



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

CONSULTORIA E ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

ESTUDO TÉCNICO ¹

Nº 2/2016/CAL/MD/CMRJ

Março/2016

Assunto: Da favela à AEIS - as mudanças de paradigma.

Coordenação:

Maria Cristina Furst de F. Accetta
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo

Editoração:

Carlos Albuquerque Lemos

Autor:

Eduardo Alberto Manjarrés Trelles
Consultor Legislativo em Obras, Infraestrutura e Urbanismo

¹ COPYRIGHT DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

© 2015 Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, nem dos seus parlamentares. São vedadas a venda, a reprodução parcial ou total e a tradução, sem prévia autorização por escrito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

I – RESUMO

O presente estudo trata de descrever, compreender e diferenciar os conceitos utilizados para alguns dos assentamentos informais ou de baixa renda presentes em todas as áreas de Planejamento da Cidade. A ênfase se dará sobre os conceitos de Favela, Loteamentos Irregulares, Assentamentos subnormais e sobre as Áreas de Especial Interesse.

II – INTRODUÇÃO

Apesar da sua presença há mais de um século, as formas irregulares de habitação ligadas aos grupos excluídos e de baixa renda (desconsiderando, obviamente, os quilombos) apresentam definições distintas para a mesma conformação urbana, trazendo implicações sobre as políticas que tratam o tema. Na Consultoria de Assessoramento Legislativo é grande o número leis que versam sobre a AEIS, chegando em 2015 a mais de 350 áreas criadas com esse instituto.

O Estudo a seguir destina-se a contribuir com o entendimento desses conceitos.

III – AS FAVELAS

A Favela apresenta suas origens no fim do século XIX, quando, após a guerra de Canudos os militares de baixa hierarquia ocuparam o Morro da Providência. (ABREU,1997)

Esse tipo de assentamento, passível de identificação visual, contendo usualmente edificações precárias, falta de saneamento e desordem ocupacional tem sido analisada por diversos estudiosos a partir de enfoques mais amplos e complexos.

A forma inicial escolhida para entendermos a Favela parte da visão externada a partir do relatório advindo do Seminário *O que é a Favela, afinal?* –, realizado nos dias 19 e 20 de agosto de 2009 na Sede do BNDES.

O Seminário, organizado pelo Observatório de Favelas¹, contou com a presença de renomados estudiosos no assunto como: Alberto Aleixo, Cristóvão

¹ O Observatório é uma organização social de pesquisa, consultoria e ação pública dedicada à produção de conhecimento e de proposições políticas sobre as favelas e os fenômenos urbanos .

Buarque, Fernando Cavaliere, Gerônimo Leitão, Olga Becker, entre mais de outras dezenas de representantes de diferentes órgãos e setores públicos e privados.

De acordo com o relatório, a favela tem como principal característica a ausência: ausência de bens, serviços, normas, regras e (em visões mais preconceituosas) de moral. Esse estereótipo de ausência é estabelecido a partir do paradigma de uma cidade ideal e um sistema de produção igualmente ideal.

Do ponto de vista dos pesquisadores, a favela representa uma forma de ocupação que não segue os padrões hegemônicos do mercado nem das normas instituídas pelo Estado. Os padrões e normas oficiais sempre foram o reflexo do que é salutar, agradável e adequado às condições da cidade.

Em sua declaração final, o documento apresenta uma revisão conceitual acerca da favela a partir de diferentes perfis que são transcritos de forma reduzida abaixo:

- Quanto ao perfil sociopolítico; a favela é um território marcado pela ausência das ações do estado em seus mais diversos aspectos, sejam nas ações de saneamento, segurança, serviços públicos, entre outros. O nível e a soberania em relação à cidade formal é baixa.
- Quanto ao perfil socioeconômico; a favela é carente de investimentos do mercado formal em comparação com seu entorno. As taxas de desemprego² também são elevadas assim como predominam os baixos índices socioeconômicos.
- Quanto ao perfil sóciourbanístico; a favela apresenta alta densidade e a predominância da autoconstrução muitas vezes situada em locais ambientalmente vulneráveis.
- Quanto ao perfil sócio cultural; a favela é um território ocupado em grande porcentagem por negros e pardos. A diversidade cultural se manifesta através de atividades artísticas e musicais expressadas em um uso comunitário intenso dos espaços.

