augusto. Parcelamento informal do solo na cidade do Rio de Janeiro: raízes legais da informalidade Texto apresentado no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: "Desafios para o direito

urbanístico brasileiro no século XXI", de 5 a 8 de dezembro de 2006, em São Paulo/SP.

- PMHIS/RJ. Caderno de atividades – Atas das reuniões preparatórias. Reunião do grupo temático de loteamentos. Várias datas.
- PMHIS/RJ. Caderno de atividades – Atas das reuniões preparatórias. O discurso da regularização urbanística e fundiária em AEIS, em 20/10/2010.
- Matriz Núcleo de Regularização de Loteamentos. Atualizada em 20.08.2012.

Segue planilha que revela dados sobre os loteamentos da cidade do Rio de Janeiro:

**Loteamentos inscritos no NRL e não regularizados**

<b>AP 5 - BAIRRO</b>	<b>Nº. de LOTEAMENTOS</b>	<b>LOTES</b>	<b>POPULAÇÃO</b>
CAMPO GRANDE	45	6.476	38.856
REALENGO	24	1.011	6.066
BANGU	15	2.066	12.396
PACIENCIA	13	2.910	17.460
GUARATIBA	10	4.467	26.802
SANTA CRUZ	9	2.305	13.830
SANTISSIMO	9	822	4.932
COSMOS	7	714	4.284
SEPETIBA	6	1.130	6.780
INHOAIBA	5	4.616	27.696
PADRE MIGUEL	5	439	2.634
SENADOR AUGUSTO VASCONCELOS	5	503	3.018
SENADOR CAMARA	4	739	4.434
MAGALHAES BASTOS	3	46	276
PEDRA DE GUARATIBA	2	1.013	6.078
<b>Total</b>	<b>162</b>	<b>29.257</b>	<b>175.542</b>

<b>AP 4 - BAIRRO</b>	<b>Nº. de LOTEAMENTOS</b>	<b>LOTES</b>	<b>POPULAÇÃO</b>
TAQUARA	13	843	5.058

PRACA SECA	5	630	3.780
TANQUE	5	490	2.940
GARDENIA AZUL	3	122	732
PECHINCHA	3	266	1.596
JACAREPAGUA	2	60	360
ANIL	2	89	534
CURICICA	2	404	2.424
FREGUESIA	2	24	144
VALQUEIRE	2	53	318
VARGEM GRANDE	2	85	510
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>3.066</b>	<b>18.396</b>

AP 3 - BAIRRO	Nº. de LOTEAMENTOS	LOTES	POPULAÇÃO
RICARDO DE ALBUQUERQUE	12	715	4.290
ANCHIETA	9	422	2.532
COSTA BARROS	6	663	3.978
BENTO RIBEIRO	5	111	666
PAVUNA	3	99	594
GUADALUPE	2	83	498
INHAUMA	2	190	1.140
MARECHAL HERMES	2	41	246
OSWALDO CRUZ	2	39	234
PARQUE ANCHIETA	2	266	1.596
PENHA	2	115	690
PIEDADE	2	29	174
TOMAS COELHO	2	204	1.224
BARROS FILHO	1	37	222
BRAS DE PINA	1	10	60
COELHO NETO	1	9	54
CORDOVIL	1	12	72
HONORIO GURGEL	1	83	498
IRAJA	1	27	162
PITANGUEIRAS	1	192	1.152
QUINTINO BOCAIUVA	1	89	534
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>3.436</b>	<b>20.616</b>

Área de Planejamento	Nº. Loteamentos	Lotes	População
<b>AP3</b>	59	3.436	20.616
<b>AP4</b>	41	3.066	18.396
Segue uma planilha que revela dados sobre os loteamentos da cidade do Rio de Janeiro:	Segue uma planilha que revela dados sobre os loteamentos da cidade do Rio de Janeiro:	Segue uma planilha que revela dados sobre os loteamentos da cidade do Rio de Janeiro:	Segue uma planilha que revela dados sobre os loteamentos da cidade do Rio de Janeiro:
<b>TOTAL</b>	262	32.323	193.938

## **A produção de conjuntos habitacionais no contexto urbano do Rio de Janeiro.<sup>8</sup>**

### **O Estado Novo e as primeiras políticas habitacionais**

Na década de 30, estabelece-se o padrão urbano-industrial no país, aliado à forte expansão da esfera pública, principalmente a partir a Revolução de 30. Vargas aumenta sua legitimidade política através da progressiva cooptação das massas urbanas e incorporação destas numa arena política institucionalizada a partir da criação do Ministério do Trabalho e das agências de bem-estar social.

Em 1933, foi dada nova orientação à política de seguro social com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs em âmbito nacional, sob o comando do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A crescente expansão da massa assegurada logo elevou o volume de capital acumulado nestas instituições, as quais utilizaram parte deste recurso na construção de casas para seus associados. Desta forma, a partir da atuação dos IAP's, o equacionamento do problema habitacional passa às mãos do Governo através da gestão das Carteiras Imobiliárias, impulsionando a produção de moradias, mas ainda sem a escala que se observará a partir dos anos 1960 (FINEP, 1983).

---

<sup>8</sup> O texto a seguir é um extrato do original, intitulado com o mesmo nome e escrito por Thêmis Aragão, pesquisadora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR).

A ação da nova política implementada através dos IAP's voltava-se ao atendimento da mão de obra contratada, deixando grande parte da população que se encontrava desempregada ao largo as intervenções governamentais. A política habitacional se direcionava para os inseridos no mercado de trabalho. A solução de moradia para a parcela carente da sociedade foi convertida na proliferação de inúmeros loteamentos periféricos e precários, associados à grande expansão do tecido urbano das cidades, além da intensificação das favelas nas regiões mais centrais.

No âmbito nacional, os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara concentraram grande parte da produção habitacional promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, totalizando 47.691 unidades habitacionais, 38,46% dos benefícios realizados em todo país. Além disso, quase a totalidade dos empreendimentos foi construída no município do Rio de Janeiro (Estado da Guanabara), mais especificamente na Zona Norte da cidade.

#### **Quadro comparativo das operações dos IAPs.**

Considerando a distribuição dos conjuntos habitacionais construídos pelos IAP's no município do Rio de Janeiro, podemos perceber que sua maioria se localizou na zona norte, área onde os setores da classe trabalhadora já estavam se fixando.

É ainda a partir dos anos 1930 que as favelas começam a chamar a atenção da imprensa e do poder público, na cidade

do Rio de Janeiro. Tendo iniciado a sua formação no final do século XIX, esses aglomerados populacionais de baixa renda apresentavam irregularidade na posse da terra, precariedade de infraestrutura e de equipamentos e utilização de padrões urbanísticos e construtivos inferiores ao que era estabelecido pela legislação. Seu crescimento, a partir da década de 1910, parece ter sido fortemente influenciado pela proibição dos cortiços e pela política do “bota abaixo”, desenvolvida pelo Prefeito Pereira Passos. Segundo Licia do Prado Valadares:

*“Surgidas na paisagem urbana desde o final do século passado, somente a partir dos anos 30 as favelas começaram a marcar o espaço da Cidade. O primeiro censo oficial a levantar a população das favelas, realizado em 1948, acusou em 105 favelas uma população de 138.837 habitantes, que já concentravam 7% da população do antigo Distrito federal. Distribuíam-se por toda a área urbana, integrando, assim, o próprio processo de crescimento da Cidade: localizando-se no Centro e nos bairros da Zona Norte (29,5%), multiplicando-se pela Zona Sul (20,9%), seguindo o desenvolvimento das linhas férreas da Central do Brasil (22,7%) e da Leopoldina (20,7%, estabelecendo-se até na periferia (5,7%).”*

Este contexto teve rebatimentos políticos, visto que já não mais se poderia ignorar a existência desses espaços na cidade. No entanto, as primeiras manifestações oficiais foram no sentido de proibir estes assentamentos, como está determinado no primeiro Código de Obras da cidade, promulgado em 1936.

A crescente pressão por respostas à questão habitacional levou o Governo a dar efeito a uma política habitacional, buscando soluções no campo da regulação do mercado de moradia. Melo(1982) afirma que *“as bases legais para a especulação imobiliária foram estabelecidas em 1928 em*

*legislação que dispõe sobre a alienação da propriedade em condomínio (venda de apartamentos); em 1937 com a regulamentação das compras a prestação (até então regidas pelo código civil que facultava às partes romperem o contrato antes de assinada a escritura de compra e venda) e, em 1933, com a fixação do juro máximo para financiamento imobiliário em 10% para hipotecas urbanas, em lugar das taxas vigentes superiores a 20%.” Este mesmo autor esclarece que, pela falta de um mercado financeiro maduro, os capitais excedentes – num quadro de desvalorização da moeda – foram canalizados para o mercado imobiliário, consolidando assim a tendência a uma maior especulação e ampliação dos patamares de renda que permitem o acesso à moradia.*

Apesar da produção de habitação pelos IAP’s, a crise habitacional no município do Rio de Janeiro a cada dia se agrava com o aumento da população moradora em favelas. De 1941 a 1943, a Prefeitura do Rio de Janeiro promoveu um dos primeiros programas de remoção de favelas. O objetivo seria transferir a população para alojamentos temporários, enquanto se construía nos locais das favelas casas definitivas. Este programa eliminou quatro favelas e alojou cerca de 8.000 pessoas em Parques Proletários (Parque da Gávea, do Caju e da Praia do Pinto). Contudo, a ideia de retorno da população às favelas não chegou a se consolidar e os parques proletários anos depois foram considerados favelas.

O problema habitacional tornou-se tema de debate público, fazendo com que diversas organizações buscassem influenciar o governo no estabelecimento de ações mais efetivas quanto à questão. Em 1946, surgiu a Fundação Leão XIII, instituição da Arquidiocese em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro que se propunha a promover a recuperação das favelas, em

uma iniciativa que precedia as ações de urbanização dos assentamentos precários.

A Fundação Leão XIII inicialmente atuou na criação de Centros de Ação Social, com ambulatórios e escolas. Entre 1947 e 1954, a Fundação Leão XIII passou a intervir na provisão de serviços básicos de água, luz, esgotos e rede viária. Neste sentido, a política da Prefeitura do Distrito Federal durante as décadas de 30, 40 e 50 esteve focada na extinção ou no melhoramento das favelas existentes.

Em 1956 é criado o SERFHA – Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas. Dependente da Coordenação de Serviços Sociais do Estado da Guanabara, o SERFHA buscou organizar as comunidades através da criação de Associações de Moradores, tendo como enfoque o trabalho social ao invés de uma ação direcionada à produção de unidades habitacionais.

Apesar das ações no setor habitacional realizadas por parte dos empresários, provendo habitação aos seus operários, e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, disponibilizando unidades habitacionais para aquisição dos seus associados, grande parte das famílias que demandavam por habitação na época se encontrava fora no mercado de trabalho formal, não podendo assim acessar os programas habitacionais ofertados pelo governo.

A problemática urbana, materializada pela proliferação de favelas nos grandes centros, propiciou terreno fértil para inserção do Partido Comunista entre os setores populares durante a década de 30. A problemática da habitação atingiu patamar político e conquistou lugar de destaque nas campanhas políticas dos candidatos à presidência no final do Estado Novo. Assim, foi necessário que o Governo Federal

atuasse de forma mais efetiva acerca do problema da moradia, de forma a garantir uma estabilidade política.

A Fundação da Casa Popular – FCP, criada em 1945, é resultado da acomodação de diversos interesses políticos em um período de contestação das ações do Estado pela classe trabalhadora. A habitação foi peça importante no discurso conservador que pregava a importância do trabalhador em tornar-se proprietário de sua moradia e da estabilidade social que a política habitacional poderia promover.

Considerando a produção da Fundação da Casa Popular no território fluminense, a FCP chegou a construir 4.336 unidades habitacionais que, apesar da baixa produtividade em relação à produção dos IAPs, totalizou 25,56% da produção da FCP em todo o Brasil.

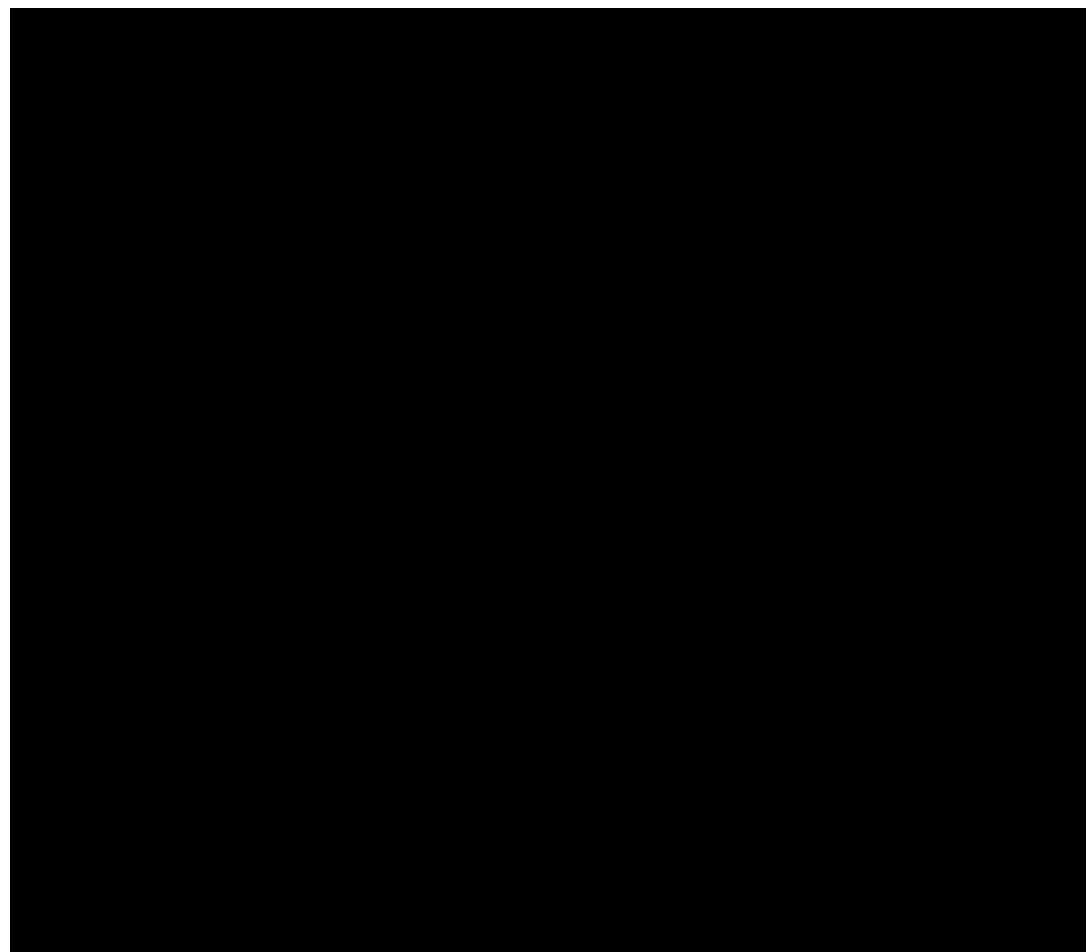
Durante a década de 60, com o agravamento do problema habitacional nos grandes centros, a política da Fundação da Casa Popular passou a ser alvo de críticas devido seu caráter clientelista e regionalista de atuação. Debilidades no sistema de financiamento, como a descontinuidade do fluxo de investimentos e a desigualdade de benefícios ofertados pelos IAPs entre as categorias, fizeram com que várias propostas de reestruturação da FCP e dos IAPs surgissem nesse período. Contudo, a correlação de forças políticas impedia mudanças estruturais nos mecanismos de financiamento de habitação de interesse social.

Com o golpe militar de 1964, a situação política muda. Dentre as transformações impetradas pelo novo regime é extinta a Fundação da Casa Popular. As outras entidades de promoção de habitação também foram alvo de mudanças e fusões em sua estrutura institucional, a exemplo dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e das Caixas Beneficentes,

---

marcando desta forma um ponto de inflexão na política habitacional nacional.

#### **Produção Habitacional Promovida pela FCP no Brasil**



## 1. O Golpe de 64 e a política do BNH

No âmbito do Estado da Guanabara, o início da década de 60 vai representar uma mudança na forma de tratamento das favelas. É instituído um grande programa de remoção, cujo objetivo era eliminar as favelas, transferindo suas populações para outros locais. Neste sentido, foi criada a COHAB-GB em 1962, que contava com recursos da USAID para construir grandes conjuntos para abrigar esta população.

Neste contexto, as ações da COHAB-GB representaram as primeiras ações estatais que promoveram a periferização deliberada da população de baixa renda. Nesta empreitada, foram construídos os conjuntos: Vila Kennedy em Senador Camará, Vila Aliança em Bangu e Vila Esperança em Vigário geral. Em relação às políticas anteriores, Valladares destaca:

*“Com exceção dos Parques Proletários, projeto bastante importante na época, todas as outras operações tiveram pequeno alcance. Nenhuma delas, porém, realizou plenamente suas proposições, não havendo chegado a uma solução de melhoramento ou de extinção definitiva das favelas.”*

Sob o novo regime militar, o Governo buscou realizar reformas administrativas para as quais necessitou do apoio e legitimação junto aos setores populares. A atuação dos órgãos habitacionais até então tinha demonstrado resultados irrisórios e desarticulados, além de explicitar que o imenso gasto com a burocracia não conseguiu beneficiar os segmentos mais carentes da sociedade.

Mais uma vez, a ameaça que a proliferação das favelas poderia trazer foi destacada face à facilidade com que as populações marginalizadas tinham sido mobilizadas por setores de esquerda, compondo um potencial de conflito contra o novo arranjo de poder (Azevedo e Andrade, 1982).

Desta forma, o Plano Nacional de Habitação - PNH despontou como o primeiro grande plano de governo do Regime Militar, instituído pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964. Este plano criou consigo a estrutura que iria comandar a política habitacional e urbana no país, de forma articulada e sustentada financeiramente. Com ele foi fundado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, responsável por pensar e coordenar as políticas urbanas, e o Banco Nacional de Habitação – BNH que iria operacionalizar o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, também instituído no mesmo ato legal. O BNH implementaria ainda as políticas definidas pelo SERFHAU, ambos sob o controle do Ministério do Interior.

O Sistema Financeiro de Habitação – SFH foi estruturado para garantir fontes estáveis e permanentes para o financiamento da habitação no país. Na constituição do SFH foi utilizada tanto a poupança compulsória (FGTS) quanto voluntária (caderneta de poupança e letra de câmbio)

A criação do SERFHAU e do BNH representou, pelo menos em nível de discurso, a intenção do governo em romper com a política habitacional populista do período anterior e em promover uma política habitacional em moldes “empresariais” para setores de baixa renda. Assim, a estratégia de investimento maciço em habitação popular permitia ao regime militar emergente obter a simpatia de grande parte da população, de forma a angariar maior legitimidade e apoio político.

Na Lei de criação do BNH, no seu parágrafo único do artigo 17, estava explicitado que seria vetado *“operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitação”*, sendo necessária a criação de agentes executivos do sistema. Neste sentido, foram criadas Companhias Habitacionais e

órgãos públicos, em nível regional, estadual ou municipal, para a operacionalização das intervenções. No caso do Estado da Guanabara, a COHAB-GB assumiu o papel de agente estadual para execução da política proposta pelo BNH. Contudo, a ação pública sobre as favelas não ficou restrita ao Governo do Estado da Guanabara. Em 1968, foi criada a CHISAM, órgão do Ministério do interior ligado diretamente ao BNH, com o objetivo de criar uma política única de favela direcionada ao então Estado da Guanabara e ao Estado do Rio de Janeiro. Esta política adotava como principal meio a extinção das favelas através da remoção, alinhada assim com a política da COHAB-GB.

Enquanto a COHAB-GB continuava a promover a política de remoção de favelas (associada à CHISAM), Negrão de Lima, respondendo às contestações quanto aos efeitos sociais da política de remoção, cria, em 1968, a CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidade, a qual dava outra abordagem à ação nas favelas: a urbanização.

Neste sentido, surgia uma alternativa que respondia às polêmicas geradas pela ação da COHAB-GB quando o princípio do programa de urbanização seria o de manter os moradores na área, abrir possibilidade de participação dos moradores nos trabalhos realizados, implantação de infraestrutura, financiamentos individuais para melhorias habitacionais, loteamento da área e venda de lotes etc. Apesar das ações da CODESCO, o processo de remoções durante as décadas de 60 e 70 permaneceu.

Em 1979, o Estado da Guanabara se fundiu com o Estado do Rio de Janeiro, quando o território do Estado da Guanabara se tornou o atual município do Rio de Janeiro. Neste momento, houve uma reestruturação do aparelho administrativo e, no âmbito das políticas habitacionais, o órgão responsável por dar

respostas ao problema da moradia para a cidade do Rio de Janeiro foi a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS. A COHAB-GB foi incorporada à Companhia Estadual e Habitação do Estado do Rio de Janeiro – CEHAB-RJ.

De fato, dentro da estrutura administrativa municipal não foi criada nenhuma estrutura para promoção da política habitacional. Sendo uma secretaria cujo objetivo seria promover o desenvolvimento social, a SMDS foi a única estrutura na qual cabia um conjunto de ações voltadas às favelas. Sua atuação inicialmente se restringia à construção de escolas e postos de saúde nas comunidades. Mais tarde, as ações se estenderam à implantação de rede de água, esgoto, drenagem e pavimentação. Durante a década de 80, estas foram as principais ações do poder público municipal relacionado às políticas setoriais de habitação.

## 2. O processo de redemocratização e a necessidade de reestruturação administrativa.

No início da Nova República, a partir de 1985, o setor habitacional no âmbito nacional possuía baixo desempenho social, alto nível de inadimplência e baixa liquidez do SFH. Havia uma organização dos mutuários na expectativa de que, nessa nova fase política do país, houvesse uma saída à crise que não viesse a penalizar os devedores. Na época, o BNH estabeleceu um grupo de trabalho com vários representantes dos setores da construção civil, mutuários e instituições governamentais para reformular a política habitacional nacional.

Nos debates promovidos, foram propostos mecanismos de equilíbrio financeiro, maior descentralização das ações do órgão e prioridade no atendimento dos segmentos sociais mais carentes. Contudo, em meio à discussão de novas alternativas

para o banco, em 1986, o governo resolveu extinguir o BNH sumariamente, sendo as operações deste incorporadas à Caixa Econômica Federal, sem qualquer encaminhamento acerca dos problemas que atingiam o Sistema Financeiro de Habitação.

A política implementada pelo BNH resultou em grande passivo de conjuntos habitacionais em processo de degradação, irregulares e com carteiras imobiliárias apresentando problemas de liquidação de dívidas de mutuários. Estes conjuntos vão constituir um passivo que demandará recursos para sua manutenção até que a situação fundiária e contábil seja resolvida. No caso do Estado do Rio de Janeiro, a política do BNH gerou um passivo de 114.617 unidades habitacionais irregulares. Só no município do Rio de Janeiro esse número foi da ordem de 95.867 domicílios.

Do que restou da estrutura executiva da política habitacional implementada pelo BNH, é percebida a redução do papel das COHAB's, que foram transformadas em meros órgãos de assessoria técnica, sendo estes os mais atingidos com o desmantelamento do Sistema Financeiro de Habitação. Neste contexto, foi estabelecida a necessidade de controle das dívidas dos estados e municípios, restringindo acentuadamente o acesso a créditos por parte das COHAB's, limitando o poder de ação destes órgãos.

Com a Constituição de 1988, o município torna-se ente federado e passa a ter papel fundamental na implantação das políticas sociais, entre elas a política habitacional. A década de 90 passa a ser marcada por um novo quadro político institucional.

O deslocamento da responsabilidade pelas políticas sociais para o âmbito local delega aos municípios brasileiros,

desprovidos em sua grande parte de estrutura administrativa e quadros técnicos, a implantação de programas de moradia. Paralelamente a isto, o movimento de enxugamento do Estado e o tratamento fiscal dado às contas do governo resultam numa retração no volume de unidades habitacionais construídas pela administração direta e um processo de sucateamento continuado das Companhias Estaduais de Habitação.

No âmbito municipal, a RioUrbe foi a principal responsável pela construção de conjuntos habitacionais que abrigou grande parte da população retirada de áreas de risco e de comunidades que estavam sendo urbanizadas. Contudo, o caráter paliativo das ações de produção de habitação social influenciou no pouco controle do estoque produzido. Hoje não há dado oficial relativo à quantidade de unidades habitacionais que foram construídas pelo poder público municipal a partir da descentralização das políticas sociais. Além disto, parte do parque residencial que foi edificado não possui registro de sua localização ou há difícil acesso à informação pelo próprio corpo técnico municipal. Como consequência, percebe-se que este processo também gerou passivo de domicílios irregulares.

Entre 1988 e 1990, o principal programa do Governo Federal foi o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, executado por grande parte das prefeituras. Este, por possuir alta taxa de subsídio e grande liberdade de alocação de recursos, não fugiu à regra de uma política clientelista.

Devido à fragilidade institucional e à dependência de recursos orçamentários, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais foi encerrado ao final do Governo Sarney. O governo posterior, sob o comando do presidente Fernando Collor de Melo, pouco se diferenciou da gestão de seu antecessor. Nesta gestão, o valor do terreno passou a pesar no cálculo da prestação da

unidade habitacional de interesse social. O terreno, que até então entrava como valor bruto na promoção do empreendimento habitacional, tornou-se o principal fator de majoração das prestações das moradias, dificultando assim o acesso da população ao financiamento.

O Programa de Ação Imediata para Habitação - PAIH, o Plano Empresário Popular - PEP e o Programa de Habitação Popular – PROHAP compuseram os programas habitacionais implantados neste período, utilizando os últimos recursos disponíveis do FGTS. O alto subsídio dado para a construção da unidade habitacional possibilitou grande produção no período entre os anos de 1990 e 1992, levando os recursos do FGTS quase ao colapso financeiro. Na gestão de Itamar Franco (1993-1994), os recursos para HIS diminuíram sensivelmente, só sendo priorizada a liberação de verbas para conclusão dos contratos iniciados na gestão anterior.

Como explicitado anteriormente, as ações no âmbito habitacional realizadas pelo município estavam sendo geridas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, em parceria com a RioUrbe. Contudo, no início da década de 90, foi iniciado um processo institucional, no qual a política habitacional para o município passou a ser debatida com vistas à constituição de um órgão municipal específico para gestão da política habitacional. Neste contexto, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que vinha trabalhando com a nova abordagem do problema dos assentamentos irregulares a partir da experiência do Chile e que optava pela implantação de políticas integradas de melhoria dos assentamentos, incentivou a constituição de um arcabouço de ações em assentamentos humanos com enfoques que facilitassem o funcionamento dos mercados de habitação.

*“Em 1992, o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro incorporava os princípios que norteavam o debate sobre reforma urbana, e indicava instrumentos que permitiriam o exercício da função social da cidade e da propriedade. Recomendava a integração das favelas aos bairros, incorporando os moradores no processo. Para operacionalizar as indicações do Plano Diretor, foi instituído, no âmbito da Prefeitura, em 1993, logo no inicio de meu primeiro governo, o Grupo de Estudos de Assentamentos Populares e, a partir deste, foi criada, em março de 1994, a Secretaria de Habitação.” (IPP, 2003)*

Assim, foram anunciadas as diversas ações municipais de constituição de uma nova política habitacional: um conjunto de programas que tinham como objetivo dar respostas aos diferentes problemas habitacionais. Este leque de ações era composto pelos seguintes programas:

- Programa Favela Bairro – o programa tinha como principal missão integrar e solucionar problemas como saneamento básico, drenagem, contenção e serviços sociais. Mas o Favela Bairro ficou também um marco na evolução dos programas de melhoramento de bairros, que é a intensificação dos serviços sociais e geração de renda na segunda fase do Programa. O Programa superou o conceito tradicional de urbanização e avançou para o conceito de integração. A intervenção nas favelas, além de física, é social, urbana, apontando para a geração de renda. Este programa atuava em comunidades de porte médio (500 a 2.500 domicílios).
- Programa Grandes Favelas – Como aponta o nome do programa, o objetivo seria atuar em grandes favelas. Durante sua implantação, o Programa Grandes Favelas (acima de 2.500 domicílios) interveio em três assentamentos: Jacarezinho, Fazenda dos Coqueiros e Rio das Pedras.

- Programa Bairrinho – Ação de urbanização destinada ao atendimento de pequenos assentamentos subnormais (menos de 500 unidades habitacionais). O programa Bairrinho chegou a atender mais de 70 comunidades em seu período de implantação.
- Programa Morar Sem Risco – tinha o objetivo de promover o reassentamento de comunidades em situação de risco. Atendeu a 33 comunidades reassentadas em 25 conjuntos habitacionais.
- Programa Novas Alternativas – Visa atuar na reabilitação, recuperação e construção de imóveis em vazios urbanos infraestruturados localizados no Centro do Rio. A área, dotada de redes de infraestrutura urbana e serviços, é o foco principal de atuação do Programa. Buscando desenvolver ações de desenvolvimento econômico e social, o Novas Alternativas promove principalmente a construção de moradias de uso misto, com prédios associados a comércios e serviços.
- Programa Morar Carioca – Visou consolidar uma ação de provisão de unidades habitacionais para suprir com a demanda gerada pelo crescimento demográfico. Contudo, não foi um programa de grande repercussão, construindo apenas 13 conjuntos habitacionais.<sup>9</sup> Programa de Regularização de Loteamentos – dirige-se às comunidades objeto de regularização fundiária. Contudo, para além da regularização dos loteamentos, o programa se propõe a suprir com infraestrutura e equipamentos públicos onde existir carência. Ao todo foram regularizados 55 loteamentos.

Apesar da intenção de ampliar o leque de ações no setor habitacional, o Programa Favela Bairro despontou como principal programa habitacional municipal. Novamente, a ação da prefeitura foi focada na urbanização de assentamentos precários, delegando a produção de novas moradias de interesse social papel secundário. Assim, podemos afirmar que, historicamente, a ação da Prefeitura privilegiou a urbanização de assentamentos precários não construindo uma cultura de produção de estoque de HIS que amortecesse o problema habitacional do município.

### 3. As transformações do Governo Lula

A partir de 2003, com o governo Lula, é possível observar o início de um movimento sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável. A Secretaria Nacional de Habitação, criada no âmbito do Ministério das Cidades (MCid), procurou dar seqüência ao “Projeto Moradia”, concebido antes da campanha eleitoral, fruto de um projeto político resultante da experiência acumulada em política habitacional desenvolvida pelas administrações municipais do Partido dos Trabalhadores, somado a uma série de debates realizados junto à sociedade civil .

O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos.

Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas. Esse processo demonstrava a intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazos diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios necessários para atingir seus objetivos.

Nesta conjuntura, o governo Lula passa a liberar recursos para o investimento habitacional por meio do FNHIS, e lança em 2007 o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a promover o crescimento econômico com um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura.

No âmbito do PAC, foram previstos investimentos em habitação e saneamento (o PAC urbano). No entanto, no campo habitacional privilegia-se a urbanização de favelas, com forte visibilidade política, principalmente nos grandes centros urbanos.

No segundo semestre de 2008, novas mudanças ocorrem em resposta à crise mundial sobre a economia brasileira: o governo brasileiro buscou mitigar os seus efeitos internos através da adoção de políticas *keynesianas* que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, particularmente na área de infraestrutura, que já vinha sendo objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No âmbito destas medidas, teve destaque o “pacote” de investimentos lançado para a área de habitação.

Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM), o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, persegue-se o aumento do volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, intenta-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimenta uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo impactos da crise econômica.

Embora haja a possibilidade de o poder público ser promotor na produção habitacional, o programa foi efetivamente desenhado – e vem sendo implementado – tendo em vista a racionalidade e as estratégias empresariais. As linhas de financiamento à produção habitacional são disponibilizadas diretamente às construtoras, passando a ser o setor privado o principal protagonista na implantação da política habitacional de interesse social.

Assim, no novo programa, o poder público deixou de ter controle sobre a implantação dos empreendimentos habitacionais. Os municípios pouco influenciam nos aspectos morfológicos e na localização dessa produção, já que a estrutura de provisão de habitação passou a seguir a estrutura de mercado.

Apesar das limitações operacionais no controle do programa por parte das prefeituras, já mencionadas neste trabalho, o município do Rio de Janeiro procurou lançar mão de mecanismos de regulamentação e benefícios fiscais para conseguir o mínimo de influência sobre o PMCMV. A partir de legislação específica promoveu o estabelecimento de padrões mínimos de construção de HIS na cidade. O enquadramento de projetos nesta legislação, que inclui a flexibilização de índices urbanísticos e outros benefícios, possibilita o acesso a trâmites prioritários no licenciamento das obras, possibilitando a identificação dos projetos que estarão sendo submetidos à contratação pela CEF.

Com esta estratégia, a prefeitura pôde monitorar quais os empreendimentos que estão sendo construídos no município com financiamento do PMCMV e, ao definir benefícios diferenciados em projetos para faixas de renda distintas, pôde identificar a localização de cada empreendimento por faixa de renda (Mapa 01). Além disso, para auxiliar o mercado imobiliário na implementação de conjuntos habitacionais no município, a prefeitura definiu regiões prioritárias para a implantação de projetos, além de estabelecer benefícios tributários para a construção de HIS em Áreas de Interesse Social. Disponibilizou ainda um Caderno de Encargos específico para empreendimentos do PMCMV.

Esta flexibilização da legislação permite a ampliação do potencial construtivo em terrenos destinados à HIS. Todavia, os benefícios são graduais a depender do valor unitário previsto para a habitação o qual definirá a faixa de renda que o empreendimento se propõe a atender. Contudo, após a contratação do crédito para a produção junto a CEF, o preço de venda das UHs passa a ser definido pelo empreendedor seguindo o valor de mercado.

No que tange ao mecanismo de concessão de crédito ao consumidor, este funciona dissociado dos de crédito à produção. Contratos de financiamento à compra de imóveis se dão individualmente e seguem procedimentos padrão de avaliação do perfil econômico do tomador de crédito e de avaliação do imóvel a ser adquirido. Todavia, não foi verificado controle quanto ao preço dos imóveis ofertados por parte das empresas que contraíram crédito para a produção via PMCMV, podendo um consumidor da faixa de três a seis salários mínimos adquirir um imóvel que foi inicialmente construído para faixa de zero a três salários, mas que o preço definido para venda pelo empreendedor só possibilite sua aquisição por camadas de mais alta renda. Assim, o padrão construtivo das UHs produzidas pelo PMCMV acaba sendo nivelado por baixo e o valor dos imóveis por cima, aproximando do teto do valor do crédito ofertado pelo PMCMV ao consumidor ou até ofertando os imóveis para faixas de renda acima daquela a qual o empreendimento se propunha atender.

A distribuição geográfica dos empreendimentos do PMCMV na RMRJ não segue a tendência predominante nas RMs da Região Sudeste. O município concentra a maior parte das UHs aprovadas, no âmbito da metrópole. No entanto, a realidade do Rio de Janeiro demonstra particularidades em sua geografia que, apesar de a produção para faixas de renda entre zero a três salários mínimos estar se concentrando na capital, as condições urbanas para estes empreendimentos não se diferenciam de outras intervenções localizadas na baixada fluminense. A escassez de terrenos disponíveis em bairros com melhor infraestrutura e serviços urbanos contribui para uma busca pelas incorporadoras de glebas periféricas para implantar conjuntos habitacionais financiados pelo PMCMV.

