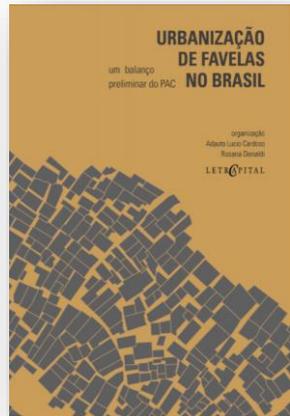


# Direito à Cidade e Habitação:

**Condicionantes institucionais e normativas**  
para a implementação de políticas (programas e projetos) de  
**urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro**



2018



2019-2021

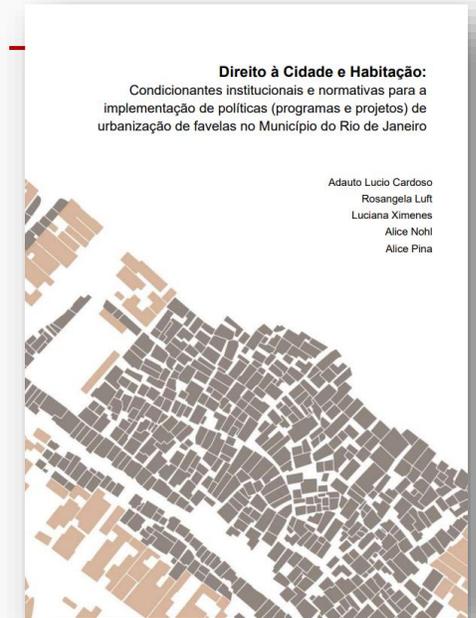
Pesquisa em rede nacional

Direito à Cidade e Habitação:  
Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas

Coordenação:  
Madianita Nunes (UFPR)  
Adauto Cardoso (UFRJ)  
Rosana Denaldi (LEPUR/UFABC)

Equipes:  
Curitiba, Santo André, **RIO DE JANEIRO**,  
Belo Horizonte, Recife, Fortaleza,  
Campina Grande e Pelotas.

Relatórios disponíveis em:  
[lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/](http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/)



Disponível em:  
[habitacao.observatoriodasmetropoles.net.br](http://habitacao.observatoriodasmetropoles.net.br)

Equipe:  
Adauto Cardoso (coord.)  
Rosangela Luft (coord.)  
Alice Pina  
Alice Nohl  
Luciana Ximenes



## ASPECTOS QUE SINGULARIZAM E CARACTERIZAM O CASO DO RIO DE JANEIRO

Expressiva **presença das favelas** na cidade, abrigando 1/5 de sua população

Longa trajetória da **relação entre Estado e favelas**, com mais de duas décadas de continuidade da Política Habitacional para as favelas

### AEIS

A longevidade da aplicação do zoneamento inclusivo e o papel importante de suporte à intervenção em favelas e loteamentos (irregulares e clandestinos)

Alguns dos objetivos da pesquisa:

- caracterizar e avançar na compreensão sobre **os diferentes papéis desempenhados pelas AEIS**, tendo em conta os diferentes períodos da política institucional e da conjuntura social.
- avaliar as **limitações e potencialidades deste instrumento** como suporte à política e aos programas de intervenção em favelas e em loteamentos irregulares na cidade
- Diante do quadro nacional de experiências de aplicação de ZEIS, identificar as **particularidades** e as **contradições** da experiência local tendo como referência os objetivos norteadores do instrumento

ZEIS como instrumento por meio do qual se dá o reconhecimento das ocupações de terras como **soluções legítimas de moradia da população de baixa renda**, sendo definidas como **áreas prioritárias para intervenções** do poder público que visem a garantia do pleno direito à moradia digna e adequada, enfrentando a reiterada prática das remoções forçadas.



# BREVE RESGATE HISTÓRICO DAS AEIS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO



## BREVE RESGATE HISTÓRICO DAS AEIS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

### Zona Especial 10 (ZE-10)

primeira experiência de uso da técnica do zoneamento inclusivo para programas habitacionais para população de baixa, originalmente atrelada ao PROMORAR na Maré

incluída no art. 4º do Regulamento de Zoneamento (Decreto 322/1976) através do Decreto 3103/1981

- qualificada como zona de “recuperação urbana de áreas já consolidadas, constituídas por aglomerações de habitações subnormais, consideradas de interesse social”
- com condições de zoneamento, parcelamento da terra e edificações disciplinadas por instruções normativas a serem aprovadas por decretos específicos

### Lei Orgânica do Rio de Janeiro de 1990

a criação de Áreas de Especial Interesse Social entre seus preceitos

Entre as previsões da Lei Orgânica:

- prevê o chamado princípio da “não remoção” (art. 429, VI );
- a urbanização, a regularização e a titulação das áreas de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos constam entre seus preceitos (art. 429, VI e VII), assim como a **criação de áreas de especial interesse social** (art. 429, X);
- prevê a destinação de terras públicas não utilizadas ou subutilizadas prioritariamente para assentamento de população de baixa renda e;

### Plano Diretor de 1992

cria as Áreas de Especial Interesse Social

### Plano Diretor de 2011

mantém a previsão de AEIS, mas traz alterações no texto



## BREVE RESGATE HISTÓRICO DAS AEIS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

### Zona Especial 10 (ZE-10)

primeira experiência de uso da técnica do zoneamento inclusivo para programas habitacionais para população de baixa, originalmente atrelada ao PROMORAR na Maré