Foi criado em 2001, e em 2003 tornou-se uma organização da sociedade civil de interesse público (oscip), com sede na Maré, no Rio de Janeiro.

2 O autor deste estudo realizou algumas pesquisas sócio-urbanísticas em diferentes comunidades na Zona Oeste da cidade em 2002 a 2005 encontrando índices de desemprego ou subemprego superiores a 65%.

É pertinente observar que os valores encimados não se pautam sobre as condições materiais, arquitetônicas ou urbanísticas (à exceção do termo alta densidade, o que está longe de caracterizar um aspecto negativo *per-si*).

Em um período bem anterior, o Decreto 6.000 de 1º de julho de 1937, surgido em um momento de autoritarismo político reforçava o caráter discriminatório com os assentamentos precários, apesar da postura assistencial à essa mesma população:

Art. 347- A Prefeitura providenciará, para formação de núcleos de habitação baratas, de tipo mínimo, em substituição às favelas à medida que estas forem sendo extintas.

Quanto à definição propriamente dita, ela se aduz no art. 349:

Art. 349- A formação de Favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem construídos com materiais improvisados e em desacordo com a disposição deste Decreto, não será absolutamente permitida.

Notória a ineficácia do dispositivo supracitado ao longo dos anos ulteriores quando tenta, por decreto, evitar o surgimento das favelas. É interessante, contudo, verificar o início da existência da favela ao possuir apenas duas edificações (possivelmente, em virtude de um enfoque preventivo) e pelo foco na descrição material.

Para Goncalves (2015), uma classificação jurídica das favelas pode ser entendida como uma invasão de terreno, em que as construções desrespeitam as normas urbanísticas vigentes. O autor vai mais além, ao vislumbrar a contaminação desta condição de ilegalidade sobre a moral de seus habitantes, justificar-se-iam as ações homogêneas sobre essas áreas.

Como agravante a essa condição, a classe subjugada se mantém sujeita a aplicação arbitrária e seletiva da legislação urbanística. A favela seria, portanto, um estado de anomia, constantemente subjugada pelo poder governamental.

Essa não aceitação da favela perdurou até os anos 1980 quando do início do estabelecimento de Zoneamento ou Áreas de Especial Interesse, como se verá adiante.

A favela sob a ótica dos Planos Diretores do Rio.

Os dois Planos Diretores Cariocas aprovados até a presente data já tratavam de definir as favelas, havendo entre eles pequenas variações evidenciadas em negrito:

Primeiro Plano Diretor 1992, Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992.³

*Art. 147 Para fins de aplicação do Plano Diretor Decenal, favela é a área predominantemente habitacional, caracterizada **por ocupação da terra por população de baixa renda**, precariedade da infra-estrutura 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**.*

Quase duas décadas depois encontramos algumas alterações na conceituação do termo no segundo Plano Diretor, Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011.:

*Art. 234 § 3º Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação **clandestina** e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, **ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade** e construções não licenciadas, em desacordo com os **padrões legais vigentes**.*

Cabe observar que não há menção sobre o aspecto da densidade nem acerca dos aspectos de habitabilidade. As características físicas estão claras e ratificadas em ambas quando se menciona as vias estreitas e o alinhamento irregular. Cabe observar que Plano de 92 pontua a presença de lotes de tamanho irregular. Ambos também destacam a condição de baixa renda da população local.

IV – OS AGLOMERADOS SUBNORMAIS

A definição de aglomerado subnormal é específica do IBGE (instituto Brasileiro de Geografia Estatística), malgrado esteja pautado na compilação do que se conhece como: favela, grotão, vila, palafitas, mocambo e outras definições existentes no país⁴. Esse conceito se constituiu a partir de um aprofundamento sobre

³ Dispõe sobre a política urbana do município, institui o plano diretor decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e da outras providências.