## Mapa 01 – PMCMV-RJ: Localização de Empreendimentos enquadrados (município)



De acordo com o Mapa 01, é evidente o efeito do preço da terra sobre a localização dos conjuntos destinados a cada faixa de renda. Neste sentido, estabelece-se uma conformação gradual que começa na região central (Área de Planejamento –

AP 1) e Zona Sul (AP 2), com valor da terra mais elevado (devido à relativa escassez) em relação às outras APs, finalizando no extremo oeste da cidade, onde se encontram terrenos com menores preços por metro quadrado. São nas APs 1 e 2 que se identificam as menores ofertas de empreendimentos produzidos pelo PMCMV. A AP 3, subúrbio bastante consolidado com alta densidade populacional, ocupado predominantemente pela classe operária, não apresenta muitos terrenos disponíveis. Por outro lado, a AP 4 representa o vetor de expansão do mercado imobiliário, dispondo ainda de muitos terrenos que ainda não conquistaram o patamar de preço dos terrenos da Zona Sul. É nesta área que se identifica o predomínio de empreendimentos destinados a famílias de renda entre seis e dez salários mínimos, visto que as HIS nesta área são viáveis somente se for ofertada para esta faixa de renda, que possui valor de crédito ao consumidor mais elevado. Por fim, intervenções para faixas de renda de até seis salários mínimos se concentram na AP5, sobretudo ao longo da Av. Brasil.

Segundo a Secretaria Municipal de Habitação, conforme informação disponibilizada em abril de 2010, 93.3% do total de UH's em análise ou licenciadas para o PMCMV estão ali localizadas (VERÍSSIMO, 2010). Dentre as APs do município, esta é a que apresenta os piores indicadores de infraestrutura (cobertura de água e esgoto por domicílio, serviços de educação, saúde, lazer etc.), mobilidade e oferta de trabalho. Com isto, a velocidade do incremento de habitações em áreas com pouca infraestrutura urbana, associada à escassa disponibilidade de equipamentos comunitários, comprometeria os níveis de habitabilidade destas moradias, visto que estes serviços públicos, já insuficientes para atender à população local, tendem a não suportar o acréscimo de demanda.

No que tange aos aspectos de localização e mobilidade, a Portaria do MCid nº 140, de 11 de agosto de 2010, estabelece que o ente público poderá definir critério relacionado à territorialidade, priorizando candidatos que habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento de forma a evitar deslocamentos intraurbanos extensos e desnecessários. Entretanto, observa-se que, em geral, na implementação do programa o local de oferta de UHs não coincide com espaços polarizadores de oferta de postos de trabalho.

No município do Rio de Janeiro, as APs 3 e 5 apresentam os maiores déficits de empregos formais relação a sua População Economicamente Ativa (PEA) e, contraditoriamente, estas áreas concentram os maiores números de implantação de conjuntos habitacionais financiados pelo PMCMV. Constatase, portanto, um claro desequilíbrio na relação Moradia x Posto de Trabalho Formal (VERÍSSIMO, 2010), visto que, considerando este cenário, o fluxo da PEA necessariamente se intensificará em direção às áreas que ofertam vagas no mercado formal de trabalho.

**Empregos Formais - Assemelhados a Postos de Trabalho:  
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) - RAIS - 2008.**

AP	População MRJ	PEA	Empregos Formais	Diferença (Empregos- PEA)	% empregos/PEA
Total	6161	2964	1949	-1015	66%
AP1	232	111	719	607	645%
AP2	943	454	392	-62	86%
AP3	2323	1118	455	-663	41%
AP4	859	413	237	-176	57%

AP5	1804	868	147	-721	17%
-----	------	-----	-----	------	-----

Fonte: População total MRJ: Projeção IBGE - PME - julho 2008; População das Ap's proporção do ensaio de Kaizô et Allii (hipótese 1, 2008) *apud* VERÍSSIMO, 2010.

Nota: a diferença entre a PEA e empregos formais se deve aos autônomos sem empregados + informais + não ocupados. Tabulação dos dados: Instituto Pereira Passos

Outro efeito negativo relacionado à concentração de empreendimentos na AP5 é a estratégia de construção de grandes conjuntos aprovando-os em etapas. A exemplo, destaca-se um terreno que agrupará oito condomínios residenciais enquadrados pelo PMCMV que comporá um único empreendimento, onde a gleba está inserida em uma área de difícil acesso, sem previsão de transporte público, escolas, postos de saúde, etc. Este grupo de conjuntos habitacionais totalizará 3.692 UHs com previsão de abrigar aproximadamente 12 mil moradores. O acréscimo desta população em uma área que apresenta precariedade na oferta de infraestrutura e serviços urbanos agravará e provocará outros problemas urbanos e de moradia em vez de atenuá-los. Além disto, em relação à qualidade do espaço público, os projetos aprovados nesta área representam outro aspecto bastante negativo: uma série de condomínios fechados, nos quais as vias que os contornarão serão estabelecidas por meio de uma sequência de muros altos e guaritas. Alguns deles serão contíguos, ocupando grande faixa de terra sem ruas públicas cruzando este espaço, de tal forma que consolidarão áreas segregadas dentro de enclaves urbanos.

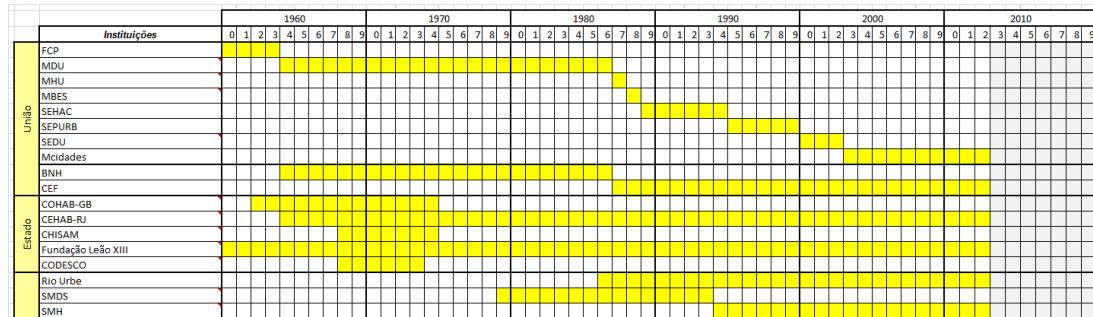
Em outras palavras, destaca-se que a Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro é uma área que ainda apresenta déficits de

serviços públicos e infraestrutura. A disponibilidade de terrenos nesta área, vetor de expansão para setores populares, e a precariedade de serviços, com impacto no preço da terra, justificam o grande número de unidades construídas neste setor da cidade pelo PMCMV. Além disto, benefícios concedidos pelo poder público municipal incentivam a produção na cidade buscando, desta maneira, adquirir algum controle sobre a gestão do programa.

O efeito territorial provocado pelo modelo de produção de habitação de interesse social onde o mercado é o promotor é que a oferta de habitação só será realizada onde o mercado julgar lucrativo, ou seja, em áreas onde a dinâmica imobiliária seja forte e já esteja estabelecida.

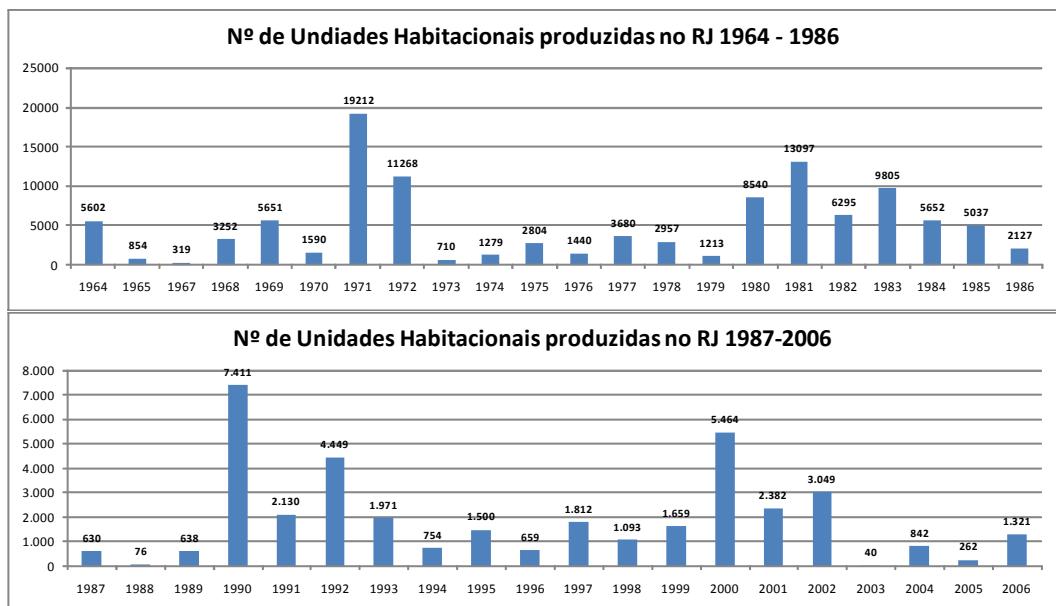
#### 4. Resumo para debate

A estrutura institucional que geriu a política habitacional no município do Rio de Janeiro apresenta singularidade por este ter sido capital da república por grande parte de sua história. Neste sentido, muitos dos organismos de cunho local eram geridos diretamente pelo governo federal, assim como grande parte do legado da produção no município foi transferido para a responsabilidade do Governo do Estado. Desta forma, estão sistematizadas abaixo as principais instituições responsáveis pela implantação da política habitacional nos últimos 60 anos:



A política habitacional brasileira, após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), passou por longo período sem dispor de aparato institucional e de recursos consolidados que possibilassem ações contínuas e integradas. A ausência de programas habitacionais regulares para habitação de interesse social ofertados pelo Governo Federal a ser acessado pelos Estados e Municípios refletiu no volume de unidades habitacionais produzidas pela CEHAB-RJ que ficava a mercê da discricionariedade dos governadores em investir na produção de novas unidades habitacionais.

Em relação à produção estadual podemos verificar a seguinte série histórica para o Estado do Rio de Janeiro:



Fonte: CEHAB-RJ

Em ambos os períodos, 1964-1986 e 1987-2006, as políticas de provisão habitacionais não foram suficientes para atender o crescimento da demanda habitacional, implicando a ampliação da precariedade habitacional e irregularidade fundiária. Vale ressaltar ainda, que grande parte das habitações produzidas até hoje pelo poder público compõe o passivo de imóveis a serem regularizados. O aumento da precariedade não foi composto somente pelo contínuo aumento das favelas, somado a isso se colocam os conjuntos habitacionais que sofreram também um processo de favelização.

**População e taxa geométrica anual de crescimento da população, em favela e fora de favela. Município do Rio de Janeiro, 1950-2000**

Ano	População		Taxa (%)	
	Favela	Fora de favela	Favela	Fora de favela
1950	169.305	2.205.975	--	--
1960	335.063	2.965.368	7,06	3,00
1970	565.135	3.686.783	5,37	2,20
1980	722.424	4.368.299	2,49	1,71
1991	882.483	4.598.285	2,02	0,51
2000	1.092.476	4.765.428	2,16	0,36

Fonte: IBGE. Censos Demográficos, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

Não é possível traçar um gráfico relativo à produção habitacional do município ao longo dos anos.

Como esclarecido anteriormente, um dos principais problemas enfrentados quanto à gestão do patrimônio residencial

municipal produzido é a falta de controle dessa produção. Não existem dados quantitativos nem mapas que apontem essa produção.

Em relação à atuação do poder público municipal, verifica-se uma predominância de ações no campo da urbanização de assentamentos subnormais. A produção de unidades habitacionais historicamente não se coloca como objetivo a ser seguido pela Secretaria Municipal de Habitação e o pouco estoque municipal existente deveu-se particularmente à ação complementar de projetos de urbanização ou programas de remoção de áreas de risco.

Considerando ainda que um dos principais fatores para formação de assentamentos subnormais é o crescimento demográfico associado ao empobrecimento urbano e o não acesso da população de baixa renda ao mercado habitacional, a não priorização de um programa sistemático de provisão habitacional, seja na forma de unidades habitacionais para financiamento, doação, aluguel social ou cessão de direito real de uso, acarreta no aumento do problema habitacional dos assentamentos precários. A ação do município acaba por se restringir a medidas paliativas, atacando os efeitos, sem reduzir as causas do problema.

A lacuna institucional referente à produção habitacional é refletida no quadro da falta de dados relativos à própria produção de unidades habitacionais do município. Não há informações sobre o número de unidades habitacionais produzidas pelo município, nem existe um banco de dados que localize estas intervenções e caracterize a origem do recurso, o programa no qual as unidades foram construídas e associe o nome do beneficiado ao imóvel. A não valorização de procedimentos de arquivo e controle do patrimônio construído afeta a eficácia das políticas e, por consequência, afeta o

aumento da inadimplência de imóveis financiados pelo poder público. Muitas das cobranças não são realizadas porque o próprio poder público não possui domínio destes imóveis.<sup>10</sup>

Considerando os aspectos históricos até aqui descritos, no âmbito da gestão estadual verifica-se que a capital foi privilegiada pela construção de conjuntos habitacionais em relação ao restante do Estado. Isto se deu pela condição urbana na qual a cidade se inseria, com aumentos demográficos intensos e constantes crises habitacionais. O fato de ser a sede do poder político nacional colaborou para a intensidade das intervenções realizadas no município.

A execução deste estoque de unidades habitacionais para baixa renda foi predominantemente de responsabilidade do Governo Federal, sendo a gestão destes conjuntos repassados à esfera estadual no período de transferência da capital Federal para Brasília e posterior fusão do Estado da Guanabara ao Estado do Rio de Janeiro.

Devido às características institucionais ao longo do tempo, verifica-se que esta produção gerou grande passivo de conjuntos habitacionais irregulares, visto que na época das construções o poder público não realizou as aprovações e licenciamento necessários. Este fator influenciou na falta de gestão dos empreendimentos e consequente degradação dos edifícios. Esta degradação também acarretou em aumento da inadequação habitacional e representa hoje ônus ao município no que tange arrecadação de impostos e problemas sociais devido ao processo de favelização desses conjuntos.

Atualmente o principal obstáculo para regularização está na exigência de apresentação de documentações que deveriam

---

10 Outro fator para que influencia a não captação das prestações dos mutuários diz respeito à problemática do crime organizado.

ter sido expedidas há cerca de 50 anos. Neste sentido, aponta-se para a necessidade da realização de uma parceria entre a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro e o Governo do Estado e a constituição de procedimentos especiais para simplificação do processo de regularização fundiária destes conjuntos.

Além disto, faz-se necessária a construção de um sistema municipal de controle de benefícios para identificar os beneficiários destes imóveis, evitando duplo benefício caso a família se inscreva em outro programa.

## **Identificação das áreas de risco iminentes**

### **Introdução**

O Município do Rio de Janeiro (MRJ) apresenta, como as demais metrópoles brasileiras, um contexto urbano marcado por profundas desigualdades socioterritoriais e, simultaneamente, por grandes concentrações de poder e riqueza. Estas desigualdades se perpetuam no acesso à terra e nas formas de geração de emprego e renda. Por não haver uma produção habitacional expressiva e não serem oferecidas moradias adequadas aos mais pobres, a ocupação irregular e inadequada é histórica.

Os grupos sociais menos favorecidos acabam por ter acesso à terra urbana, com frequência, em diferentes tipos de assentamentos informais, tais como: favelas, palafitas, loteamentos irregulares, ocupações em prédios vazios e ou subutilizados e, em alguns casos, ocorre a produção habitacional com alto grau de inadequação ao meio ambiente. Daí a importância de políticas habitacionais que contemplem os núcleos mais vulneráveis e que apresentem a possibilidade de estes grupos sociais mais empobrecidos terem acesso à moradia adequada. Outras medidas essenciais são conceber e

implantar políticas públicas para a gestão do risco , assim como respeitar a diversidade cultural, os usos e os costumes das comunidades e dos diferentes grupos sociais.

O Brasil conta atualmente com excelentes instrumentos jurídicos para estimular o acesso ao solo urbano, fundamentados na justiça social e ambiental. O Estatuto da Cidade – Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001, é um marco do direito à moradia, à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, ao acesso a equipamentos públicos e ao direito ao trabalho e ao lazer. A regulamentação e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos municípios são medidas transformadoras. No entanto, precisariam vir acompanhados de outros planos, sejam habitacionais, de saneamento e de transportes que produzam diagnósticos atualizados dos problemas e soluções locais. Outra medida seria a promoção de debates com a participação dos três entes federativos (municipal, estadual e federal) para diminuir as distâncias entre eles.

Um dos problemas cruciais que atingem a maior parte dos municípios, mas que ocorre com maior frequência nas metrópoles, é a ocupação em áreas de risco, que pode ser definida como assentamentos precários, excluídos do mercado formal de terras e que, na sua grande maioria, estão localizados em encostas de morros, margens de rios, córregos e vales, entre outras modalidades, causando depredação ao meio ambiente e riscos à saúde e à vida da população residente. Há vários fatores que contribuem para situações de risco, tais como: remoção da vegetação, execução de cortes e aterros instáveis para construção de moradias e vias de acesso, depósitos de lixo nas encostas, ausência de sistemas de drenagem de águas pluviais e coleta de esgotos, elevada densidade populacional e fragilidade das moradias. Todos estes elementos aumentam a frequência das ocorrências de risco, assim como a magnitude dos acidentes.

Para Carvalho e Galvão (2006), os principais fenômenos relacionados a desastres naturais no Brasil são os deslizamentos de encostas e as inundações, que estão

associados a eventos pluviométricos intensos e prolongados, repetindo-se a cada período chuvoso mais severo.

Segundo Barros (2002), poucas cidades no mundo tiveram a sua paisagem natural tão modificada como a do Rio de Janeiro. O dessecamento de lagoas, a drenagem de pântanos e mangues, os aterros sobre o mar, a construção de túneis, o desmonte de morros etc. mostram como a segunda natureza desta cidade foi sendo lentamente construída e modificada a partir de uma árdua intervenção humana. Por se tratar de ocupações muito antigas, a cidade do Rio de Janeiro precisaria fazer um esforço ainda maior para compatibilizar o direito à moradia ao direito do meio ambiente sustentável. Ao longo do século XX, ocorreu ainda uma maior intensificação da ocupação das encostas e áreas marginais de leitos de rios no MRJ por assentamentos precários. (1)

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (1990) e o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (1992) já haviam estipulado algumas diretrizes para solucionar as situações de risco, entre elas a de priorizar as populações que estivessem localizadas em áreas de risco (inundações, deslizamentos, entre outros), seguida de sua recuperação e imediato destino adequado. E que, se não for possível dar término ao risco, as remoções deverão ser realizadas para locais próximos à moradia original. Não se pode deixar de destacar a ampliação de abordagem e de conceituação da questão de risco contemplada no recém-aprovado Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (Lei nº 111 de 2011) que será explicitado em capítulo seguinte.

A democratização do acesso à terra com uma política habitacional mais inclusiva e fiscalizadora, assim como uma gestão pública que atue de modo mais preventivo para evitar novas ocupação de áreas de risco e de preservação ambiental, devem ser norteadoras na construção dos planos habitacionais. Atualmente, o Brasil conta, como já foi dito, com instrumentos financeiros, jurídicos e de regularização fundiária (2) que são ainda pouco utilizados e mal apropriados, pelo menos no que tange à metrópole carioca, principalmente se considerarmos a dimensão dos problemas urbanos e

ambientais que o Município do Rio de Janeiro enfrenta neste processo contínuo de degradação urbana, ambiental e desigualdade social.

Outro ponto a destacar é que a necessidade de remoções diminuiria à medida que fosse realizado um trabalho preventivo e fiscalizador do uso do solo urbano e implementadas políticas habitacionais que contemplassem a população de menor poder aquisitivo.

## 2. Considerações em Torno do Conceito de Risco

Segundo Carapinheiro, a categoria risco é uma construção social integrada a uma concepção racionalista da realidade “que pressupõe uma tentativa de domesticação da incerteza. Ou seja, os riscos - como fenômenos que incidem sobre indivíduos e coletividades – apresentariam certas regularidades que seriam passíveis de serem identificadas, podendo ser evitadas, desde que os indivíduos tenham consciência dessas regularidades e se predisponham a agir racionalmente. Nessa perspectiva, a categoria risco teria um conteúdo neutro, referindo-se à probabilidade matemática da ocorrência de um acontecimento.” Mas apesar da neutralidade, os riscos são também construções socioculturais. (Carapinheiro 2002, p. 197-230).

Existe uma vasta literatura mostrando a relação entre esta fase da modernidade e o crescimento da incerteza e do risco como marcas das nossas sociedades (Hespanha, 2002, p. 163-164). Como afirma Carapinheiro (op. cit, p. 199), “o processo de modernização social implicou a intensificação e a multiplicação dos riscos sociais, ao nível individual e ao nível coletivo, articulados com novos quadros existenciais de incerteza e contingencialidade que atravessam os modos de vida e os estilos de vida de populações identificáveis no plano nacional, supranacional e transnacional.” Nesse contexto, emerge a ideia de sociedade de risco (Beck, 2010), caracterizada “pela presença crescente de consequências não esperadas, nem desejadas, dos processos de modernização e pela generalização da insegurança” (Hespanha, op. cit. p. 164).

Para Beck, argumenta Carapinheiro (op. cit., p. 199), “as sociedades de risco forjam-se a partir da precarização dos

arranjos institucionais da existência humana, nomeadamente da crescente dependência das instituições públicas que os indivíduos experimentaram perante a fragilização das famílias e das redes de parentesco no fornecimento de apoio e solidariedade sociais e a partir da democratização dos impactos das situações de risco.” Nessa perspectiva, o risco não estaria associado exclusivamente à questão ambiental, mas a desestabilização dos grupos sociais, fenômeno este fortemente associado à globalização.

Partindo do reconhecimento de que o risco é uma categoria construída socialmente – ou seja, não é uma categoria neutra – pode-se reconhecer a existência de conflitos associados à visão de mundo e as categorias de percepção dos agentes sociais em torno das definições que estabelecem o que seja risco e das políticas que são capazes de definir as situações de não risco.

Esses conflitos incidem sobre as várias formas de definir riscos. De uma forma geral, o risco é definido como “uma medida de probabilidade da materialização de uma determinada ameaça sobre uma determinada condição de vulnerabilidade” (Bruno, 2012, p. 59). Fazendo parte do Sistema das Nações Unidas, a Estratégia Internacional para Redução dos Desastres – EIRD define ameaça (ou perigo) como “um fenômeno, substância ou atividade humana ou condição perigosa que pode ocasionar a morte, lesões ou outros impactos à saúde, da mesma forma que danos à propriedade, a perda de meios de sustento e de serviços, transtornos sociais e econômicos ou danos ambientais”; e a noção de vulnerabilidade como “as características e as circunstâncias de uma comunidade, sistema ou bem que os fazem suscetíveis aos efeitos daninhos de uma ameaça”. (Bruno, 2012, p. 59)

Como destaca Bruno (Op. cit. p. 60), a EIRD estabelece duas linhas para a gestão de riscos de desastres:

**(i) a gestão corretiva**, relacionada à eliminação ou à redução de riscos já existentes. Nesse caso, a ação pode ser uma intervenção nas causas geradoras das situações de riscos, reduzindo ou eliminando as ameaças a níveis aceitáveis

socialmente – por exemplo, uma obra na encosta de um morro, tornando sua ocupação segura; ou a eliminação da situação de risco em si mesma, como por exemplo, promovendo a desocupação dessa área.

**(ii) a gestão prospectiva**, relacionada às ações preventivas visando a evitar a criação de novas situações de risco, como por exemplo, a ocupação de novas encostas inseguras, através do monitoramento dos processos de ocupação urbana acompanhadas de um programa de habitação de interesse social, capaz de diminuir a pressão pela ocupação de áreas impróprias.

De uma forma geral, no que se refere à moradia de interesse social, é possível levantar alguns tipos de riscos recorrentes:

#### **Riscos Institucionais Derivados do Modelo de Gestão do Uso do Solo Urbano –**

Esse tipo de risco decorre do não acesso, pelas famílias de baixa renda, à moradia como um bem essencial para reprodução social na cidade, e da incapacidade de o poder público garantir essa provisão, seja diretamente, seja através da regulação do solo urbano e do mercado imobiliário. Em outras palavras, a não regulação do mercado imobiliário e não existência de um programa de habitação de interesse social podem gerar riscos institucionais (insegurança social) que pressionam a ocupação de áreas impróprias, gerando ameaças de tombamento ou enchentes. Vale registrar que alterações no valor do uso do solo podem pressionar alterações pela transformação de áreas rurais (que atuam como zonas de amortecimento) em áreas de expansão urbana e a ocupação de áreas de restrição ou áreas impróprias ou pouco infraestruturadas pela população de baixa renda, não incorporadas pelo mercado.

**Riscos Derivados do Meio Ambiente Criado –** De uma forma geral, esses riscos são decorrentes da transformação da natureza (alterações danosas das transformações das paisagens, de ecossistemas, perda de biodiversidade etc.). Entre esses riscos, pode-se destacar: (i) riscos derivados da poluição: ar, água, solo, resíduos, ruído, radiações

eletromagnéticas, visual, luminosa etc.; (ii) riscos derivados da perda de biodiversidade; (iii) riscos derivados das alterações nos ecossistemas; (iv) riscos derivados do adensamento e diminuição da qualidade da ambiência urbana: perda da ventilação e iluminação naturais, da flora e fauna urbanas e formação de ilhas de calor, etc.

**Riscos Derivados Do Meio Ambiente Natural** – Também existem riscos vinculados ao meio ambiente natural, que exigem a criação de áreas de preservação e de restrição à ocupação urbana, de forma a evitar consequências sociais perversas, transformando esses riscos em derivados do meio ambiente construído. Por exemplo, a ocupação das margens dos rios é geradora de situações de riscos sistemáticos de enchentes.

### 3. Diretrizes Gerais da Legislação (3)

No que se refere à questão do risco, a política de habitação de interesse social deve observar algumas diretrizes e definições existentes na legislação vigente, na qual se destacam o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (Lei nº 111 de 2011) e a Medida Provisória Nº 547, editada pelo Governo Federal em 11 de Outubro de 2011.

#### 3.1. Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (Lei nº 111 de 2011)

Alguns artigos do Plano Diretor trazem definições que se referem diretamente às áreas de restrição à ocupação urbana: Art. 26. As áreas de restrição à ocupação urbana são as que apresentam uma das seguintes características:

- I - objeto de proteção ambiental;
- II - com condições físicas adversas à ocupação;
- III - de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana.

No Plano, as áreas com condição física adversa à ocupação são definidas como “áreas frágeis de: I - encostas, sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e outros processos geológicos ou geotécnicos que comprometam ou possam comprometer a sua estabilidade; II - baixada, sujeitas a alagamento, inundação ou rebaixamento e /ou recalques decorrente de sua composição morfológica.” (Art. 28).

As áreas frágeis de baixada têm seus usos condicionados à avaliação técnica, que deve observar suas características quanto:

I - à inundação, aquelas que, por suas condições naturais, obstáculos construídos ou deficiências do sistema de drenagem estejam sujeitas à inundaçāo frequente;

II - ao tipo de solo, quando, por suas características, estes inviabilizarem construções e/ou benfeitorias;

III - ao tipo de solo, aquelas cujos solos são classificados como hidromórficos, solos argilosos com matéria orgânica de fraca resistência sujeita a encharcamento. (§ 2.º, Art. 28)

Segundo o Plano Diretor (§ 3.º, Art. 28), essas áreas “poderão comportar usos agrícola, de lazer e residenciais de baixa densidade, condicionados estes à realização de obras de macro drenagem e à redefinição de cotas de soleira das edificações, e à existência de mecanismos garantidores de adequada permeabilização do solo.”

As áreas frágeis de encostas também têm seus usos condicionados a critérios geotécnicos de avaliação dos riscos de escorregamento e se dividem em: (i) áreas passíveis de ocupação, desde que efetuadas, previamente, obras estabilizantes; (ii) áreas vedadas à ocupação. (§ 1.º, Art. 28)

Além disso, o Plano prevê que o poder público monitore os efeitos das mudanças globais do clima sobre a constituição ou ampliação de áreas frágeis. (§ 4, Art. 28).

Outra definição importante se refere às áreas de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana, consideradas áreas de ocupação restrita, para as quais devem ser estabelecidos parâmetros de uso compatíveis com a sua destinação, podendo comportar “o uso agrícola, de lazer, turístico, cultural e residencial de baixa densidade, e atividades de comércio e serviços complementares a estes usos, assegurada a condição de áreas de baixo impacto ambiental e baixas densidades...” (§ 1.º, Art. 29).

O Plano Diretor é claro ao estabelecer a responsabilidade do poder público municipal no desenvolvimento de estudos e na elaboração e implementação de planos que estabeleçam “a

capacidade de suporte das áreas urbanística e ambientalmente frágeis ou de natureza especial”, que pelas “suas características sofram riscos de danos imediatos ou futuros.” (Art. 30). A lei também explicita que “riscos de danos imediatos ou futuros de áreas frágeis ou de natureza espacial” são aqueles que “I - promovam, na área de projeto e entorno situações em que a infraestrutura existente ou planejada não comporte a demanda por novos serviços e bens; II - promovam descaracterização da paisagem.” (§ 1.º Art. 30).

Em síntese, do ponto de vista da política de habitação de interesse social, vale destacar duas questões tratadas pelo Plano Diretor:

a) a possibilidade de ocupação, com projetos de habitação de interesse social, de áreas urbanísticas e ambientalmente frágeis seria admitida desde que precedida da elaboração de estudos e da implementação de projetos que estabeleçam a capacidade de suporte em termos de infraestrutura e em termos ambientais dessas áreas, de forma a eliminar ou reduzir a níveis aceitáveis os riscos de danos imediatos e futuros.

b) a possibilidade de ocupação, por habitações de interesse social, de áreas frágeis de encostas (sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e outros processos geológicos ou geotécnicos) e de baixada (sujeitas a alagamento, inundação ou rebaixamento) seria condicionada à avaliação dos riscos de escorregamento ou inundação, bem como do tipo do solo, e à realização de obras estabilizantes.

### 3.2. A Medida Provisória Nº 547/2011(2)

Pela Medida Provisória, o Governo Federal institui “o cadastro nacional de municípios com áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos” (Art. 1), sendo o município responsável pela sua inscrição no mesmo, observados os critérios e procedimentos previstos em regulamento próprio (§ 1.º Art. 3-A).

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, reconhecendo a Cidade do Rio de Janeiro como um município caracterizado por diversas áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos

correlatos, deve indicar a inscrição do município nesse cadastro, o que implica a adoção das medidas estabelecidas na Medida Provisória.

A Medida Provisória estabelece que (§ 2.º Art. 3-A) os municípios incluídos no cadastro deverão:

I - elaborar mapeamento contendo as áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos;

II - elaborar plano de contingência e instituir núcleos de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão coordenador do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC;

III - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos;

IV - criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos;

V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo urbano.

No caso da existência de ocupações em áreas propícias à ocorrência de escorregamento de grande impacto ou processos geológicos correlatos, como na Cidade do Rio de Janeiro, a Medida Provisória determina que o município adote “as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro (Art. 3O-B)”.

Essa definição abre, portanto, a possibilidade da permanência dos moradores nas áreas ocupadas, desde que sejam realizadas as intervenções necessárias à eliminação ou redução dos riscos.

Além disso, a Medida estabelece que “a efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos: (i) realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de

terceiros; e (ii) notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo Poder Público para assegurar seu direito à moradia.” (§ 1.º Art. 3-B). Na hipótese de remoção das moradias, o município também deve adotar medidas que impeçam a reocupação da área (§ 2.º Art. 3-B) e atender as famílias que tiverem suas moradias removidas através de abrigo, quando necessário, cadastramento e da “garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social” (§ 3.º Art. 3-B).

Por fim, outro ponto importante, vale destacar que a Medida Provisória estabelece que “os municípios que possuam áreas de expansão urbana deverão elaborar Plano de Expansão Urbana” (Art. 42-A), que pode ser previsto no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, no qual deve constar, no mínimo:

- I - demarcação da área de expansão urbana;
- II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;
- III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;
- V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;
- VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural;
- VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público.

A importância dessa definição é clara, cabe frisar, ao prever a destinação, nas áreas e expansão urbana, de áreas para habitação de interesse social. A medida considera que as áreas de expansão urbana são aquelas destinadas pelo Plano Diretor ou por meio de lei municipal ao crescimento ordenado da cidade, bem como “aqueelas que forem incluídas no perímetro urbano a partir da publicação desta Medida Provisória” (§ 1.º Art. 42-A).

Em obediência às diretrizes do plano diretor, a aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano em áreas de expansão urbana fica condicionada à existência do Plano de Expansão Urbana (§ 3.º Art. 42-A), excetuando-se o caso do Plano Diretor já contemplar as exigências estabelecidas na Medida Provisória (§ 4º, Art. 42-A), o que não é o caso do Rio de Janeiro.

Assim, cabe ao Plano de Habitação de Interesse Social determinar a elaboração do Plano de Expansão Urbana da Cidade do Rio de Janeiro, atendendo as exigências desta Medida provisória.

#### 4. Histórico da ação governamental

A Cidade do Rio de Janeiro, a partir de uma experiência pioneira, instituiu um departamento específico, em 1966, para tratar de prevenção de deslizamentos de encostas – o Instituto de Geotécnica, atual Fundação Geo-Rio, após uma grande inundação que ocorreu naquele ano.

No final da década de 1970, houve uma aceleração da ocupação das encostas no MRJ. Em 1979, foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) com o objetivo de atuar na promoção do bem estar social com vistas a eliminar ou reduzir os desequilíbrios sociais existentes. No início da década de 1980, época em que a economia brasileira passou por um processo de grande estagnação, começou a haver a percepção que havia especulação imobiliária nas favelas. Os aluguéis (do mercado formal e informal) tornaram-se cada vez mais proibitivos para os mais desfavorecidos, o que levou esta população a morar em locais com situações de risco.

Após a enchente que ocorreu na Cidade do Rio de Janeiro em 1988, iniciou-se o Programa Emergencial de Reassentamentos para Famílias em áreas de Risco (Decreto 7714 de 1998). A meta deste programa era o reassentamento de cerca de 20.000 famílias e a construção de habitações de interesse social. O principal objetivo deste programa era mitigar e ou eliminar o risco nas áreas que apresentavam perigo imediato de vida ou insalubridade aguda. Visava à construção de 10.000 habitações e a produção de 10.000 lotes urbanizados. Os beneficiados seriam, prioritariamente, as famílias que estavam desabrigadas desde 1988, ou seja, 8976 pessoas alojadas em 118 abrigos.

Os órgãos envolvidos eram: Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Obras (Rio-Urbe e Geo-Rio) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, além da CEDAE e LIGHT. (Barboza, 2002)

Havia três grupos de reassentamentos:

Grupo 01- Reassentamentos de favelas com necessidade de grande número de famílias;

Grupo 02- Remanejamento local. O remanejamento atingiria um número pequeno de famílias. A fonte de financiamento: Caixa Econômica Federal;

Grupo 03- Remanejamento local que envolvia basicamente reconstrução, através de mutirões de ajuda mútua. Porém, os locais precisariam ter laudos de técnicos que indicassem o tipo e a gravidade do risco (os laudos poderiam ser provenientes da GEORIO ou da SMDS). Para fins de atendimento considerou-se, portanto, as situações de risco geográficos das áreas (encostas, pedreiras desativadas e áreas inundáveis).

Os requisitos para obtenção do financiamento da CAIXA, naquela época, eram a titularidade do imóvel; a legalização via regularização fundiária do terreno; o lote com padrão mínimo de habitabilidade; o loteamento estar dotado de infraestrutura, energia elétrica, drenagem, acessos viários, equipamentos urbanos (saúde, educação, segurança e lazer) e, no quesito esgotamento sanitários, aceitava-se o uso de fossas ou sumidouros.

Até 1990, as favelas começaram a ser tornar mais integradas à cidade no tocante aos serviços públicos, porém continuavam distantes quanto à adequada aplicabilidade da legislação urbana e edilícia. Em 1992 foi promulgado, por lei complementar, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro e, entre as muitas recomendações e diretrizes, estão o reconhecimento das favelas e a integração destes assentamentos informais aos bairros formais da cidade.