### Lei Orgânica do Rio de Janeiro de 1990

a criação de Áreas de Especial Interesse Social entre seus preceitos



### Plano Diretor de 1992

cria as Áreas de Especial Interesse Social

### Plano Diretor de 2011

mantém a previsão de AEIS, mas traz alterações no texto

# AEIS NO PLANO DIRETOR 1992

Dentro da dinâmica de uso e ocupação do solo o Município foi dividido em zonas com denominações e indicadores urbanísticos próprios, sem existir sobreposição entre elas. Essas zonas poderiam conter, no todo ou em parte, áreas de especial interesse - AEI (art. 105) que poderiam ser de diferentes categorias: urbanístico, social, ambiental, turístico e funcional.

As **AEIS** foram caracterizadas como **instrumentos básicos da política habitacional** (art. 140, I)

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

Dentre suas características temos:

- Previsão de participação popular na sua demarcação, através de audiências públicas com a população local (art. 105, § 4º)
- Possibilidade de entidades associativas, em consórcio com o município, solicitarem sua declaração (art. 144)
- Condição exclusiva de delimitação por lei de iniciativa do poder executivo (art. 141)
- **Prévia delimitação como condição para inserção em programas de urbanização, de regularização fundiária ou de produção habitacional** (art. 141, §1º c/c art. 146)
- Previsão de padrões especiais de uso, ocupação e parcelamento do solo (art. 141, §2º)
- Restrição do seu uso em áreas de risco, faixas marginais de proteção de águas, faixas de domínio de estradas, unidades de conservação ambiental e bens dominicais do município (art. 142 e 143)

# AEIS NO PLANO DIRETOR 2011

A “instituição de Áreas de Especial Interesse” consta como um dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo a serem implementados pela Política Urbana e a elas é conferida a condição de instrumento de planejamento, com a regulamentação do **Plano de Urbanização** da AEIS

a demarcação das AEIS permite “adotar **padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura** desde que sejam asseguradas as condições de segurança, higiene e habitabilidade das habitações” e do comércio, incluindo equipamentos e espaços públicos (Art. 205)

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

Do conteúdo geral do Plano de Urbanização de cada AEIS (Art. 207)

- diretrizes, índices e parâmetros para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura urbana
- diagnóstico que contenha uma análise físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e caracterização socioeconômica da população residente
- os projetos e as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física e a instalação de equipamentos sociais e os usos complementares ao habitacional
- instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária e condições para o remembramento de lotes nas AEIS 1
- forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas e forma de integração das ações dos diversos setores públicos que interferem na AEIS objeto do Plano
- fontes de recursos para a implementação das intervenções
- adequação às disposições definidas neste Plano, no PMHIS e nos Planos Regionais
- atividades de geração de emprego e renda, e plano de ação social.



# O UNIVERSO DE AEIS, SUA TRAJETÓRIA E ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO



## O UNIVERSO DE AEIS, SUA TRAJETÓRIA E ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

Estratégias da pesquisa:

- análise da literatura existente
- entrevistas com atores chave, particularmente gestores públicos
- levantamento e exame de legislações e regulamentos

Sistematização das **AEIS criadas entre 1992 e 2020**

- Por leis ordinárias do executivo
- Por leis complementares de autoria do executivo
- Por leis ordinárias do legislativo

Pesquisa dos decretos expedidos pelo poder executivo municipal que propuserem regulamentação urbanística das AEIS

Espacialização das informações levantadas, com georreferenciamento das AEIS criadas e suas informações (adotando pontos de referência)

