



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

DEPOIS DA URBANIZAÇÃO VEM A LEGISLAÇÃO: CONFLITOS ENTRE PREFEITURA E MORADORES DE FAVELA NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NAS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL (AEIS); RIO DE JANEIRO, 1992-2009.

Alex Ferreira Magalhães (UFRJ) - alexmagalhaes@terra.com.br

Advogado, Doutor em Planejamento Urbano e Regional, Professor Adjunto do IPPUR / UFRJ

Introdução

O presente artigo constitui um dos produtos da pesquisa que realizamos, entre 2008 e 2010, com vista à elaboração de nossa Tese de Doutorado, defendida em abril de 2010 perante o IPPUR-UFRJ e que logrou aprovação por parte da banca examinadora.ⁱ

Nessa pesquisa, buscamos realizar um estudo das relações e das práticas jurídicas, vigentes em favelas cariocas que receberam intervenções de urbanização, no âmbito do Programa Favela-Bairro, especialmente no que tange aos negócios imobiliários de compra e venda e locação, bem como no que se refere ao exercício do Direito de Construir. Como referências empíricas, figuram duas favelas nas quais desenvolvemos extenso trabalho de campo, que se incluem entre as 16 primeiras objeto do aludido programa de urbanização, nas quais as respectivas ações têm sido executadas desde o ano de 1995. Supomos que, nessas duas favelas, os resultados da intervenção estatal se mostrariam mais palpáveis, favorecendo a eleição das mesmas como *cases* adequados ao exercício analítico pretendido.

No âmbito de nosso estudo, um dos movimentos que realizamos, e que compõe o objeto particular do presente artigo, foi no sentido de reconhecer e mapear a política de regulação das favelas estruturada pela prefeitura carioca no âmbito do Programa em curso. Com efeito, verificamos que, *pari passu* às ações de urbanização de favelas, veio se constituindo um aparato regulatório, dotado de diversos artefatos, comentados no presente artigo. Tal processo se verifica não somente na experiência de políticas para favelas do município do Rio de Janeiro, mas também em outras, tais como na política de habitação de interesse social do estado da Bahia (BAHIA, 2009).

Com tal aparato, busca-se promover um reordenamento das favelas, isto é, busca-se, virtualmente, abolir a ordem urbanística vigente nesses espaços, estabelecida basicamente pelos agentes internos da favela, implantando em seu lugar uma outra, considerada mais adequada ao novo momento que se deseja demarcar: o da *transformação da favela em bairro*. Reproduzimos aqui, sem qualquer filtro valorativo, o discurso oficial, que será objeto de nossa análise ao longo do texto, e que se estrutura com base nos pressupostos de que **antes** da urbanização a favela não era bairro (logo, não era cidade!), e de que **depois** da urbanização a favela deve deixar de ser favela.

Assim, no presente artigo procuramos explicitar alguns nuances dessa *nova* ordem urbanística proposta pela Prefeitura às favelas cariocas, desvendando o seu *modus operandi*. Buscamos, ainda, fazer análise de conteúdo dessa política regulatória, evidenciando o papel desempenhado pelo Estado, os instrumentos por este empregados na gestão e planejamento das favelas, as tensões latentes entre Estado e moradores de favelas, os espaços e formas de participação que aquele admite a estes.

Nessa análise, transparece nossa perspectiva a respeito do conceito de *justiça territorial*. Buscamos interpelar as políticas oficiais, em curso ao longo de quase duas décadas, refletindo a respeito da legislação urbanística e dos demais instrumentos dos quais tais políticas têm lançado mão, indagando a respeito de seu maior ou menor caráter emancipatório e fomentador daquilo que, desde a obra de Habermas, tem sido definido como *espaço público*. Assim, a questão-problema do presente artigo consiste em indagarmos até que ponto as políticas de urbanização e regularização de favelas têm contribuído para o estabelecimento de um Estado Democrático, no qual os moradores de favelas tenham reconhecida a sua condição de cidadãos, de partes integrantes da cidade, de agentes legítimos no seio desta, e de sujeitos de políticas públicas que não somente lhes garantam e propiciem o usufruto dos benefícios da urbanização, mas que, sobretudo, apontem na direção de sua emancipação.