Em 1993 foi criado o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP) que era composto pelos titulares e por técnicos de diversos órgãos municipais envolvidos na questão habitacional. O GEAP concebeu vários programas que estruturaram a política habitacional. Para tanto contou com o auxílio de técnicos que eram oriundos da SMDS e já haviam desenvolvido uma série de programas e projetos. Entre eles o Programa de Reassentamentos para moradias em risco.

O GEAP concebeu programas, tais como Favela Bairro, Novas Alternativas, Morar Carioca (4), Morar Legal e Morar sem Risco. Este último, com a finalidade de recompor e reassentar. Os programas foram aprovados pelo prefeito da Cidade do Rio de Janeiro em 23 de dezembro de 1993. A Secretaria Extraordinária de Habitação foi criada em março de 1994 e incorporou estes programas como meta de governo. No mesmo ano ela se transformou em Secretaria Municipal de Habitação (novembro de 1993), deixando de ser extraordinária. (Jansen, 2004)

#### 4.1. Programa Morar Sem Risco

O principal objetivo do Programa Morar sem Risco era o atendimento a população residente em área de risco, desenvolvendo ações integradas com outras secretarias em função das obras e/ou projetos de impacto urbanístico ou social. Buscava garantir a inclusão dessa população nas

políticas sociais básicas, auxiliando no resgate de sua cidadania.

A primeira intervenção ocorreu no Parque da Conquista, no bairro do Caju. Esta comunidade estava situada entre um vazadouro de entulho e o muro de uma empresa de ônibus em condições de grande insalubridade. Foi implantado ali um empreendimento habitacional com 36 unidades habitacionais.

Posteriormente, foram removidas 1634 famílias que viviam sob dez grandes viadutos (5) às margens do Rio Faria Timbó. Estas famílias foram reassentadas em vários empreendimentos habitacionais, a maior parte no empreendimento Vila Pinheiros I e II, localizados no Complexo da Maré, situado entre a Av. Brasil e a Baía de Guanabara.

A partir de 2000, a prefeitura começou a trabalhar com os auxílios aluguel e habitacional, com a seguinte formatação: o auxílio aluguel que consistia em um auxílio financeiro temporário para pagamento de aluguel. O público alvo era composto por desabrigados em função de sinistros e oriundos de áreas de risco; moradores de áreas de intervenção da Prefeitura (obras públicas). O auxílio habitacional, por sua vez, tratava das desapropriações realizadas em áreas informais. Calculava-se o tipo de construção e materiais utilizados com base em decreto do Prefeito (Decreto 20454 de 24/08/2001, alterado pelo decreto 23846 de 19/12/2003). O público alvo era constituído por moradores em áreas de intervenção de obras e/ou projetos de impacto urbanístico e social da Prefeitura.

Até 2004, a SMH trabalhava com o auxílio aluguel (Cartão Prefeitura Social), Auxílio Habitacional, Reassentamentos, com Kit construção e reassentamento em Empreendimentos habitacionais. O Programa Morar Sem Risco atendeu, através do auxílio aluguel (2001 a 2004), 619 famílias e, nas modalidades auxílio habitacional e reassentamentos, 16733 famílias (1994-2004). Até o presente momento não havia os dados gerais de auxílio aluguel, só parciais. Ver em anexo planilha de Modalidade de Atendimento (Auxílio Habitacional e reassentamentos – 1994 a 2004).

Em abril de 2010 ocorreu mais uma enchente em solo carioca com um número enorme de desabrigados. Acrescentou-se

outra modalidade de acompanhamento, que foi o cálculo efetuado por m<sup>2</sup> removido e famílias efetivamente reassentadas ou que ficariam aguardando em aluguel social.

Em 2010 foi elaborado um Plano de Reassentamento pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com a participação da Secretaria Municipal de Habitação e a Fundação Instituto Geo-Rio. E, através do Programa de Integração de Assentamentos Precários (Programa Morar Carioca), foram realizados reassentamentos com recursos dos programas PMCMV e PAC

A SMH em parceria com a GEORIO vem realizando, desde então, ações de apoio à prevenção e erradicação de riscos ambientais e sociais, executando obras de contenção de encosta e de drenagem em áreas de risco. As áreas de intervenção são de grande diversidade, ambientalmente frágeis e já bastante ameaçadas pela ocupação urbana. Também estão sendo reassentadas famílias antes situadas em áreas de risco.

**5. Diagnósticos sobre Risco na Cidade do Rio de Janeiro**  
Nesta seção, sistematizam-se algumas informações relativas aos diagnósticos em torno das situações de risco e aos programas desenvolvidos pela Prefeitura visando o enfrentamento dessas situações. As informações aqui sistematizadas foram apresentadas durante as oficinas realizadas com vistas à discussão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

Conforme já foi dito anteriormente, o Município do Rio de Janeiro apresenta um histórico de enchentes, principalmente ocasionadas pelas ocupações em áreas de encostas e isto se atribui à própria situação geográfica da cidade, repleta de montanhas, rios, vales, entre outros. Entre as características da cidade, vale destacar:

- 35% da sua superfície é constituída por montanhas e morros;
- A cidade é caracterizada por uma possuir uma estrutura geológica complexa;
- As condições climáticas são típicas do clima tropical/subtropical, com média anual de chuva de 1200 mm (com picos > 250 mm/24h e 50 mm/h).

É nesse contexto que a Prefeitura desenvolve diversos programas visando enfrentar as situações de risco em assentamentos precários presentes na cidade.

#### 5.1. Morar Carioca – Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais

Segundo o Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais, elaborado pela Prefeitura do Rio, a cidade conta com 2.147.910 domicílios (IBGE, 2010). Estima-se que, deste universo, 383.469 domicílios estejam situados em favelas, correspondendo a 17,85% do total.

O Programa tipifica as favelas segundo seu tamanho, identificando aquelas que não seriam urbanizadas, conforme mostra a tabela 1.

Tabela 01 – Favelas na Cidade do Rio de Janeiro, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2010.

Tipo	Unidades	Domicílios 2010	Investimento
Urbanizadas	54	107.330	
Favelas em análise	122	12.973	R\$ 661.623.000 (estimado)
Favelas Pequenas com menos de 100 domicílios	193	7409	R\$ 162.998.000
Favelas entre 100 e 500 domicílios	159	37.066	R\$ 815.452.000
Favelas com mais de 500 domicílios, parcialmente urbanizadas	36	114.144	R\$ 2.910.672.00
Favelas com mais de 500 domicílios, em análise.	61	104.547	R\$ 3.397.777.500

Total	625	383.469	R\$ 7.948.522,50
-------	-----	---------	---------------------

Fonte: Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar carioca, 2011.

Nas favelas consideradas em estudo, o reassentamento das famílias moradoras está previsto, também, nas diretrizes do Programa de Urbanização Acelerada (PAC).

Os critérios adotados para tipificar esse grupo de 122 favelas como em análise foram os seguintes: (i) domicílios situados em áreas destinadas a projetos governamentais de interesse público; (ii) áreas localizadas às margens de cursos d'água que impeçam o acesso para sua manutenção e conservação; (iii) Unidades de Conservação da Natureza de Proteção Integral (lei federal 9965/2000); (iv) Áreas inadequadas à moradia que não possam ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento básico, tais como logradouros públicos, áreas destinadas ao uso público (quadras de esportes, mercados etc.); e (v) Áreas de Risco (Geológico e/ou geotécnico), de inundação, sob linhas de transmissão elétricas, sobre adutoras de água, áreas lindeiras, sob ou sobre linhas férreas.

A Prefeitura do Rio considerou que, onde 70% ou mais dos domicílios encontravam-se em uma dessas situações, seriam consideradas favelas em análise para avaliar o custo-benefício em se urbanizar estas áreas. Se o percentual for menor, eliminadas as situações de risco, poderá haver a urbanização. No primeiro caso, na impossibilidade de serem eliminados os motivos da não urbanização, a solução seria o reassentamento das famílias, onde três soluções seriam oferecidas: (i) aquisição assistida de uma moradia; (ii) reassentamento para uma moradia a ser construída e, (iii) indenização em dinheiro. Todas as famílias teriam direito ao aluguel social enquanto não fossem contempladas com a solução definitiva.

Porém, pode haver situações em que uma área tem 70% de famílias em situações de risco, mas que a melhor opção, em termos sociais, urbanos e mesmo econômico, seja a urbanização e a permanência das famílias na área em questão. Daí a importância de garantir a transparência aos critérios adotados para a classificação de favelas urbanizáveis e em análise (ou seja, em que critérios elas se encontram). Por isso, estão sendo discutidos tais critérios com as instituições e organizações sociais que trabalham com essas temáticas (movimentos de moradia, universidades, organizações profissionais etc.), bem como com as organizações comunitárias que representam essas comunidades.

Por exemplo, no Programa Morar Carioca foi contratado o IBASE para garantir este debate. Principalmente, para intensificar a participação popular em casos em que há uma impossibilidade de obras de infraestrutura que alterem a tipificação dessas favelas, transformando-as em urbanizáveis. Nestes casos, é preciso discutir com essas comunidades um plano de reassentamento que permita às famílias permanecerem próximas das suas atuais áreas de moradia.

## 5.2. Plano Municipal de Redução de Risco por Escorregamento da Cidade do Rio de Janeiro: o IQR – Índice Quantitativo de Risco

A validade das informações cartográficas voltadas para o monitoramento de riscos de escorregamento diminui com o tempo, em função da dinâmica ocupacional das encostas e das intervenções realizadas pela prefeitura. Os mais 1000 laudos de vistoria realizados pela GEORIO, em média, por ano, com e sem ocorrência geotécnica, atestam essa afirmação. Os laudos contam com descrição da situação e avaliação de risco de escorregamento. A realização dessas vistorias representa um mapeamento continuado do risco em toda a cidade.

Assim, a GEORIO constatou a necessidade de desenvolvimento de um instrumento que pudesse acompanhar a evolução da situação de risco.

Desta forma, foi desenvolvido o IQR – Índice Quantitativo de Risco. A estrutura geral para análise quantitativa de risco a

escorregamentos consiste das seguintes etapas: (i) análise da probabilidade e das características do potencial de escorregamentos; (ii) identificação dos elementos em risco; (iii) identificação da vulnerabilidade dos elementos em risco; e (iv) cálculo do risco a partir dos resultados acima.

A fórmula para o cálculo de risco geológico foi baseada naquela proposta por Cerri, 1993, correspondendo a  $R = P \times C$ , onde: R representa o risco; P, a probabilidade de ocorrência de um escorregamento; e C, a consequência, referente às perdas causadas pelo escorregamento.

A quantificação de risco proposta pela GEORIO é uma adaptação da expressão anterior, onde o Índice Quantitativo de Risco (IQR) é representado por  $IQR = P \times C \times F_i$ , onde: IQR expressa o índice quantitativo de risco; P, a probabilidade de ocorrência de um escorregamento com vítimas; C, a consequência, referente às perdas causadas pelo escorregamento; e  $F_i$ , o Fator de correção para intervenções realizadas.

A probabilidade de ocorrência (P) representa: (i) a frequência de ocorrências do local ou de outro com as mesmas características, num intervalo padrão de 40 anos; (ii) a probabilidade de vítimas fatais, considerando o tempo de exposição dos moradores do setor aos acidentes (60%); (iii) a avaliação das condições geológicas locais; e (iv) a relação entre as moradias que podem ser atingidas num evento e o número de moradias em risco do setor.

O valor atribuído às consequências (C) relaciona-se à perda de pelo menos uma vida e bens materiais, considerando a vulnerabilidade dos elementos em risco e o poder de destruição de um determinado movimento, sendo (i) 0,1 quando a magnitude do provável escorregamento pode causar danos leves; (ii) 0,5 para casos onde podem ocorrer danos sérios às casas e; (iii) 1,0 quando houver destruição total da moradia.

No que se refere ao fator de correção para intervenções ( $F_i$ ), considera-se: (i) 1,0 para áreas sem intervenções ou onde não houve redução do risco no setor; (ii) 0,7 para áreas com obras pontuais de contenção; (iii) 0,2 para setores contemplados com

obras de urbanização, contenção e drenagem; e (iv) 0 para a eliminação total do risco com a remoção de todas as moradias envolvidas.

O resultado final consiste na obtenção de um valor, o Índice Quantitativo de Risco – IQR, para cada local estudado. O IQR pode ser interpretado como um número que procura exprimir a possibilidade de ocorrência de um acidente num determinado intervalo de tempo, com perda de vidas.

Em paralelo à quantificação, a GEORIO desenvolveu um sistema que permite o georreferenciamento de todas as informações, com ferramentas para delimitar numa base cartográfica os setores de risco e aplicar uma fórmula de cálculo do Índice Quantitativo de Risco.

O Plano Municipal de Redução de Riscos da Cidade do Rio de Janeiro está fundado no aperfeiçoamento do gerenciamento de risco, através da instituição do Índice Quantitativo de Risco (IQR) como ferramenta básica que permite uma hierarquização do risco e da razão entre IQR e a relação custo/benefício da mitigação do risco, buscando reduzir os critérios subjetivos na priorização das intervenções.

O IQR foi aplicado a 45 favelas, resultando em uma classificação que varia de 0,00 (risco nulo), na comunidade situada no setor da Rua da Grotta, no Morro da Providência, a 0,03 (alto risco) na comunidade do setor Vila Verde, na Rocinha, seguida das comunidades do setor Coruja, no Morro da Formiga (0,01575) e do setor Pai João, no Itanhangá (0,015), também consideradas de alto risco.

Um alto IQR, ou seja, uma classificação de área de alto risco indica a urgência da ação do poder público, mas não define em si mesmo as soluções de redução ou eliminação do risco. Estas podem envolver tanto a urbanização como o reassentamento, como também uma combinação dessas das soluções. De qualquer forma, a proposta do IQR parece se constituir em um subsídio importante para a elaboração de uma política de habitação de interesse social, se o processo de construção dos indicadores e as soluções propostas forem submetidos ao debate e à deliberação democrática e coletiva,

com o envolvimento das organizações sociais e das comunidades envolvidas.

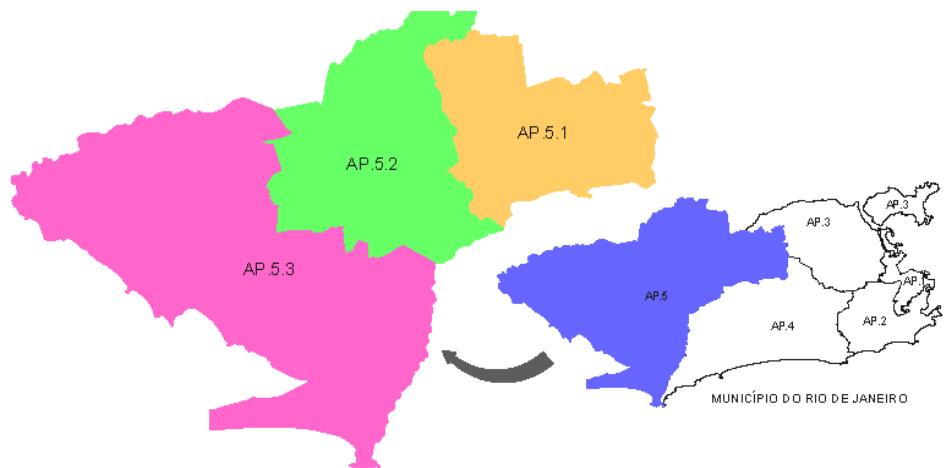
### 5.3. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento vem investindo em saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade e pavimentação. Entre 2011 a 2014 estão previstos recursos na ordem de R\$ 57,1 bilhões para o país. O programa PAC trata, também, de prevenção em áreas de risco e os objetivos desta parte do programa são preservação de vidas e redução de perdas materiais, preservação da infraestrutura e das atividades econômicas e turísticas e redução das áreas vulneráveis e deslizamentos. As modalidades são drenagem e contenção de encostas. O investimento previsto para é de R\$ 11 bilhões sem incluir a contrapartida dos Estados e Municípios. Fonte: [www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-2](http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-2)

Tabela 02: Programas de Saneamento na Cidade do Rio de Janeiro (PAC 2)

**PAC-2**

ORDEM DE PRIORIZAÇÃO	AÇÃO / PROGRAMA	FONTE	LOCAL
1	ESGOTO SANITÁRIO	OGU	BACIA DO SARAPUÍ/GERICINÓ
2	ESGOTO SANITÁRIO	OGU	BACIA CAMPINHO/CACHORROS
3	ESGOTO SANITÁRIO	OGU	BACIA CABUÇU/PIRAQUÊ
4	ESGOTO SANITÁRIO	OGU	BACIA PIAÍ
1	SANEAMENTO INTEGRADO	OGU	BACIA DE SEPETIBA
2	SANEAMENTO INTEGRADO	OGU	BACIA MARANGÁ
3	SANEAMENTO INTEGRADO	OGU	JARDIM MARAVILHA
4	SANEAMENTO INTEGRADO	FGTS	QUAFÁ/ VL KENNEDY PRAÇA DA BANDEIRA
1	DRENAGEM URBANA	OGU	BACIA CANAL DO MANGUE
2	DRENAGEM URBANA	OGU	PRAÇA DA BANDEIRA-RIO JOANA
3	DRENAGEM URBANA	OGU	PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DA BACIA JACAREPAGUÁ-LOTE 2
4	DRENAGEM URBANA	OGU	PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DA BACIA JACAREPAGUÁ-LOTE 3



Fonte: Fundação Rio Águas 2012

Imagen: Mapa da Área de Planejamento 05 (Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro)

Estão sendo realizadas obras do PAC 2 de saneamento (esgotamento sanitário, drenagem urbana e integrada) em 2012, o que irá reduzir as ocorrências de risco sanitário na zona oeste, principalmente. Sendo que a AP 5, composta por bairros situados na zona oeste, representa 48% da área total do município, equivalente a 592,46 km<sup>2</sup>. A população estimada pelo IPP é de 1.714.893 habitantes (483.542 domicílios).

O saneamento integrado está sendo implantado em operações conjuntas a empreendimentos habitacionais com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida e PAC, com possibilidade de desadensamento de áreas inundáveis e relocações de moradores para a proximidade do loteamento.

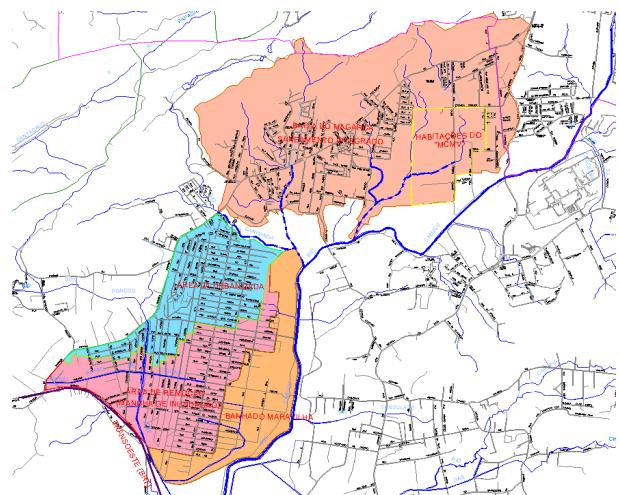


Imagen: Mapa da Bacia do Magarça que vem sendo urbanizada com recursos do PMCMV e PAC

#### 5.4- Secretaria Municipal de Habitação

O Programa Morar Sem Risco foi extinto em 2009 e, atualmente, quem responde pelas demandas de eliminação de situações de riscos são a Coordenadoria e Inclusão Social e a Gerência de Ações Especiais da Secretaria Municipal de Habitação através dos seguintes programas e modalidades de atendimento:

Auxílio Aluguel – pagamento e aluguel através do Cartão Prefeitura Social

Auxílio Habitacional e Compra Assistida – desapropriação feita em área informal. Calcula-se o valor do imóvel considerando o tipo de construção e materiais utilizados, baseado em Decreto do Prefeito (Dec. 20454 de 24/08/2001, alterado pelo Decreto 23846 de 19/12/2003, alterado pelo Decreto 28983 de 11/02/2008);

Fontes de Recurso para reassentamentos:

- Municipal
- Programa Morar Carioca (SMH)
- Recursos oriundos do Governo Federal
- Caixa Econômica Federal
- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
- FNHIS

#### 5.5 Programa de Recuperação de Imóveis – PRI

Outras atuações: atuação em conjunto com a Comissão Permanente e Recuperação de Imóveis - G/COSIDEC/PRI - Decreto nº 26.458 de 08 de maio de 2006, com objetivo de proceder a cadastramento de famílias ocupantes dos imóveis localizados em APAC – Área de Preservação Ambiental e Cultural.

Parcerias- fortalecimento de parcerias com a iniciativa privada visando à melhoria de qualidade de vida das famílias ocupantes de área de risco e/ou proteção ambiental, na aquisição de moradia em área urbanizada.

O PRI foi idealizado como um programa para: (i) eliminar riscos iminentes; (ii) preservar vidas; (iii) monitorar e tratar riscos inaceitáveis; (iv) preservar o Patrimônio Histórico Cultural da Cidade; (v) encontrar mecanismos de revitalização de áreas degradadas.

O projeto foi concebido em cinco fases: **1ª Fase** – Identificação da área de interesse; **2ª Fase** – Trabalho de campo (vistorias); **3ª Fase** – Coleta de informações sobre os imóveis e encaminhamentos; **4ª Fase** – Eliminação do risco iminente; **5ª Fase** – Criação de Equipe Macrofuncional. A Equipe Macrofuncional proposta envolve diversos órgãos e tem o objetivo de recuperar a área degradada. São exemplos: o Programa Lapa Legal, o Programa Porto Maravilha e o Programa Novas Alternativas.

Tabelas 2 - Imóveis vistoriados e riscos identificados – PRI, março de 2012

Projetos - PRI	Total de vistorias	Imóveis com risco (*)
APAC Cruz Vermelha	2025	887
Lapa Legal	498	264
Porto Maravilha	240	204
Sagas	241	136
Ministério Público	68	47
Estadual		
SUDDEC	3	2
Total	3075	1540

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2012

De cada projeto do PRI foram selecionados alguns imóveis em péssimo estado de conservação para serem monitorados: Do Projeto-piloto da APAC da Cruz Vermelha: 14 imóveis; Do Projeto Lapa Legal: 06 imóveis; Do Projeto Ministério Público: 20 imóveis; Do Projeto SUBDEC: 03 imóveis; Do Projeto Porto Maravilha e Projeto SAGAS: em fase de seleção, totalizando 43 imóveis em monitoramento.

O programa admite que o Rio de Janeiro é uma cidade de grandes contrastes sociais, onde persistem um grande déficit habitacional e uma ocupação desordenada. Além disso, existem áreas urbanas degradadas com imóveis praticamente abandonados. Nas áreas onde o PRI tem atuado, todas muito próximas do centro e de uma das áreas comerciais mais nobres e importantes do país, há ruas inteiras com imóveis deteriorados, desocupados ou abrigando atividades ilícitas. Muitos desses imóveis são tombados e integram o patrimônio histórico cultural do Brasil. Nesse sentido, o Programa de Recuperação de Imóveis deve ser discutido com a sociedade e sua implementação deve estar subordinada ao controle social.

## 5.6. Programa de Gestão de Risco Geotécnico

No âmbito da GEORIO são desenvolvidas quatro ações vinculadas à prevenção de riscos: (i) Vistorias Sistemáticas; (ii) Cartografia de Risco; (iii) Sistemas de Alerta; (iv) Execução de Projetos e Obras de Estabilização

(i) Vistorias Sistemáticas – São realizadas mais de 1000 vistorias/ano, envolvendo a análise do risco dessas áreas, interdições, notificações, encaminhamentos para a execução de projetos e obras públicas, e encaminhamentos para realocação de moradias.

(ii) Cartografia do Risco - A partir de 1980 as grandes favelas se tornaram o foco dos acidentes mais trágicos do município, passando-se a implementar metodologias de cartografia do risco nessas áreas. Em abril de 2010, uma precipitação muito acima da média resultou em 67 óbitos. Foi realizada, em regime de emergência, uma atualização do mapa de susceptibilidade de todo o município em escala 1:10. 000 e um inventário qualitativo do risco em 196 favelas do Maciço da Tijuca e da Serra da Misericórdia. Ao término dos trabalhos, constatou-se que mais de 20.000 moradias se encontravam em situação de alto risco geológico.

(iii) Sistema de Alerta (Alerta Rio) - criado em 1997, atualmente composto por 33 estações pluviométricas, duas meteorológicas e um radar de alta definição. Todas as informações são enviadas em tempo real para o centro de operações a cada 15 minutos e também via WEB.

Atualmente, as 60 favelas com maior número de casas em risco contam com estações sonoras com potentes sirenes de alerta, além de um pluviômetro conectado remotamente em tempo real ao centro de operações. Atingidos os índices limites de precipitação, o centro aciona o alerta sonoro e agentes comunitários treinados conduzem as pessoas a locais seguros (Pontos de Apoio), onde devem permanecer até se atingir a normalidade.

Desde a criação do Instituto de Geotécnica (1966), o número de vítimas de escorregamentos associados a chuvas intensas vem diminuindo (com ligeira subida em 2010), a despeito de um maior volume de chuva precipitada. Ao se considerar o

incremento populacional nos últimos 45 anos, percebe-se de modo claro uma constante redução no número de mortes por 100.000 habitantes, indicando que a estratégia adotada pela cidade do Rio de Janeiro tem dado os resultados esperados.

#### 6. Diretrizes para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Cidade do Rio de Janeiro

Considerando o debate conceitual em torno do risco, os diagnósticos apresentados, as discussões ocorridas ao longo das oficinas, e os programas desenvolvidos pela Prefeitura do Rio, este relatório apresenta algumas diretrizes do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, na temática risco e moradia.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social adota como diretriz geral a promoção do direito à moradia. A partir desta diretriz geral, e considerando os diversos aspectos abordados ao longo desse relatório, indicam-se as seguintes diretrizes relativas ao tratamento da questão do risco e da moradia de interesse social:

1. A opção pela permanência dos moradores como uma prioridade a ser garantida no caso das ocupações de interesse social em situação de risco, sempre que for desejo das famílias e houver a possibilidade de intervenções nas causas geradoras das situações de riscos, reduzindo ou eliminando as ameaças a níveis aceitáveis socialmente – por exemplo, obras nas encostas de um morro e urbanização, tornando a ocupação segura;

2. A possibilidade de ocupação, com projetos de habitação de interesse social, de áreas urbanísticas e ambientalmente frágeis pode ser admitida desde que precedida da elaboração de estudos e da implementação de projetos que estabeleçam a capacidade de suporte em termos de infraestrutura e em termos ambientais dessas áreas, de forma a eliminar ou reduzir a níveis aceitáveis os riscos de danos imediatos e futuros;

3. A possibilidade de ocupação, por habitações de interesse social, de áreas frágeis de encostas (sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e outros processos geológicos ou geotécnicos) e de baixada (sujeitas a alagamento, inundação

ou rebaixamento) pode ser admitida, desde que condicionada à avaliação e eliminação dos riscos de escorregamento ou inundações, bem como do tipo do solo, e à realização de obras estabilizantes;

4. Reconhecendo a Cidade do Rio de Janeiro como um município caracterizado por diversas áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos, deve-se indicar a inscrição do município no Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Propícias à Ocorrência de Escorregamentos de Grande Impacto ou Processos Geológicos Correlatos, criado pelo Governo Federal, através da Medida Provisória 547/2011, seguindo-se as exigências decorrentes dessa inscrição.

5. A elaboração de mapeamento unificado e georreferenciado de todas as áreas propícias à ocorrência de escorregamento de grande impacto ou processos geológicos correlatos, utilizando-se dos levantamentos cartográficos já elaborados pela GEORIO e demais órgãos públicos, e do Índice Quantitativo de Risco – IQR, a ser aplicado em todas as áreas mapeadas;

6. A revisão do atual Plano Municipal de Redução de Risco por Escorregamento da Cidade do Rio de Janeiro, incluindo-se nele a elaboração de plano de contingência nas áreas identificadas como mais sujeitas a riscos, e a instituição de núcleos de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão coordenador do Sistema Nacional de Defesa Civil-SINDEC. O Plano deve ser aprovado, no máximo após 18 meses depois da aprovação do plano municipal de interesse social, em Conferência Municipal específica, com a participação das comunidades afetadas e das organizações sociais que trabalham com esta temática;

7. O Plano Municipal de Redução de Risco por Escorregamento da Cidade do Rio de Janeiro deve identificar as ocupações em áreas urbanísticas e ambientalmente frágeis, as ocupações em áreas frágeis de encostas (sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e outros processos geológicos ou geotécnicos) e de baixada (sujeitas a alagamento, inundações ou rebaixamento), os riscos de

escorregamento ou (sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e outros processos geológicos ou geotécnicos) e de baixada (sujeitas a alagamento, inundação ou rebaixamento);

8. A partir do levantamento das áreas de risco, o Plano Municipal de Redução de Risco por Escorregamento da Cidade do Rio de Janeiro deve definir critérios e indicar as áreas: (i) que serão urbanizadas, garantindo-se a permanência de todas as famílias, (ii) as que serão parcialmente urbanizadas garantindo-se a permanência de parte das famílias; (iii) as que serão objeto de reassentamento das famílias, alterando-se o seu atual uso, tonando-se áreas em análise. Para esta classificação, deve ser utilizado o IQR e outros critérios definidos a partir do debate com as organizações sociais, a serem aprovados na Conferência Municipal específica sobre o tema;

9. No caso das 135 favelas atualmente classificadas como em análise (2012), torna-se necessário: (i) dar transparência aos critérios adotados para a classificação de favelas urbanizáveis e em análise (ou seja, que critérios efetivamente foram adotados em cada caso); (ii) discutir amplamente tais critérios com as instituições e organizações sociais que trabalham com essas temáticas (movimentos de moradia, universidades, organizações profissionais, etc.), bem como as organizações comunitárias que representam essas comunidades; (iii) discutir as possibilidades de obras de infraestrutura que alterem a tipificação dessas favelas, transformando-as em urbanizáveis, (iv) na impossibilidade de urbanização dessas favelas, discutir com essas comunidades um plano de reassentamento que permita as famílias permanecerem próximas de suas atuais áreas de moradia;

10. O Plano Municipal de Redução de Risco por Escorregamento da Cidade do Rio de Janeiro deve indicar as diretrizes para a elaboração de planos específicos de implantação de obras e serviços para a redução ou eliminação de riscos e urbanização de cada área classificada como urbanizável ou parcialmente urbanizável;

11. O Plano Municipal de Redução de Risco por Escorregamento da Cidade do Rio de Janeiro deve criar os mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos;
12. A Prefeitura Municipal deve elaborar a Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização, estabelecendo (i) as diretrizes urbanísticas para os novos parcelamentos do solo urbano; (ii) a capacidade de suporte das áreas urbanística e ambientalmente frágeis ou de natureza especial;
13. A Prefeitura do Rio pode elaborar planos de expansão urbana (Medida Provisória 547/2011) para atender a necessidade de programas habitacionais, no qual deve constar, no mínimo: (i) demarcação da área de expansão urbana; (ii) delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (iii) definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (iv) definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (v) a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (vi) definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (vii) definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público;
14. Considerar que a Política Nacional de Prevenção de Riscos e Deslizamentos de Encostas
15. Instituir uma Rede Interinstitucional de Riscos Ambientais Naturais ou Induzidos. E que o objetivo desta Rede seja o de integrar as instituições públicas em torno das questões de risco

ambiental gerando conhecimento, facilitando o acesso e compartilhamento de dados nos sistemas de alertas e subsidiando decisões quanto às ações e políticas públicas para redução de riscos em seus diversos aspectos;

## 6. Considerações finais

Há ainda uma grande desarticulação entre as instituições que desenvolvem projetos de eliminação ou mitigação de situações de risco – em todos os aspectos: naturais e induzidos, ecológicos, tecnológicos, geológicos, dentre outros. Mas estão ocorrendo progressos. Por exemplo, na área federal o Ministério das Cidades coordena programas através da Secretaria de Assuntos Fundiários, tais como os Planos Municipais de Riscos e através da Secretaria Nacional de Defesa Civil e do Ministério de Integração. Estes últimos estão atuando através dos COMDECs, produzindo mapeamentos e tendo ações em prevenção e desastres. O Ministério da Saúde está trabalhando no sentido da vigilância em saúde; prevenção de desastres e saneamento ambiental; o Ministério do Meio Ambiente está atuando na melhoria da qualidade ambiental, atendendo as emergências ambientais, através de licenciamentos ambientais; na preservação da biodiversidade, entre outros, e há ainda diversos centros de pesquisas, universidades, estados, prefeituras com ações pontuais ou pesquisas.

As ações para redução de desastres que o Município do Rio de Janeiro vem realizando são de prevenção (ações dirigidas a avaliar e reduzir os riscos); preparação (medidas e ações destinadas a reduzir ao mínimo a perda de vidas humanas e outros danos); resposta (ações desenvolvidas durante um evento adverso e para salvar vidas, reduzir o sofrimento humano e diminuir perdas); reconstrução (processo onde se repara e restaura em busca da normalidade).

Apesar de todos os esforços o déficit habitacional continua crescendo e passou de 134.767 hab. para 148.000 habitantes na Cidade do Rio de Janeiro (IPP/2012).

#### NOTAS DE RODAPÉ

1 O Município do Rio de Janeiro (MRJ) apresenta um histórico de ocupações em áreas inadequadas à ocupação do solo, por estar situado numa região repleta de montanhas, rios, vales, entre outros. Desde o princípio foram povoados os morros da cidade, fundada entre os Morros Cara de Cão e Pão de Açúcar, depois se estendeu para o Morro do Castelo. No final do século XIX e início do XX, os morros situados na região central, tais como Providência, Conceição, Livramento, Pinto, entre outros, foram sendo povoados, assim como os maciços da Tijuca, Pedra Branca e diversos outros.

1. No decorrer deste plano a Medida Provisória 547/2011 transformou-se na Lei nº 12.608, de 10 de Abril de 2012 que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

Endereço

Eletrônico:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12608-10-abril-2012-612681-publicacaooriginal-135740-pl.html>

3. Os instrumentos financeiros poderiam ser descritos como: os fundos nacional, estadual e municipal de habitação; os instrumentos jurídicos como: usucapião urbano, concessão uso especial para fins de moradia (COEM) e concessão de direito real de uso e por fim os de regularização fundiária: os

instrumentos contidos na legislação municipal, tais como os do Plano Diretor, de Parcelamento do Solo, de Habitação de Interesse Social e de Áreas de Especial Interesse Social (Assentamentos informais de baixa renda e vazios urbanos).

4. Objetivo principal do Programa Morar Carioca era financiar a demanda de imóveis em áreas infraestruturadas e de interesse da classe média por meio de Cartas de Crédito e estimular a participação de pequenos e médios empresários na produção de moradias.

5. Os viadutos eram: Figueira Mello (São Cristóvão); Ana Nery (Triagem); Noel Rosa (Vila Isabel); Vila Vede (Triagem); Santo Cristo (Santo Cristo); Bonsucesso (Bonsucesso) e Malvinas.

6. Para a estimativa de população e moradias da AP 5 ( Zona Oeste) , foi utilizado o censo de 2000 (IBGE).

## BIBLIOGRAFIA

BARBOZA, Silvia Carvalho. Projeto Mutirão e a política habitacional da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: (Especialização em Urbanismo) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

BARROS, Paulo Cezar. Onde nasceu a cidade do Rio de Janeiro? Revista geo-paisagem (on line) Vol. 1, número 2, 2002. Julho/dezembro de 2002 .

BECK,Ulrich. Sociedade Rumo a uma outra modernidade. Editora 34. Rio de Janeiro, 2010.

BRUNO, Ana Paula. Incêndios em Favelas no Município de São Paulo. Tese apresentada à faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, fevereiro de 2012.

CANO, Hellen. Rede Integrada Interinstitucional de Riscos Ambientais naturais e induzidos. Apresentação em *PowerPoint*. 2007.