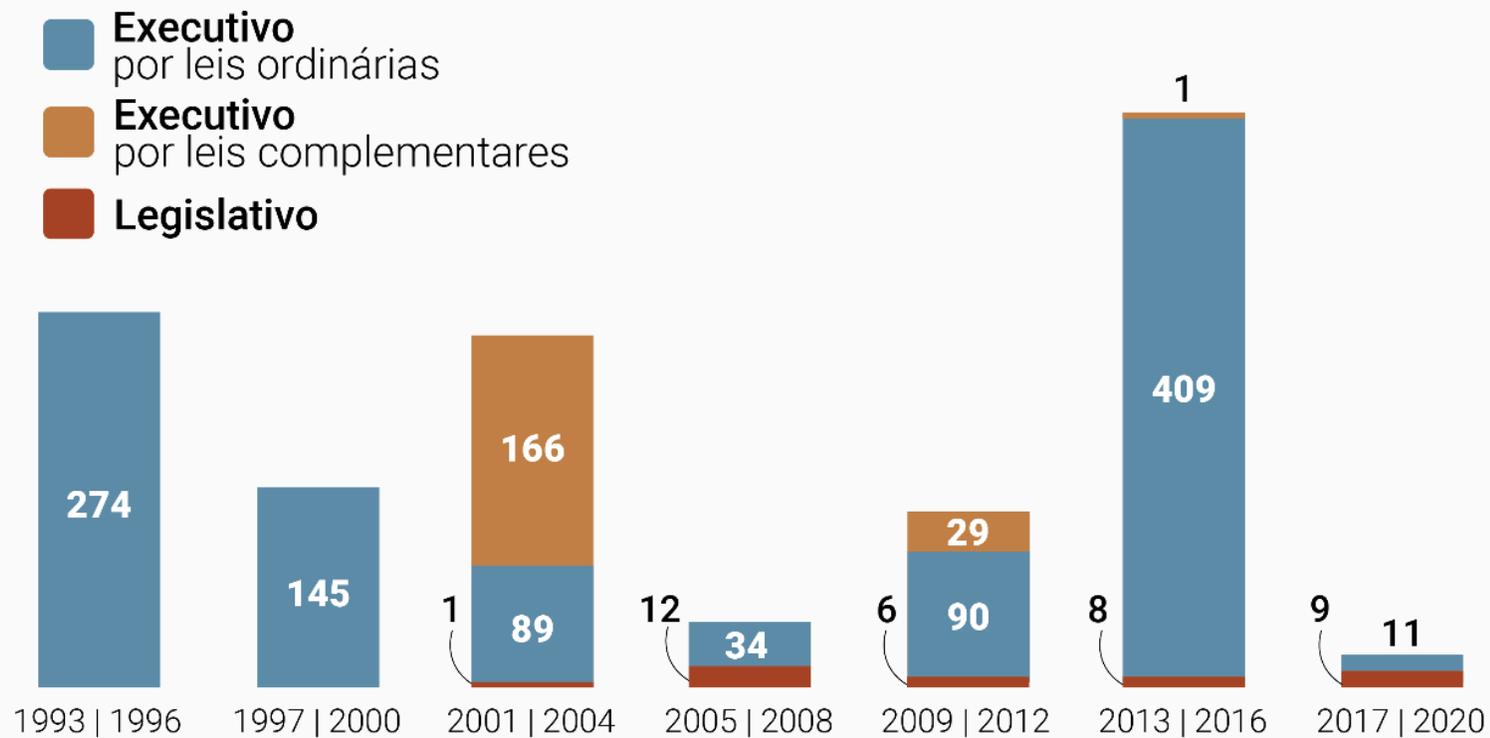
## O UNIVERSO DE AEIS, SUA TRAJETÓRIA E ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

Foram levantadas e sistematizadas  
**1.284 ÁREAS DECLARADAS COMO AEIS**

**36 AEIS** com **origem no legislativo**,  
em um universo de 36 leis.

Dos projetos de lei provenientes do  
**executivo municipal**:

- **1052 áreas** declaradas como AEIS por meio de **96 leis ordinárias**
- **196 áreas** declaradas como AEIS por meio de **5 Leis Complementares**.

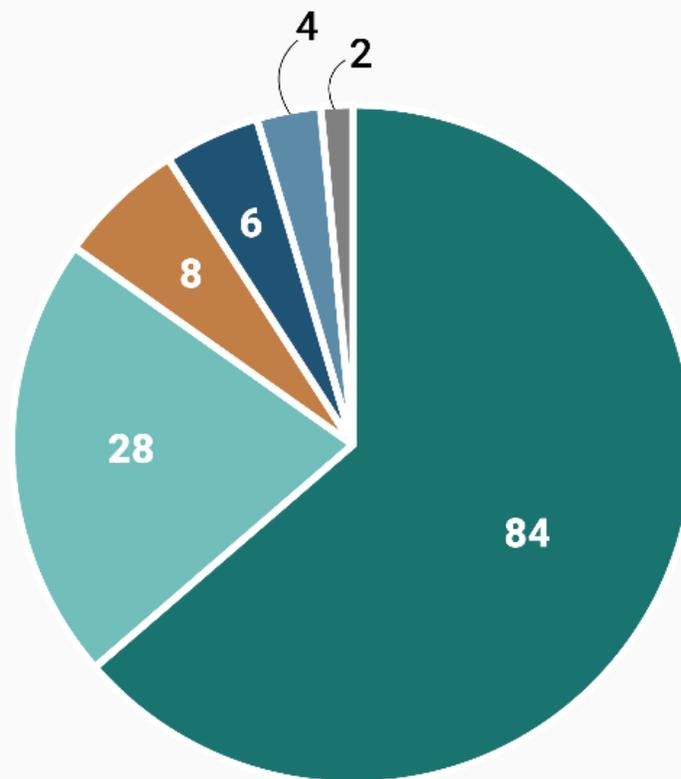


Áreas definidas como AEIS (1992-2020), organizadas por gestão municipal, e identificadas quanto à esfera de autoria e instrumento empregado.

## O UNIVERSO DE AEIS, SUA TRAJETÓRIA E ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

A primeira lei a declarar AEIS na cidade do Rio de Janeiro foi a Lei 2.120 de 1994, que instituiu como AEIS **os 262 loteamentos irregulares inscritos no NRL**, tendo como finalidade **viabilizar a regularização fundiária** e estabelecer os respectivos **padrões especiais de urbanização**

a demarcação de AEIS progride por meio de **leis ordinárias** que, em sua maioria, declaram uma única área como de especial interesse social.



### Leis ordinárias que instituem:

- 1 única AEIS
- 2 a 5 AEIS
- 6 a 10 AEIS
- 11 a 20 AEIS
- 21 a 50 AEIS
- mais de 50 AEIS

Leis ordinárias que instituem AEIS na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020) classificadas quanto ao número de áreas que declara como de especial interesse social.