1. A regulação estatal das favelas emergente no posfácio da urbanização

No Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, de 1992, preconiza-se uma política para favelas baseada no trinômio inseparável composto por urbanização, regularização fundiária e regularização urbanística (por vezes, também denominada de *regularização administrativa*). Com esse trinômio buscava-se a realização de políticas urbanas e, especialmente, de intervenções em favelas com o caráter de investimento público, visando a sua consolidação e qualificação da moradia e de seu entorno, intervenções essas que, conforme o mesmo Plano, corroborado pelo Estatuto da Cidade, adquiriram caráter juridicamente obrigatório para os governantes, especialmente em nível municipal.

No mesmo ano de 1992, ocorre a eleição do novo prefeito da cidade, na qual César Maia (então filiado ao PMDB), após acirradíssima disputa no segundo turno, vence Benedita da Silva (do PT), candidata originária dos movimentos associativos em favelas e que aí possuía grande penetração política. Assim, conjugadas as determinações da ordem legal com as necessidades de legitimação política, a Prefeitura do Rio de Janeiro se apressa em lançar o Programa *Favela-Bairro*, que, segundo diversas vozes, representa uma iniciativa de urbanização de favelas muito mais ambiciosa do que qualquer outra realizada até hoje, na cidade do Rio de Janeiro – certamente – e no continente latino-americano – provavelmente (cf. SILVA, 2002, p. 231; GONÇALVES, 2006, p. 16).

Esse programa, que veio se desenhando, desde 1993,ⁱⁱ origina-se de convênio, firmado em 1995, entre a municipalidade carioca e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), “*visando principalmente à urbanização, e, apenas complementarmente, à regularização urbanística e fundiária e ao desenvolvimento de programas de geração de emprego e renda*” (COMPANS, 2003, p. 47), em favelas de dimensões entre 500 e 2.500 domicílios, o que representava 1/3 das favelas e 40% de sua população.ⁱⁱⁱ Conforme a legislação municipal que conferiu existência legal ao programa, na

qual se destaca o Decreto nº 14.322, de 07/11/1995, entre seus objetivos figura o de “*complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade*” (art. 2º, inciso I, do Decreto 14.322). O Favela-Bairro reforçou a idéia de que “*as favelas constituem uma real possibilidade de moradia para uma grande parte da população da cidade, e teve a ambição de estabelecer uma intervenção articulada sobre o concurso de vários organismos públicos, rompendo com a lógica de intervenções pontuais de outrora*” (GONÇALVES, 2006, p. 16).

Trata-se de um programa amplamente institucionalizado na administração da Cidade do Rio de Janeiro, uma vez que se desdobra ao longo dos últimos 15 anos, tendo passado por cinco mandatos municipais, com três prefeitos diversos, encontrando-se, atualmente, em sua terceira fase de execução.^{iv} Desde seu início, contabilizam-se intervenções em 143 favelas da cidade, que receberam investimentos da ordem de 600 milhões de dólares, atendendo um conjunto de 556.000 moradores, constituindo-se no carro-chefe da política habitacional da Prefeitura do Rio de Janeiro, como afirma o ex-Secretário Municipal de Urbanismo, Augusto Ivan Pinheiro (PINHEIRO, 2008, p. 6).

Após a fase inicial de projetos,^v as obras do Programa Favela-Bairro tiveram início, em 1995, antes mesmo da assinatura do primeiro convênio com o BID, em 16 favelas, distribuídas pelas cinco Áreas de Planejamento (APs) definidas no Plano Diretor. As primeiras obras são inauguradas em fins de 1996, no calor da campanha para prefeito da cidade, na qual o então Secretário de Urbanismo, Luiz Paulo Conde, candidato governista, foi eleito. Nesse mesmo ano, foram concebidos e instituídos oficialmente os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs), alocados nas favelas que recebiam as obras, então chamadas de “*novos bairros*”.^{vi} Eles passaram a funcionar, efetivamente, a partir de 1997, quando a Lei nº 2.541, de 16/04/97, criou a Coordenação dos POUSOs, atual CRU (Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística). No caso do Rio de Janeiro, falar-se em regulação das favelas pelo Estado, implica uma menção obrigatória à trajetória desses organismos, que constituem um dos mais relevantes legados deixados pela execução de obras de urbanização, figurando a sua criação em lugar de destaque nas notícias relativas ao novo contrato, da terceira fase do programa, para o período 2011-2020 (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 14).