CARAPINHEIRO, Graça. A Globalização do Risco Social. In SANTOS, Boaventura de Souza. A Globalização e a Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 2002, p. 197-230.

CERRI, L. E. S. (1993) *Riscos Geológicos Associados a Escorregamentos: uma Proposta para a Prevenção de Acidentes*, Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Universidade Estadual Paulista, 197 p, Rio Claro-SP.

JANSEN, Roberto. Programa morar Sem Risco. Dez anos (1994-2004). Apresentação em *PowerPoint*. 2004.

HESPANHA, Pedro. Mal-estar e Risco Social num Mundo Globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social. In SANTOS, Boaventura de Souza. A Globalização e a Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 2002, p. 161-196.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/ CITIES ALLIANCE. CARVALHO, Celso Santos e GALVÃO, Thiago (Orgs). Prevenção de Riscos de Deslizamentos em Encostas: Guia para Elaboração de Políticas Municipais. Brasília: Ministérios das Cidades; *Cities Alliance*, 2006.

SANTOS JUNIOR, Orlando (Coord.) . Relatório do Grupo de Trabalho sobre Risco e Moradia do PMHIS. PCRJ/Fundação Bento Rubião. Rio de Janeiro, 2012.

Endereço eletrônico:

[http://www.saydeira.com/publiquesite/defesacivil/site\\_novo/SUBSEDEC/entrar/pdf/Sinopse%20do%20Projeto%20NUDEC%20-%20VERS%C3O%204-0%20-%20202011.pdf](http://www.saydeira.com/publiquesite/defesacivil/site_novo/SUBSEDEC/entrar/pdf/Sinopse%20do%20Projeto%20NUDEC%20-%20VERS%C3O%204-0%20-%20202011.pdf)

## SIGLAS ( Sugestão PMHIS )

MS – Ministério da Saúde

MMA- Ministério de Meio Ambiente

MC – Ministério das Cidades

SMH- Secretaria Municipal de Habitação

IPP – Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos

UPP - Unidade de Polícia Pacificadora

## GLOSSÁRIO (sugestão para o PMHIS)

Áreas de risco - são regiões onde é recomendada a não construção de casas ou instalações, pois são muito expostas a desastres naturais, como desabamentos e inundações. Essas regiões vêm crescendo constantemente nos últimos 10 anos, principalmente devido à própria ação humana. No Brasil, vêm sendo realizados vários projetos no sentido de reestruturação de algumas áreas, conscientização da população etc. As principais áreas de risco são aquelas sob encostas de morros inclinados ou à beira de rios. Existem vários serviços de assistência à população em casos de emergência. A principal instituição responsável pelo monitoramento das áreas de risco é a Defesa Civil.

Desastre – Resultado de eventos adversos, naturais ou provocado pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, ambientais e/ou materiais e consequentes prejuízos econômicos e sociais (Política Nacional de Defesa Civil, CASTRO, 2000a: 11).

Favela - é a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em conformidade com os padrões legais. (PDDCRJ/1992).

SECRETARIAS E ÓRGÃOS MUNICIPAIS (Risco) – sugestão para o PMHIS

Órgãos públicos a serem acionados em caso de situações de Risco:

SMH – Secretaria Municipal de Habitação:

Gerência de Terras e Reassentamento GTR – planejamento e gestão do programa, desapropriação, contratações, após solução habitacional negociada;

Coordenadoria de Inclusão Social - CIS – processo participativo, negociação, assistência às famílias;

Gerência de Ações Emergenciais - GAE – cadastramento técnico e social;

Coordenadoria de Planejamento e Projetos - CPP – vistoria técnica e elaboração de projeto arquitetônico.

Coordenadoria de Fomento à Produção Habitacional – CFPH – chamamento público, acompanhamento do licenciamento e aprovação dos projetos

## Secretaria Municipal de Obras

Fundação Geo-Rio - Identificação das áreas de risco geológico e geotécnico e emissão de laudos para os assentamentos inseridos nestas áreas

Fundação Rio Águas - Identificação das áreas de alagamento e emissão de laudos para os assentamentos inseridos nestas áreas

Corpo de Bombeiros - Tem a função de buscas, salvamento, proteção e resgate de pessoas e objetos em caso de fato consumado ou de consumação eminente.

Defesa Civil Municipal - Realiza vistorias preventivas, remoção e alojamento de pessoas em risco, distribuição de alimentos, lonas e barracas.

Defesa Civil Estadual - Cooperação com as comissões municipais de defesa

## **Instrumentos legais para oferta de moradia bem localizada**

### **Aspectos Institucionais da política habitacional o município**

Determinados temas se tornaram recorrentes em congressos, seminários, oficinas e pesquisas. Há consensos conceituais entre a academia, movimentos sociais organizados e boa parte dos gestores públicos e do setor empresarial a respeito da necessidade de ofertar moradia em áreas com efetiva inserção urbana, em especial em áreas centrais, considerando como tais não apenas as situadas nos centros tradicionais assim reconhecidos, mas em todas as áreas dotadas de centralidade, assim entendidas como aquelas com mobilidade urbana adequada e acesso a serviços que configuram um *habitat* adequado.

Desde 2009, quando o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida através da lei 11.977, o aporte de recursos para a produção habitacional permitiu aumentar de forma significativa a produção habitacional, e trazendo a possibilidade de incluir a população de 0 a 3 salários mínimos, que passou a contar com fortes subsídios. Porém, no Brasil inteiro surgiram críticas à localização das unidades destinadas às faixas de menos renda. “Minha vida não é só a minha casa” – como vimos num cartaz do movimento popular criado em algum lugar do Brasil.

Em 2012 as normas do programa foram reformuladas. Mas, se hoje há recursos para financiar a produção habitacional e se boa parte dos municípios metropolitanos já elaboraram

planos diretores que incorporam instrumentos do Estatuto da Cidade que permitem a gestão social da valorização da terra, e ainda, se todos eles estão envolvidos na formulação de planos de habitação de interesse social... o que está faltando? Este tema foi abordado, no seminário do PMHIS realizado no mês de novembro de 2011, pela professora Fernanda Furtado que evidenciou como a produção habitacional e o acesso à terra urbanizada são negligenciados pelos planos diretores, que não aplicam os instrumentos que permitiriam aos municípios exercer um papel mais ativo na política urbana.

As pesquisas demonstram que o desenvolvimento econômico não traz automaticamente o desenvolvimento social. Nossos convidados nesse seminário, Fabrício Leal e Julieta Nunes, ambos professores do IPPUR/UFRJ confirmaram o quadro de precarização sócio territorial que experimentam as regiões metropolitanas brasileiras e problematizaram o papel das políticas públicas e dos gestores, que de um modo geral tem sido muito passivas ou coniventes com os processos de precarização socioterritorial.

Hoje, com um aporte significativo de recursos para a produção habitacional, vivemos um paradoxo. Municípios com um grande déficit habitacional não conseguem direcionar os recursos disponibilizados pelos programas federais para uma produção adequada e ficam “reféns” da valorização fundiária que “empurra” a produção para áreas periféricas, que ainda demandam de um aporte de recursos públicos para se tornarem minimamente adequadas para serem habitadas. A periferização tem sido entendida nos debates realizados pelo PMHIS numa nova dimensão, que no contexto da cidade do Rio de Janeiro é diferente do que se considerava no século XX, pois novas centralidades têm surgido. A referência atual é também aplicada a áreas periféricas em relação aos benefícios da infraestrutura urbana e considera também o contexto metropolitano

Um paradoxo relativo, pois as saídas ou alternativas vêm sendo objeto de debates no Brasil e em muitos países que tem experiências concretas de como promover a gestão social da valorização da terra e fazer com que o processo de

desenvolvimento urbano tenha um equilíbrio entre os ônus e benefícios que provoca. Seminário realizado no primeiro semestre de 2012 em parceria com a Universidade de Columbia mostrou como em muitas cidades do mundo são aplicados conceitos de habitação inclusiva através de normas de zoneamento que incluem, na produção habitacional, a obrigatoriedade de cotas de habitação de interesse social.

São apenas algumas questões que gostaríamos de colocar nesta mesa para que nos debates possamos apontar de que forma um plano municipal de habitação pode articular-se a outros instrumentos de planejamento, através do Plano Diretor e os Planos de Estruturação Urbana e de iniciativas como grandes Operações Urbanas Consorciadas e implantação de corredores estruturantes do transporte urbano, que têm reflexos diretos na valorização da terra, seja em função de definição de normativas urbanísticas ou da realização de grandes investimentos públicos.

### ***Lei Orgânica Municipal***

De acordo com o art. 29 da Constituição Federal, os municípios são regidos por uma **Lei Orgânica**, que no caso do Rio de Janeiro foi aprovada no dia 5 de abril de 1990. Nesta seção destacaremos os aspectos desta lei que se associam diretamente à formulação da política habitacional de interesse social (grifos nossos).

A Lei Orgânica do Município determina nos incisos I, II e VI do art. 429 que a política de desenvolvimento municipal deve prover equipamentos e serviços urbanos para todos os cidadãos, garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e **promover a urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda**.

A Lei Orgânica contém vários dispositivos com rebatimento na política habitacional do município, elencados a seguir:

Obrigação do município de assegurar imediata e plena efetividade dos direitos e franquias individuais e coletivos

sancionados na Constituição da República (Capítulo II - Dos Direitos Fundamentais do Título I). Consequentemente isto inclui o **Direito à Moradia**.

Participação da coletividade na formulação e execução de políticas públicas e na elaboração de planos, programas e projetos municipais e previsão de consorciamento intermunicipal para solução de problemas comuns (capítulo II do Título I), o que pode abranger a questão habitacional de interesse social.

Instituição de **conselhos municipais** como órgãos de assessoramento à administração pública, cuja finalidade é auxiliar a administração pública na análise, planejamento, formulação e aplicação de políticas, na fiscalização das ações governamentais e nas decisões de matéria de sua competência, com caráter exclusivamente consultivo, salvo quando a lei lhes atribuir competência normativa, deliberativa ou fiscalizadora. (Capítulo III do Título III, que trata das competências do poder Executivo municipal). A lei relaciona, sem ser excludente, uma série de conselhos, entre os quais o de Política Urbana, que deveria ter entre as suas preocupações a inclusão do tema da política habitacional.

Participação, junto à Secretaria de Obras, de representantes das associações de moradores das áreas abrangidas obras e serviços de implantação ou melhoria urbana (art. 170, Capítulo III do Título IV – Dos Atos Municipais da Administração Pública).

Competência da Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, de legislar sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente sobre **políticas, planos e programas municipais, locais e setoriais de desenvolvimento** e sobre tombamento de bens móveis ou imóveis e criação de áreas de especial interesse (Capítulo II do Título III - competências do Legislativo).

Criação de **áreas de especial interesse social - AEIS** e declaração de **utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social**, para efeito de desapropriação, servidão administrativa ou tombamento, através de ato administrativo da

competência do Prefeito, feito mediante decreto (art. 156 da Seção II do Capítulo III do Título IV).

Destinação de bens imóveis do domínio municipal, e dos casos de imóveis residenciais e assentamentos destinados à população de baixa renda que podem ser objeto de concessão de uso em caso de interesse social (art. 236 a 239 do Capítulo V do Título IV – Do Patrimônio Municipal).

Progressividade do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é tratada no Art. 249 especificamente para assegurar o cumprimento da **função social da propriedade**, que ainda é tratada na Seção II do Capítulo I do Título VI (Das Políticas Municipais), que define que “O Município garantirá a função social da propriedade urbana e rural, respeitado o disposto na Constituição da República, na Constituição do Estado e nesta Lei Orgânica”.

O exercício da função social da propriedade é o primeiro princípio definido para a formulação e administração de políticas, planos, programas e projetos referentes ao seu processo de desenvolvimento. A lei prevê que “Em caso de perigo iminente ou calamidade pública, a autoridade competente poderá usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

No referente ao Processo de Planejamento, é definido que este deve ser permanente, compreendendo todos os órgãos setoriais da administração direta, indireta e fundacional, garantindo a compatibilização interna dos planos e programas de governo, relativos a projetos, orçamento público e modernização administrativa. Entre os instrumentos de planejamento são definidos a execução o plano plurianual de governo, o orçamento plurianual de investimentos, o orçamento anual e lei de diretrizes orçamentárias e o plano diretor (caráter geral), e os **planos municipais e seus desdobramentos** e planos de desenvolvimento regional ou metropolitano (caráter setorial).

A Lei Orgânica assegura a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e fiscalização da execução dos instrumentos de planejamento no que concerne à definição de prioridades, objetivos dos gastos públicos e formas de custeio

(art. 270). Uma definição importante para a elaboração de planos setoriais é que devem obedecer às diretrizes do plano diretor e ter acompanhamento e avaliação permanentes. A Lei orgânica define que “O planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, cuja iniciativa é livre, desde que não contrarie os interesses do Poder Público e da sociedade”.

A Política Urbana é objeto do Capítulo V (Título VI - Das Políticas Municipais), que define que esta tem como objetivo fundamental a garantia de qualidade de vida para os habitantes, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, contribuindo para implementar o pleno atendimento das funções sociais da Cidade (**direito da população a moradia**, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural).

A Lei Orgânica estabelece que “para cumprir os objetivos e diretrizes da política urbana, o Poder Público poderá intervir na propriedade, visando ao cumprimento de sua função social e agir sobre a oferta do solo, de maneira a impedir sua retenção especulativa” e ainda que “O exercício do direito de propriedade e do direito de construir fica condicionado ao disposto nesta Lei Orgânica e no plano diretor e à legislação urbanística aplicável”.

Em relação ao plano diretor, a LOM estabelece que “respeitadas as funções sociais da Cidade e o bem-estar de seus habitantes, contemplará os objetivos, metas, estratégias e programas da política urbana”. O plano diretor é o instrumento regulador dos processos de desenvolvimento urbano, servindo de referência a todos os agentes públicos e privados. Mais uma vez a participação popular é definida como parte do processo de tomada de decisão, parte da base da realização da política urbana, cujas informações devem ser garantidas aos municíipes (art. 427).

Os preceitos e instrumentos do Desenvolvimento Urbano estão definidos no art. 429 e podem ser considerados como referenciais para a atuação da política habitacional no município:

provisão dos equipamentos e serviços urbanos em quantidade, qualidade e distribuição espacial, garantindo pleno acesso a todos os cidadãos;

justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

ordenação e controle do uso do solo de modo a evitar a ociosidade, subutilização ou não utilização do solo edificável e a existência de espaços adensados inadequadamente em relação à infra-estrutura e aos equipamentos comunitários existentes ou previstos;

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 (a remoção é condicionada à elaboração de laudo técnico do órgão responsável, participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções e assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento);

regularização de loteamentos irregulares abandonados, não titulados e clandestinos em áreas de baixa renda, através da urbanização e titulação, sem prejuízo das ações cabíveis contra o loteador;

criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública.

A Lei Orgânica elenca, no art. 430, instrumentos que podem ser usados pelo Poder Público para assegurar as funções sociais da Cidade e da propriedade: IPTU progressivo e diferenciado por zonas, e outros critérios de ocupação e de uso do solo; taxas e tarifas diferenciadas por zonas, segundo os serviços oferecidos; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais; recursos públicos destinados especificamente ao desenvolvimento urbano; desapropriação por interesse social ou utilidade pública; servidão administrativa e limitações administrativas; tombamento de imóveis; declaração de área de preservação ou proteção ambiental; concessão real de uso ou domínio; concessão de direito real de uso resolúvel; lei de parcelamento do solo urbano; lei do perímetro urbano; código de obras e edificações; código de posturas; lei de solo criado; código de licenciamento e fiscalização.

Entre os instrumentos de caráter urbanístico-institucional e administrativo a Lei Orgânica dá grande destaque para os programas que vieram a ser de competência da SMH:

programas de regularização fundiária;

programas de reserva de áreas para utilização pública;

programas de assentamentos de população de baixa renda;

programas de preservação, proteção e recuperação das áreas urbanas;

subsídios à construção habitacional para a população de baixa renda e urbanização de áreas faveladas e loteamentos irregulares e clandestinos, integrando-os aos bairros onde estão situados.

Uma subseção específica na Seção do Desenvolvimento Urbano trata dos Assentamentos e das Edificações, e define no Art. 437 que “As terras públicas não utilizadas ou subutilizadas serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda e à instalação de equipamentos urbanos de uso coletivo” e que “Nos assentamentos em terras públicas e ocupadas por população de baixa renda ou em terras não utilizadas e subutilizadas, o domínio ou a concessão real de uso será concedido ao homem ou à mulher”. O Art. 438 determina que “Nos processos de regularização fundiária, o Município proporcionará à população de baixa renda assistência jurídica através de órgão próprio ou de convênio com entidades reconhecidas pela comunidade que já tenham experiência na prestação desse serviço”

A universalização dos serviços públicos é prevista no art. 439, que determina que “A prestação de serviços públicos à comunidade de baixa renda independe do reconhecimento de logradouros e da regularização urbanística ou registrária das áreas e de suas construções”.

O Art. 440 destaca a responsabilidade do Poder Público na elaboração e execução de programas de construção de moradias populares e na garantia das condições habitacionais e de infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico e transporte, prevendo o apoio à criação de cooperativas e outras formas de organização que tenham por

objetivo a realização de programas de construção de moradias popular e a pesquisa e a aplicação de soluções tecnológicas e urbanísticas alternativas ou autônomas para programas habitacionais e de saneamento básico para a população de baixa renda, garantindo-lhes assistência técnica. Neste aspecto também é garantida a participação de entidades comunitárias e as associações dos trabalhadores, assim como a dotação orçamentária para programas de moradia popular. Finalmente a Seção III do Capítulo V do Título VI ao abordar a Política Urbana e referir-se ao Plano Diretor, estabelece que o processo de elaboração deste contemplará etapas sucessivas nas quais fica subentendida a necessidade de inclusão da questão habitacional:

definição dos problemas prioritários do desenvolvimento urbano local e dos objetivos e diretrizes para o seu tratamento; definição dos programas, normas e projetos a serem elaborados e implementados;

definição do orçamento municipal para o desenvolvimento urbano, juntamente com as metas, programas e projetos a serem implementados pelo Poder Executivo.

### ***Plano Diretor como instrumento de planejamento***

De acordo com o art. 182 da Constituição Federal o **Plano Diretor** deve ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e garantir o pleno funcionamento das funções sociais da cidade:

**Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;  
II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

No período pós Constituição de 1988, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro foi aprovado pela Lei Complementar 16 de 4/6/1992 e permaneceu em vigor até 2011, quando um novo plano aprovado pela Câmara foi sancionado pelo Prefeito, através da Lei Complementar 111 de 1/2/2011, republicada em 12/4/2011 em função da rejeição da Câmara aos vetos do prefeito.

### ***Plano Diretor Decenal da Cidade***

Embora não esteja mais em vigor, é importante registrar aqui o avanço que o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro aprovado pela Lei Complementar 16 representou para a cidade do Rio de Janeiro e para a discussão da política urbana no Brasil, incluindo diretrizes e instrumentos mais tarde incorporados ao Estatuto da Cidade.

Em consonância com a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor previu no art. 146 um programa de urbanização e regularização fundiária de favelas como instrumento prioritário

da política habitacional do município, que deveria ser regulamentado pelo Poder Executivo. Os art. 147 a 155 do Plano Diretor destacaram ainda a necessidade de promover a integração dos assentamentos precários à cidade formal e estabelecer o controle e a ordem da ocupação do solo urbano nestas áreas, promovendo a justiça territorial e o equilíbrio urbano e ambiental contribuindo para a sustentabilidade.

No que tange à consolidação dos avanços registrados no Plano Diretor 1992, sobressai a relevância atribuída a uma política de Habitação que, ao longo dos anos, se concretizou na criação de diversos tipos de programas, como Urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos de baixa renda, Lotes urbanizados e construção de novas moradias.

Posteriormente, essas iniciativas levaram à criação de uma Secretaria específica no âmbito da Prefeitura, a Secretaria Municipal de Habitação. Outro aspecto importante foi a preocupação com a adoção de uma política que contemplasse os assentamentos de baixa renda levando à incorporação do conceito de Áreas de Especial Interesse Social – as AEIS, da mesma forma que a incorporação do princípio da universalização do acesso à terra e do direito à moradia regular.

A Política habitacional foi abordada na Seção I do Capítulo II, que definiu na Seção I os Objetivos da política habitacional para assegurar o direito social de moradia e reduzir o déficit habitacional. Foram previstos como objetivos, que deveriam ser atendidos nos programas específicos e na legislação urbanística, tributária e orçamentária:

utilização racional do espaço através do controle institucional do solo urbano, reprimindo a ação especulativa sobre a terra e simplificando as exigências urbanísticas, para garantir à população o acesso à moradia com infraestrutura sanitária, transporte e equipamentos de educação, saúde e lazer; relocalização prioritária das populações assentadas em áreas de risco, com sua recuperação e utilização imediata e adequada; urbanização e regularização fundiária de favelas e de loteamentos de baixa renda;

implantação de lotes urbanizados e de moradias populares; geração de recursos para o financiamento dos programas definidos no art. 146, dirigidos à redução do déficit habitacional e à melhoria da infraestrutura urbana, com prioridade para a população de baixa renda.

O Plano Diretor definiu que, em caso de necessidade de remanejamento de edificações, seriam adotados, em ordem de preferência, o reassentamento em terrenos na própria área; o reassentamento em locais próximos; o reassentamento em locais dotados de infraestrutura sanitária e transporte coletivo e a inserção em outros programas que contemplem a solução da questão habitacional.

De acordo com o art. 139 a política habitacional deve ser coordenada pelo órgão responsável pelo planejamento urbano do Município implicando a centralização do planejamento, do controle e do acompanhamento das ações definidas para a execução dos programas e projetos pertinentes, bem assim para a proposição de normas, com a participação do Conselho Municipal de Política Urbana, sem excluir a participação das comunidades interessadas.

Os instrumentos básicos previstos para a realização da política habitacional, além de outros previstos na legislação federal, estadual e municipal, foram a declaração e a delimitação de Áreas de Especial Interesse Social, o solo criado (mais tarde definido no Estatuto da Cidade como Outorga Onerosa do Direito de Construir), o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo, a concessão de direito real de uso resolúvel; o usucapião; o incentivo ao desenvolvimento de cooperativas habitacionais e mutirões autogestionários de iniciativa de comunidades de baixa renda.

Foi definido que as Áreas de Especial Interesse Social seriam delimitadas através de Lei de iniciativa do Poder Executivo, compreendendo os imóveis públicos ou privados necessários à implantação de programas habitacionais e os ocupados por favelas, por loteamentos irregulares e por conjuntos habitacionais de baixa renda. A declaração de especial interesse social foi definida como condição para a inclusão nos programas previstos pelo Plano. A lei de criação deveria

estabelecer padrões especiais de urbanização, parcelamento da terra e uso e ocupação do solo. Não poderiam ser declaradas como Áreas de Especial Interesse Social as ocupadas por assentamentos situados em áreas de risco, nas faixas marginais de proteção de águas superficiais e nas faixas de domínio de estradas estaduais, federais e municipais. Foi estabelecido que os bens públicos dominicais do Município e as unidades de conservação ambiental somente poderiam ser declaradas e delimitadas como Áreas de Especial Interesse Social nos casos de ocupação anterior à data da publicação do Plano (1992), respeitados os limites da ocupação nessa data, consoante um cadastro que deveria ser divulgado pelo Poder Executivo.

Os proprietários, as cooperativas habitacionais ou outras entidades associativas poderiam solicitar a declaração de especial interesse social para a regularização de áreas ocupadas e a realização de obra de urbanização em consórcio com o Município, precedida de parecer do Conselho Municipal de Política Urbana.

Para as áreas declaradas de especial interesse social, necessárias à implantação de projetos habitacionais de baixa renda, o Poder Executivo poderia, na forma da lei, exigir a edificação ou o parcelamento compulsório, ou ambos; impor o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial urbana progressivo no tempo; desapropriar, mediante pagamento com títulos de dívida pública.

O Art. 146 previu como programas prioritários da política habitacional do Município: programa de urbanização e regularização fundiária de favelas; programa de urbanização e regularização fundiária de loteamentos de baixa renda; programa de lotes urbanizados; e programa de construção de habitações para a população de baixa renda.

Foi previsto que os programas poderiam financiar a aquisição de materiais de construção e assistência técnica a cooperativas habitacionais ou mutirões nos assentamentos de baixa renda, para construção ou melhoria das habitações.

Poderia ser dada isenção do ITBI para a alienação de imóveis necessários à execução dos programas habitacionais e o uso

da concessão de direito real de uso resolúvel, nos casos em que o Município promovesse a regularização fundiária e a urbanização com recursos próprios.

Para fins de aplicação do Plano Diretor Decenal, **favela** foi definida como a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.

A urbanização e a regularização urbanística e fundiária seriam realizadas mediante intervenções graduais e progressivas em cada favela, para maximizar a aplicação dos recursos públicos e disseminar os benefícios entre o maior número de habitantes.

As favelas passariam a integrar o processo de planejamento da Cidade, constando nos mapas, cadastros, planos, projetos e legislação relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e da programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados.

Os programas de urbanização deveriam garantir a permanência dos moradores na favela beneficiada, pela imposição de restrições ao uso e ocupação do solo e de outros instrumentos adequados. Para a determinação do grau de prioridade da favela, para o efeito de sua integração ao programa, seriam considerados os seguintes critérios: participação da comunidade no programa; viabilidade técnica, considerada a relação custo-benefício social, das intervenções do poder público; existência de áreas de risco; proximidade de unidade de conservação ambiental.

No Art. 152 o Plano Diretor definiu que as ações previstas seriam orientadas pelo estudo da situação fundiária e pela elaboração de projeto urbanístico, observando como diretrizes: integração da favela do bairro e ao aglomerado de favelas onde está situada; preservação da tipicidade da ocupação local; previsão da implantação progressiva e gradual da infraestrutura, com a definição das obras a serem executadas em cada etapa, de modo a manter a complementaridade entre

elas e os procedimentos de regularização urbanística a serem adotados. A regularização urbanística compreenderia a aprovação de Projetos de Alinhamento - PA; a edição de legislação específica de uso e ocupação do solo; o reconhecimento dos logradouros; a implantação de sistema de fiscalização, acompanhado de programa de esclarecimento e conscientização sobre suas finalidades e vantagens; a elaboração do cadastro de lotes e edificações para regularização fundiária ou lançamento no cadastro imobiliário do Município, ou para ambos, e a edição de legislação de parcelamento da terra.

A urbanização deveria ser executada, com base no projeto urbanístico, através da implantação prioritária de abastecimento de água, esgotamento sanitário, remoção dos resíduos sólidos e eliminação dos fatores de risco. Deveriam ser incluídos também o tratamento das vias, a execução da drenagem pluvial e da iluminação pública, a implantação dos projetos de alinhamento e o reflorestamento. Os equipamentos urbanos complementares relativos à saúde, educação, lazer e outros seriam implantados obedecida a escala urbana da área e sua localização. Os projetos de urbanização de favelas contemplarão, quando possível tecnicamente, soluções que eliminem os fatores de risco para os moradores.

Foi prevista a instalação de escritórios técnicos locais para conduzir a execução do programa, fazer cumprir a legislação urbanística e prestar assistência técnica e social aos moradores.

A regularização fundiária e a titulação das áreas faveladas, dependendo da situação da propriedade da terra, poderiam ser promovidas diretamente pelo Poder Público, pelo proprietário ou pelos ocupantes, inclusive através do instituto do usucapião, hipótese em que o Município prestaria assistência técnica aos interessados. Constatada a impossibilidade da regularização fundiária via usucapião, o Município poderia promover a desapropriação ou a aquisição direta da área para fins de regularização.

A regularização fundiária poderia ser promovida sob a forma de alienação ou de concessão do direito real de uso resolúvel

em lotes individuais, condomínio de unidades autônomas ou outras formas convenientes de acordo com a definição do projeto urbanístico.

O **Programa de Urbanização e Regularização Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda** incluía Parcelamentos irregulares (loteamentos e desmembramentos executados em discordância com as normas federais, estaduais e municipais). O loteamento cujo promotor não fosse o proprietário do terreno poderia ser integrado ao programa de urbanização e regularização fundiária de favelas, sem prejuízo da propositura das medidas judiciais cabíveis.

Estava previsto, e assim aconteceu, o acompanhamento permanente do programa de urbanização e regularização fundiária dos loteamentos de baixa renda, coordenado por núcleo de regularização, grupo de trabalho de caráter permanente com representantes das comunidades envolvidas, mantido pelo Poder Executivo, com as atribuições e composição fixadas em regimento interno.

A determinação do grau de prioridade da área, observada a situação fundiária, para efeito de sua integração ao programa, obedeceria aos seguintes critérios: participação da comunidade no programa; quantitativo da população a ser beneficiada; o número percentual de ocupação dos lotes; o custo global das obras; a viabilidade técnica, considerada a relação custo-benefício social das intervenções do Poder Público; o grau de deficiência da infraestrutura instalada; a existência de áreas de risco; a proximidade de unidades de conservação ambiental; o tempo de existência da comunidade e de seu abandono pelo Poder Público.

Foi previsto também um **Programa de Lotes Urbanizados e de Moradias Populares** cujos objetivos seriam: promover o reassentamento das populações de baixa renda e implantar lotes urbanizados e moradias para população de baixa renda, observando o padrão urbanístico e de infraestrutura definidos para loteamentos de interesse social em legislação própria, dando prioridade à produção de lotes urbanizados em projetos de pequeno e médio porte.

Na promoção de reassentamento de populações de baixa renda foi previsto que o lote urbanizado deveria ser provido de embrião de unidade habitacional, com área útil edificável correspondente a trinta metros quadrados, no mínimo. Foi prevista também a execução de urbanização consorciada, em terrenos privados ou de propriedade de cooperativas, associações de moradores ou entidades afins sem fim lucrativo, realizadas através do regime de consórcio, ou pelo Município, direta ou indiretamente, com o reembolso do seu custo, mediante garantia real ou pessoal.

## As experiências do passado recente

### Programa Favela-Bairro<sup>11</sup>

O Favela-Bairro é gerado em um momento em que o contexto internacional se mostra favorável à mudança de paradigma, da erradicação de favelas à urbanização *in situ*. Embora já houvesse precedentes no Rio de Janeiro<sup>12</sup>, é com o Favela-Bairro que pela primeira vez a urbanização de favelas domina o cenário das políticas públicas do setor.

No âmbito nacional, o movimento pela redemocratização e pela reforma urbana constroem as bases para o reconhecimento de direitos dos cidadãos, entre eles o de permanecer no assentamento original. Já desde o final da década de 70 o Rio de Janeiro vinha experimentando um crescente movimento com o sentido de introduzir melhoramentos nas favelas, através do Projeto Mutirão.

A década dos 90 se inaugura com a eclosão de uma série de programas de urbanização de favelas por toda a América Latina, contando com o apoio financeiro obtido por meio de empréstimos contratados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Banco Mundial.

O Favela-Bairro, em alguma medida, toma a dianteira, adquirindo em relativamente pouco tempo, uma escala expressivamente maior do que a dos demais programas nacionais. Em seu desenho, contou com a participação de uma ampla equipe interdisciplinar cujo objetivo era o de definir uma política habitacional para a cidade. Esta é uma das primeiras ações empreendidas pela então Secretaria Especial de Habitação, criada em 1993. Como resultado deste trabalho, são definidas as diretrizes da política habitacional,

---

<sup>11</sup> Síntese de LARANGEIRA, A. (coord.). Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Relatório Final. Rio de Janeiro: IBAM/Banco Mundial, 2002. 3 vol.

<sup>12</sup> Este é o caso dos trabalhos de urbanização de Mata Machado, Morro União, Brás de Pina e Vigário Geral, iniciados ainda na década de 60.

recomendando a implantação de programas municipais contemplando distintas necessidades habitacionais da população. Assim, não só as favelas tinham previsão de atendimento, mas também os loteamentos irregulares, os cortiços, as populações que viviam sob os viadutos da cidade. Em paralelo se recomenda um programa dedicado à regularização fundiária e, na vertente preventiva, um programa para a aquisição de imóveis novos ou usados, através de cartas de crédito. Este último dirigido exclusivamente a funcionários do Município.

Todo o conjunto de programas é efetivamente implantado, mas seu desenvolvimento foi assimétrico projetando-se o Favela-Bairro com uma dinâmica e um aporte de recursos que terminou por eclipsar os demais programas que, em princípio, haviam sido desenhados para funcionar de forma conjunta.

Durante os seis primeiros anos de funcionamento, o Favela-Bairro chegou a urbanizar (total ou parcialmente) favelas que abrigavam quase 500 mil pessoas, isto é, praticamente a metade da população residente em favelas do Rio à época.

### **Narrativa**

O Município do Rio de Janeiro, à época com uma população urbana de 5.587.904<sup>13</sup> habitantes, experimentava forte pressão demográfica, agravada pela ausência de alternativas adequadas de moradia para as famílias de baixa renda. A cidade tem uma longa história de convivência com as ocupações irregulares de terras públicas e privadas. Dados do censo de 2000 assinalavam a existência de 1.092.783 pessoas vivendo em cerca de 600 favelas<sup>14</sup> e 318.604 pessoas vivendo em loteamentos irregulares<sup>15</sup>.

13 IBGE , Resultados do Universo do Censo Demográfico de 2000.

14 IBGE, Resultados do Universo do Censo Demográfico de 2000 e Evolução da População de Favelas no Rio de Janeiro: Uma Reflexão sobre os Dados mais Recentes", IPP, 2002.

15 FURTADO, Fernanda, OLIVEIRA, Fabrício Leal de. "Tierra vacante en Rio de Janeiro: aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política" In: CLICHEVSKY, Nora (Ed.). Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2002. pp.13-46.

Além da crônica escassez de alternativas habitacionais formais para os setores de baixa renda, o problema se vê agravado pelos longos prazos necessários para a aprovação de projetos de loteamentos – dois a cinco anos –, tramitando por até nove diferentes organismos da administração local.

Apesar de viver ciclos de prosperidade e de decadência econômica ao longo de sua história, o Rio de Janeiro, diferente de outros Municípios brasileiros, dispõe de recursos institucionais, técnicos e financeiros, assim como de instrumentos de regulação urbana teoricamente suficientes para enfrentar os problemas da informalidade urbana. Várias foram as tentativas, em Administrações passadas, de intervenção nas favelas buscando melhorar as condições de acesso ao solo urbano infra-estruturado e à moradia. Políticas, planos e programas habitacionais e de urbanização de favelas, com abordagens diversas, se sucederam ao longo das últimas décadas. Contudo, tais iniciativas, diante dos tímidos resultados alcançados em proporção à magnitude do problema, não contaram com o apoio político, nem com o reconhecimento público, que contribuíram para sua continuidade. Por outro lado, é importante assinalar que também não foram capazes de enfrentar o problema na escala necessária.

Esse é o grande diferencial do Favela-Bairro: em um espaço de tempo relativamente curto – seis anos –, o Programa conseguiu gerar resultados quantitativos e qualitativos importantes e atuar em um número expressivo de favelas, além de mobilizar os indispensáveis recursos financeiros. Dessa forma, o Favela-Bairro alcançou notoriedade e reconhecimento público e político, fatores que contribuíram para assegurar a sua continuidade e sustentabilidade. Ainda assim, durante o período 2001-2008, o seu ritmo de execução foi consideravelmente reduzido até que o Programa fosse formalmente substituído, em 2009, pelo Morar Carioca.

O Favela-Bairro foi lançado em 1994 como desdobramento de um contexto político e técnico favorável e de convergência acerca das intervenções da Prefeitura do Rio de Janeiro em favelas.

No plano político, circunstâncias adversas geradas pelo crescimento da violência urbana e da exclusão social e suas consequências para a economia urbana e o bem-estar social levaram diferentes forças políticas, lideranças locais e empresariais e movimentos sociais a incluírem a questão das favelas como uma prioridade na agenda de discussões sobre a cidade.