## O UNIVERSO DE AEIS, SUA TRAJETÓRIA E ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

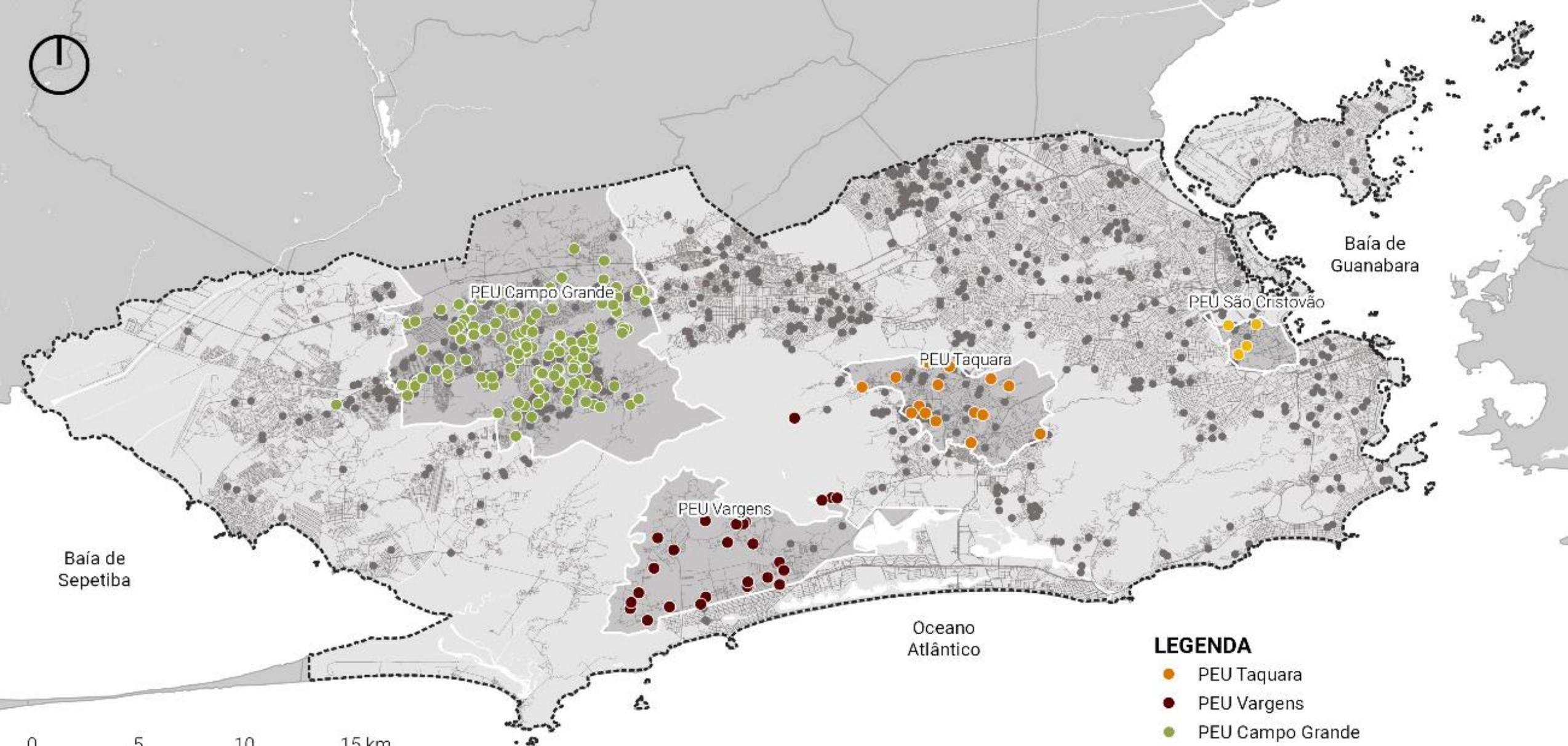
Além das AEIS instituídas por leis ordinárias, em sua grande maioria envolvendo a atuação da SMH, ao longo da pesquisa foram identificadas AEIS aprovadas por **leis complementares (LC)**.

São iniciativas relacionadas à atuação da SMU, que regulamentam, em sua maioria, os Planos de Estruturação Urbana (**PEUs**).

- LC 70/2004 referente ao **PEU Taquara**
- LC 72/2004 ao **PEU Campo Grande**
- LC 73/2004 ao **PEU São Cristóvão** (posteriormente alterado pela LC 137/2014)
- LC 104/2009 ao PEU das dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá (que ficaria popularmente conhecido como **PEU das Vargens**)

Além deste conjunto, tem-se ainda a LC 74/2005 que declara como AEIS a comunidade **Vila Autódromo** (LC que parece ter como principal objetivo a extensão das permissões de uso da área do Autódromo, onde iria ser construído o Parque Olímpico, incluindo a permissão do uso residencial, comercial e de serviços, hoteleiro e para equipamentos esportivos)

No âmbito das AEIS criadas por meio de leis complementares, a **maior parte recebe uma denominação inédita**, que não coincide com as AEIS já instituídas por leis ordinárias.