Os POUSOs foram criados com os objetivos de “*orientar a execução de novas construções ou ampliações das existentes, bem como o uso dos equipamentos públicos implantados*” e de “*exercer fiscalização urbanística e edilícia*” (art. 1º do Decreto 15.259). A fiscalização a ser exercida pelos POUSOs deverá “*controlar a expansão das edificações (tanto horizontal, como verticalmente), de forma que os equipamentos implantados não se tornem insuficientes*” (art. 2º, III do mesmo Decreto), evitando o que as autoridades

municipais chamam de “*refavelização*” das áreas atendidas por projetos de urbanização, tal como teria acontecido nas favelas beneficiadas pelos projetos da CODESCO na década de 1960, procurando dar-se um destino melhor a elas, após a sua urbanização (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 12). Esse ponto de vista parte do pressuposto, a nosso ver analiticamente discutível, de que, com as obras de urbanização, os locais que as receberam efetivamente deixaram de configurarem-se como favelas, do contrário não haveria sentido falar-se em *refavelização*. Com efeito, o avanço dos programas de urbanização demanda uma avaliação mais qualificada dos seus impactos, de modo a enfrentar a questão da nova configuração do espaço urbanizado, de suas relações com o tecido urbano onde se insere, esclarecendo, inclusive, se caberia cogitar-se de algo como o “desaparecimento” da favela, enquanto tal.

Os POUOS constituem, ainda, o veículo de articulação das ações do município na favela, cabendo-lhes subsidiar os órgãos competentes, para a elaboração da legislação edilícia a ser estabelecida para cada uma das áreas que receberam as obras de urbanização, o que foi concretizado no caso de 23 favelas, conforme a Tabela 1, *infra*. O Decreto de criação do POUOS estabelece que as equipes de cada posto deverão ser compostas por profissionais de nível superior (um arquiteto ou engenheiro e um profissional da área social), além de agentes comunitários.

Tabela 1 - Nº de favelas cariocas com logradouros reconhecidos e legislação aprovada

ANO	RECONHECIMENTO DE LOGRADOUROS	APROVAÇÃO DE LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO
2000	17	06
2001	Sem informação	07
2004	22	07
2005	29	15
2006	53	17
2007	Sem informação	19
2008	61 (total de 1.610 logradouros)	19
2009	Sem informação	23

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) - <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/educacao/pouso.html>

Embora o objetivo inicial da prefeitura fosse o de instalar um POUOS em cada favela que tivesse recebido obras de urbanização, essa meta não pôde não ser atingida. Isto em função do insuficiente quadro de funcionários e dado que o universo a ser atendido compõe-se não somente das favelas que receberam obras do Programa Favela-Bairro, mas, também, aquelas dos Programas Bairrinho, Grandes Favelas e PAC, além daquelas que foram declaradas AEIS pelos Projetos de Estruturação Urbana (PEUs), sem falar dos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos. A fim de minorar essa carência, a prefeitura planeja recorrer ao *Programa Arquiteto Social*, estendendo-o a todas as AEIS não atendidas pelo POUOS (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 60), bem como à realização de convênios com entidades públicas ou privadas, que ficariam responsáveis por instalar e manter um posto do POUOS. A segunda medida autoriza a SMU a celebrar

convênio com entidades, como associações de classe das áreas de arquitetura e urbanismo e instituições de ensino, ligadas ao planejamento urbano, a fim de agilizar os procedimentos administrativos, necessários ao estabelecimento de normas de uso e ocupação do solo, e a promoção da regularidade urbanística e edilícia das edificações, sempre sob a supervisão da CRU. A respeito dela, colhemos o seguinte depoimento do presidente da Associação de Moradores do Alto Leblon, um dos bairros mais valorizados da cidade do Rio de Janeiro: *“Você não pode simplesmente retirar as pessoas de lá. Então o mínimo que pode ser feito é criar parâmetros e cuidar para que sejam fiscalizados. Como vamos ajudar a Prefeitura a manter um POUSO na favela, com fiscais trabalhando diariamente na área, acredito que esta será a melhor solução para coibir os abusos”*.^{vii}