⁴ (IBGE Censo 2010: Aglomerados Subnormais – Informações Territoriais)

o tema e da busca por melhor definição de setor censitário com características similares às favelas e aos outros assentamentos citados e são relevantes para as decisões políticas e gestão do território. Os últimos resultados foram disponibilizados em 2011 a partir do censo de 2010.

O relatório do IBGE aponta que:

“Como resultado dessas reflexões surgiu a ficha de Levantamento de Informações Territoriais (LIT), na qual foram registradas diversas características espaciais dos aglomerados subnormais, como topografia, sítio e padrões urbanísticos – como aspectos das vias de acesso e dos lotes e nível de verticalização e adensamento de domicílios.”

O relatório traz ademais algumas reflexões sobre essas aglomeradas subnormais:

“Sua existência está relacionada à forte especulação imobiliária e fundiária e ao decorrente espraiamento territorial do tecido urbano, à carência de infraestruturas as mais diversas, incluindo de transporte e, por fim, à periferização da população. - Surgem, nesse contexto, como uma resposta de uma parcela da população à necessidade de moradia, e que irá habitar espaços menos valorizados pelo setor imobiliário e fundiário dispersos pelo tecido urbano.”

Apresentado a gênese deste conceito, transcreve-se ao fim a definição oficial apresentada pelo IBG para os Aglomerados Subnormais:

“É o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).”

O estudo realizado pelo IBGE contou com o fundamental suporte do IPP-Instituto Pereira Passos⁵. Segundo o instituto, é importante compatibilizar as áreas geográficas dos Aglomerados Subnormais com as favelas, entretanto:

⁵ O Instituto Pereira Passos (IPP) é o departamento de pesquisa para o Rio de Janeiro, uma referência nacional e internacional em dados e conhecimentos de gestão de planejamento estratégico e integração de políticas públicas, o mapeamento, a produção cartográfica e aplicação de geotecnologias.

..(discrepâncias) persistiram em relação aos parâmetros adotados pelo IPP-RIO, principalmente, porque o IBGE impõe um número mínimo de 51 domicílios para considerar um conjunto como aglomerado subnormal. Além disso, algumas outras poucas áreas, apontadas como favelas pelo IPP-RIO, não foram assim consideradas pelo IBGE. Dessa forma, o IPP-RIO, usando suas bases cartográficas e aerofotogramétricas, fez algumas estimativas para complementar os dados, o que, ao fim e ao cabo, resultou num acréscimo de 4% sobre a população calculada pelo IBGE.⁶

É plenamente compreensível haver algumas discrepâncias regionais entre as definições de um órgão censitário nacional e os institutos locais de pesquisa. As mudanças de critério devem ser realizadas com cautela, inclusive para que não se perca as séries históricas dos resultados. Sem embargo o relatório para o IPP:

“Um dos problemas do Censo é que ele não separa outros aglomerados subnormais, entre os quais, no Rio de Janeiro, os loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda. Tais loteamentos são um tipo de assentamento popular que se diferencia das favelas na medida em que seus moradores não ocuparam a propriedade de terceiros, mas compraram lotes de um proprietário fundiário que não cumpriu as exigências urbanísticas legais, não construindo a infra-estrutura de saneamento, não arborizando ou iluminando as vias etc.”⁷

IV – LOTEAMENTOS IRREGULARES

A nomenclatura, Loteamentos Irregulares não é uma definição precisa para todo tipo de loteamento que não atenda às normas urbanísticas. O Plano Diretor da Cidade estabelece duas diferenciações, parcelamento irregular e parcelamento clandestino. A própria Lei Federal 6.766/79 de 19 de dezembro de 1979, estabelece que o Parcelamento é um gênero do qual o loteamento e o desmembramento são espécies. A diferenciação se dá essencialmente na criação ou não de novas vias. Isto esclarecido, transcreve-se o artigo 234 do Plano Diretor de 2011:

⁶ *Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010 N° 20120501 Maio - 2012 Fernando Cavallieri, Adriana Vial - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro*

⁷ *Diferenciais Intra-urbanos no Rio de Janeiro: contribuição ao cumprimento da meta 11 do milênio N° 20070302 Março - 2007 Fernando Cavallieri, Adriana Vial, Gustavo Lopes - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e Maurício de Almeida Abreu (consultor)*

⁸ *Lei Federal 6.766/79 de 19 de dezembro de 1979, Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.*

Art. 234. Poderão ser objeto de regularização urbanística e fundiária as favelas, os parcelamentos irregulares e clandestinos, conceituados neste artigo, assim como os imóveis em áreas infraestruturadas, desativados ou subutilizados ocupados pela população de baixa renda.

§ 1º São parcelamentos irregulares os loteamentos e desmembramentos legalmente aprovados e não executados, ou executados em discordância com o projeto aprovado.

§ 2º São parcelamentos clandestinos os loteamentos e desmembramentos executados sem aprovação do Poder Executivo Municipal e que não atendam às normas federais, estaduais ou municipais em vigor relativas ao parcelamento da terra.

V – AEIS

O início do Zoneamento

As primeiras práticas de Zoneamento urbanístico surgiram na Alemanha no fim do século XIX e, nos Estados Unidos na década de 1910 (CARDOSO e RIBEIRO). A intenção inicial era proteger as áreas nobres da formação de uma vizinhança constituída por fábricas e/ou população de baixa renda. De sorte que não se trata de uma inclinação exclusiva do capitalismo brasileiro.

Posteriormente, a prática do zoneamento esteve atrelada a formação de funções organizativas tipificada nos conceitos do arquiteto Le Corbusier.

No caso do Rio de Janeiro, Adauto (1996) considera que a cidade possui uma legislação urbanísticas complexa, com inúmeras superposições, e pouca clareza, racionalidade e abrangência.

De fato, a história do zoneamento da cidade mostra um processo tortuoso e regulação inconstante, cujos principais protagonistas são, o Plano Diretor, O Decreto 322e os PEU's. Estes últimos se caracterizados pela atuação pontual em bairros ou conjunto de bairros.

O primeiro PEU foi estabelecido em 1978 para o bairro da Urca, seguido pelos PEUs de Santa Tereza (1985), São Cristóvão e Leblon (1986).

Cabe lembrar que nosso Plano Diretor discrimina os diferentes tipos de instrumentos de aplicação da política urbana em seu art. 37, por sinal, com uma organização relativamente distinta daquela encontrada no Estatuto da Cidade. Assim, o Decreto 322/76 estaria na categoria da regulação edilícia, urbanística e ambiental. Já o PEU estaria definido como um instrumento de Planejamento

Urbano. Dentro do Estatuto da Cidade a AEIS está inserida no conjunto de gestão de uso e ocupação do solo. Isso nos permite compreender seu caráter pontual e transitório dentro de uma perspectiva temporal na escala da cidade. Em 1987 incorporou-se ao zoneamento a cidade como Zona Especial 10 (ZE10), as áreas constituídas por “aglomerações de habitações subnormais”, consideradas de interesse social, no intuito de prover a recuperação urbana dessas localidades.