Baía de Sepetiba

Baía de Guanabara

Oceano Atlântico

0 5 10 15 km

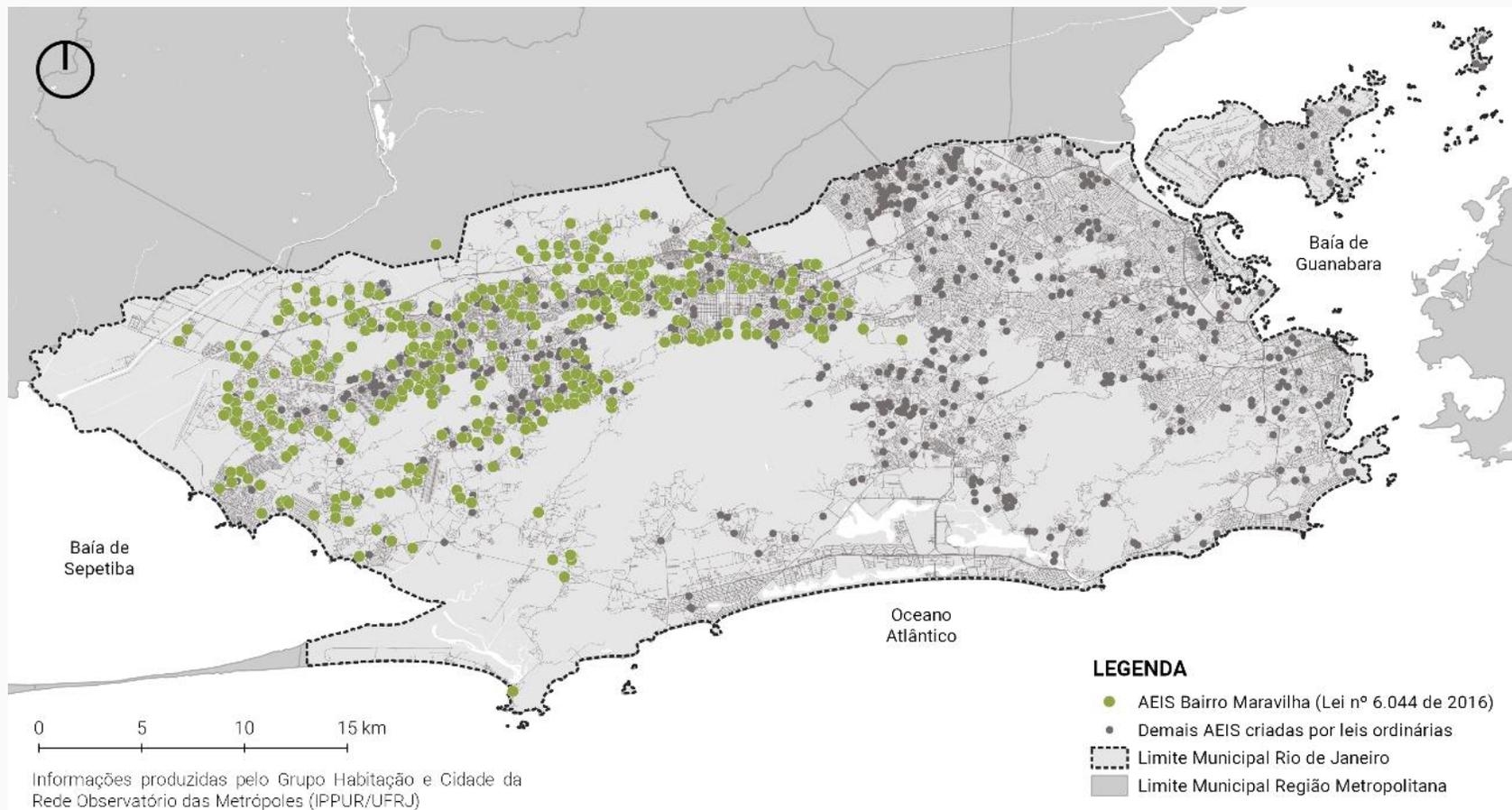
Informações produzidas pelo Grupo Habitação e Cidade da Rede Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ)

**LEGENDA**

-  PEU Taquara
-  PEU Vargens
-  PEU Campo Grande
-  PEU São Cristóvão
-  Limite Municipal Rio de Janeiro
-  Limite Municipal Região Metropolitana

## O UNIVERSO DE AEIS, SUA TRAJETÓRIA E ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

Outra forma bastante distinta de implementação do instrumento das AEIS se deu atrelada ao Programa Bairro Maravilha, quando foi declarado como AEIS, em 2016, um conjunto de 381 áreas. Estas áreas têm seus **perímetros circunscritos estritamente às caixas viárias dos logradouros** que receberam ou receberiam intervenções.



## O UNIVERSO DE AEIS, SUA TRAJETÓRIA E ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

Uma peculiaridade identificada pela pesquisa está no fato de existirem AEIS instituídas a partir de projetos de lei de iniciativa do **Poder Legislativo Municipal**.

A primeira AEIS definida por iniciativa do poder legislativo identificada na pesquisa foi relativa a um terreno onde estava situada a comunidade Chácara do Tanque, cujo fundamento apontado foi a **desapropriação** da área. A criação desta AEIS se deu por meio da Lei 3204/2001, de autoria do vereador Ivan Moreira (PFL).