Conforme dados da SMU, é o seguinte o fluxograma da instalação dos POUSOs:

Tabela 2 - Quadro evolutivo da implementação dos POUSOS

ANO	Nº POUSOS INSTALADOS	Nº FAVELAS ATENDIDAS
1997	11	11
1998	20	28
1999	Sem informação	37
2000	24	44
2005	29	60
2008	32 ^{viii}	61 ^{ix}

Fonte: SMU (em <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/educacao/pouso.html>).

Os primeiros POUSOs foram inaugurados (festivamente, segundo os documentos oficiais) em 12/06/1997. Em paralelo, diversos Decretos municipais incorporaram, oficialmente, favelas recém urbanizadas em parte dos bairros adjacentes, anunciando-se, ainda, propostas de legislação para essas áreas, que, segundo a prefeitura, *“já vinha sendo discutida com os moradores e que foi colocada à disposição da comunidade no POUSO local, para discussões e possíveis contribuições. Essa legislação foi aprovada em 24/02/2000 pelo Decreto 18.407, obtendo-se o habite-se das edificações a partir de 22/05/2000. Esse momento representa um divisor de águas na história da promoção da regularidade urbanística dos assentamentos de baixa renda, em virtude de ser a primeira área informal passada para a formalidade”*. (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 40)

Em 2003, o programa POUSO foi transferido para a SMU (Decreto 22.982, de 04/06/2003), e as competências da CRU foram ampliadas (Decreto 23.159, de 21/07/2003), passando a abranger o planejamento, licenciamento e fiscalização de todas as AEIS. A Resolução SMU nº 576 (22/12/2004) determinou que todos os processos em andamento, nos Departamentos de Licenciamento e Fiscalização (DLF) relativos às AEIS, fossem encaminhados à CRU, tendo em vista as competências a ela atribuídas.

Em seus documentos orientadores, o POUSO é concebido como um trabalho de transição entre a condição de favela e a condição de um novo bairro popular, justificando-se a sua existência enquanto ainda está em curso o processo de integração à cidade, *“mantendo-se na comunidade o tempo necessário para que se complete a transição da ex-*

favela à condição de bairro da cidade formal. Este tempo varia de uma área para outra, uma vez que as comunidades são heterogêneas. Quando se verifica que os órgãos públicos estão atendendo à área, fazendo os serviços de manutenção, e que o processo de regularização urbanística se encontra terminado, o POUSO pode retirar-se e seus funcionários serem transferidos para outra área a fim de promover a consolidação de um novo bairro. (...) Apesar de que há várias comunidades em estado de regularização urbanística bastante avançado, até a presente data ainda não foi possível a saída de nenhum POUSO das áreas atendidas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 18). Afirma-se, também, que toda a legislação usada, para a regularização de favelas, é elaborada com base naquela existente para a cidade, como por exemplo, a lei de reconhecimento de logradouros (Decreto 5.625/85), o regulamento de parcelamento da terra (Decreto 3.800/70), as normas que criam procedimentos simplificados para aceitação de obras em edificações residenciais (Decretos 5.281/85 e 9.218/90).

A diretriz que a prefeitura afirma utilizar, a fim de estabelecer as normas de uso e ocupação nas favelas recém-urbanizadas, é a de que *“as AEIS, após a sua regularização, não se encontram congeladas para efeito de crescimento”*, visão que é repudiada, uma vez que seria dotada de *“imenso autoritarismo e profunda dose de irrealidade”* (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 28). Isso vem ao encontro da expectativa que parece ser comum, entre boa parte dos moradores das favelas, no sentido de disporem de alguma margem para ampliar seu imóvel verticalmente, seja como mecanismo de obtenção de ganhos imobiliários – mediante venda (de edificação já realizada ou do espaço aéreo existente sobre ela, popularmente conhecido como *direito de laje*) ou mediante locação –, seja como mecanismo de acomodação dos interesses familiares, tais como receber um parente que queira migrar de outro estado, alocar um filho(a) que esteja prestes a se casar ou que não possua imóvel próprio, deixar imóveis para todos os seus filhos, etc.