No plano técnico, a Secretaria Municipal de Urbanismo fez, em 1992, um diagnóstico sobre a atuação da Prefeitura nas favelas, apontando que havia muitas intervenções de urbanização e regularização dos assentamentos informais, mas faltavam integração e coordenação das ações desenvolvidas por diferentes Secretarias Municipais e pela Procuradoria Geral do Município, assim como um orçamento específico que compatibilizasse e otimizasse os recursos aplicados.

O envolvimento dos quadros técnicos da Prefeitura nas discussões do Plano Diretor, aprovado em 1992, foi decisivo na formulação de uma nova política habitacional de interesse social, consubstanciada no trabalho do então formado Grupo Executivo de Assentamentos Populares. O Favela-Bairro nasce do consenso sobre dois princípios básicos: (a) a urbanização deve ser a principal política pública para as favelas e (b) a questão habitacional deve ser tratada como uma questão urbana e, portanto, dentro de um escopo mais amplo. O documento “Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro” (de janeiro de 1993) consolida tais princípios e diretrizes decorrentes e recomenda a criação do Programa.

Assim, o Favela-Bairro nasce como uma **intervenção de política urbana**, buscando a integração urbanística das favelas no seu entorno e a sua transformação em bairros populares. Nasce também como uma proposta de ação de natureza programática a ser desenvolvida em escala, através de múltiplos projetos, e não como uma intervenção pontual; portanto, com potencial para gerar impactos substantivos na

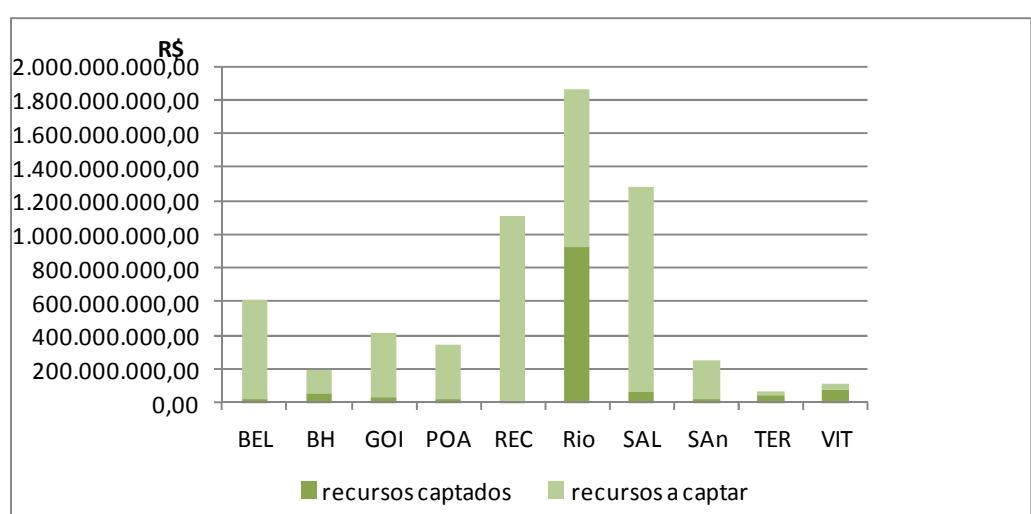
cidade e nas condições de vida das famílias moradoras em favelas.

O Programa abrange 158 favelas<sup>16</sup>, sendo 129.553 famílias beneficiadas correspondendo a uma população de 508.7280 pessoas, representando 46,5% do total de moradores vivendo em assentamentos informais e cerca de 9% da população total do Município.

Criada em 1994<sup>17</sup>, a Secretaria Municipal de Habitação -SMH- é a responsável pela implementação das diretrizes da Política Habitacional do Município. A SMH se estrutura e organiza aproveitando os quadros técnicos e gerenciais que traziam o acúmulo de experiência e conhecimentos adquiridos nos projetos em favelas empreendidos em Administrações anteriores pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Além do esforço de mobilização e captação de recursos financeiros, a escala do Programa exigiu um grande esforço de organização administrativa e mobilização de recursos humanos e técnicos pela Secretaria Municipal de Habitação de modo a que fossem asseguradas as condições de planejamento, elaboração de projetos, execução das obras e serviços e gerenciamento do Favela-Bairro. Naquele momento, o Favela-Bairro era o empreendimento de urbanização de favelas e regularização fundiária que conseguiu assegurar o maior volume de recursos para a sua implementação em todo o país, como se observa no esquema seguinte:

**Esquema 1.** Captação de recursos, por Programa



### **Concepção do Programa**

Como o objetivo geral do Favela-Bairro é gerar a **transformação** das áreas faveladas em bairros populares, promovendo a sua inserção urbanística na “cidade formal”, a sua concepção privilegiou, em um primeiro momento, os aspectos físico-urbanísticos, concentrando-se as intervenções no ordenamento e na qualificação dos espaços públicos, na provisão de serviços, de infraestrutura e equipamentos comunitários. A proposta partiu do seguinte pressuposto: uma vez que as áreas fossem dotadas de um padrão de urbanização adequado e os espaços públicos transformados e equipados, os próprios moradores, estimulados por um novo patamar de cidadania, se encarregariam de melhorar suas moradias. Neste ponto, se entrevê a influência das idéias de Hernando De Soto, que calculava que para dólar de investimento público, se somariam outros oito, aportados pelos moradores, na forma de melhoramento de suas moradias. Mais tarde a experiência mostrou que mesmo os cálculos mais otimistas foram insuficientes para concretizar uma ação efetiva para enfrentar a informalidade no uso e ocupação do solo.

Esse enfoque com ênfase na requalificação físico-urbanística tem sido criticado por aqueles que privilegiam as ações sociais como meio de promoção da inclusão social, um objetivo de desenvolvimento mais amplo que a inserção físico-urbanística das comunidades faveladas na cidade formal.

A melhoria do sistema viário – através da abertura e pavimentação de novas vias de acesso e recuperação das já existentes, inclusive escadarias – e a definição dos novos alinhamentos prediais, por exemplo, permitiu que a Prefeitura promovesse o reconhecimento oficial de ruas e logradouros, um objetivo específico do Favela-Bairro. Poder apresentar um endereço permanente, reconhecido pelas autoridades competentes, tem impactos positivos na vida cotidiana, sendo uma conquista no relativo à cidadania.

A construção de equipamentos sociais e comunitários – creches, postos de saúde, áreas esportivas, praças e áreas de lazer – mais além de uma intervenção física, significa levar a esses novos bairros os serviços sociais básicos a que têm direito, bem como reconhecer que as atividades de lazer fazem parte do padrão de vida urbana contemporânea.

Cabe ressaltar as preocupações com a recuperação ambiental das áreas desmatadas, encostas e mangues, dando continuidade às experiências realizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social anteriormente à criação do Favela-Bairro, particularmente quanto ao Mutirão Reflorestamento.

Contudo, o avanço da implementação do Favela-Bairro tornou evidente a necessidade de incorporação de novos objetivos sociais, extrapolando o âmbito das intervenções físicas, como programas de educação e treinamento para o trabalho e a legalização de estabelecimentos comerciais.<sup>18</sup>

Para a seleção inicial das 90 favelas a serem incluídas na primeira etapa do Favela-Bairro (PROAP I), a Prefeitura buscou aquelas cuja situação indicava maior facilidade de intervenção. Foi montada uma matriz de classificação que permitiu cruzar as seguintes variáveis:

- (a) tamanho: favelas possuindo entre 500 e 2.500 domicílios, consideradas de porte médio;
- (b) grau de carência das famílias, medido por indicadores socioeconômicos disponíveis, tais como nível de renda média familiar e taxas de escolaridade, entre outros;
- (c) a existência de algum tipo de organização ou associação de moradores;
- (d) grau de facilidade de urbanização, medido pela existência de infraestrutura e pelo custo e complexidade de sua complementação ou recuperação; e
- (e) dificuldades físicas potenciais indicadas pela GEO-RIO;
- (f) dimensão estratégica, considerando a existência de programas complementares já planejados, localização em

<sup>18</sup> Note-se que a preocupação com a formalização das atividades comerciais complementares ao uso residencial vem permeando o debate habitacional há tempo; questão que volta a se colocar na produção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida.

relação a outras ações planejadas nas redondezas e factibilidade de realização no momento previsto.

Essa matriz serviu de base às discussões técnicas e à decisão tomada sobre o primeiro lote das 16 favelas contempladas na primeira etapa do Programa. Importante registrar que a montagem dessa matriz utilizou, além de outras fontes de informação, o Cadastro de Favelas do IPLANRIO.

Como a SMH não dispunha naquele momento nem de levantamentos precisos e nem de diagnósticos, inclusive socioeconômicos, que abrangessem o universo de assentamentos, tal opção pelo “caminho mais fácil” e obviamente por resultados tangíveis no menor prazo possível não significou, como ficou evidente posteriormente, que as soluções foram fáceis nem que as intervenções foram isentas de dificuldades.

Posteriormente, com vistas a apoiar a elaboração dos projetos de intervenção, a Prefeitura tomou duas iniciativas, a saber: (a) realizar um diagnóstico detalhado de cada área incluída na primeira etapa do Favela-Bairro, com base em levantamento de dados urbanísticos, físicos e de infraestrutura, socioeconômicos e sobre a situação fundiária; e (b) construir bases cartográficas consistentes e atualizadas, digitalizadas, com base em voo realizado em 1995 pelo IPLANRIO. Esses dados e informações são complementados pelas demandas apontadas nas reuniões com a comunidade, realizadas em cada favela.

Uma vez que os quadros técnicos da Prefeitura eram insuficientes para dar conta das inúmeras tarefas de planejamento, elaboração, execução e acompanhamento de projetos para o conjunto de favelas integrantes da primeira etapa do Favela-Bairro, a Secretaria Municipal de Habitação adotou uma estratégia de terceirização destas atividades, retendo para os quadros da Prefeitura as responsabilidades de supervisão. A concepção dessa estratégia foi inovadora e, na sua escala, única no acervo de experiências de urbanização de assentamentos informais no país. Esta opção também não esteve isenta de dificuldades. Na prática, verificou-se que o número de empresas disponíveis no mercado carioca, com

porte e aptidão para a elaboração dos projetos ficava aquém das necessidades previstas.

Em parceria com o Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB-RJ, foi realizado um concurso público para os escritórios e equipes de Arquitetura e Urbanismo apresentarem propostas metodológicas de intervenção a serem adotadas pelo Favela-Bairro. O Júri designado pelo IAB e pela SMH selecionou 16 propostas. Os autores das propostas selecionadas foram credenciados para desenvolverem projetos para o Favela-Bairro e, mediante contrato de prestação de serviços, a SMH pôde contar com a colaboração profissional de equipes multidisciplinares para a elaboração de projetos considerados de boa qualidade técnica. Essa estratégia permitiu à SMH, em curto espaço de tempo, dispor dos projetos urbanísticos e projetos executivos necessários, enriquecer a concepção do Favela-Bairro, propiciar a formação de equipes técnicas capacitadas para atuar em favelas e obter o apoio de uma associação de classe de prestígio no Rio de Janeiro, além de recolocar a questão das favelas na agenda de discussões da cidade.

Os resultados alcançados, evidenciados na boa qualidade das soluções, das edificações e dos espaços públicos construídos, uma exceção em se tratando de intervenções em áreas pobres, demonstram o acerto da estratégia, sendo mais um dos fatores de sucesso do Favela-Bairro.

Para dar conta dos múltiplos encargos de supervisão, planejamento, articulação institucional e gerenciamento, e atendendo exigência do BID, foi contratada uma empresa de consultoria para atuar como gerenciadora do PROAP I. Posteriormente, avaliando a experiência com essa forma de gerenciamento externo, a Prefeitura optou por contratar três gerenciadoras, na expectativa que a competição entre elas seria saudável e propiciaria melhores resultados. Esse “modelo” foi substituído no início da gestão (2001-2004), tendo a SMH absorvido parte das tarefas de gerenciamento.

Apesar de ser um componente da Política Habitacional Municipal que revela a preocupação da Prefeitura em reduzir o déficit habitacional e atender a população pobre, observa-se

que o adensamento e a expansão das favelas, durante e após a sua regularização urbanística, permanece como uma fragilidade do Programa, escassamente equipado para reagir a estes fenômenos. Tentativas como a selagem dos domicílios antes do início das obras ou a construção de marcos limítrofes, não tiveram sua eficácia demonstrada.

Ao longo do desenvolvimento do Programa, na medida em que novos desafios e demandas eram colocados para a incorporação de novas favelas no Favela-Bairro, em 1996, a SMH criou o Bairrinho para atender áreas de 100 a 500 domicílios e, em 1997, partiu para a atuação em grandes favelas tais como Jacarezinho, Fazenda dos Coqueiros e Rio das Pedras, entre outras, adaptando a metodologia de trabalho desenvolvida e já testada às novas situações.

### **Soluções Habitacionais**

O Programa, em princípio, não contempla intervenções no espaço interno dos lotes ou moradias. Elas só ocorrem quando é de interesse público, isto é, decorrente da necessidade de remanejamentos de unidades, seja porque ocupam áreas de risco ou áreas públicas de uso coletivo, seja porque impedem a execução de obras de infraestrutura.

Nestes casos, diversos tipos de unidades habitacionais são providenciados pela Prefeitura, construídas por empreiteiras e repassadas às famílias que sofreram remanejamento, como compensação pela moradia original demolida.

Importante ressaltar que, no intuito de minimizar os remanejamentos ou reassentamentos, o BID impôs um limite máximo para cada favela de até 8% dos domicílios existentes. Esse percentual, teórico e genérico, não condiz com a realidade encontrada em diversas favelas. Na prática gerou problemas de regularização das vias de acesso e implantação das redes de infraestrutura.

Até o mês de fevereiro de 2002, 4.200 famílias haviam sido remanejadas no conjunto das áreas em urbanização, a um custo médio por família de aproximadamente R\$10.000,00. No caso de necessidade de remanejamento, a família pode optar por receber indenização para compra de outro imóvel, o qual não necessariamente se localize na própria favela. Não são

permitidas, em princípio, as negociações para troca de unidades habitacionais entre os moradores<sup>19</sup>.

As novas unidades habitacionais produzidas cobrem uma tipologia variada: habitações unifamiliares, isoladas, geminadas ou coletivas, horizontal ou vertical, neste caso, preferencialmente sobrados e só esporadicamente prédios. As soluções adotadas, em cada assentamento, são propostas pelos escritórios de arquitetura que definem, juntamente com o fiscal do projeto, qual a melhor tipologia para cada situação. Essa diretriz de projeto tomada pelo Favela-Bairro resultou em maior criatividade, diversidade e qualidade arquitetônica dos espaços construídos.

No caso de ampliação e de reforma das unidades habitacionais existentes, a serem realizadas por autoconstrução ou autogestão, os moradores poderiam, em princípio, contar com a assistência técnica da SMH e obter crédito para aquisição de materiais de construção junto à Caixa Econômica Federal (Programa CREDIMAC).

### **Regularização Urbanística e Padrões de Urbanização**

Considerando os objetivos do Favela-Bairro, privilegiando as intervenções físico-urbanísticas como instrumento de integração urbana e social, destaca-se a preocupação de estabelecer princípios e diretrizes gerais de ordenamento urbano que orientaram a concepção dos projetos para cada assentamento.

- Manutenção de valores espaciais próprios da comunidade e dos elementos vinculados à história da favela, paralelamente à introdução de elementos espaciais referenciados às morfologias espaciais e construtivas reconhecidas na cidade formal;
- Criação de praças e áreas de lazer e esporte perfeitamente configuradas, balizadas, sempre que possível, por equipamentos públicos no interior da favela e na fronteira com a cidade formal;

---

<sup>19</sup> Veja-se o caso das urbanizações de favelas na área do Guarapiranga, em São Paulo, onde se introduziu com sucesso a prática da troca de unidades residenciais entre moradores de um mesmo assentamento.

- Aproveitamento dos “vazios urbanos” internos para remanejamento das moradias, decorrente das exigências de urbanização, ou para construção de equipamentos públicos;
- Organização do sistema viário e acessos de modo a otimizar a integração com os logradouros existentes, buscando continuidade com as ruas já reconhecidas;
- Discussão com a comunidade das propostas de intervenção, buscando a sua aprovação em cada etapa do projeto.

Quanto aos padrões de urbanização a serem adotados, a Prefeitura reconhece ser difícil, senão inviável, determinar e fazer cumprir normas urbanísticas de caráter geral para as favelas urbanizadas. A manutenção da legislação urbanística e edilícia regular significaria remover a grande maioria dos moradores, o que contraria os princípios fundadores do Programa.

A observância das normas urbanísticas foi contornada com a declaração de Áreas de Especial Interesse Social – AEIS. Uma vez definido o novo Projeto Aprovado de Loteamento – PAL, é providenciado o reconhecimento dos logradouros pelas autoridades competentes, coroando-se assim o processo de regularização urbanística.

No caso de novas construções, procura-se atender a condições mínimas de habitabilidade. A orientação da população, no caso de ampliação, reforma e substituição de suas moradias, cabe ao Posto de Orientação Urbanística e Social – POUSO, um escritório local mantido pela Prefeitura. Mais do que um instrumento de controle normativo, o POUSO tem como objetivo estabelecer a conexão entre os novos bairros e os sistemas regulares de conservação da cidade.

### **Regularização Fundiária**

O Favela-Bairro não contempla a regularização fundiária dos assentamentos como um componente do Programa. Esta tarefa foi deslocada para o Programa de Regularização Fundiária, igualmente integrante da Política Habitacional da Prefeitura, encarregado de concentrar as atividades de regularização e pagamento de indenizações às famílias

remanejadas, quando couber. Contudo, neste período, em apenas cinco áreas do Favela-Bairro foram efetivamente regularizadas as posses.

Embora a SMH tenha estrutura e equipe técnica especificamente dedicada à regularização fundiária e os contratos com os escritórios de arquitetura incluam o cadastramento socioeconômico das famílias, o projeto de alinhamento predial e o levantamento junto aos Cartórios de Registro de Imóveis da situação fundiária – elementos indispensáveis às ações jurídicas e legais pertinentes – os resultados ainda são desanimadores.

Estes resultados coincidem com os dos demais programas nacionais da época, evidenciando que a vertente físico-urbanística se desenvolve a uma velocidade exponencialmente superior à da regularização fundiária.

### **Infraestrutura**

Em sua maior parte as redes e serviços de infraestrutura foram concebidos dentro dos parâmetros e normas técnicas adotados pelas respectivas concessionárias.

Particularmente, a Companhia Estadual de Água e Esgotos – CEDAE não mostra flexibilidade para aceitar alternativas de baixo custo que facilitem a implantação e a manutenção dos serviços de água e esgoto. Assim, a Prefeitura se encarrega de executar as obras de acordo com as normas e padrões estabelecidos pela concessionária, como condição para que a concessionária venha a assumir a manutenção das redes instaladas.

O Projeto prevê a captação, adução e distribuição de água potável de acordo com as necessidades de cada área. As redes de abastecimento podem ser construídas, recuperadas ou ampliadas, incluindo a instalação de hidrômetros individuais.

A concessionária de energia elétrica – LIGHT, hoje privatizada, tem um histórico importante de adaptação às condições locais das favelas, possuindo uma divisão específica e equipe técnica treinada para projetar as redes, segundo normas especialmente desenhadas para o atendimento dos

consumidores de baixa renda que vivem em áreas informais. Como consequência, observa-se que a maioria, senão todas as favelas do Rio, e não só as incluídas no Favela-Bairro, está servida de energia elétrica.

A coleta de lixo fica a cargo da Companhia Municipal de Limpeza Urbana –COMLURB, sendo usados garis comunitários como apoio aos serviços de limpeza pública.

### **Mobilização de recursos**

O Programa é iniciado com recursos próprios da Prefeitura, paralelamente às negociações em andamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que se concluem em novembro de 1995. O primeiro contrato de empréstimo, no valor de R\$246 milhões, para execução do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO) engloba o Favela-Bairro e o Programa de Regularização de Loteamentos. O segundo contrato de empréstimo (PROAP II), no valor de R\$324 milhões, celebrado em 2000, da continuidade ao Favela-Bairro, incorporando novas áreas de intervenção.

Em contrapartida, a Prefeitura investiu 140 milhões de reais de recursos próprios na primeira fase do Favela-Bairro (PROAP I), sendo de 216 milhões de reais a contrapartida ao PROAP II a ser aplicada paralelamente aos desembolsos do BID ao longo de quatro anos.

Note-se que mesmo tomando em consideração a capacidade da Prefeitura de obtenção de empréstimos externos, passando por todo o intrincado processo de autorização legislativa, do Banco Central e do Senado Federal, o tempo de negociação com o BID, desde a emissão da carta-consulta até a assinatura dos contratos, foi de 30 meses no caso do PROAP I e de 50 meses no caso do PROAPII.

Essas informações confirmam a experiência dos Municípios que decidiram obter empréstimos externos, cujos prazos de negociação e aprovação são incompatíveis com o *timing* político dos dirigentes municipais, os quais só dispõem de um mandato de quatro anos para conceber, implementar e

consolidar seus programas e projetos de urbanização e regularização de assentamentos informais.

No caso do Favela-Bairro, a estratégia adotada para a mobilização de recursos e as circunstâncias políticas foram favoráveis e um dos fatores de sucesso do Programa. Primeiro, a estratégia foi iniciar a implantação com recursos próprios da Prefeitura, antecipando resultados e facilitando as negociações em curso com o BID. Em segundo lugar, a continuidade político-administrativa. Assim, o Programa se beneficiou amplamente do apoio técnico e político da Administração, particularmente da permanência dos quadros dirigentes e técnicos da Secretaria Municipal da Habitação e da manutenção das boas relações com o BID.

Conforme os objetivos do Programa, o crédito para aquisição de materiais de construção para ampliação ou reforma de unidades habitacionais seria obtido pelas famílias junto à Caixa Econômica Federal, através do seu Programa CREDIMAC. Para este fim, as equipes de campo, alocadas nos POUSOs, foram mobilizadas com o sentido de orientar os moradores interessados em como encaminhar suas solicitações de crédito.

Em dezembro de 1994, portanto no mesmo ano de criação do Favela-Bairro, uma lei municipal cria o Fundo Municipal de Habitação, regulamentado por decreto do Executivo Municipal, em julho de 1997, fundo de natureza contábil e financeira, competindo sua gestão ao Secretário Municipal de Habitação. O orçamento do Fundo deverá observar o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes do Município e integrar o orçamento do Município. Esse Fundo tem por objetivo proporcionar recursos para o planejamento, a execução e a fiscalização dos programas e projetos decorrentes da Política Habitacional do Município.

A estrutura do Fundo Municipal de Habitação não foge aos modelos conhecidos para esse tipo de instrumento de gestão financeira, uma vez que é constituída por dotações orçamentárias e receitas oriundas de diversas fontes de recursos públicos e privados, inclusive operações de crédito contratadas com organismos nacionais e internacionais.

Nos termos de sua regulamentação, os recursos serão aplicados, entre outras finalidades, no “*financiamento para aquisição de materiais de construção e assistência técnica a cooperativas habitacionais ou mutirões nos assentamentos de baixa renda, para construção e melhoria das habitações e de infraestrutura urbana*”.

O Programa prevê a recuperação dos investimentos através da cobrança do IPTU pela Prefeitura e das tarifas de serviços pelas respectivas concessionárias. Mas no caso do IPTU, vários problemas podem se apresentar: primeiro, o imposto só será devido pelos proprietários das unidades residenciais e comerciais legalmente reconhecidas. Em segundo lugar, o lançamento do imposto deverá ser feito pela Secretaria Municipal de Fazenda, órgão que tem se manifestado contra essa cobrança, por considerá-la inviável.

### **Implantação**

Após a escolha do assentamento, são realizadas reuniões com a Associação de Moradores para ouvir suas demandas e prepará-los para participarem do processo em todas as suas fases.

O Favela-Bairro beneficiou-se da experiência anterior da SMDS no trabalho comunitário e das relações com as lideranças das Associações de Moradores. A Coordenadoria de Acompanhamento do Programa da SMH conta com uma Coordenadoria de Participação Comunitária. Essa equipe responde pelo envolvimento da população em todo o processo de urbanização e na implantação dos projetos sociais.

Uma das finalidades das ações dessa Coordenadoria é preparar as lideranças populares para que atuem como agentes multiplicadores das informações sobre a participação popular e sobre as etapas do plano de intervenção. Escolhidos os agentes multiplicadores pela SMH, eles recebem capacitação sobre vários aspectos técnicos do Favela-Bairro, tais como: aspectos urbanísticos, delimitação das áreas de intervenção, reconhecimento dos espaços públicos e privados, preservação ambiental, áreas de risco.

A construção dessa parceria com os presidentes das Associações de Moradores contribui para fortalecer-las junto a seus associados e à comunidade como um todo em consequência de seu papel na implantação do Favela-Bairro.

A Coordenadoria de Participação Comunitária está atuando em 74 áreas que estão passando por intervenções físico-urbanísticas sob a coordenação da SMH. Além dos contatos iniciais, facilitam o acesso às comunidades e fornecem informações importantes para o início dos trabalhos. Essas organizações colaboram e participam na realização de assembleias de moradores onde os planos de intervenção são discutidos e aprovados. Durante a fase de construção, as Associações acompanham e monitoram a execução das obras e intermediam as negociações sobre eventuais propostas de mudanças que se fazem necessárias.

Não se observa, contudo, no caso do Favela-Bairro, a mesma ênfase no trabalho com a comunidade que é uma característica bem mais forte em outras experiências brasileiras que vêm sendo estudadas. Não existem, por exemplo, mecanismos consultivos e deliberativos, representativos e democráticos, tipo comissões, fóruns e conselhos paritários – espaços democráticos que propiciem o compartilhamento de responsabilidades entre o Poder Público e a comunidade.

A implantação do Favela-Bairro se inicia com a contratação das empresas responsáveis pela elaboração do projeto de urbanização de cada área. Na primeira fase de implantação do Programa foram contratados os escritórios de arquitetura que se credenciaram através do concurso público realizado pela Prefeitura em parceria com o IAB. Posteriormente, passou-se a licitar projetos de urbanização, no entendimento de que o Termo de Referência para licitação dos serviços estava testado e consolidado<sup>20</sup>.

A fase de projeto obedece a quatro estágios: diagnóstico; plano de intervenção; anteprojeto e projeto executivo. Após a

---

<sup>20</sup> Observa-se pequena variação entre os vencedores dos diversos certames licitatórios já realizados, prevalecendo, basicamente, as mesmas empresas premiadas no concurso promovido pelo IAB, em 1994.

aprovação do Projeto Executivo, são selecionadas, também mediante licitação, – pela modalidade de técnica e preço –, as empresas construtoras que realizam as obras sob a fiscalização da SMH.

Atrasos de execução causados por diversos fatores foram registrados, tais como negociações com os moradores, mau dimensionamento dos projetos executivos ou momentos de instabilidade nas áreas relacionados ao tráfico de drogas. Note-se, entretanto, que se encontram concluídas as obras e serviços em 85 favelas, abrangendo, entre outras ações, 71 equipamentos comunitários e 89 esportivos, bem como 330 áreas de lazer.

Das metas quantitativas apresentadas para o PROAP-II, a serem alcançadas no período de quatro anos, destacam-se:

- Urbanização integrada: beneficiando 52 mil famílias em 52 favelas;
- Universalização (100% de atendimento) dos serviços urbanos básicos (água, esgoto, drenagem, sistema viário e iluminação pública das vias principais);
- Construção de pelo menos uma creche e uma área esportiva em cada favela;
- Participação de 50% das famílias em pelo menos uma reunião ou outras atividades comunitárias;
- Grau de satisfação de 75% das famílias quanto às condições de manutenção urbana e limpeza das comunidades;
- Atendimento educacional, através de várias ações, a 8.300 crianças de zero a três anos, 2.400 de quatro a seis anos e 4.800 de sete a 14 anos e atendimento a 50% de crianças e adolescentes identificados como em situação de risco<sup>21</sup>;
- Promoção de ações dirigidas à geração de trabalho e renda, beneficiando 35 mil trabalhadores com capacitação; treinamento de 2.100 empreendedores; assistência técnica a 42 cooperativas e centros de informática; 80% de conclusão dos cursos oferecidos.

<sup>21</sup> São cinco as situações de risco atendidas: crianças e adolescentes de rua, sujeitas à violência doméstica, envolvidas ou vulneráveis ao uso ou ligação com as drogas, vítimas de exploração sexual e que apresentam gravidez de risco ou precoce.

Toda a implementação é supervisionada pela SMH, que conta com o assessoramento do Instituto Pereira Passos – IPP, entidade de planejamento e coordenação da Prefeitura que substituiu o IPLANRIO na Administração do Prefeito Conde. No entanto, como se constatou ao longo dessa análise, tal supervisão não abrange efetivamente a execução dos componentes a cargo de outras Secretarias ou concessionárias de serviços públicos.

### **Situação pós-urbanização**

Após o término das obras de urbanização, o monitoramento da continuidade da prestação dos serviços urbanos e sociais instalados cabe a cada órgão e entidade responsável, acompanhado pelas Associações de Moradores ou organização comunitária. Ao POUSO cabe monitorar a evolução dos processos de autoconstrução ou autogestão das melhorias habitacionais, e, supostamente, o controle do adensamento ou expansão da área e a manutenção e uso adequado dos equipamentos e serviços em operação<sup>22</sup>.

Existe previsão de implementação de um sistema de monitoramento e avaliação, a cargo do IPP, envolvendo a SMH, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS e a Secretaria Municipal do Trabalho, mas seis anos após o lançamento do Favela-Bairro o sistema ainda não está aprovado ou funcionando.

O Marco Lógico do PROAP-II prevê como meios de aferição dos resultados obtidos: pesquisas de opinião com os beneficiários; dados da própria SMH, da Geo-Rio, fichas técnicas ou relatórios de supervisão da SMDS e do Sistema de Vigilância Nutricional da Prefeitura – SISVAN e levantamento amostral dos domicílios, dentre outros instrumentos. Há estudos em andamento visando à construção de indicadores de impacto.

Verifica-se assim que, no seu conjunto, as medidas apontadas ou não estão ainda presentes, ou não estão sob controle do

---

<sup>22</sup> Embora as atribuições apareçam claramente definidas, a presença dos POUSOs nas áreas é muitas vezes sentida pelas Associações de Moradores como uma ameaça ao seu papel de liderança comunitária.

Programa. Essa situação apresenta-se como um fator de risco para a continuidade e a sustentabilidade dos resultados alcançados e dos ganhos auferidos pela comunidade.

Comparativamente a outras experiências conhecidas de urbanização e regularização de áreas informais, o papel secundário atribuído à participação popular e o relativo grau de acomodação ou dependência dos moradores inclusive de suas Associações, deixa a responsabilidade pelo futuro das favelas beneficiadas pelo Favela-Bairro quase que integralmente para a Prefeitura. As possibilidades de mudanças político-administrativas ou de postura técnica ou na situação das finanças municipais se apresentam assim como fatores de risco nada desprezíveis para as comunidades afetadas.

Como medidas para garantir a permanência dos moradores na área após a conclusão do Projeto, o Favela-Bairro conta com as ações de geração de trabalho e renda no sentido que venham a melhorar a capacidade financeira das famílias dando-lhes não só condições de arcar com o pagamento das novas obrigações (taxas e tarifas e, quando for o caso, prestações de empréstimos obtidos) mas de *“suportarem a pressão gerada pela valorização imobiliária”*. No entanto, outros instrumentos jurídicos, urbanísticos e administrativos podem ser usados para reforçar essa expectativa quanto à situação econômico-financeira das famílias e minimizar os risco de apropriação por terceiros dos benefícios propiciados pelo Favela-Bairro.

### **Conclusões**

O Favela-Bairro é indiscutivelmente uma das experiências mais importantes em andamento no país pela sua escala de intervenção e pelo seu objetivo principal de promover a transformação das favelas em bairros populares, e por se constituir em um instrumento de política urbana e habitacional. O Programa tem influenciado outros governos locais, no Brasil e no exterior, a replicarem as práticas adotadas.

As principais lições que podem ser aprendidas com a sua criação e implementação, até o momento (2002), são as que seguem. Pontos fortes ou fatores de sucesso:

- O reconhecimento das favelas pelas autoridades competentes como um bairro popular da cidade;
- O reconhecimento dos direitos dos moradores das favelas de acesso à moradia adequada, aos serviços públicos e sociais;
- O respeito às peculiaridades sociais e culturais da comunidade e às características do físico-urbanísticas, naturais e construídas do sítio onde se encontram assentadas;
- A estratégia de priorizar as favelas de médio porte que, pelas suas condições físicas e sociais, apresentavam maior potencial de gerar resultados em curto prazo, e de servir como um grande laboratório para as equipes técnicas testarem seus conhecimentos, metodologias e práticas profissionais;
- A estratégia de mobilização de recursos, assegurando recursos próprios em contrapartida a empréstimos externos, contratados diretamente junto à agência de cooperação regional, em montante que permite evitar a multiplicidade de fontes de financiamento, sempre um problema para o planejamento e a gestão financeira dos projetos de urbanização de favelas;
- A integração de todos os componentes urbanísticos, ambientais, habitacionais e sociais necessários a elevar o padrão do assentamento e as condições de vida dos moradores;
- A estratégia de divulgação e *marketing* das propostas adotadas e dos resultados alcançados, contribuindo para a visibilidade, o reconhecimento público e profissional e, em última análise, o apoio político e social à iniciativa da Prefeitura.

Pontos fracos ou fatores de risco:

- O processo de regularização fundiária descasado da urbanização põe em risco a efetiva transformação do assentamento em um bairro da cidade formal;
- A forma de gerenciamento da implementação do Programa ainda carece de uma solução definitiva, diante das dificuldades

enfrentadas com a sua terceirização através de contratação de empresa(s) de consultoria<sup>23</sup>;

- A escassez de mecanismos de gestão democrática que articulem a participação, em todas as fases do Programa, de representantes de todos os setores e segmentos do Governo e da sociedade/comunidade diretamente envolvidos ou interessados;
- A ausência de um sistema permanente de monitoramento e avaliação, que permita acompanhar a evolução dos indicadores urbanos, habitacionais, ambientais e socioeconômicos, é um fator de risco para o desenvolvimento futuro do Programa. Tal sistema, quando implantado, deve permitir a retroalimentação do processo de concepção e implementação do Favela-Bairro, seu aperfeiçoamento e eventuais correções de rumo do Programa;
- As medidas de controle do adensamento das áreas urbanizadas – “muros de contenção”, fiscalização pelos escritórios de campo e colaboração das Associações de Moradores – não exploram as possibilidades de instrumentos jurídicos, legais, urbanísticos e administrativos disponíveis, representando um fator de risco de deterioração futura dos investimentos públicos e degradação das condições de vida da comunidade;
- Assegurar a permanência dos moradores originais nas áreas urbanizadas lastreada apenas na expectativa de melhoria de renda das famílias propiciada pelos projetos de geração de trabalho e renda, segundo a experiência disponível na cidade e no país, é um fator de risco. Contra-arrestar as pressões do mercado imobiliário informal que funciona dentro das favelas, exige a adoção de outras estratégias de regularização fundiária, redução de subsídios, recuperação de custos e de controle do uso e ocupação da área.

## **Programa Novas Alternativas**

---

23

No que pese a contratação de gerenciamento externo não ser uma opção do Programa, mas uma imposição da agencia financiadora.

O Programa Novas Alternativas foi criado com o objetivo de oferecer oportunidades de moradia em bairros já dotados de infra-estrutura e serviços. Na área central, terrenos vazios ou subaproveitados e edifícios ociosos ou abandonados contrastam com a ampla infra-estrutura instalada e a oferta de transportes, comércio e serviços. Concentra-se aí a oferta de empregos e atividades de cultura e lazer da cidade. A recuperação da área central como local de moradia vem corrigir o equívoco de uma legislação que por décadas restringiu o uso residencial no Centro. O Programa se soma a outras iniciativas visando à reabilitação das áreas centrais, como os projetos para o Morro da Conceição e para o entorno da Praça Tiradentes.