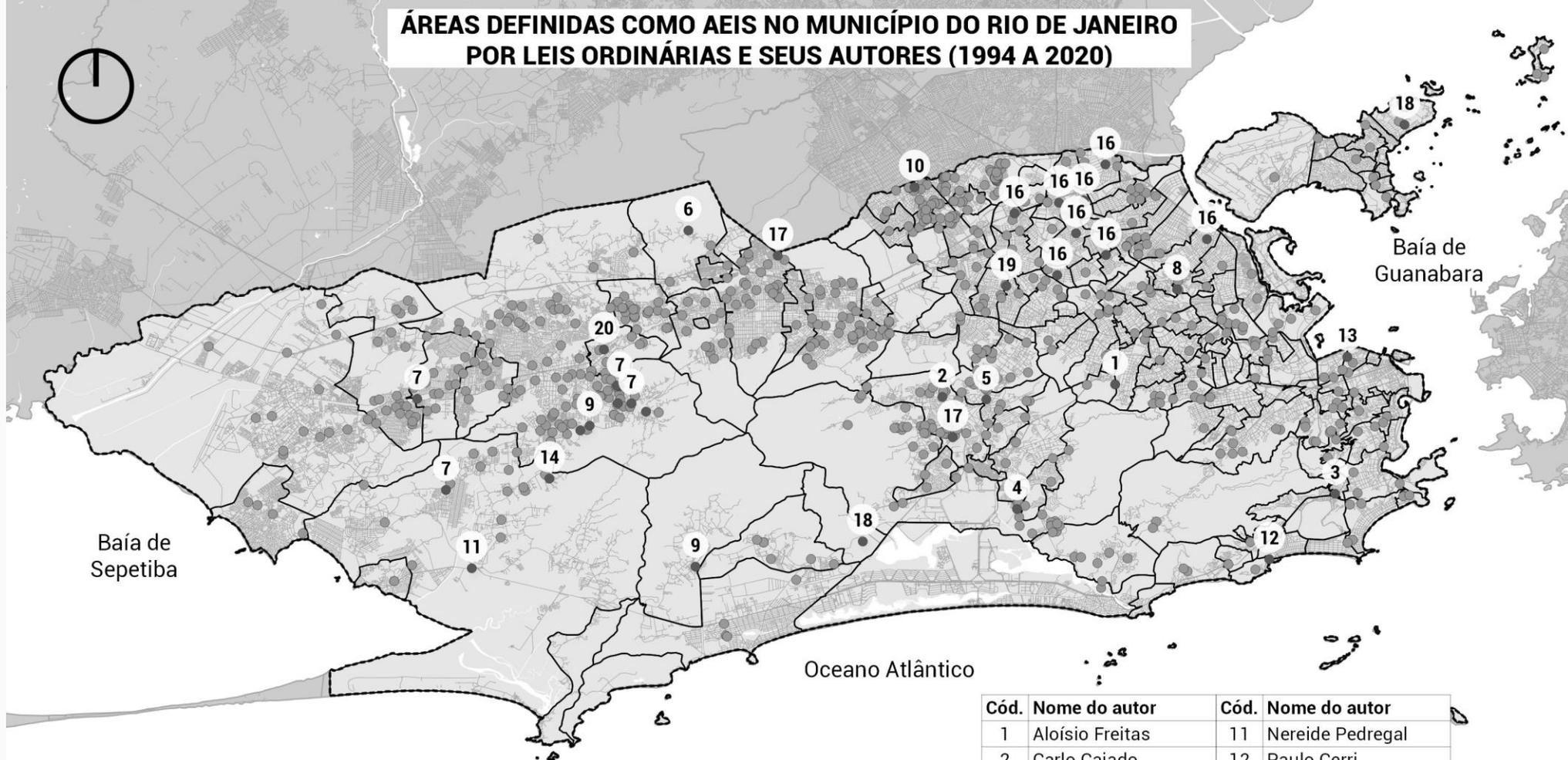
Um segundo caso de AEIS foi identificado na Lei 3993/2005, de autoria da vereadora Rosa Fernandes (PSC). Esta declarou como AEIS, para fins de **desapropriação**, revitalização e utilização comunitária um imóvel de um antigo colégio prevendo sua destinação para a implantação de atividades socioculturais.

Para as demais AEIS de autoria no legislativo municipal, todas posteriores a 2008, a justificativa de criação foi a **inclusão em programas de regularização fundiária**.

O projeto de lei foi apresentado em outubro de 1999 e, em novembro do mesmo ano Conde vetou integralmente o projeto de lei sob o fundamento de que desapropriações por interesse social são de competência privativa do chefe do poder executivo. No entanto, em 2001 o veto foi derrubado pela Câmara e a lei promulgada.

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

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



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

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

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

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



## O UNIVERSO DE AEIS, SUA TRAJETÓRIA E ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

### QUANTO AOS AVANÇOS NA REGULAMENTAÇÃO

**para a ampla maioria das leis analisadas não foram identificados regulamentos específicos**, estabelecendo padrões de uso, ocupação e parcelamento do solo para fins de regularização urbanística e edificação das áreas por elas declaradas como AEIS.