2. Leis de uso e ocupação do solo das favelas do Rio de Janeiro

Editados entre 2000 e 2009, conforme a Tabela 3, *infra*, os vinte e um decretos até hoje baixados pela Prefeitura do Rio de Janeiro, a fim de regular o uso e ocupação do solo em favelas, são bastante simplificados, além de praticamente uniformes, apresentando variação em apenas quatro casos. Seus dispositivos esgotam-se nos seguintes itens:

- ✚ definir os limites da AEIS na qual a favela foi constituída;
- ✚ permitir, de maneira geral, o uso residencial e outros complementares a esse;
- ✚ proibir a comercialização e armazenagem de ferro velho, produtos inflamáveis (exceto tintas e vernizes), explosivos, gás liquefeito de petróleo, armas e munições;
- ✚ dispor regras abertas do tipo *“são permitidos os usos e atividades complementares ao uso residencial, não poluentes e que não causem incômodo à*

vizinhança”, e “as edificações deverão apresentar condições suficientes de higiene, segurança e habitabilidade, e respeitar o alinhamento”;^x

✚ fixar número máximo de pavimentos das futuras edificações, de acordo com os logradouros (já previamente aprovados em outro decreto) em que se encontrem, excetuando apenas aqueles imóveis localizados nas bordas da favela, para os quais permanece aplicável a legislação do entorno;

✚ estipular um formulário específico para autorização de obras e concessão de habite-se às futuras edificações, dando a entender que todas elas passam a se submeter a licenciamento prévio;

✚ considerar regularizadas todas as edificações já existentes à data do decreto, a fim de permitir a concessão de habite-se e a sua averbação no registro imobiliário, essa última condicionada à conclusão da regularização fundiária;

✚ determinar a realização de campanhas elucidativas dos moradores, “a fim de esclarecer os parâmetros urbanísticos aos quais as edificações estarão submetidas para o licenciamento e regularização de obras novas”.

Tabela 3 – Quadro geral das leis de uso e ocupação do solo em favelas

Favelas	Bairro	Nº de Domicílios	Decreto de uso e ocupação	Data da publicação
01-Fernão Cardin	Engenho de Dentro	850	Nº 18.407	24/02/2000
02-Vila Clemente Ferreira	Caju	236	Nº 19.348	27/12/2000
03-Parque S. Sebastião		488		
04-Ladeira dos Funcionários		190		
05-Três Pontes	Paciência	1.341	Nº 19.349	27/12/2000
06-Parque Royal	Ilha do Governador	1.586	Nº 19.350	27/12/2000
07-Quinta do Caju	Caju	756	Nº 20.687	29/10/2001
08-Vila Benjamin Constant	Urca	122	Nº 25.092	02/03/2005
09-Sossego	Madureira	2.985	Nº 25.144	16/03/2005
10-Mata Machado	Alto da Boa Vista	619	Nº 25.145	16/03/2005
11-Serrinha	Madureira	766	Nº 25.146	16/03/2005
12-Parque Proletário do Dique	Jardim América	2.143	Nº 25.777	16/09/2005
13-Morro Azul	Flamengo	332	Nº 25.778	16/09/2005
14-Grota	Madureira	875	Nº 25.947	10/11/2005
15-Canal das Tachas	Recreio dos Bandeirantes	2.000	Nº 25.948	10/11/2005
16-Vila Santo Antônio	Ramos	186	Nº 26.231	17/02/2006
17-Chácara de Del Castilho	Del Castilho	635	Nº 26.629	09/06/2006
18-Morro da Fé	Vila da Penha	453	Nº 28.143	04/07/2007
19-Rocinha	Rocinha	16.999	Nº 28.341	21/08/2007
20-Vila Canoas / Pedra Bonita	São Conrado	580	Nº 30.400	09/01/2009
21-Vila Pereira Silva (Pereirão)	Laranjeiras	279	Nº 30.609	15/04/2009
22-Santa Marta	Botafogo	1.262	Nº 30.870	03/07/2009
23-Chácara do Céu	Leblon	314	Nº 30.911	27/07/2009

Fontes: SMU e SABREN. Os dados do nº de domicílios são do Censo Demográfico / 2000, do IBGE.