O público-alvo do Programa são indivíduos ou pequenas famílias com poucos recursos, precisamente o grupo que mais se beneficia da localização central, reduzindo tempos e custos de deslocamento casa-trabalho-casa.

No processo de reabilitação, se reinterpreta a tipologia dos cortiços, resgatando e atualizando as casas de cômodos, presentes no cenário carioca desde o século XIX. Permanecem os cômodos privados, atendidos por banheiros coletivos (agora em número compatível com o número de habitantes), assim como o acesso às unidades por meio de aluguel.

O Programa inova ao introduzir trabalho social e uma gestão administrativa inédita. A Prefeitura, em parceria com uma ONG, cuida da organização e funcionamento do casarão. Um funcionário público residente atua como zelador, amparado por um regimento interno que estipula normas de convivência e conservação do edifício. Entre outras atribuições, a ONG se encarrega de ratear entre os moradores as despesas comuns (água, luz, gás, seguro, etc.). Os moradores contribuem ainda com uma taxa mensal que realimenta a continuidade do Programa.

Mais adiante, o Programa se desdobra no projeto Oportunidades Habitacionais no Centro que, progressivamente assume maior protagonismo nas ações do Novas Alternativas. Inicialmente os trabalhos se concentram na revitalização de

áreas com especial valor histórico e cultural, contribuindo para o resgate do patrimônio construído da cidade. Antigos sobrados e casarões em ruínas ou subutilizados são recuperados e passam a integrar a oferta habitacional de localização central. As atividades comerciais existentes são mantidas após os trabalhos de recuperação física dos edifícios.

Para o desenvolvimento dos trabalhos o estabelecimento de parcerias é fundamental. Neste caso, os parceiros são os órgãos municipais engajados na recuperação de bens de valor histórico e cultural, como o Corredor Cultural e o Departamento Geral de Patrimônio Cultural – DGPC, assim como aqueles envolvidos na revitalização do Centro, como a Sub-prefeitura do Centro, as Regiões Administrativas e os órgãos de fiscalização da Secretaria Municipal de Urbanismo.

A Prefeitura atua como catalizadora dos diversos atores envolvidos, além da elaboração dos projetos, que devem compatibilizar a preservação do patrimônio, a qualidade arquitetônica da moradia e a viabilidade econômica do empreendimento. Seu papel se estende ao acompanhamento da execução das obras e ao trabalho social junto aos futuros residentes, enquanto a Caixa Econômica Federal financia a recuperação dos imóveis e oferece Cartas de Crédito aos interessados em adquirir as unidades habitacionais.

Hoje, contando com um levantamento detalhado dos imóveis da área central com potencial para ingressar no Programa, sua atividade se vê limitada pela dificuldade de ter acesso aos imóveis, exclusivamente através de desapropriação. Assim, a regulamentação de instrumentos urbanísticos, já contemplados pelo Plano Diretor da Cidade, como o IPTU progressivo, por exemplo, significariam um significativo impulso na operação do Programa.

## **Regularização de loteamentos: notas sobre a experiência carioca<sup>24</sup>**

Antônio Augusto Veríssimo<sup>25</sup>  
Sônia Maria da Silva Pereira<sup>26</sup>  
Ângela Regina Lima de Jesus<sup>27</sup>

A experiência de regularização urbanística e fundiária de loteamentos ocupados majoritariamente por população de baixa renda, executada nas últimas décadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro teve inicio em 1984 quando, após um longo processo de luta, o movimento organizado dos moradores em loteamentos irregulares<sup>28</sup> e clandestinos<sup>29</sup> obteve o reconhecimento de seus direitos como adquirentes.

O universo de atuação do Núcleo de Regularização de Loteamentos e do Programa Morar Legal tinha alcançado até 2004, um total de 515 loteamentos, abrangendo 106 mil lotes, onde viviam aproximadamente 400 mil moradores. Para o conjunto da cidade, que à época contava com cerca de 907

---

<sup>24</sup> Síntese do artigo publicado na Revista de Administração Municipal – MUNICÍPIOS/IBAM, julho/agosto/setembro de 2006, ANO 52, N.º 259, p.p. 18-30, elaborado com base no texto “Núcleo de Regularización y Programa Morar Legal: un relato de la experiencia en regularización de loteos en la Ciudad de Rio de Janeiro” produzido para o Lincoln Institute of Land Police.

<sup>25</sup> Arquiteto Urbanista coordenou o Núcleo de Regularização de Loteamentos de 1994 a março de 2005.

<sup>26</sup> Engenheira Civil, foi Gerente do Programa Morar Legal até julho de 2006.

<sup>27</sup> Arquiteta Urbanista coordena a equipe de Regularização Fundiária do Programa Morar Legal.

<sup>28</sup> São considerados irregulares aqueles loteamentos cujo promotor aprovou o projeto junto ao organismo municipal competente sem contudo executar, total ou parcialmente, as obras de urbanização.

<sup>29</sup> São considerados clandestinos aqueles loteamentos cujo promotor não aprovou o projeto de parcelamento junto ao organismo municipal competente e tampouco executou, total ou parcialmente, as obras de urbanização.

loteamentos irregulares e clandestinos<sup>30</sup>, compreendendo algo em torno de 188 mil lotes e uma população estimada em 550 mil habitantes<sup>31</sup>, esta atuação corresponde a quase 57% dos loteamentos e 73% do total da população residente.

Este contingente de população não é tão expressivo como aquele que reside em favelas, mas representa cerca de um terço da ocupação do solo informal e precária presente hoje no Rio de Janeiro. É, portanto de grande relevância no que se refere às estratégias de facilitação de acesso ao solo urbano e à moradia para os setores de baixa renda, objetivo fundamental deste Plano.

## A dimensão territorial

A distribuição espacial destes assentamentos no território municipal é bastante heterogênea, com uma expressiva concentração (cerca de 85% dos parcelamentos não-regulares) na Zona Oeste<sup>32</sup> (Área de Planejamento 5<sup>33</sup>). A Zona Suburbana (AP3<sup>34</sup>) e a Baixada de Jacarepaguá (AP4<sup>35</sup>) abrigam, respectivamente, 8% e 7% destes parcelamentos.

A Zona Suburbana (AP3) é a de ocupação mais antiga e consolidada. Mais próxima da área central, e mais bem dotada de infra-estrutura, serviços e transportes. Essa área apresenta

---

30 Fonte: Instituto Pereira Passos – IPP

31 O cálculo da estimativa da população considerou um índice de 2,93  
habitantes/km<sup>2</sup>, com base no censo de 2010 da Unidade de Censo 2000, do IBGE.

32        A Zona Oeste, ou AP5, abrange as regiões administrativas de Realengo, Bangu,

Campo Grande, Guaratiba e Santa Cruz.  
33 O território do município do Rio de Janeiro está dividido administrativamente em trinta e quatro Regiões Administrativas (R.A.s) que estão agrupadas em cinco Áreas de Planejamento (A.P.s).

Planejamento (A.P.s).  
34 A Zona Suburbana, ou AP3, abrange as regiões administrativas de Ramos, Penha, Inhaúma, Méier, Irajá, Madureira, Ilha do Governador, Anchieta, Pavuna, Jacarezinho, Gamboa, de Almeida, e Maracanã.

35 A Baixada de Jacarepaguá, ou AP4, abrange as regiões administrativas de Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Cidade de Deus.

uma ocupação mais densa, que inclui, além dos loteamentos, vilas<sup>36</sup> e conjuntos habitacionais, a maior concentração de favelas do município. É ainda nessa região onde se encontram os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) da cidade. Os parcelamentos não regulares aí localizados apresentam características típicas de assentamentos produzidos por meio do re-parcelamento de lotes urbanos, resultando em loteamentos e vilas que ocupam áreas médias inferiores a 20 mil metros quadrados, número médio de lotes inferior a 80 unidades e área média dos lotes inferior a 160 metros quadrados.

A região da Baixada de Jacarepaguá (AP4) é a que apresenta atualmente as mais altas taxas de crescimento populacional e tem sido, desde os anos 70, vetor de expansão para o mercado imobiliário de média e alta rendas, e destino de volumosos investimentos públicos em equipamentos e infra-estrutura viária. Não obstante, aí também se desenvolvem as atividades clandestinas de subdivisão do solo e o mais acelerado processo de favelização em curso no território municipal<sup>37</sup>, caracterizando um intenso processo de competição pela localização no espaço por grupos de distintos perfis sócio-econômicos. Os parcelamentos não-regulares aí ofertados podem ser classificados como de médio porte, ocupando áreas inferiores a 50 mil metros quadrados em média, com um número de lotes inferior a 115, com área média em torno dos 160 metros quadrados.

---

<sup>36</sup> As vilas são formas tradicionais de reparcelamento do solo urbano, que resultam em um conjunto de unidades residenciais edificadas em lotes de pequenas dimensões, com acessos por uma rua particular, geralmente de uso exclusivo de seus moradores.

<sup>37</sup> Segundo informação publicada no Rio Estudos n.º 46, enquanto a taxa média anual de crescimento das áreas informais da Cidade foi de 2,4% no período 1991/2000, no bairro de Jacarepaguá foi de 7,5% e de quase 10% no bairro da Barra da Tijuca.

A Zona Oeste (AP5) é a região de menor densidade populacional do Município e foi, até o início dos anos 60, zona de uso rural, mantendo, ainda hoje, expressivo número de áreas vazias com forte predisposição para a ocupação irregular. Dentre todas as Áreas de Planejamento é a que possui maior carência de serviços, equipamentos urbanos e transporte público, além de muitos bairros com baixo índice de IDH. Na AP 5, o que se observa é o predomínio do mercado informal dirigido aos setores de média-baixa e baixa rendas, além de um intenso processo de favelização, ficando a oferta formal de lotes restrita a uma reduzida produção, praticamente monopolizada por uma única empresa parceladora (Furtado e Oliveira, 2002: 36-42).

Os parcelamentos implantados nessa região apresentam as maiores dimensões e, consequentemente, o maior número médio de lotes por parcelamento, assim como lotes com maiores áreas, em média. Deve-se ressaltar, no entanto, que estes números variam significativamente conforme o bairro e a década de sua implantação.

**Tabela 1.** Distribuição do número de lotes ofertados e seus percentuais, por Áreas de Planejamento, 1940-1990.

Áreas de Planejamento	AP 1		AP 3		AP 4		AP 5		Totais
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	
Décadas									
1940	-	-	69	1	46	1	6.981	98	7.096
1950	27	0	910	3	615	2	33.532	96	35.084
1960	-	-	2.920	16	2.396	13	12.933	71	18.249
1970	-	-	526	9	369	7	4.665	84	5.560
1980	-	-	850	15	1.072	18	3.928	67	5.850
1990	-	-	1.375	12	1.132	10	8.616	77	11.123
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>6.650</b>	<b>8</b>	<b>5.630</b>	<b>7</b>	<b>70.655</b>	<b>85</b>	<b>82.962</b>

Fonte: Núcleo de Regularização de Loteamentos/SMH.

Em síntese, as APs 4 e 5 são as áreas onde se dão atualmente de forma mais acelerada e intensa, os processos de expansão e densificação urbanos. Na AP4, este processo é liderado pelo mercado imobiliário formal, com ênfase nos setores de média e alta rendas, seguido de uma intensa atividade informal, representada pelos “condomínios irregulares” de classe média e pelos loteamentos clandestinos voltados para os setores de média-baixa e baixa rendas, e de um intenso processo de favelização.

### **A dimensão temporal**

A grande maioria dos parcelamentos não regulares cadastrados pelo Município foi implantada após o início dos anos 40. É nesta época que a expansão da cidade se intensifica, competindo com as zonas agrícolas e estendendo as fronteiras “urbanas” para além da Zona Suburbana em direção à Zona Oeste e à Baixada de Jacarepaguá. Os parcelamentos implantados nesse período têm como característica a subdivisão de grandes áreas com a oferta de grande número de lotes, com área média superior a 300 metros quadrados.

A grande onda loteadora, no entanto, se verificou efetivamente na década seguinte (anos 50), coincidindo com o pico da taxa de crescimento das favelas, quando foram comercializados os maiores loteamentos da história da cidade. Esses, na sua

maioria, assim como os da década anterior, possuíam projetos aprovados pela municipalidade e eram “implantados”<sup>38</sup> segundo as regras formais de definição de vias, espaços públicos e lotes. No entanto, não possuíam as infra-estruturas necessárias para serem considerados regulares.

Na década de 60, os parcelamentos formais e informais se multiplicaram nas APs 4 e 5, marcando o auge do processo de conversão das terras agrícolas em áreas de uso urbano, ainda que não urbanizadas. Os parcelamentos neste período são de menor porte, com menor número de lotes (e lotes com menores dimensões), e estão localizados em áreas melhor integradas às tramas urbanas pré-existentes.

Na década seguinte (anos 70), observa-se uma redução na produção de loteamentos em todas as regiões consideradas, podendo-se atribuir este declínio à oferta de alternativas habitacionais pelo extinto Banco Nacional da Habitação – BNH, criado em 1964. Os loteamentos irregulares e clandestinos produzidos neste período são ainda menores que os das décadas anteriores, e se caracterizam por ocupar espaços vazios de áreas já parceladas anteriormente.

A tendência de baixa na produção de lotes informais, assim como a deterioração de seus padrões urbanísticos, teve continuidade nos anos 80, quando se verificou também uma mudança substancial no perfil dos promotores deste tipo de empreendimento. Até a década de 70, havia um predomínio da produção irregular que se caracterizava pela obediência aos parâmetros legais de desenho dos lotes, apesar de não contar com infra-estrutura necessária. Nos anos 80 verificou-se um grande aumento dos loteamentos clandestinos, produzidos totalmente a margem da lei. Sem obedecer às normas, nem sequer ao desenho e dimensões das vias e lotes, eram comercializados por empresas clandestinas ou testas de ferro,

---

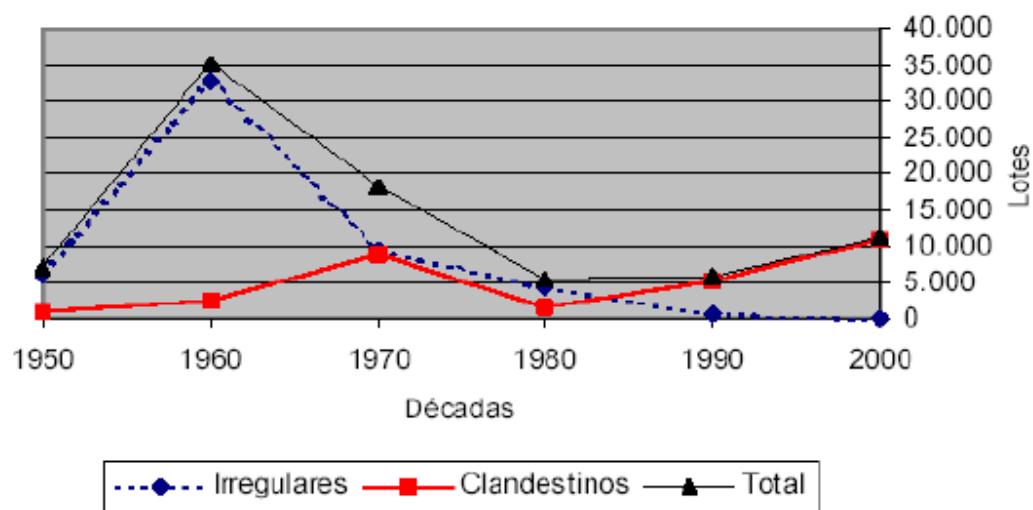
<sup>38</sup> Muitos loteamentos desse período, especialmente os localizados na R.A. de Guaratiba, foram apenas parcialmente ocupados, mantendo-se como grandes áreas vazias até a década de 90, quando voltaram a ser objeto de interesse para a ocupação.

o que passou a dificultar ainda mais a aplicação das penalidades contra os loteadores (Ver Gráfico 1).

Nos anos 90, o parâmetro urbanístico da produção clandestina se consolida, desaparecendo do mercado os loteamentos do tipo irregular. Por outro lado, observa-se uma retomada no ritmo da produção ilegal, que passa agora a incorporar áreas ainda mais periféricas, resultando na produção de loteamentos de maior porte, se comparados aos produzidos na década anterior.

Em parte, esta retomada das atividades do mercado informal durante a década de 90 pode ser atribuída à falência do Sistema Financeiro da Habitação e à redução drástica do ritmo da produção habitacional para baixa e média rendas que, até o ano de 1986, era, ao menos parcialmente, financiada pelo desaparecido BNH. O mesmo fenômeno se verifica em relação ao incremento populacional nas favelas, reafirmando a convergência de comportamento da produção informal em seu conjunto.

**Gráfico 1.** Lotes Irregulares e clandestinos, por décadas. 1950-2000.



Nas décadas de 60 e 70, a combinação de modernização dos setores produtivos e o crescimento demográfico intenso, contribuíram para manter o ritmo do processo migratório, marcando aquele período, como o da transição demográfica, chegando o Brasil no ano de 1970 com cerca de 54% da sua população vivendo em cidades.

No Município do Rio de Janeiro, o acelerado crescimento demográfico, associado às mudanças na legislação implementadas no final dos anos 30, aceleraram a ocupação dos subúrbios e dos bairros que compunham a Zona Rural, verificando-se um acelerado processo de conversão das antigas áreas agrícolas em loteamentos populares.

**Tabela 2.** População residente no Município do Rio de Janeiro no período 1950-2000.

Ano	População	Incremento populacional	Taxa de Crescimento	Taxa média Geométrica de incremento anual
1950	2.377.451	-	-	-
1960	3.281.908	904.457	38,04%	3,28%
1970	4.521.918	1.240.010	37,78%	3,26%
1980	5.090.790	568.872	12,58%	1,19%
1991	5.480.778	389.988	7,66%	0,67%
2000	5.857.904	377.126	6,88%	0,74%

Fonte: IBGE. Censos Demográficos.

Este processo de conversão se deu, em grande medida, de forma irregular, com a implantação de loteamentos sem infra-estrutura urbana e duvidosa situação quanto aos direitos de propriedade da terra, originando conflitos motivados, entre outros, pelos seguintes fatores: i) inexistência de alternativas habitacionais adequadas para este perfil de demanda no mercado formal; ii) vigência de uma legislação ineficaz, sob as óticas do controle do uso e ocupação do solo urbano e de sua comercialização; iii) ineficiente atuação dos órgãos de fiscalização do governo local; iv) e a vigência de um regime ditatorial, que criava sérios limites, ou mesmo inviabilizava a organização reivindicativa da população.

Este conjunto de fatores criou as condições ideais para a atuação de empresas loteadoras incompetentes e toda sorte de aventureiros que se dedicaram à subdivisão e venda de lotes naquela região.

## O enfrentamento do problema

Os conflitos pela posse da terra se incrementaram nos anos 60 e 70 na Zona Oeste do Rio de Janeiro, em função do acelerado processo de ocupação do solo e da precariedade com que esta se dava. Estes conflitos eram enfrentados pelos habitantes apenas no campo jurídico, e de forma isolada, posto que vigorava no país um regime autoritário que não favorecia a organização popular.

A “abertura política” que se inicia no final da década de 70, abriu espaço para a atuação de movimentos ligados à Igreja Católica e ONGs<sup>39</sup> que passaram a desenvolver trabalhos de organização e conscientização popular. Foi justamente em uma destas ações que se identificou como problema relevante para os moradores as constantes ameaças de despejo açãoadas por parceladores.

A reação dos moradores foi iniciar um processo de organização, criando comissões por loteamento. Os loteadores, em contrapartida, ampliaram a ofensiva com novas ações de despejo. Com apoio de advogados da Arquidiocese do Rio de Janeiro, os moradores resistiram, dando início a uma forte mobilização e disputa no campo judicial. As primeiras ações jurídicas abriram espaço para o contato e atuação conjunta de diferentes grupos e organizações envolvidos na questão do acesso à terra e da habitação popular<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Neste caso específico, a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – FASE.

<sup>40</sup> Em 1978, integrantes do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB se unem aos técnicos da FASE, de paróquias locais e moradores, para a formação de uma instância coletiva de luta pela posse da terra. São promovidos encontros inter-comunitários para a discussão dos problemas comuns.

A partir de 1979, coincidindo com a aprovação da Lei 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, os moradores decidiram ampliar a luta para além dos limites das ações judiciais, que buscavam a proteção da posse da terra, e passaram a reivindicar soluções para os problemas de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Neste sentido, decidiram pressionar os órgãos da administração municipal, convertendo a reivindicação por regularização e urbanização na principal frente de luta do Movimento.

Com a ampliação do número de loteamentos e a diversificação das ações empreendidas tornou-se necessária a criação de uma instância organizadora permanente. Foi criado Conselho da União de Bairros – CUB, em 1980. Em 1982, o CUB se integrou à Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ. Nessa época, o movimento dirigiu as ações aos poderes públicos, atuando também sobre a Câmara Municipal, quando logrou impedir a regulamentação de um projeto de lei, de autoria do Poder Executivo, que pretendia transferir para os moradores dos loteamentos o custo das obras de urbanização.

O retorno das eleições diretas para governador mudou o quadro político facilitando o acesso e a relação do Movimento com as administrações estadual e municipal, criando as condições para efetivo reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos dos adquirentes de lotes e a criação de um canal institucional adequado para o enfrentamento da questão. Estes objetivos foram alcançados em abril de 1984, quando foi formalmente criado, na Procuradoria Geral do Estado - PGE, o Núcleo de Regularização, que reunia representantes do Estado, do Município e do Movimento de Moradores em Loteamentos da FAMERJ, com o objetivo de propor medidas administrativas e judiciais para a regularização dos loteamentos. Esta foi considerada, pelo Movimento, a primeira vitória concreta em direção à legalização. A partir deste ponto,

iniciou-se o processo de inscrição dos loteamentos irregulares e clandestinos no Núcleo.

O Núcleo funcionou na PGE de 1984 a 1987, quando passou à esfera municipal, vinculado ao Gabinete do Prefeito. Suas características originais de órgão colegiado com participação popular se mantiveram inalteradas, agregando-se a elas a coordenação dos trabalhos de regularização. É também neste ponto que o Núcleo passa a contar em sua composição com representações das secretarias municipais de Obras, Desenvolvimento Social, Fazenda, Urbanismo, do Instituto de Planejamento Municipal, além da Procuradoria Municipal. Pelo Estado do Rio de Janeiro, participavam a Companhia de Águas e Esgoto – CEDAE, a Defensoria Pública<sup>41</sup> e o Ministério Público.

A participação popular no Núcleo foi inicialmente exercida por representantes do movimento indicados pela FAMERJ. Passados alguns anos, o movimento voltou a ser independente daquela federação, constituindo-se então o Conselho de Moradores em Loteamentos da Cidade do Rio de Janeiro – CML.

Um importante objetivo, presente a partir da criação do Núcleo, foi o de que este não seria um espaço de reprodução das práticas clientelísticas que dominavam os órgãos estaduais e municipais. O Movimento de moradores reivindicava o estabelecimento de critérios de execução de uma política que

cumprisse a Lei 6.766/79. No dizer de um dos seus coordenadores:

---

<sup>41</sup> Em 1987, foi firmado um convênio entre o Estado e o Município, para que a Defensoria Pública Estadual prestasse assessoria jurídica aos moradores dos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização nos processos de registro imobiliário dos títulos aquisitivos.

‘É este o papel fundamental do Núcleo de Regularização de Loteamentos da Procuradoria: fazer cumprir a lei contra os loteadores faltosos. Isto implica, por um lado, estreitar a área de manobra das máquinas políticas e começar a contrariar a lógica eleitoreira que tem conduzido até hoje a implantação dos serviços públicos.’ (BALDEZ, 1986)

A criação do Núcleo se apresentou então como uma possibilidade efetiva para o estabelecimento de novas regras e procedimentos que fossem reconhecidos por todos e cumpridas segundo os princípios de um “estado de direito”, o que supõe a aplicação de normas e recursos de forma impensoal, independente do poder e influência dos participantes nestes processos. (O`DONNEL, 1998:41).

### **A atuação do poder público**

A ação do Núcleo no período 1984-1994 pode ser considerada uma experiência isolada no âmbito das administrações públicas, estadual e municipal, apesar de envolver a participação de diversos órgãos de ambas as esferas de governo. Efetivamente, apenas a partir da edição do Plano Diretor em 1992 e, principalmente, após a criação da Secretaria Municipal de Habitação, em 1994, a atuação do Núcleo passou a fazer parte integrante da Política Municipal de Habitação.

Quando o Programa Morar Legal foi criado em 1994, seu objetivo era agilizar a regularização da propriedade da terra dos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização que já haviam sido urbanizados.

Neste sentido, a primeira medida adotada pela então Secretaria Extraordinária de Habitação foi o envio à Câmara de Vereadores de um projeto de lei que declarava todos os 262 loteamentos inscritos no Núcleo como Áreas de Especial Interesse Social.

Quando surgiu a possibilidade de acesso a um volume maior de recursos, por meio do contrato de empréstimo firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento BID<sup>42</sup>, a Prefeitura se viu frente à possibilidade de ampliar as ações do Programa, incluindo, entre elas, a execução de obras de infra-estrutura em maior escala. Com isso, o rumo do Programa sofreu mudança significativa: deixou de dar prioridade à regularização da propriedade da terra, pura e simplesmente, para incorporar, também, os loteamentos com demandas significativas de obras. O aporte de recursos externos determinou o início de uma visão mais integrada no enfrentamento da questão dos loteamentos irregulares e clandestinos, consolidando-se, naquele momento, duas linhas de regularização no âmbito do Programa: a urbanística e a fundiária (da propriedade do solo).

Com o andamento dos trabalhos, verificou-se a necessidade de se agregar, às intervenções de regularização urbanística e fundiária, outras intervenções e atividades, objetivando a inclusão social, tendo em vista que muitos dos loteamentos atendidos pelo Programa apresentavam questões sociais graves, como a presença do tráfico de drogas e altos índices de desemprego. Algumas áreas tinham problemas urbanísticos tão complexos como os das favelas: existência de áreas de risco, portanto, famílias para reassentar; necessidade de obras de contenção e retaguarda<sup>43</sup>; demandas por equipamentos de

42 Em 1995, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, aprovou o projeto apresentado pela Prefeitura e destinou recursos no valor de U\$ 180 milhões, que somados aos U\$ 120 milhões aportados pela Administração Municipal a título de contrapartida, totalizaram U\$ 300 milhões. Em 07/11/95 foi firmado o Decreto N.º 14.332, criando o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – PROAP-RIO, voltado para a urbanização de favelas e loteamentos. Do total do empréstimo, U\$ 192 milhões foram destinados às favelas e U\$ 48 milhões para os loteamentos. Os demais foram distribuídos entre os componentes de monitoramento e avaliação, educação sanitária e desenvolvimento institucional. No ano de 2000, foi firmado um novo contrato pelo mesmo valor do anterior (U\$300 milhões). Neste segundo empréstimo - PROAP II, foram destinados U\$ 196 milhões para as favelas e U\$ 15 milhões para os loteamentos.

43 São obras de infra-estrutura urbana executadas externamente à área de intervenção, necessárias para o abastecimento de água e esgotamento sanitário dos loteamentos e seu entorno.

saúde e lazer; além do indispensável acompanhamento social, fundamental ao longo de todo o processo de regularização.

No ano de 2000, no segundo contrato firmado com o BID, foram agregados os componentes sociais de atenção às crianças e adolescentes e de geração de emprego e renda<sup>44</sup>. Embora os recursos alocados ainda fossem limitados, os loteamentos poderiam receber equipamentos de saúde, educação, lazer e esportes, a exemplo dos projetos de urbanização de favelas.

No período seguinte (2001 a 2008), em ausência dos recursos adicionais que viriam de um novo contrato de empréstimo a ser firmado com o BID, o ritmo de implementação do Programa foi sensivelmente reduzido.

### **Os recursos financeiros**

Os recursos investidos no Morar Legal<sup>45</sup> provêm dos contratos de financiamento obtidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Caixa Econômica Federal – CEF, em conjunto com os fundos do Tesouro Municipal. Ressalte-se que os mesmos foram utilizados na elaboração de projetos de infra-estrutura e da regularização do parcelamento, da execução de obra de urbanização e implantação de equipamentos públicos de educação e lazer.

A decisão de investir nestas comunidades, assim como o montante de recursos aplicados (cerca de 200 milhões de reais para o período 1995-2004) podem ser considerados um marco nas políticas de regularização de assentamentos informais no país, embora estejam muito aquém do necessário para o atendimento do universo desses assentamentos.

---

<sup>44</sup> Para conhecer os resultados alcançados com a implantação destes componentes nos loteamentos, veja-se o item 4.1.

<sup>45</sup> Não foi possível obter informações relativas aos recursos aplicados pela Prefeitura no programa, no período de 1984 a 1993.

### **O marco legal da regularização**

A entrada em vigor da Lei Federal 6.766/79 foi o primeiro passo para que os municípios pudessem enfrentar a questão dos loteamentos irregulares. Esta lei revolucionou o tratamento dado à questão, pois outorgou uma nova dimensão às relações civis estabelecidas pela legislação até então.

A Lei 6.766 foi instituída com o ambicioso (e não alcançado) objetivo de controlar o processo de parcelamento do solo urbano. Foi, no entanto, inovadora, pois introduziu normas do direito urbanístico, além de implementar um caráter multidisciplinar, na medida em que relaciona aspectos civis, urbanísticos, ambientais, administrativos e penais. Com o seu advento, o ato de parcelar a terra deixou de ser visto somente como uma transação entre particulares e passou a ser entendida como uma ação que interferia diretamente no ordenamento do solo urbano. Desta forma, a lei responde às reivindicações de urbanistas e movimentos comunitários. Em primeiro lugar, da aos loteamentos o status de questão a ser tratada no âmbito do direito público (em sua vertente urbanística) e, em segundo, reconhece os direitos dos compradores como 'direitos difusos', portanto, passíveis de serem tutelados por instituições públicas, tais como a própria Prefeitura e o Ministério Público.

Para se ter uma idéia da importância da transição efetuada pela Lei 6.766, vale recordar que nos anos 60 era majoritária

na administração pública a posição de que não era competência do poder público assumir a responsabilidade pela regularização dos loteamentos.

### **A aplicação da Lei 6.766/79**

Na prática, a lei de parcelamento do solo urbano teve efeitos controversos. Por um lado, ao estabelecer normas mais rígidas para a produção dos lotes urbanos e criminalizar o ato de subdividir a terra sem respeitar a normativa (estabelecendo inclusive pena de detenção), promoveu, de fato, um aumento significativo de loteamentos clandestinos em detrimento dos irregulares, já que os parceladores passaram a não mais aprovar os projetos de parcelamento na Prefeitura, resultando numa sensível deterioração dos padrões urbanísticos dos loteamentos produzidos a partir da promulgação da lei.

Por outro, se reconhece a fundamental importância desta lei para o processo de regularização. Graças aos artigos 38 e 40, permitiu-se aos compradores de lotes a suspensão dos pagamentos mensais ao parcelador irregular e, ao mesmo tempo, autorizou à Prefeitura a regularização dos loteamentos executados em desacordo com as normas municipais. Para isso, era suficiente não atender à notificação estabelecida na lei<sup>46</sup>. Com estas medidas, tratou-se de garantir a defesa dos interesses dos compradores de lotes.

Os efeitos controversos da aplicação da lei se reiteram observando-se por uma parte sua inegável importância no processo de regularização dos loteamentos no Rio de Janeiro. Entretanto, o seu objetivo central -de controlar o parcelamento do solo-, não é alcançado. Desde a sua promulgação, em 1979, ela foi quase ignorada pelo Poder Público Municipal, que não fez as alterações necessárias na legislação local de uso e

---

<sup>46</sup> O parágrafo segundo do artigo 38 da Lei 6.766/79 estabelece que o loteador irregular deve ser previamente notificado a regularizar o loteamento. Descumprida a notificação, cabe ao Poder Público Municipal substituí-lo no processo de regularização.

ocupação do solo, com vistas a compatibilizá-la com a legislação federal. Assim, os capítulos II (Dos requisitos urbanísticos para loteamentos), III (Do projeto de loteamento), IV (Do projeto de desmembramento) e V (Da aprovação do projeto de loteamento e desmembramento), que tratam, basicamente, de atribuições da Prefeitura, não foram incorporados à legislação municipal. As normas que tratam respectivamente dos regulamentos de parcelamento da terra, de construções, de licenciamento e fiscalização e zoneamento que estão vigentes até hoje no município, são baseadas no Decreto 322, de 1976, sem alterações substanciais, mesmo após a aprovação dos Planos Diretores de 1992 e 2011.

### **O Plano Diretor e as Áreas de Especial Interesse Social**

A Constituição Federal de 1988 materializou o conceito da função social da propriedade, conferindo aos municípios o papel de gestores da política urbana e definindo o Plano Diretor como seu principal instrumento. Os Planos Diretores do Rio (1992 e 2011) ratificam, no âmbito municipal, os valores da função social da propriedade e da cidade estabelecidos constitucionalmente por meio de instrumentos progressistas importantes, tais como: o solo criado, o imposto territorial e predial progressivo, a urbanização consorciada, entre outros. Entretanto, poucos foram os instrumentos efetivamente implementados. Em sua maioria, ficaram inoperantes, principalmente, aqueles que interferem no direito de propriedade. Entre os instrumentos implementados pela Prefeitura estão apenas aqueles relacionados com a regularização, reforçando a idéia de que a política habitacional seguida pela Prefeitura é apenas reativa, e não propositiva. Verifica-se que, apesar da recente revisão do Plano Diretor, não há para a cidade uma proposta de planejamento urbano integrado, onde a questão habitacional, contemplando de forma articulada a produção de novas habitações<sup>47</sup> e

---

<sup>47</sup> A produção de novas moradias ficou restrita ao Programa Novas Alternativas, criado com o objetivo de oferecer novas unidades habitacionais no Centro da cidade, por meio da

legalização das já existentes, contem com suficiente amparo de instrumentos urbanísticos.

O artigo 141 do Plano Diretor de 1992 instituiu na legislação municipal a figura urbanística da Área de Especial Interesse Social – AEIS. A declaração como AEIS é condição para a inclusão dos assentamentos informais nos programas habitacionais municipais, devendo também estabelecer parâmetros especiais de urbanização, parcelamento da terra e uso e ocupação do solo, que viabilizem o processo de regularização. Atendendo a este dispositivo, todos os loteamentos inscritos no Núcleo são declarados como de especial interesse social, através de leis de iniciativa do Poder Executivo, aprovadas pela Câmara de Vereadores.

---

revitalização de imóveis ocupados por cortiços. Os resultados obtidos por este programa foram, todavia, muito limitados.

## **Resultados alcançados**

Na primeira década de funcionamento do Núcleo de Regularização (1984-1993) foram regularizados 24 loteamentos, de um total de 6.280 lotes. No período subsequente (1993-2008), o Morar Legal regularizou 120 loteamentos, de um universo de 21.880 lotes, representando um incremento de 348,45%, em relação à década anterior, quando as ações de regularização eram produto exclusivamente das articulações do Núcleo de Regularização junto aos órgãos que o compõem.

A regularização representa um impacto positivo, já que os lotes passam a estar aptos para a inscrição fiscal e a obtenção dos certificados de “Habite-se”. Titulação e licenciamento da edificação significam, por um lado, a redução da informalidade no uso e ocupação do solo e, por outro, a ampliação do reconhecimento dos direitos de cidadania dos compradores dos lotes. Como contrapartida desses direitos, também os deveres relativos ao lote (agora legal) passam a ser efetivos, com a incidência de tributos, em especial, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. A inclusão dos lotes no cadastro fiscal é antiga reivindicação dos moradores e é percebida por muitos deles como a possibilidade de alcançar a regularização e, principalmente, a segurança da propriedade, ainda que legalmente, o cadastro no IPTU não esteja vinculado ao reconhecimento da regularidade do imóvel ou da propriedade ou posse do seu ocupante.