No entanto, destacam-se dois importantes marcos no ano 2009

Decreto 30875 de julho de 2009:

- trata de procedimentos para licenciamento de obras de edificações do PAC nas favelas do Complexo do Alemão, Morro do Adeus, Complexo de Manguinhos, Pavão, Pavãozinho e Cantagalo.
- Este decreto prevê que as edificações promovidas pelo PAC poderiam ser licenciadas junto à SMU e, assim como os demais decretos de uso e ocupação do solo em AEIS, estabelece algumas diretrizes e indicadores urbanísticos mínimos a serem observados para o licenciamento.

Decreto 30985 de agosto de 2009

as normas de uso e ocupação do solo em AEIS acabam tomando um alcance ampliado por meio deste decreto endereçado às AEIS de forma ampla (exceto aquelas que já possuíssem ou que viessem a ter legislação específica de uso e ocupação do solo)

- as edificações devem prever condições suficientes de segurança, higiene e habitabilidade
- as unidades residenciais devem conter no mínimo, um compartimento habitável, um banheiro com instalação sanitária e uma cozinha;
- todos os compartimentos habitáveis devem ser ventilados e iluminados através de vão para o espaço externo
- veta a existência de usos potencialmente poluidores
- dispensa exigências mínimas de áreas livres, afastamentos, prisms e vagas de estacionamento
- limita a dois pavimentos a altura máxima de todas as edificações
- proíbe a construção de novas edificações, exceto as de iniciativa do poder público.

A partir de então, a despeito da grande heterogeneidade entre as localidades definidas como AEIS, para a ampla maioria passam a vigorar diretrizes gerais e restritivas.

# O UNIVERSO DE AEIS, SUA TRAJETÓRIA E ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

## QUANTO AOS AVANÇOS NA REGULAMENTAÇÃO

Decretos específicos de uso e ocupação do solo e regularização edilícia

- 46 áreas
- de modo geral são pouco detalhados e alheios a planos de urbanização

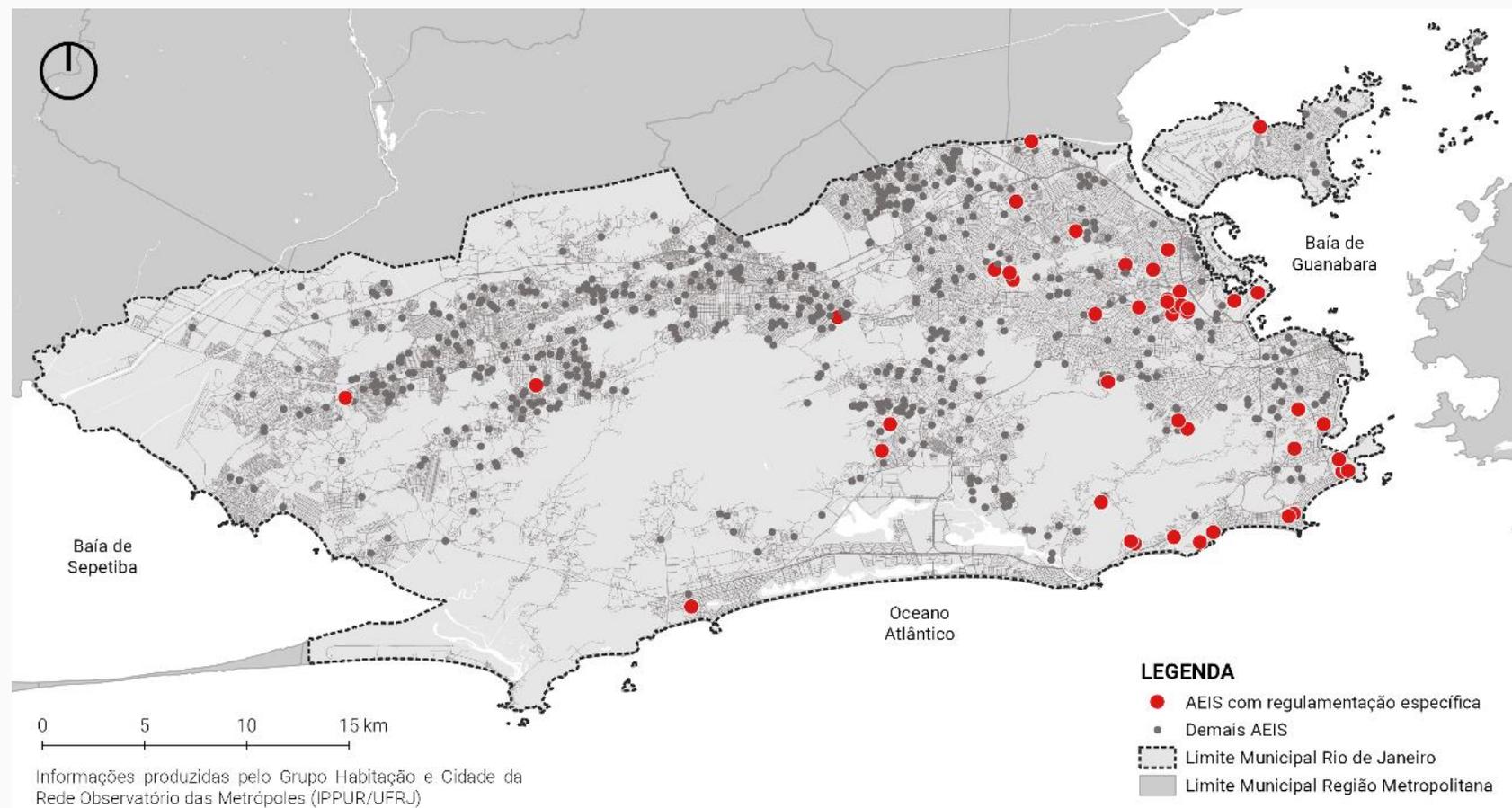
Decretos de reconhecimento de logradouro