Uma das hipóteses elaboradas para analisar o caráter minimalista da legislação acima citada, sustenta que isso se deve a uma redução excessiva dos padrões de qualidade urbanística fixados para essas regiões da cidade, desenvolvendo-se dois padrões de mínimos urbanísticos e, conseqüentemente, de cidadania. Um deles seria mais exigente e valeria para a chamada *cidade formal*; o outro seria de menor qualidade e valeria para as áreas segregadas do espaço urbano. Esse último padrão estaria sendo legitimado via intervenções de urbanização e regularização do Estado, em favelas, colocando em cheque os princípios de equidade que se pretende que orientem as políticas urbanas (CARDOSO, 2007, p. 236).

Numa outra hipótese (entrosada com a anterior) se defende que a simplicidade da legislação urbanística para favelas, em contraste com aquela vigente nos bairros, é um fato relacionado aos processos desiguais de valorização do território que operam nas cidades. Assim, *“a estruturação do espaço das elites foi, durante todo o século, inscrita de forma cada vez mais minuciosa na legislação urbanística”* (ROLNIK, 1997, p. 135), havendo uma perfeita equivalência entre áreas mais valorizadas, áreas de maiores investimentos urbanos e as áreas mais reguladas – ou *“ultra-reguladas”* – da cidade, servindo essa legislação de consagração e sancionamento das formas de valorização dos espaços urbanos.

Desse modo, o fato de a legislação para favelas ter sido elaborada sob inspiração daquela vigente para os *“bairros”*, somente reafirma o fato de que a legislação urbanística, de maneira geral, é elaborada em função das áreas mais valorizadas, razão pela qual ela tem aplicabilidade a uma parte extremamente minoritária da cidade,^{xi} concentrando-se numa pequena área a maior parte de suas zonas, subzonas e microzonas, muralhas legais criadas, apenas, para preservá-las das vizinhanças, ao passo que as favelas e outros assentamentos de baixa renda correspondem a um mar de ZEIS, *“que, de acordo com a atual lei de zoneamento, inclui tudo que sobrou”*, onde *“a terra pode se subdividir ao infinito; a condição é não ‘contaminar’ as vizinhanças”* (ROLNIK, 1998, p. 170).

Esse mesmo caráter simplificado também é comumente encontrado nos contratos de compra e venda de imóveis celebrados entre os moradores de favelas, os quais, em geral, pouco acrescentam, em relação aos dispositivos mínimos necessários para essa espécie de contrato. Tal paralelismo sugere a hipótese de que, na regulação privada, esteja se reproduzindo a mesma dinâmica vigente na regulação estatal, tal como acima interpretada, isto é, a regulação tenderia a se tornar mais extensa, detalhada e minuciosa, quanto mais elevados os interesses econômicos envolvidos.^{xii} Em outras palavras, o detalhamento da regulação representaria um índice privilegiado do aprofundamento dos processos de valorização, na região a que se referem.^{xiii}

Os únicos decretos de uso e ocupação que apresentam alguma particularidade são aqueles relativos à Rocinha – uma favela que, historicamente, tem tido um tratamento

diferenciado em relação às demais – e a outras três favelas – Vila Pereira da Silva, Santa Marta e Chácara do Céu. Todas essas quatro favelas encontram-se em bairros da zona sul da cidade – na Área de Planejamento 2 (AP 2), conforme os termos do Plano Diretor –, sendo que, nas três últimas, as respectivas normas de uso e ocupação foram editadas em 2009, na gestão do atual prefeito, Eduardo Paes, refletindo, portanto, um momento político-administrativo diferenciado, em relação à primeira. Outro diferencial importante reside em que as favelas da Rocinha e de Santa Marta estão sendo reurbanizadas pelo governo estadual, no âmbito do *Programa de Aceleração do Crescimento* – PAC.