O Zoneamento Especial

Para com Rolnik (1998), em um primeiro momento, os assentamentos precários incongruentes com as normas urbanísticas oficiais eram vistos como ocupações temporárias não integrantes da cidade. Desde o início de sua formação, as favelas estiveram subjugadas a ações de remoção ou ignoradas dentro das políticas urbanas. A demonstração desta postura se encontra nas políticas iniciadas no século XIX. Primeiramente, na administração do Prefeito Barata Ribeiro onde se destaca a guerra aos cortiços em 1883. A Ação prosseguiu no governo de Pereira Passos (1902-06), através da demolição de cortiços e intervenção estatal excludente e Carlos Sampaio (1920-22) durante o qual houve o desmonte do Morro do Castelo e o arrasamento das moradias pobres que ali viviam, além de parte da história do Rio. Durante a administração de Prado Júnior é produzido o Plano Agache (1926—30) que recomendaria, entre outras ações, a ampla remoção. Após uma pausa entre os anos 40 e 60, ainda pontuada, entretanto, por deslocamentos forçados no governo do Prefeito Henrique Dodsworth (1937-45) para conjuntos habitacionais isolados, a prática remocionista ganha força, atingindo o seu ápice nos governos Lacerda (60-65) e Negrão de Lima (1965-70), contemporâneo ao programa CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro) responsável pela remoção de mais de cem mil habitantes BRUM (*apud* ABREU 2012).⁹

Novamente nos referimos ao Decreto 6.000/37 para demonstrar como as normas de zoneamento tratavam os assentamentos precários:

Art. 349... § 3.— Verificada pelas delegacias Fiscais ou pela Diretoria de Engenharia, a infração ao presente artigo, deverá o fato ser levado com urgência ao conhecimento da Diretoria de Engenharia que, depois de obtida a necessária autorização do

⁹ ABREU, Mauricio de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iplanri; Jorge Zahar Editor, 1987

Secretário Geral de Viação e Obras Públicas, mandará proceder à demolição sumária, independentemente de intimação e apenas mediante aviso dado cota 24 horas de antecedência.

§ 4. — A demolição será precedida de despejo, quando necessário, feito também sumariamente, requisitando-se, se conveniente, o auxílio da força pública.

A partir da percepção dessa postura não é surpresa verificar, na planilha oficial de investimentos estatais (Cardoso e Ribeiro, 1996) que o Estado do Rio, através da empresa CEDAE, iniciou os investimentos em favelas apenas a partir da década de 1980, até aquela data o investimento pelo órgão era nulo.

Segundo Rolnik, a resistência encontrada nas políticas, tanto de remoção quanto de exclusão, corroboraram para o estabelecimento das primeiras Zonas de Especial Interesse, primeiramente em Recife, na década de 1980, e posteriormente em outras cidades do Brasil. Para a pesquisadora,:

“A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos.”

Deduz-se, por conseguinte a possibilidade de outros padrões distintos daqueles decorrentes do regulamento convencional.

No Rio, a transformação no enfoque dado às favelas inicia-se no decreto 322 ao incluí-las na ZEI-10, mas só é tornada prioridade a partir do primeiro Plano Diretor¹⁰.

A Lei Complementar 111/2011, art. 3º, V, incorpora, como uma das diretrizes para promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade:

V - urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, aproveitando de todo o potencial turístico, visando à sua integração às áreas formais da Cidade, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental;

A percepção de que as favelas são um elemento negativo dentro da cidade e que devem ser contidos é percebido no inciso seguinte:

¹⁰ Lei Complementar 16/92, Art. 146 São programas prioritários da política habitacional do Município:

I - programa de urbanização e regularização fundiária de favelas;

VI - contenção do crescimento e expansão das favelas, através da fixação de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais;

Apesar de enfatizar a necessidade de urbanização das favelas, o Plano Diretor cria algumas condicionantes, jurídicas para que as diretrizes se concretizem.

Art. 210, VI, § 4º A intervenção do Município para Urbanização de Favelas e Loteamentos Irregulares será precedida da declaração do território ocupado pela favela ou loteamento como Área de Especial Interesse Social - AEIS.

Quanto às condicionantes ambientais e urbanísticas, elas são encontradas no art. 15 da Lei Complementar 111/11 e servem como alerta acerca da situação que uma parcela da população da cidade do Rio de Janeiro enfrenta:

Art. 15. Em todo o território municipal não há restrição ao uso residencial nas tipologias construtivas permitidas para o local, salvo onde a convivência com outros usos instalados ou condições ambientais adversas causem risco à população residente e onde seja incompatível com a proteção do meio ambiente.