- 6 áreas (Cantagalo, Morro da Providência, Rocinha, Vila Pereira da Silva, Borel e Fernão Cardin), exceto a AEIS do Bairro Maravilha

Decretos de regularização administrativa

- Das áreas declaradas como AEIS, somente a comunidade Fernão Cardin possui regularização administrativa

**POUSOs como essenciais pros avanços na regularização urbanísticas**





## O DIFERENTES OBJETIVOS E PAPÉIS ASSUMIDOS PELAS AEIS

# O UNIVERSO DE AEIS, SUA TRAJETÓRIA E ESPACIALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO

## Provisão habitacional

Apesar de ser previsto na legislação o uso de AEIS para destinação de terras urbanas sem uso, dotadas de infraestrutura, para a provisão habitacional, estes casos **são exceções**.

Local	Bairro	AP	Lei nº	Ano	Autoria
Chapéu Mangueira (altera Lei 2912/99) - AEIS 2 (p/ produção habitacional)	Leme	2	5.345	2011	Executivo
Vila São Jorge - AEIS 2	Colégio	3	5.800	2014	
Remanescente Colégio Cristo Reis - AEIS VAZIO	Vaz Lobo	3	3.993	2005	Legislativo
Lote Rural da Estrada da Matriz com Av. das Américas, em frente a EMBRATEL, p/ implantação de programa habitacional	Guaratiba	5	5.284	2011	

As remoções realizadas em AEIS tiveram reassentamentos realizados pelo poder público em áreas distantes dos antigos locais de moradia, majoritariamente na periferia da Zona Oeste, sem que houvesse delimitação de novas AEIS de terrenos vazios para provisão habitacional.

## OBJETIVOS E PAPÉIS ASSUMIDOS PELAS AEIS

A demarcação como AEIS é colocada como **condição necessária para a intervenção** do poder público no território e realização de investimentos

É suporte essencial para:

- a urbanização de favelas (desde o Programa Favela Bairro até o PAC)
  - a regularização fundiária de loteamentos e favelas
  - a regularização urbanística e edilícia
  - a garantia da segurança da posse
- diante da grave crise social e de insegurança da posse, as AEIS são instrumentos de proteção contra violações de direitos e remoções forçadas.

AEIS como instrumento essencial pro desenho institucional das políticas de urbanização, inclusive **viabilizando o investimento** de recursos financeiros junto ao BID

no PAC, as AEIS foram tomadas como ponto de partida do escopo das intervenções, delimitando as **áreas a serem atendidas** pelo Programa

a declaração das áreas como AEIS permite a elaboração e a aprovação de parcelamentos do solo que reconhecem as ocupações e os usos existentes

é ainda essencial para os trâmites com órgãos externos à administração municipal, especialmente os Cartórios de Registros de Imóveis

## BREVES CONSIDERAÇÕES AO PROCESSO DE REVISÃO DO PD

Diagnóstico elaborado sem definição clara de pressuposto e questões e sem uma revisão do que havia ou não sido atendido pelos planos anteriores, com debate público limitado e sem poder de decisão

### **A análise da aplicação deste instrumento não compõe o diagnóstico apresentado pela Prefeitura**

Destaca-se a ausência do levantamento de imóveis vazios ou subutilizados para aplicação do instrumento.

Quanto à proposta de inclusão de ZEIS e manutenção de AEIS, algumas questões e preocupações a serem compartilhadas:

- Não seria mais adequado revisar as AEIS instituídas, excluir as que não se enquadram na caracterização legal, consolidá-las e regulamentá-las para avançar na regularização urbanística e permitir a continuidade de intervenções (como aquelas financiadas via PROAP)?
- Caracterizar como ZEIS algumas áreas que atualmente são AEIS, vai exigir da Prefeitura a definição de critérios de uso e ocupação do solo destas áreas, não podendo remeter a decretos. Como isso será elaborado?
- Se cerca de metade das AEIS não estão delimitadas em lei, referindo-se apenas a endereços de porta (conforme doc. Elaborado pela SMU em 2014), como serão definidas as novas zonas?
- O que distingue a AEIS como prevista no PD2011 da ZEIS proposta no novo texto? Os princípios que regem as AEIS vigentes não são oriundos dos princípios das Zonas Especiais de Interesse Social como previsto no Estatuto da Cidade?
- Se as novas ZEIS serão orientadas pelos princípios do EC, como será o processo decisório de demarcação e gestão destas zonas? Haverá gestão democrática?
- A distinção entre AEIS e ZEIS não significaria a redução dos papéis assumidos pela AEIS, colocando-a apenas como instrumento legitimador de intervenções de urbanização?
- Como a proposta dialoga com políticas e programas das demais esferas de governo, na medida em que se priorizam a intervenção em ZEIS?
- Porque as favelas de pequeno porte seriam excluídas das ZEIS proposta? Como isso se dá em conjuntos de favelas que formam complexos?