Outro resultado a ressaltar é o aumento do grau de satisfação da população dos loteamentos urbanizados pelo Programa, que reconhecem uma efetiva melhoria em sua qualidade de vida a partir das intervenções realizadas. Esta afirmação se baseia nos resultados do sistema de monitoramento realizado no grupo de loteamentos urbanizados com financiamento do primeiro contrato firmado com o BID e nas entrevistas realizadas pelos agentes comunitários, ao final de seis meses

depois de concluídas as obras de urbanização financiadas pela Caixa Econômica Federal.

Há que se destacar também, no caso dos loteamentos financiados pelo BID, a inclusão nos projetos dos seguintes componentes: Atenção à Criança e ao Adolescente (ANA), contando com creches, reforço escolar, prevenção da violência doméstica, entre outros; e a Geração de Trabalho e Renda (GTR), com ênfase para os projetos de aumento da escolaridade e do fortalecimento da mulher.

Nesta linha, ainda que sem indicadores precisos, cabe registrar o impacto positivo percebido em algumas comunidades em relação com o trabalho social e a metodologia participativa desenvolvida pelas equipes de assistentes sociais e agentes comunitários. Este direcionamento se deu a partir de 1999, quando se ampliou o trabalho dos agentes comunitários para além da educação ambiental e sanitária, estendendo-o ao fomento à participação comunitária. O objetivo a ser alcançado passou a ser a capacitação das comunidades e de seus líderes, por meio da informação de todos os passos do processo da regularização.

A qualificação das lideranças visava a constituir-las em atores ativos do processo, capacitando-as a acompanhar e interferir proativamente, desde a etapa dos projetos e obras, passando pela conservação destas intervenções e dos equipamentos instalados, até a regularização da propriedade da terra. Hoje, os resultados alcançados são percebidos no surgimento de grupos e comissões, em particular formadas por mulheres, que ao passar a acompanhar o processo de regularização, estenderam, por sua conta, ações para aspectos outros, tais como saúde, educação e geração de renda.

Na realidade, o processo participativo possibilitou a construção de identidades, a vivência de novas experiências e o conhecimento, além de fortalecer as potencialidades existentes, reforçando a organização comunitária que vem

construindo caminhos para a sustentabilidade, através de parcerias com o poder público e a sociedade civil.

Destaque-se, ainda, que, apesar das descontinuidades políticas e do perfil majoritariamente conservador das administrações que estiveram à frente do Município nestes quase trinta anos, houve uma razoável continuidade<sup>48</sup> das ações do Programa e de seu caráter democrático e participativo, não obstante se reconheçam períodos alternados de avanços e retrocessos ao longo do processo. Neste sentido, vale recordar e destacar alguns marcos importantes para o êxito do Programa: i) a atuação da Procuradoria Geral do Estado no período de 1984/1986; ii) a edição do Plano Diretor, em 1992; iii) a definição de uma Política Habitacional pela administração municipal eleita para o período 1993/1996 que resultou na criação da Secretaria Municipal de Habitação em 1994 e na institucionalização do Programa de Regularização de Loteamentos – Programa Morar Legal; iv) o aporte de recursos ao Programa, a partir de 1995, obtidos através dos contratos de empréstimo firmados com o BID e a CEF.

### **Limites e obstáculos**

Apesar dos fatores de êxito elencados anteriormente, temos que reconhecer que outros tantos contribuem para dificultar os avanços do Programa.

Um dos mais importantes é a dificuldade, sempre experimentada, de estabelecer parcerias e obter uma atuação interinstitucional mais efetiva. Estas dificuldades, que se verificam também nas administrações que priorizam o planejamento e os procedimentos de gestão técnica, são devastadoras nos casos das administrações que optam pela

---

<sup>48</sup> Este fato se destaca tendo em conta um persistente histórico de descontinuidade de tantas outras políticas e ações públicas brasileiras, especialmente aquelas voltadas para os setores de mais baixa renda.

distribuição de cargos e órgãos públicos por critérios políticos, submetendo as políticas públicas e seus programas a interesses pessoais e práticas clientelísticas<sup>49</sup>, como foi o caso da gestão municipal inaugurada no ano de 2001; ou também, quando se depende da articulação entre instituições de distintas esferas governamentais, submetidas à gestão de partidos políticos de oponentes entre si<sup>50</sup>.

Outro aspecto é a oposição exercida por determinados políticos e a resistência de alguns técnicos, que vêm com desconfiança a participação popular na tomada de decisão e gestão dos recursos públicos, vendo nesta prática uma ameaça de limitação ao exercício do poder de representação e intermediação política e do chamado ‘saber técnico’.

Além das já comentadas inadequações entre Plano Diretor e Estatuto da Cidade, por um lado e legislação municipal do parcelamento do solo à Lei Federal 6.766/79, por outro, se ressalta a necessidade de promover a regulamentação de alguns aspectos do próprio Estatuto, assim como ajustes nas legislações tributárias, processuais e de registros públicos.

A Prefeitura do Rio de Janeiro foi pioneira no ato de registrar os projetos de loteamentos nos cartórios de registro de imóveis. Isto foi possível graças à expedição dos Provimentos<sup>51</sup> N. 06/94, 44/00 e 73/01 pela Corregedoria da Justiça Estadual, que disciplinou a aplicação dos artigos 26,

<sup>49</sup> Estas formas de distribuição do poder na administração pública geraram conflitos de interesse, pessoais ou partidários, entre os titulares dos órgãos que compõem o Núcleo, com prejuízo para as ações de regularização e para a atenção de outras necessidades dos loteamentos e de seus moradores. Neste sentido, há que se destacar as dificuldades vivenciadas no período 2001/2004 com relação às Secretarias Municipais de Obras que retirou seu representante no Núcleo e de Fazenda que desmobilizou equipe dedicada ao cadastro imobiliário dos lotes.

<sup>50</sup> Neste aspecto, podemos destacar as dificuldades de relacionamento com a Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, e o escasso apoio dado à equipe técnica da Defensoria Pública Estadual, que atua no Núcleo de Regularização de Loteamentos, por força do convênio estabelecido desde 1987.

<sup>51</sup> Trata-se de norma emitida pela Corregedoria Geral de Justiça para orientar a atuação dos oficiais do Cartório de Registro de Imóveis.

27, 38 e 41 da Lei 6766/79 que regulam o registro dos títulos aquisitivos, a suspensão dos pagamentos das parcelas e o seu depósito judicial.

Por fim, destaca-se a preocupação com a redução dos orçamentos e recursos financeiros aportados ao Programa, a não contratação de novos empréstimos ou definição de outras fontes ou meios de captação de recursos. Este fato é responsável pela diminuição no ritmo das obras de urbanização, apontando para uma descontinuidade do Programa, caso este quadro não seja revertido.

### **Considerações finais**

Este relato analítico que descreve a experiência de mais de “vinte anos de desbravamento jurídico, político e administrativo para conquistar a regularização de loteamentos irregulares e clandestinos” (GRAZIA e LEÃO Jr.) desenvolvida institucionalmente na Cidade do Rio de Janeiro, pretende ser um registro de uma história de parceria entre instituições governamentais e população organizada, que se soma a diversas outras desenvolvidas em cidades brasileiras, a exemplo dos Fóruns de Regularização Fundiária e do Orçamento Participativo de Porto Alegre, do Fórum de PREZEIS<sup>52</sup> e das Comissões de Urbanização e Legalização de Recife e das Comissões de Controle e Fiscalização do RESOLO<sup>53</sup> em São Paulo.

Apostar na participação popular para a solução dos problemas urbanos e na gestão dos recursos públicos parece ser um caminho seguro para o aprofundamento da democracia e para o aprimoramento dos mecanismos de gestão pública e de controle social. A reprodução, ampliação e o aprimoramento de experiências como a aqui relatada, poderão tornar as cidades

---

<sup>52</sup> Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, Instituído pela Lei Municipal nº 16.113/95.

<sup>53</sup> RESOLO - Órgão responsável pela regularização de loteamentos da Prefeitura da São Paulo.

mais justas e democráticas, rumo a um desenvolvimento efetivamente humano e sustentável.

## Referencias Bibliográficas

ALFONSIN, B. de M. (1997). Direito à moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras. Rio de Janeiro: FASE-GTZ-IPPUR/UFRJ.

BALDEZ, M. L. (1986) “Legalização e Urbanização de Loteamentos”. In Proposta: experiências em educação popular. Rio de Janeiro: FASE, n.º 29. pp. 29-35.

BOLDARINI, P. (2003). RESSOLO: Regularização de loteamentos no município de São Paulo. São Paulo: Portela Boldarini Arquitetura e Urbanismo.

FURTADO, F. e OLIVEIRA, F. Leal. (2002) “Tierra Vacante en Rio de Janeiro”. In Clichevski, N. Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 13-46.

GRAZIA, G. de e LEÃO Jr. (2002) “Loteamentos irregulares e clandestinos” In Regularização da terra e moradia. O que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, p. 68.

LAGO, Luciana Correa do (1990). O Movimento de Loteamentos do Rio de Janeiro. Tese de mestrado apresentada ao IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro.

O'DONNEL, G. (1998). “Poliarquia e Inefetividade da Lei na América Latina”. In Novos Estudos Cebrap. São Paulo: Editora Brasileira de Ciências, pp. 37-61.

RESENDE, O. L. (1964). “Loteamento. Inadimplência dos Loteadores. Construções Ilegais em Lotes Irregularmente Alienados”. In Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Guanabara. Rio de Janeiro: n.º 13, pp. 190-193.

SMOLKA, M. O. (1983) Estruturas Intra-Urbanas e Segregação Social no Espaço: elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica. Rio de Janeiro: IPEA/PNPE.

#### ***Legislação citada***

Leis n.º 6.766/79 e 9.785/99 – Lei de parcelamento do solo.  
Lei Complementar n.º 16/92 – Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro.

Lei n.º 2.120/94 – Declara os 262 loteamentos inscritos no Núcleo como AEIS e estabelece parâmetros urbanísticos.

Decreto n.º 18.473/00 – Estabelece notificações administrativas no âmbito da Secretaria Municipal de Urbanismo.

Lei n.º 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

Provimento n.º 06/94 – Autoriza ao Município o registro do projeto de subdivisão.

Provimento n.º 44/99 – Depósitos bancários e gratuidade da Prefeitura nos Cartórios de Registro Imobiliário.

Provimento n.º 73/01 – Modifica o artigo 6.º do Provimento n.º 44/99.

Leis n.º 1.385/88, 2.277/94 e 3.335/01 – Isenção do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

Leis n.º 3.486/02 e 3.898/05 – Isenção do Imposto Sobre Serviço – ISS.

## **DOMICÍLIOS E O CENSO DEMOGRÁFICO 2010**

A cada nova divulgação dos resultados do Censo Demográfico novas realidades da cidade ficam expostas e tendências se confirmam ou simplesmente se desmancham no ar.

Para técnicos que trabalham com informações relativas à megacidades como o Rio de Janeiro, a variável domicílio sempre mostra suas especificidades. A caracterização dos domicílios segundo a espécie, ou mais especificamente os domicílios não ocupados e seus três componentes: os fechados, os de uso ocasional e os vagos.

Ao longo das últimas décadas, ao se acompanhar o comportamento deste fenômeno e principalmente sua dimensão, já que nos cálculos do déficit habitacional este é um componente com forte peso. Vale aqui lembrar que, esta informação ainda não faz parte do questionário do censo, sendo meramente uma anotação operacional que o IBGE disponibiliza apenas na Sinopse Preliminar do Censo, sendo posteriormente descartada.

Para surpresa dos muitos que acompanham o comportamento desta variável, esse ano de 2010 o IBGE “aprontou uma surpresa”, ou seja, imputou dados para os domicílios definidos como fechados, ou seja, para manter a série histórica teremos duas possibilidades:

- 1- Incorporamos os domicílios fechados aos não ocupados no censo atual;
- 2- Descartamos os domicílios fechados das décadas anteriores do grupo dos não ocupados.

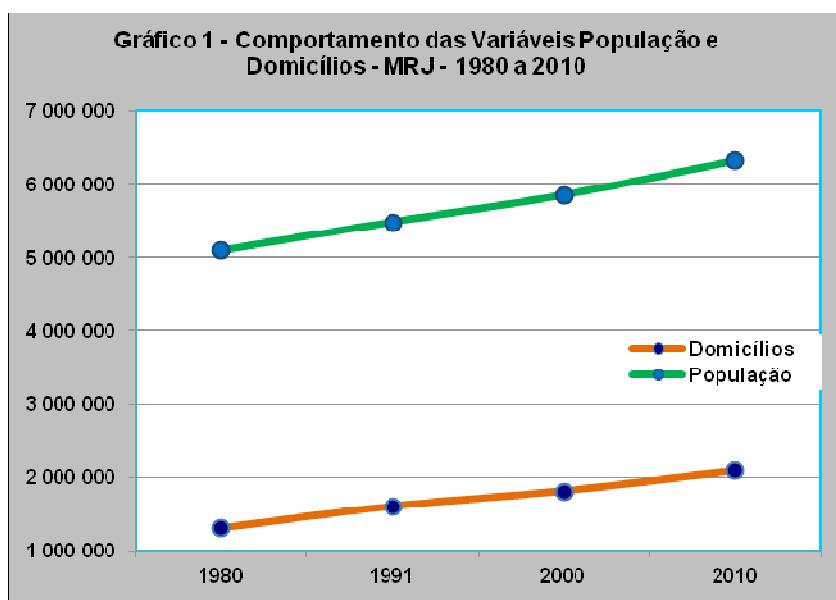
Vale reforçar aqui que, ao incorporar as residências fechadas ao grupo das ocupadas o indicador de densidade de habitantes por domicílio pode sair prejudicado. Neste estudo optamos pela primeira alternativa. Desta forma, solucionamos um problema domiciliar, em compensação geramos um populacional. Como fica imputação de moradores não entrevistados pelo Censo.

Antes de entrar propriamente no problema específico vamos apresentar algumas especificidades da variável domicílio e sua

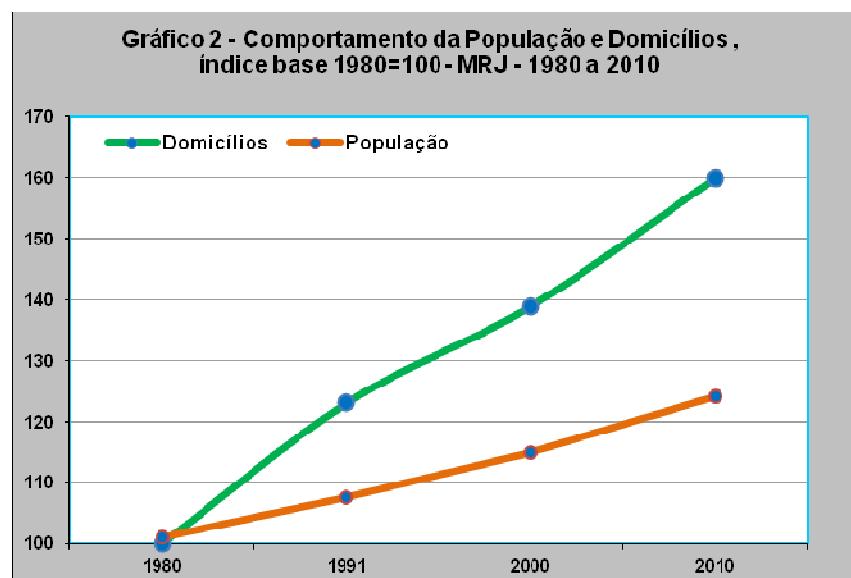
relação com a população. Optamos por não incluir a fonte dos dados em todos os gráficos em função de todos terem a mesma origem, ou seja, os Censos Demográficos do IBGE.

### VELOCIDADE DE CRESCIMENTO DOMICÍLIOS X POPULAÇÃO

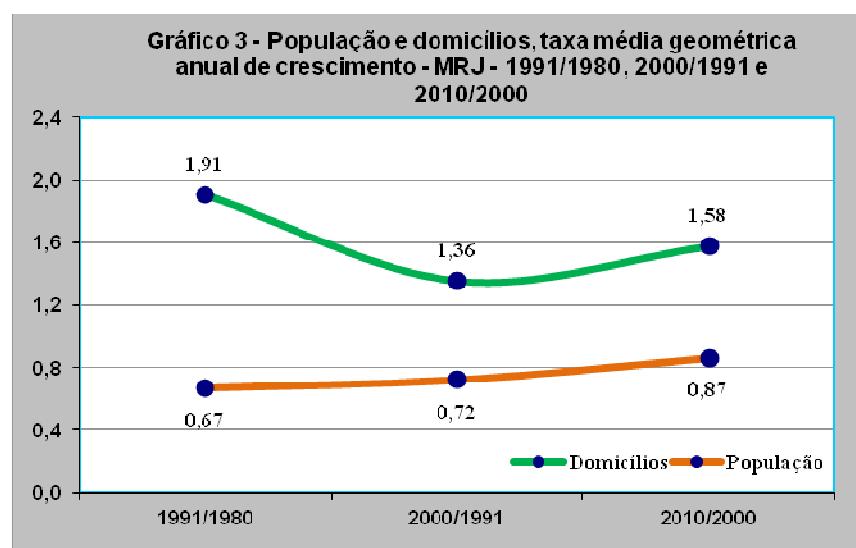
Nos gráficos 1, 2 e 3 podemos constatar a evolução da população e dos domicílios ao longo das últimas quatro décadas. No primeiro gráfico temos a nítida impressão de que a velocidade de crescimento da população é maior que a dos domicílios.



No gráfico dois constatamos exatamente o contrário, pois tendo o 1980 como ano índice base=100, vemos as diferenças saltarem aos olhos com um diferencial de quase 40 pontos percentuais entre a velocidade de crescimento dos domicílios e das pessoas.



Finalmente, o gráfico 3 evidencia com a taxa média geométrica anual de crescimento – TMGAC, ou seja, como a taxa de juros compostos dos domicílios supera à da população.



## **DOMICÍLIOS E MORADORES**

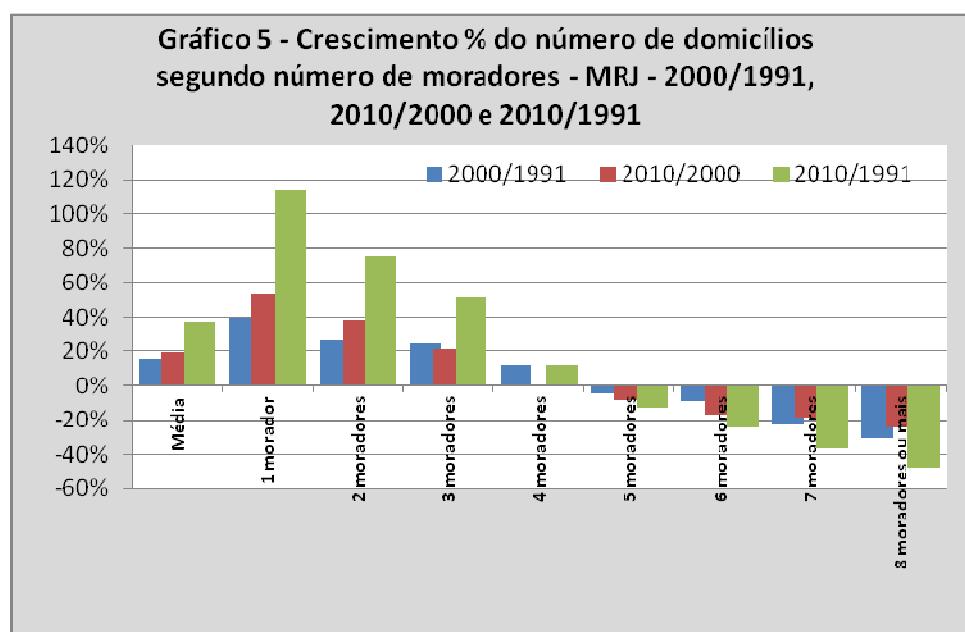
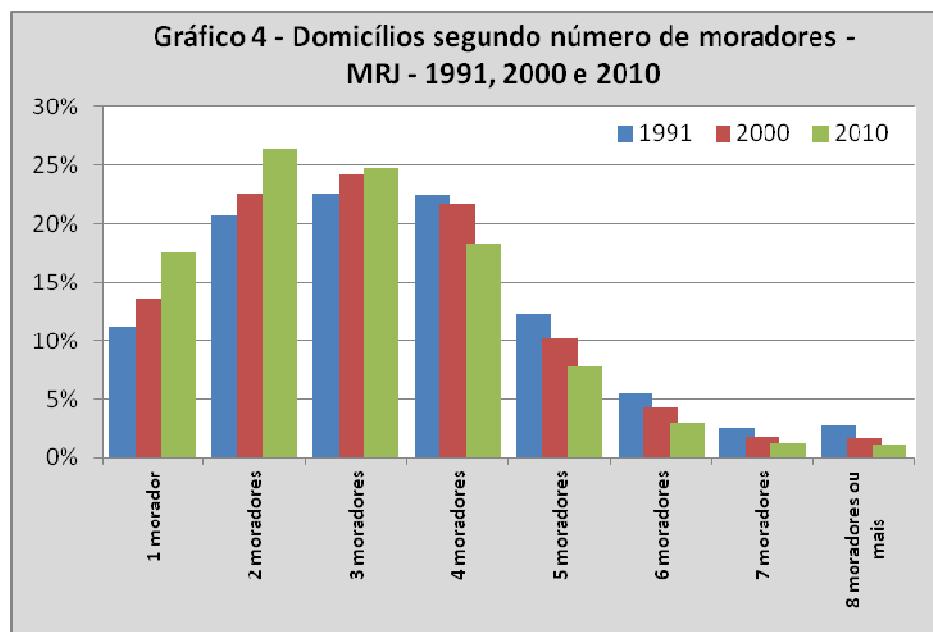
O gráfico 4 apresenta a distribuição dos domicílios segundo o número de moradores. Podemos constatar que apenas os domicílios com até quatro moradores crescem.

Os domicílios com apenas um morador, conhecido como unipessoal já representam 17,5% do universo de moradias, ou seja, pelo menos um em cada seis residências da cidade conta com um único morador. Entre 2000 e 2010 foi o segmento que mais cresceu (53,6%)

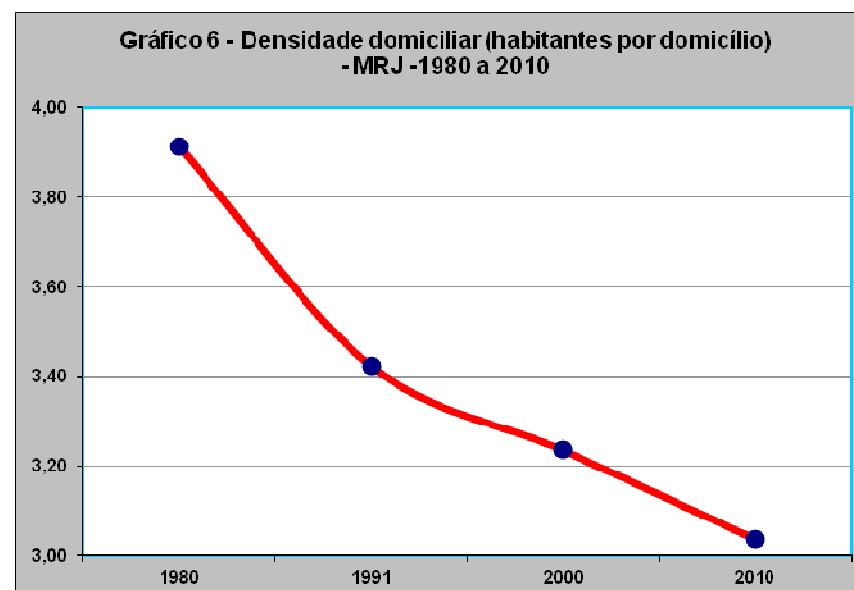
As residências com dois moradores podem ser definidas como a moda da cidade em 2010, já que agora passaram a responder por 25,3 % do total de domicílios. Em outras palavras, pelo menos uma em cada quatro moradias do RIO é ocupada por dois moradores. Este grupo teve o segundo maior crescimento no último período intercensitário (38,4%).

Os domicílios com três moradores aparecem como o segundo nas preferências, respondendo por 24,8% das residências, ou seja, uma proporção muito próxima àquela dos com dois moradores. A diferença aqui vem da velocidade de crescimento (21,5%), logo, um aumento inferior aos 40% dos unipessoais e 56% dos com dois moradores.

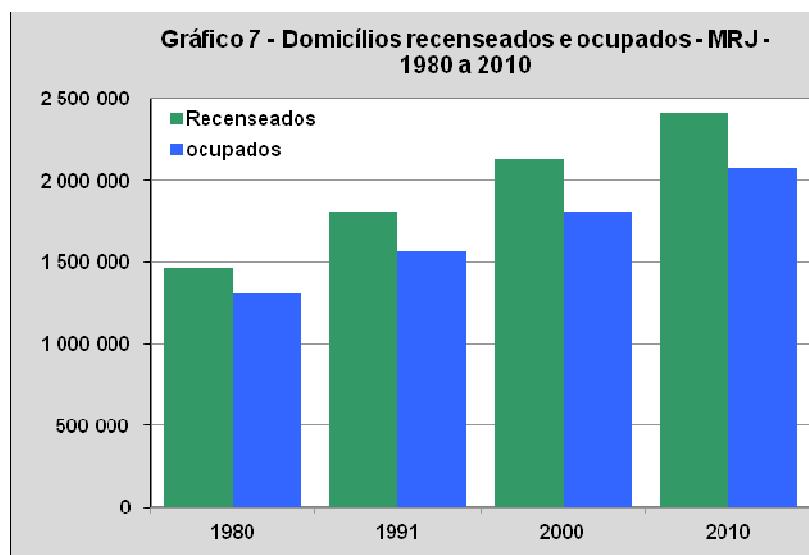
Os domicílios com quatro moradores ainda aparecem como o terceiro em participação (18,3%), porém cresceram exatos 0,3%, ou seja, praticamente nada na última década.



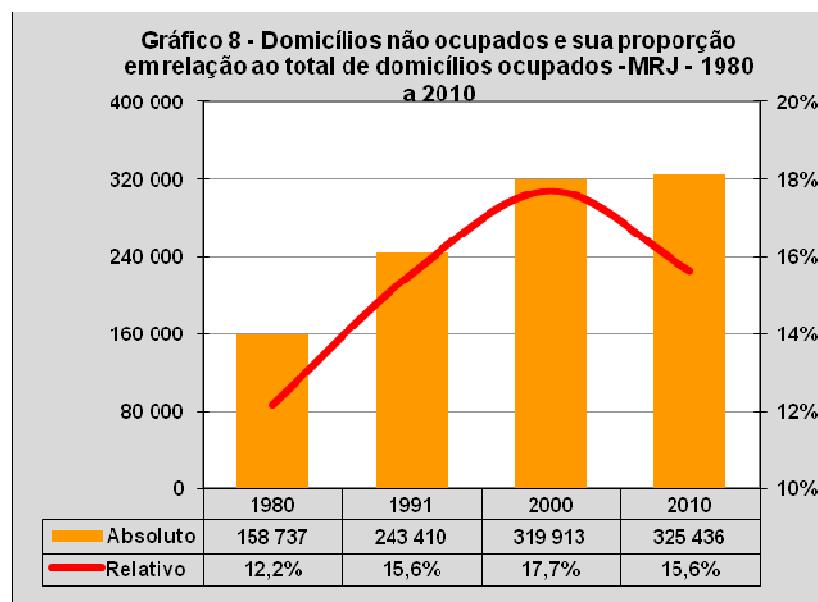
O gráfico 6, por sua vez mostra a resultante do crescimento diferenciado entre as duas variáveis do estudo. Em outras palavras, a cada novo censo vemos a densidade demográfica dos domicílios baixarem de forma lenta e gradual. Vale lembrar que no cálculo da densidade o denominador é sempre o contingente de domicílios ocupados.



O gráfico 7 mostra que não existem grandes variações entre o universo das moradias recenseadas e as efetivamente ocupadas nas últimas quatro décadas.



No gráfico 8, que é composto de duas entradas, uma para valores absolutos e outra com valores relativos podemos constatar semelhanças e diferenças. Enquanto nas décadas anteriores podemos ver claramente um crescimento do tipo degraus de uma escada (1980 a 2000), parece que em 2010 paramos num patamar, tanto em valores absolutos com relação a 2000, como também em proporção ao total de domicílios com relação a 1991 (15,6%).



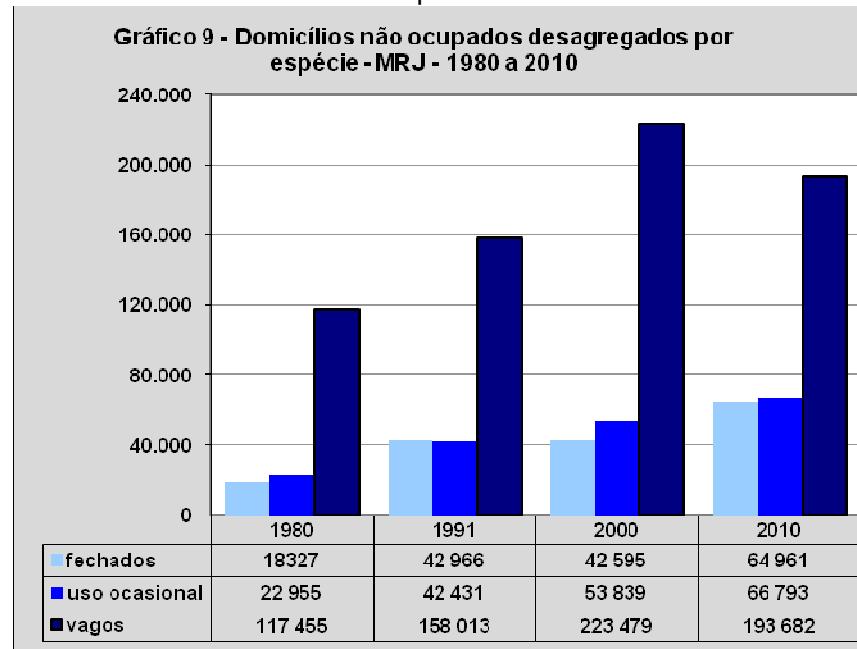
O gráfico 9 mostra o comportamento dos componentes dos domicílios não ocupados. Vale aqui lembrar a definição de cada um dos componentes:

**Domicílio Fechado** – domicílio particular ocupado, cujos moradores estavam ausentes, temporariamente, durante todo o período da coleta.

**Domicílio Vago** – domicílio particular desocupado na data do Censo, mesmo que, posteriormente, durante o período da coleta, tivesse sido ocupado.

**Domicílio de Uso Ocasional** – domicílio particular que servia ocasionalmente de moradia (casa ou apartamento), isto é, usado para descanso de fim-de-semana, férias ou outro fim.

Os domicílios vagos são os que apresentam maior representatividade, porém em 2010 foram os únicos a ver seu contingente encolher. Os definidos como fechados que ficaram estabilizados entre 1991 e 2000, voltaram a crescer em 2010. Apenas os de uso ocasional mantiveram um crescimento lento, mas contínuo durante todo o período analisado.

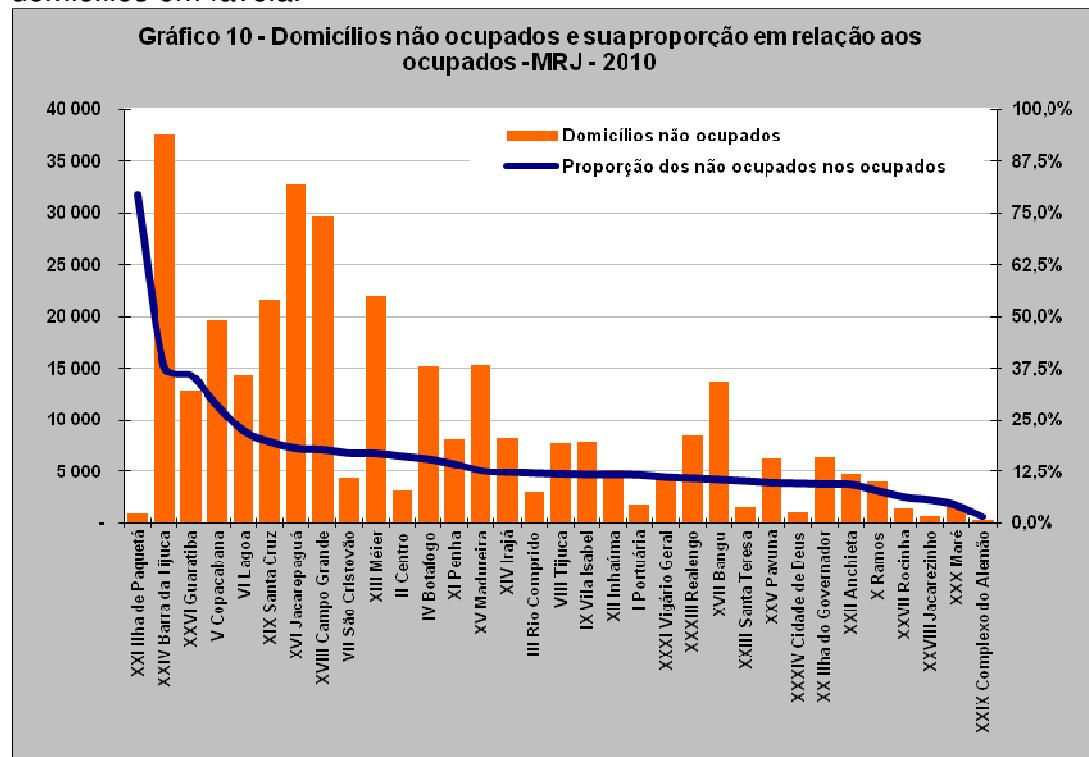


## REGIÕES ADMINISTRATIVAS

Quando se desagrega a informação as heterogeneidades aparecem, ou seja, passamos a conviver com uma realidade sempre mais complexa que a anteriormente estudada.

O gráfico dez reafirma o parágrafo anterior, mostrando que não é o tamanho, nem tão pouco sua localização geográfica que vai definir a maior ou menor proporção de domicílios não ocupados. As quatro RA com maior proporção de imóveis residenciais não ocupados estão localizadas em quatro diferentes RA: Paquetá (AP-1), Barra da Tijuca (AP-4), Guaratiba (AP-5) e Copacabana (AP-2).

Lá no outro extremo do gráfico, ou seja, onde a proporção de residências desocupadas é irrisória, podemos sim, constatar uma homogeneidade, pois todas as RA têm em comum a predominância de residências em favelas. As RA vizinhas (Ramos e Anchieta) também apresentam grande proporção de domicílios em favela.