No caso da Rocinha, observamos que a sua respectiva regulamentação do uso e ocupação do solo, além dos itens acima arrolados, estabelece um zoneamento interno bem mais complexo do que em todos os outros casos. Nele são discriminadas onze distintas subzonas, nas quais se admitem cinco gabaritos diferenciados, que oscilam entre um e cinco pavimentos, além de definição de uma área considerada *non aedificandi*, áreas não ocupáveis, área de ocupação restrita e áreas para as quais se preveem a remoção e reassentamento das moradias existentes, todas elas delimitadas nas plantas que figuram nos anexos do decreto. A norma que estabelece a regularização de todas as edificações existentes, à data do decreto, é excepcionada, no caso daquelas que se encontrem em locais impróprios ou que “*não apresentem a segurança e a estabilidade consideradas necessárias à sua legalização*”, dispositivo que, para seu cumprimento, exigiria que as edificações fossem, efetivamente, vistoriadas uma a uma, a fim de definir o que pode ser regularizado. O decreto prevê, ainda, o cadastramento de todos os construtores atuantes nessa favela, bem como o desenvolvimento de programa especial, com vistas à sua regularização e orientação técnica, disposição que não se repete nos demais decretos de uso e ocupação em favelas, e que, a nosso juízo, poderia constituir uma proposta comum a todas as favelas, definindo um dos aspectos da política estatal para elas.

Na audiência pública realizada na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, em 24/09/2007 (um mês após a edição do Decreto 28.341), para a qual foi convidado a falar o arquiteto Luis Carlos Toledo,^{xiv} este afirmou que havia uma grande defasagem entre o gabarito estabelecido no decreto e a realidade física da Rocinha, estimando que mais da metade dos imóveis dessa favela possuíam padrões superiores aos fixados na norma, que já teria nascido ultrapassada. Segundo ele, faltariam à prefeitura informações suficientes sobre a área, a fim de orientar a edição do decreto, sendo necessária a proposição de uma nova regulamentação do uso e ocupação do solo, após a conclusão do levantamento que estava realizando. Entendia como necessária a medida de *congelamento* das edificações, enquanto não se elabora uma legislação apropriada para o local, uma vez que verificou que havia construtores oportunistas, que se apressavam em edificar, a fim de obter maior indenização, em eventuais desapropriações.

Passando ao caso das três favelas normatizadas pela municipalidade no ano de 2009, observa-se o “retorno” da política de congelamento urbanístico, explicitado em dispositivo presente em suas respectivas normas locais, vazado nos seguintes termos: *“Fica proibida a construção de novas edificações de uso residencial multifamiliar, exceto as de iniciativa e responsabilidade do poder público e aquelas destinadas a reassentamento de população situada em áreas de risco e de preservação ambiental e em áreas objeto de projeto de urbanização da comunidade”*. Pode-se discutir se, nos três casos em tela, estaria ocorrendo um *retorno* ou, antes, uma *explicitação* do aludido congelamento, uma vez que o dispositivo acima reproduzido, conquanto inexistente nos decretos anteriores, poderia encontrar-se nas entrelinhas dos mesmos, na medida em que esses, tal como ocorreu no caso da Rocinha, estabelecessem um gabarito legal equivalente – ou até mesmo inferior – àquele realmente existente, de modo a não dar espaço para a realização regular de novas edificações, logo, vedando indiretamente a expansão da favela. Trata-se de um fato dependente de apuração, que seria de grande relevância científica e social, e que, em nossa pesquisa, não tivemos os meios necessários para realizá-la.

Em segundo lugar, o dispositivo que regulariza “por atacado” as edificações já existentes ao tempo da edição da norma legal, presente nos decretos editados desde 2000, passa a ser relativizado nesses três últimos casos, excetuando-se de seus efeitos aquelas edificações que possuem mais pavimentos do que o limite máximo estabelecido para cada uma das favelas em questão. Tal dispositivo sugere que foi estabelecido, efetivamente, um gabarito legal, inferior ao gabarito real, senão em toda a favela – hipótese que preferimos descartar, posto que não razoável – mas, ao menos, em parte dela. Em outras palavras, tal regra visa não somente congelar o crescimento dessas favelas, como reduzi-las, colocando na ilegalidade construções realizadas antes do advento da norma legal, o que, inclusive, pode ser questionado juridicamente, em face do princípio da irretroatividade das leis.