§ 1º Não serão permitidas construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, tais como:

I - áreas de risco;

II - faixas marginais de proteção de águas superficiais;

III - faixas de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;

IV - faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;

V - áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação da Natureza;

VI - áreas que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico;

VII - áreas externas aos ecolimites, que assinalam a fronteira entre as áreas ocupadas e as destinadas à proteção ambiental ou que apresentam cobertura vegetal de qualquer natureza;

VIII - vãos e pilares de viadutos, pontes, passarelas e áreas a estes adjacentes;

IX - áreas frágeis de encostas, em especial os talvegues, e as áreas frágeis de baixadas.

*§ 2º Os moradores que ocupem favelas e loteamentos clandestinos nas áreas referidas no parágrafo anterior deverão ser **realocados**, obedecendo-se às diretrizes constantes do art. 201 desta Lei Complementar¹¹, do artigo 429 da*

¹¹ Diretrizes da Política de Habitação

Lei Orgânica do Município¹², observado os dispositivos do art. 4º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.¹³

Para a LC 111/11, a Aeis representa um novo enfoque sobre a favela, enfoque sobre o que é e o que pode tornar-se, criando uma região suscetível a regras específicas, Lei Complementar 11/11:

Art. 205. Para viabilizar soluções habitacionais de interesse social, o Município poderá adotar padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura mediante a declaração de Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, desde que sejam asseguradas as condições de segurança, higiene e habitabilidade das habitações, incluindo equipamentos sociais, culturais e de saúde, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

Do ponto de vista de Rolnik, isso seria reconhecer a diversidades e as novas possibilidades de direito. Contudo, deve-se levar em conta que as limitações edilícias deveriam manter sua relação com as condições mínimas de habitabilidade independentemente da flexibilização dos parâmetros urbanísticos. Tal condição não foi negligenciada por nosso Plano Diretor, podendo isto ser verificado no artigo supracitado (in fine).

O tema mencionado é particularmente complexo, posto que envolveria estudos aprofundados caso a caso. No entanto é pertinente pontuar que as indicações e declarações de AEIS não endossa a permanência de seus habitantes, estando sujeitos a um estudo técnico que assevere a viabilidade em termos habitacionais do assentamento.

VI- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo analisamos alguns dos principais tipos de assentamento, permitindo sua melhor compreensão, diferenciação e comparação. Observamos também a complexidade envolvida com o tema e a necessidade de aprofundarmos nosso entendimento sobre sua significância na estrutura urbana da cidade.

¹² *Preceitos da Política de Desenvolvimento Urbano*

¹³ *Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.*

Verificamos que a Favela, os Parcelamentos Irregulares e Clandestinos e as Aglomerações Subnormais são reconhecidos atualmente por critérios semelhantes, mas suas diferenciações exigem tratamentos alternativos.

Percebe-se que os parcelamentos citados são estruturas conceitualmente mais simples, cuja origem se dá no próprio ato do parcelamento. A Prefeitura do Rio Possui um setor específico para tratar o assunto, o Núcleo de Regularização de Loteamentos, regulamentado pelo Decreto nº 14.328, de 01 de novembro de 1995¹⁴.

As Favelas são estruturas muito mais complexas e que, ademais, têm sido focadas sob os aspectos urbanos, econômicos, sociais e culturais.

Os Aglomerados Subnormais congregam um conjunto de assentamentos de interpretação ampla, mas os setores censitários desse grupo são um instrumento de fundamental para informações para orientar os programas sociais, habitacionais e as políticas públicas. Nesse contexto transcrevemos parte do relatório do Observatório das Favelas:

“... no âmbito da Prefeitura do RJ, é fundamental manter e ampliar o cadastro de favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais. Diferenciar esses tipos de assentamentos entre si, bem como de domicílios precários situados em áreas formais, é necessário para planejar as políticas públicas que também são diferenciadas.”