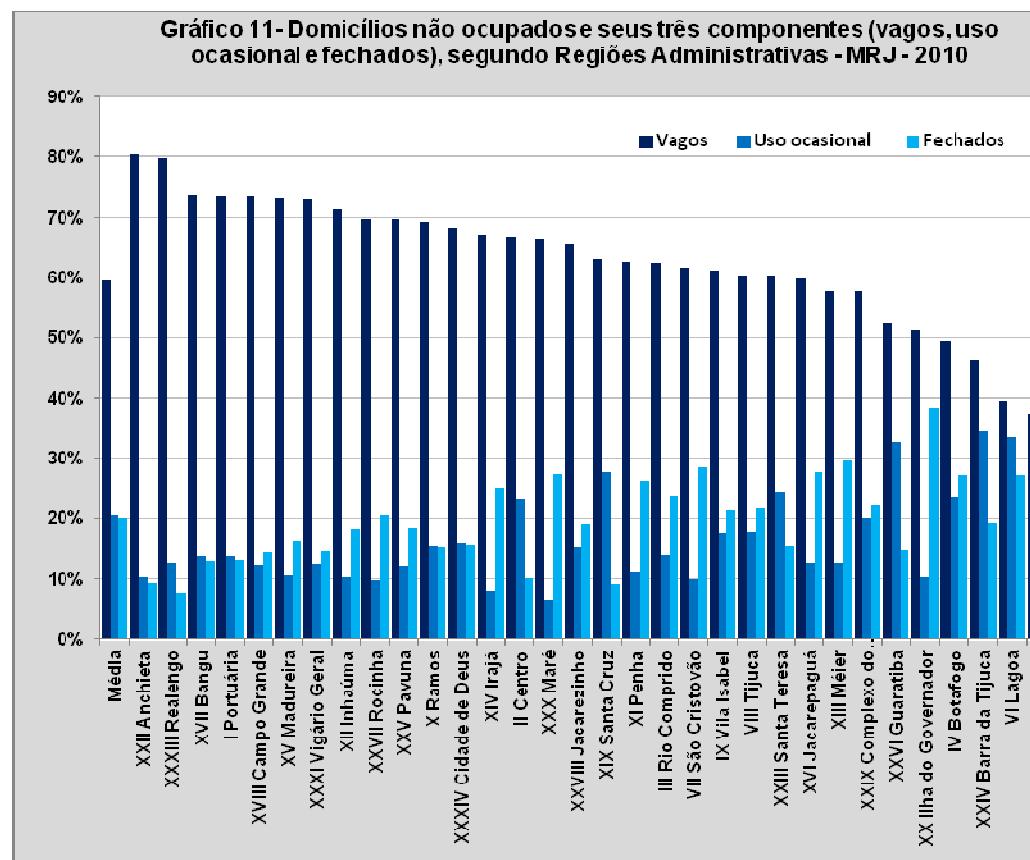


O gráfico onze mostra a participação de cada um dos três componentes dos domicílios não ocupados por Região Administrativa da cidade.

A primeira forte evidência vem da majoritária participação dos imóveis vagos que chegam a responder por 80% dos não ocupados nas RA de Anchieta e Realengo. Vale lembrar que a média da cidade para esta variável se situa em 60%, ou seja, três em cada cinco residências desocupadas são definidas como vagas.

As moradias definidas como de uso ocasional ou veraneio têm uma representatividade média de 20,5% para a cidade. Porém, duas RA mostraram suas especificidades: Paquetá (81,1%) e Copacabana (44,7%).

Por fim, os domicílios fechados respondem em média por 20% na cidade. A Ilha do Governador (38,5%) e o Méier (29,7%) são as duas RA com maior proporção de residências fechadas.



## BAIRROS

Como se sabe a cidade do Rio de Janeiro tem um total de 160 bairros, ou seja, se diferenças ficaram evidenciadas entre as trinta e três RA, dá para imaginar que agora, com um universo

cinco vezes maior, heterogeneidade passa a ser mote. Vale lembrar que oito RA fazem duplo personagem, pois são simultaneamente RA e bairro (Centro, Paquetá, Santa Teresa e os Complexos do Alemão, Maré, Jacarezinho, Cidade de Deus e Rocinha).

Visando facilitar a análise dos bairros resolvemos apresentar gráficos de dupla entrada, ou seja, no eixo vertical da esquerda estão dispostos os valores absolutos e no eixo da direita a proporção destes para cada um dos componentes do estudo. Outra opção tomada foi classificar sempre em ordem decrescente os bairros segundo a proporção da variável. Outro detalhe metodológico foi trabalhar com os quinze bairros com maior proporção e também aqueles quinze com as menores proporções.

Os quinze bairros com maior proporção de domicílios não ocupados se distribui por quatro das cinco AP, a única sem representação é por coincidência a que agrupa maior número de bairros e maior contingente de população da cidade a AP-3. Na AP-1 encontramos os bairros de Paquetá e Saúde, o primeiro sabidamente um local de veraneio, já o segundo merece um aprofundamento do conhecimento.

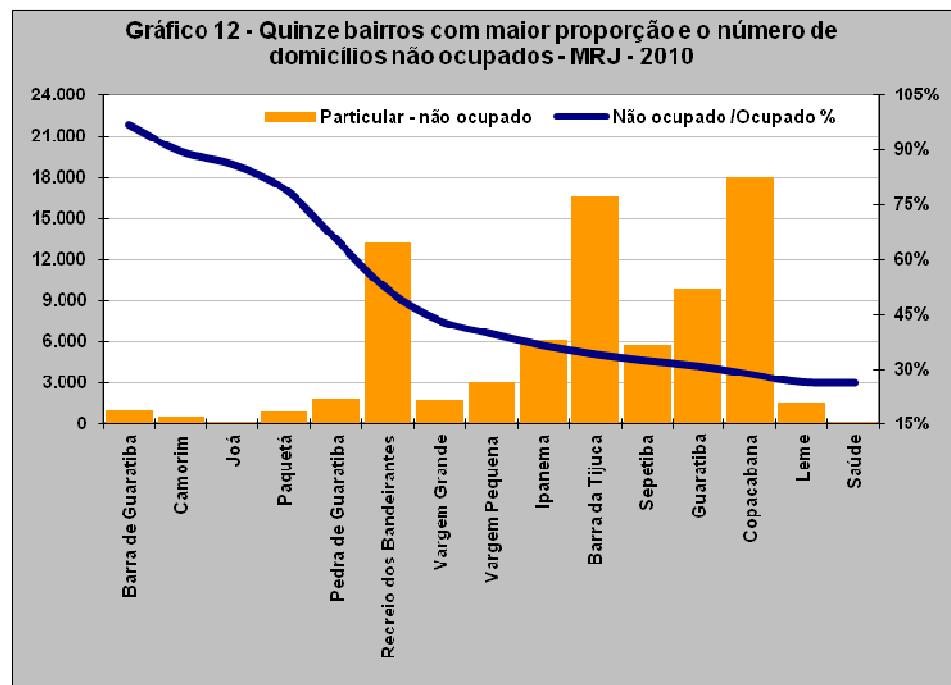
A AP-2 conta com três representantes: Copacabana, Ipanema e Leme, bairros com significativo número de apart-hoteis e apartamentos de aluguel por temporada. Como o censo tem como data de referência o 1º de setembro, época de baixa temporada, isto pode ter influenciado no resultado.

A AP-4, uma zona de expansão da classe média carioca concentra o maior número de bairros, um total de seis (Camorim, Joá, Recreio dos Bandeirantes, Vargem Grande, Vargem Pequena e Barra da Tijuca). Para este grupo, a explicação do fenômeno pode estar no descompasso entre oferta (maior) e demanda (menor) de imóveis novos. Vale lembrar, que bairros como Joá e Camorim, por contar com poucos domicílios estão sempre com alguma característica exacerbada, tanto em termos de crescimento, quanto em proporções.

Finalmente na AP-5, que conta com quatro bairros (Barra de Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Sepetiba e Guaratiba) entre os

quinze com maior proporção de não ocupados. A explicação deste fenômeno é primordialmente o uso ocasional de moradores da própria Zona Oeste.

Analizando o fato pelo foco quantitativo vemos que três bairros juntos (Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Copacabana) dispõem juntos de quase 50 mil moradias sem habitantes.



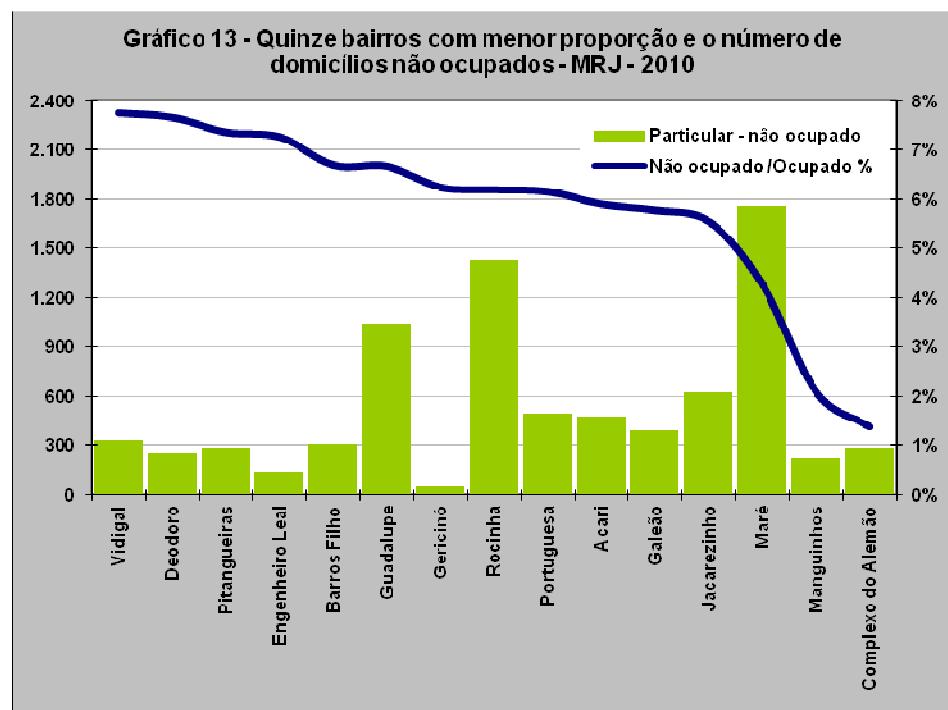
Para os quinze bairros com menor proporção de residências desocupadas, vou utilizar outra metodologia, no caso mais adequada as características dos mesmos.

Do grupo, seis bairros são favelas ou elas têm franco predomínio (Vidigal, Rocinha, Jacarezinho, Maré, Manguinhos e Alemão), ou seja, casa vazia é um convite a invasão.

Um grupo de três também tem suas especificidades (Gericinó, Deodoro e Galeão), a primeira é composta maciçamente de população carcerária e as duas seguintes são áreas militares.

Finalmente, resta um grupo de sete bairros (Pitangueiras, Engenheiro Leal, Barros Filho, Guadalupe, Portuguesa e Acari)

que não tem uma identidade imediata, apenas de todos pertencerem a AP-3.



Vamos agora analisar em separado cada um dos componentes dos domicílios não ocupados (vagos, uso ocasional e os fechados) mantendo a mesma característica metodológica anterior, ou seja, os quinze bairros com maior e menor proporção.

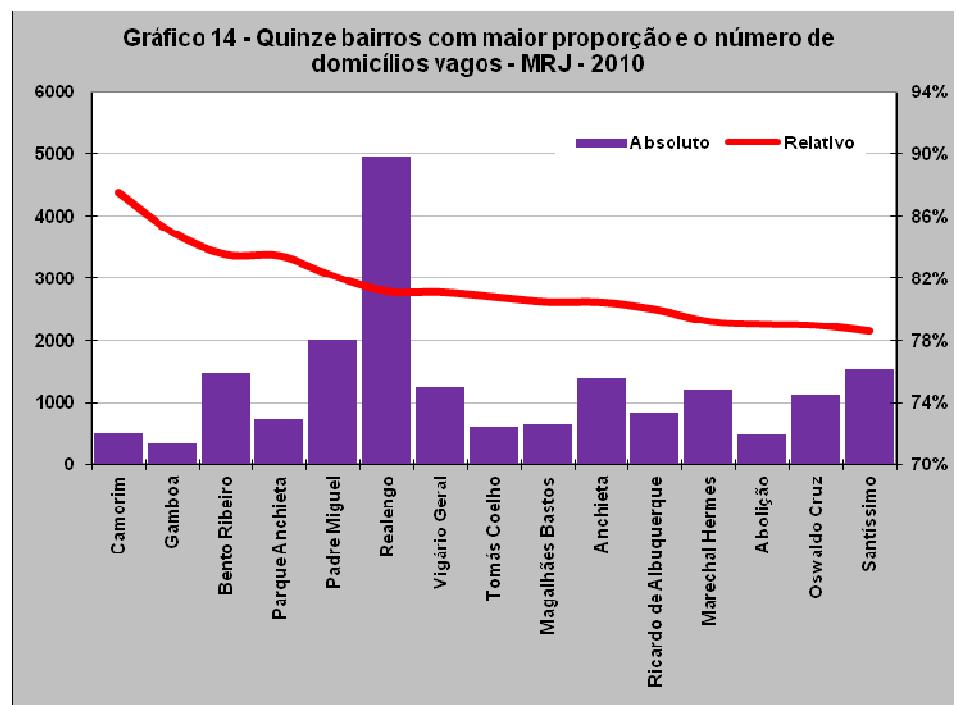
### DOMICÍLIOS VAGOS

Entre os componentes, este desponta como o de maior peso, respondendo por 3/5 dos domicílios não ocupados da cidade. Mais da metade dos quinze bairros com maior proporção de domicílios vagos está na AP-3 (Bento Ribeiro, Parque Anchieta, Tomás Coelho, Anchieta, Ricardo Albuquerque, Marechal Hermes, Abolição e Osvaldo Cruz) todos com pelo menos 78% do total dos domicílios não ocupados classificados como vagos.

Na AP-5 somam cinco os bairros (Padre Miguel, Realengo, Magalhães Bastos e Santíssimo) com forte presença de moradias vazias.

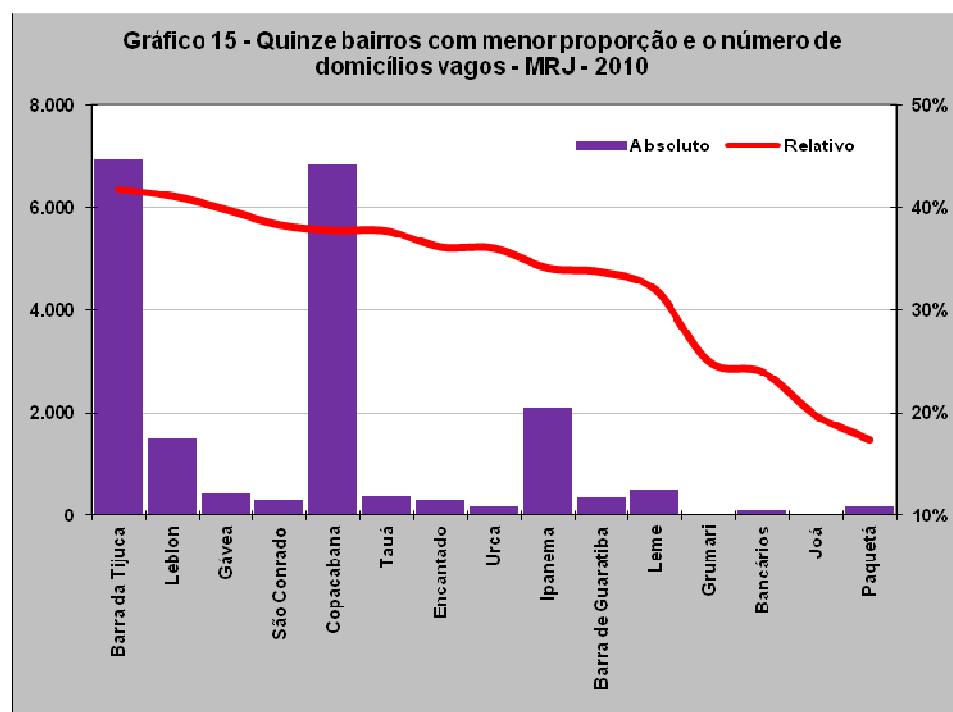
Representam a AP-1 o bairro da Gamboa e a AP-4 o bairro de Camorim.

Em termos quantitativos, Realengo chama a atenção com suas cinco mil moradias vagas e seu vizinho Padre Miguel com outras duas mil moradias ociosas.



No outro extremo da escala, onde encontramos a menor proporção de residências vagas, temos um grupo de características bem diversas, incluindo bairros das cinco AP. Desta vez o predomínio é de bairros da Zona Sul (Leblon, Gávea, São Conrado, Copacabana, Urca, Ipanema e Leme). Na AP-3 somam três os bairros (Tauá, Bancários e Encantado). A AP-4 conta também com três representantes (Barra da Tijuca, Grumari e Joá). As AP-1 e 5 têm um solitário representante Paquetá e Barra de Guaratiba respectivamente.

Em termos quantitativos, destacam-se os bairros de Copacabana e Barra da Tijuca com suas quase 14 mil residências vazias.



### DOMICÍLIOS DE USO OCASIONAL/VERANEIO

A distribuição territorial dos quinze bairros com maior proporção de domicílios de uso ocasional/veraneio tem representantes de quatro das cinco AP, a única sem participante é por coincidência a que agrupa maior número de bairros e maior contingente de população da cidade a AP-3.

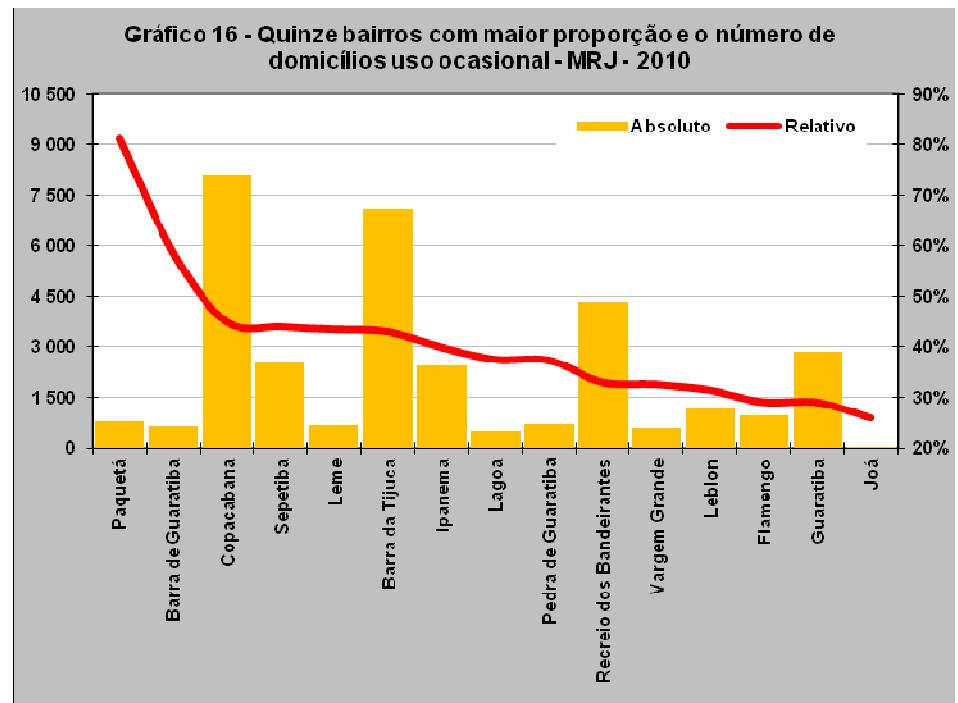
Na AP-1 encontramos o bairro de Paquetá, sabidamente um local de veraneio.

A AP-2, sendo ainda mais específico, na Zona Sul que conta com seis representantes concentrando o maior número de bairros: Copacabana, Ipanema, Leme, Lagoa, Leblon e Flamengo bairros com significativo número de apart-hoteis e apartamentos de aluguel por temporada.

A AP-4, uma zona de expansão da classe média carioca, aparece com quatro bairros (Joá, Recreio dos Bandeirantes, Vargem Grande e Barra da Tijuca). Para este grupo, a explicação do fenômeno pode estar nos atrativos que a região agora oferece, fazendo uma concorrência com a Zona Sul da cidade.

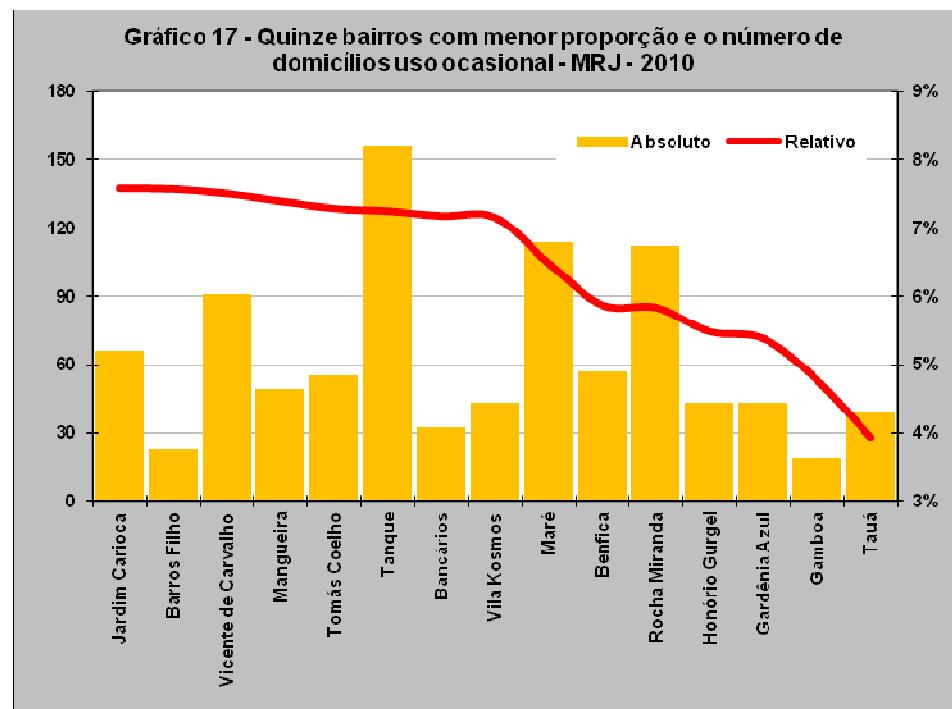
Finalmente na AP-5, que aparece com quatro bairros (Barra de Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Sepetiba e Guaratiba) entre os quinze com maior proporção de casas de veraneio para uma classe de menor poder aquisitivo.

Analizando o fato pelo foco quantitativo vemos que três bairros juntos (Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Copacabana) dispõem de quase 20 mil residências sem moradores habituais.



Quando se pensa em bairros com a menor proporção de moradias para uso ocasional, o primeiro pensamento que vem a cabeça seria, por lógica, uma favela. A inviabilidade de se

ter uma casa de veraneio em uma favela seria o risco de ser invadida, além de toda externalidade negativa inerente a qualquer comunidade. A surpresa fica por conta de apenas o Complexo da Maré figurar entre os bairros. Alguns bairros, sabidamente tem forte participação das comunidades no total de moradores como: Mangueira, Benfica, Jardim Carioca, Gardênia Azul e Gamboa. No cômputo das AP, a três prevalece com doze bairros, a AP-4 com dois (Tanque e Gardênia Azul) e a AP-1 com a solitária Gamboa. Em termos quantitativos os valores são pouco significativos e a maior freqüência ficou com o bairro do Tanque com apenas 150 domicílios.



## DOMICÍLIOS FECHADOS

Os domicílios fechados são aqueles em que durante todo o período da pesquisa não foram encontrados moradores,

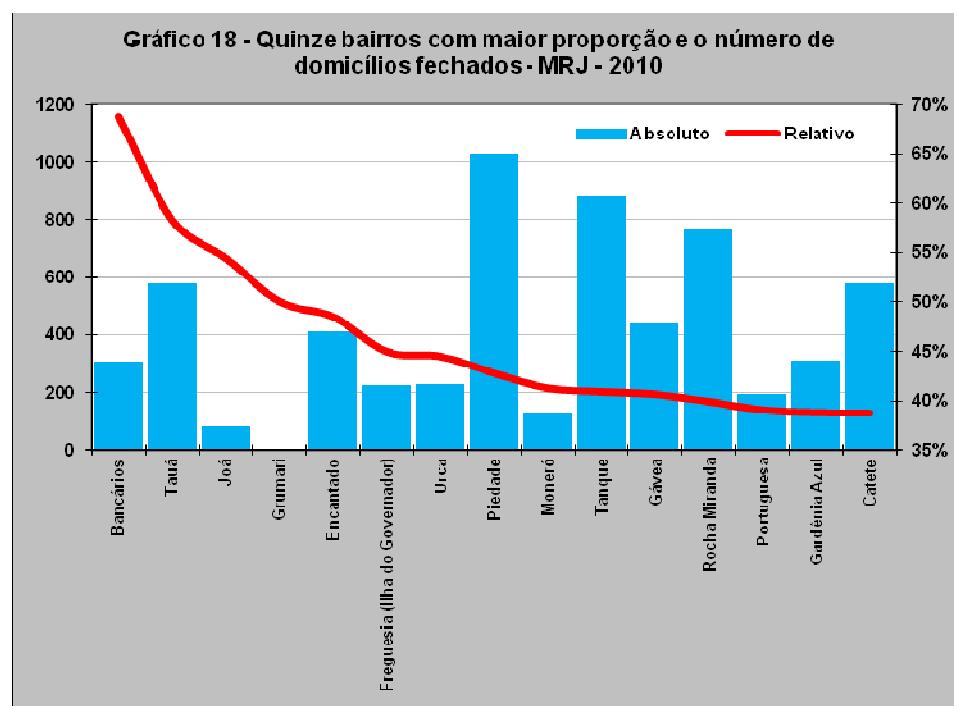
apesar de vizinhos ou síndico informarem que a residência tem morador.

Entre os quinze bairros com maior proporção de domicílios fechados apenas a AP-3 aparece com a maior freqüência de domicílios fechados, são oito bairros e destes cinco estão na Ilha do Governador (Bancários, Tauá, Freguesia, Moneró e Portuguesa).

A AP-2 conta com três bairros (Urca, Gávea e Catete) entre os quinze com maior proporção de domicílios fechados.

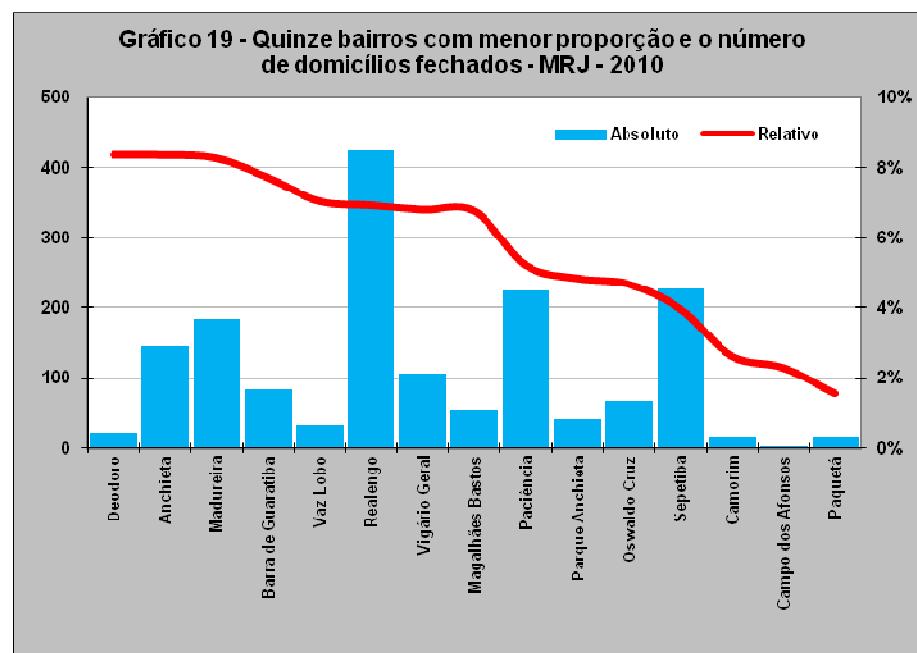
A AP-4 tem quatro bairros representantes (Joá, Tanque, Grumari e Gardênia Azul).

Em termos quantitativos, três bairros juntos (Piedade, Tanque e Rocha Miranda) respondem juntos por 2,7 mil domicílios fechados.



Entre os quinze bairros com menor proporção de moradias fechadas os destaques são as AP-3 e AP-5 que juntas somam treze bairros. Complementam os quinze bairros a ilha de

Paquetá que ora aparece com o maior, ora aparece com menor proporção dependendo do componente estudado e o bairro do Camorim, que devido ao seu pequeno quantitativo de população ou habitantes sempre traz alguma informação conflitante para a análise.



## **DÉFICIT HABITACIONAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

As estimativas das necessidades habitacionais usada pelas esferas de governo no Brasil, em sua grande maioria, seguem a metodologia criada pela Fundação João Pinheiro- FJP, órgão do Estado de Minas Gerais, referendada pelo Ministério das Cidades. Ao longo do tempo, a FJP vem aprimorando sua metodologia, em diálogo constante com técnicos governamentais e pesquisadores acadêmicos. Desde 2007, não há alteração nessa metodologia e os últimos trabalhos realizados e divulgados pela FJP, em parceria com o Ministério das Cidades, referem-se a 2007 e 2008 e se baseiam nos dados, então disponíveis, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- PNAD do IBGE<sup>i</sup>.

O Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos- IPP, órgão da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, vem realizando também trabalhos técnicos, baseados nos resultados e na metodologia da FJP/Ministério das Cidades, para estimar qual seria, no município do Rio de Janeiro, o número de domicílios considerados como parte do déficit habitacional. Para tanto, é importante frisar, o IPP segue rigorosamente a metodologia e as recomendações do órgão mineiro e do Ministério federal ,responsável pelo setor, com quem tem mantido contatos técnicos constantes.<sup>ii</sup>

A Fundação João Pinheiro, a partir do conceito de necessidades habitacionais, trabalha com dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação das moradias. O déficit habitacional é entendido como “a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento”<sup>iii</sup>. A inadequação das moradias, por sua vez, volta-se mais para a melhoria dos domicílios inexistentes.

A metodologia utilizada considera que os domicílios particulares que constituem são aqueles que se enquadram

em pelo menos um dos quatro componentes, a seguir explicitados<sup>iv</sup>:

1. Componente habitação precária - formada por domicílios particulares permanentes “rústicos” (cujas paredes externas não eram de alvenaria, de madeira aparelhada ou de taipa revestida ) e por domicílios particulares improvisados;
2. Componente coabitação familiar – domicílios particulares permanentes do tipo cômodos ( desde que não sejam cedidos pelo empregador) e domicílios com famílias secundárias conviventes que pretendem se mudar;
3. Componente ônus excessivo com aluguel – domicílios particulares permanentes com famílias que ganham até 3 salários mínimos e comprometem mais de 30% da sua renda com o aluguel;
4. Componente adensamento excessivo - domicílios particulares permanentes alugados com mais de 3 pessoas por dormitórios.

## **Resultados**

Com a publicação pelo IBGE dos microdados da PNAD, reponderados pelo IBGE pela revisão 2008 das projeções populacionais, incluindo a tendência 2000-2010, o IPP extraiu os dados relativos às variáveis necessárias para compor o déficit habitacional do Município do Rio de Janeiro. Tal extração foi feita para as pesquisas realizadas a partir de 2007, quando foi introduzida no questionário uma pergunta necessária a compor a metodologia atualmente utilizada pela FJP. Assim, foram obtidos, a partir dos dados da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), resultados comparáveis para os anos de 2007, 2008, 2009 e 2011 que serão apresentados a seguir.

Trata-se, obviamente, de uma estimativa que apresenta razoável margem de erro estatístico, sobretudo naqueles componentes em que os valores são pequenos, pois a amostra da PNAD é desenhada para ser representativa da Região Metropolitana e não do município. Mas, devido ao enorme peso que o município da capital representa na composição da amostra metropolitana, trabalha-se com um suficiente grau de segurança estatística.

A seguir, a tabela de resultados, por componentes

Estimativa de domicílios particulares permanentes (DPP) considerados como déficit habitacional, por componentes e total de domicílios particulares permanentes - Município do Rio de Janeiro - 2007/2008/2009/2011

Componente	Valores em milhares			
	2007	2008	2009	2011
<b>Total (déficit habitacional)</b>	<b>195</b>	<b>179</b>	<b>147</b>	<b>148</b>
Habitações Precárias	13	17	5	7
Domicílios particulares improvisados	2	9	1	4
Domicílios com pareades externas rústicas	11	8	4	3
Coabitação Familiar	67	52	56	50
Em casa de cômodos	18	14	16	13
Famílias conviventes	49	38	40	37
Ônus excessivo com aluguel	104	97	77	73
Adensamento excessivo	11	13	9	18
Total de domicílios particulares permanentes	2.135	2.121	2.172	2.304
Proporção do total de déficit sobre total de DPP	9%	8%	7%	6%

Fonte - Estimativa do IPP/DIC com base nos dados de IBGE/PNAD para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Notas: Sobre metodologia e conceitos ver: Fundação João Pineiro. Déficit habitacional no Brasil 2008. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

Segundo essa estimativa, haveria cerca de 148 mil domicílios particulares permanentes considerados como déficit habitacional, segundo metodologia adotada pelo Ministério das Cidades e desenvolvida pela FJP de Minas Gerais. Tal quantitativo decresceu de 2007 a 2009 e, a partir daí, parece ter se estabilizado. De fato, a diferença de apenas mil domicílios nos dois últimos anos da série, em função do erro amostral já salientado, não é significativa.

Em termos da proporção do déficit sobre o total de domicílios, observa-se consistente e paulatina diminuição dos percentuais de 9% a 6%.

Em grandes números, pode-se dizer que houve, nesse período de quatro anos, uma queda de cerca de 24% no total do déficit habitacional da cidade. É preciso esperar as próximas PNAD para se constatar se a tendência de queda será retomada ou se o patamar atingido (cerca de 150 mil ou 6% do total de domicílios) será mantido.

Ao se analisarem os pesos de cada componentes, verifica-se a seguinte ordem de importância:

- O ônus excessivo com aluguel, apesar de vir caindo continuamente desde 2007, representa praticamente a metade do déficit ( 73 mil domicílios);
- Em segundo lugar, destaca-se a coabitação familiar – sobretudo o subcomponente famílias conviventes (37 mil domicílios) - responsável por um terço do problema;
- O adensamento excessivo, que vinha caindo entre 2007 e 2009, experimenta grande elevação em 2011 (para 18 mil domicílios), situando-se em terceiro lugar.
- A precariedade das habitações não representou em 2007 sequer 5% do total do déficit habitacional.

A PNAD, realizada anualmente pelo IBGE (menos nos anos em que há Censo), apresenta resultados para País, Unidades da Federação e nove principais Regiões Metropolitanas e é periodicamente revista para ajustamentos técnicos dos dados. Os resultados do déficit habitacional, hoje disponíveis pela FJP, deverão ser alterados, em função das reponderações das amostras realizadas pelo IBGE.

Sobre o assunto, ver na internet:  
<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil> <19/12/2012>;  
<http://www.cidades.gov.br/index.php/biblioteca/deficit-habitacional-no-brasil-2008> <19/12/2012>.

Cf. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília, Ministério das Cidades: 2011, p. 15 (pdf).

Os conceitos utilizados pela FJP seguem a terminologia utilizada pelo IBGE na formulação dos questionários da PNAD. Ver [ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_anual/2011/Volume\\_Brasil/pnad\\_brasil\\_2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2011/Volume_Brasil/pnad_brasil_2011.pdf)

---

i

A PNAD, realizada anualmente pelo IBGE (menos nos anos em que há Censo), apresenta resultados para País, Unidades da Federação e nove principais Regiões Metropolitanas e é periodicamente revista para ajustamentos técnicos dos dados. Os resultados do déficit habitacional, hoje disponíveis pela FJP, deverão ser alterados, em função das reponderações das amostras realizadas pelo IBGE.

<sup>ii</sup> Sobre o assunto, ver na internet:  
<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil> <19/12/2012>; <http://www.cidades.gov.br/index.php/biblioteca/deficit-habitacional-no-brasil-2008> <19/12/2012>.

<sup>iii</sup> Cf. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília, Ministério das Cidades: 2011, p. 15 (pdf).

<sup>iv</sup> Os conceitos utilizados pela FJP seguem a terminologia utilizada pelo IBGE na formulação dos questionários da PNAD. Ver [ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_anual/2011/Volume\\_Brasil/pnad\\_brasil\\_2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2011/Volume_Brasil/pnad_brasil_2011.pdf)