As Áreas de Especial Interesse apresentam uma complexidade adicional, posto que relacionam os diferentes assentamentos dentro de uma compreensão jurídico urbanística não definida à priori. Isto é notoriamente percebido pela inexistência dos parâmetros urbanos para a AEIS, ao contrário daqueles aplicáveis aos assentamentos formais, deixando assim, margem a critérios especulativos. Entrementes se reconhece um inequívoco aprimoramento no enfoque direcionado aos assentamentos precários (favelas principalmente) e dos instrumentos de transformação social ao longo dos anos. Ainda assim verifica-se existência amplo espaço para o aprofundamento no estudo dos parâmetros diferenciados, o que, em última análise é a característica mais marcante da AEIS. Um exemplo de reflexão sobre uma direção a ser tomada pelos parâmetros urbanísticos específicos foi explicitado por Santos (1998), tomando-se como exemplo a implantação da infra de

¹⁴ Dispõe sobre a composição e competências do núcleo de regularização de loteamentos, define critérios, institui normas para a inscrição de novos loteamentos e vilas e altera o decreto nº 10.962/92.

saneamento, altamente custosa. Segundo esse autor, podemos encontrar soluções alternativas, mantendo-se como regra geral a redução do desperdício, mas refutando o conceito restrito de: *uma estrutura convencional de custo elevado ou nada*. O objetivo é encontrar soluções intermediárias passíveis de adaptação em função das alterações da densidade habitacional.

Rio de Janeiro, 9 de março de 2016.

Autor:

EDUARDO ALBERTO MANJARRES TRELLES
Consultor Legislativo em Obras, Infraestrutura e Urbanismo
Matrícula 10/815.051-8

Coordenação:

MARIA CRISTINA FURST DE F. ACCETTA
Consultora-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo
Matrícula 60/809.345-2

VII – REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- *XXI INTERNATIONAL CONGRESS LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION September 24-26, 1988, Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, usa social justice: last experiences and future prospects novas questões sobre a habitação no rio de janeiro - o esvaziamento da cidade formal e o adensamento da cidade informal. Lilian Fessler Vaz*
- *O que é favela, afinal/ organizador: Jailson de Souza e Silva. – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.*
- *ABREU, Mauricio de Almeida. Evolução Urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Iplanri; Jorge Zahar Editor, 1987.*
- *BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.*
- *CAVALLIERI Fernando, VIAL Adriana, LOPES Gustavo - Estudos cariocas - Diferenciais Intra-urbanos no Rio de Janeiro: contribuição ao cumprimento da meta 11 do milênio Nº 20070302. IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e Maurício de Almeida Abreu (consultor) Março - 2007*
- *CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. .Dualização e reestruturação urbana: O caso do Rio de Janeiro. 1ª. ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE, 1996.*
- *Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010 Nº 20120501 Maio - 2012 Fernando Cavallieri, Adriana Vial - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.*
- *IBGE. Censo demográfico 2010. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.*
- *GONCALVES, Rafael Goncalves: Favelas Cariocas, Acesso a direitos e políticas urbanas. IN: BIRMAN, Patrícia; LEITE, Márcia Pereira; MACHADO, Carly & SÁ CARNEIRO, Sandra de. 2015. Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências. Rio de Janeiro: Editora FGV. Dispositivos Urbanos e a Trama dos Viventes, fgv editora.2015*
- *MARÍLIA VICENTE BORGES O ZONEAMENTO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: gênese, evolução e aplicação. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional. Orientadora: Profª. Dra. Fania Fridman Doutora em Economia Política. Rio de Janeiro 2007*

- *SANTOS, Carlos Nelson F. dos. A cidade como um jogo de cartas. Niterói: Universidade Federal Fluminense. EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988.*
- *RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011- Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.*
- *RIO DE JANEIRO. Decreto nº 322 de 3 de março de 1976, Aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro.*
- *Rio de Janeiro. Decreto 6.000 de de 1º de julho de 193, Código de Obras do Distrito Federal.*
- *SANTOS, Carlos Nelson F dos, A cidade como um jogo de cartas. EDUFF São Paulo, 1988.*