Por fim, destaque-se um ponto bastante particular, que somente aparece no caso da favela Chácara do Céu. O art. 10 de seu respectivo decreto dispõe que *“só poderão entrar materiais de construção, na Comunidade Chácara do Céu mediante a autorização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente”*, dispositivo que reforça as evidências anteriores, no sentido de demonstrar o endurecimento das restrições edilícias do Direito estatal, no período recente.

3. Os instrumentos de legitimação das novas regras urbanísticas

Uma das atribuições fundamentais dos POUOs consiste em zelar pelo cumprimento das normas de uso dos espaços públicos e privados, introduzidas pelo Estado, em decorrência direta do processo de urbanização. Nesse momento, coloca-se o problema do grau de aceitação dessas novas regras, por parte dos moradores de favelas. Conforme o conjunto de documentos consultados a respeito da experiência dos POUOs (por todos,

citamos RIO DE JANEIRO, 2003; 2008), percebemos que a visão da prefeitura, sinteticamente, seria a de que *“a introdução de novas regras a serem respeitadas é um fato novo na vida desses moradores, como a aceitação de uma legislação urbanística e edilícia, o que precisa ser bem debatido para ser assimilado”* (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 17). O processo de introdução das normas legais, estabelecidas pelo Estado, é visto como um processo de assimilação de novos padrões de uso das áreas públicas e privadas, no qual deve ser promovida *“uma consciência nova em relação ao espaço urbano”* (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 19). Tal consciência é entendida como mudança de percepção, por parte dos moradores, em relação ao espaço em que vivem, e como necessária transformação da cultura local, a fim de se definir uma nova ética e um novo código de conduta social. Assim, trata-se de abandonar aquelas normas costumeiramente adotadas pelos moradores, fruto de suas práticas estabelecidas, a fim de assumir as normas estatais.

O POUZO é, talvez, o principal instrumento dessa mudança, estando entre seus objetivos a orientação social dos moradores, visando à sua mudança de comportamento, através de um trabalho educativo. Assim, uma das dimensões do trabalho desse órgão, mais fortemente enfatizadas pelos servidores públicos entrevistados, que também comparece nos documentos oficiais da prefeitura, relativos aos programas de urbanização de favelas, consiste no que definem como o trabalho educativo, ou *“socioeducativo”*, tal como é chamado no discurso oficial, e que corresponde ao seu projeto de ação social. Essa proposta educacional coloca-se de maneira crítica aos usos e costumes locais, estabelecidos ao longo do processo de formação e consolidação da favela, preconizando o seu abandono e adoção do padrão proposto pela Prefeitura, num processo que foi definido, pelos agentes da SMU, como um processo longo, lento e que exige muita paciência, e como um *mix* entre convencimento e negociação.

Nesse sentido, preconiza-se a mudança da visão que seria tradicionalmente imperante nas favelas, segundo a qual as áreas vazias existentes em seu interior a ninguém pertenceriam, constituindo aquilo que, na técnica jurídica, denomina-se *res nullius*, estando, pois, disponíveis para serem utilizadas *“por quem primeiro se ocupar delas, ou de acordo com negociações feitas entre os vizinhos e os diversos grupos de poder da área”* (depoimento da responsável pela CRU).

Os depoimentos dos agentes da SMU são convergentes no sentido de atribuir a origem de tal tipo de percepção a condicionamentos histórico-culturais, decorrentes da trajetória de imensa parcela dos moradores de favelas, para quem as experiências básicas de sociabilidade, suas próprias e de várias gerações de seu núcleo familiar, teriam se desenvolvido nessa região:

“Os moradores dessas áreas não saíram da área formal para morar nessas áreas,^{xv} mas [são] pessoas que já estão na 2ª, 3ª ou 4ª geração de moradores de favela, são

peessoas que nasceram e se criaram nessas áreas, seus pais também. A relação dessas pessoas com o espaço é muito diferente daquela existente numa área formal da cidade. Se tem uma área vazia ali ou uma filha que vai casar, eu construo ali uma casinha e boto ela. Eu converso com meus vizinhos, a Associação concorda, eu posso construir. Na verdade são pequenos acordos ou negociações para permitir a construção. Na hora em que você transforma isso em cidade formal, essa relação com o espaço tem que mudar, porque o que é área vazia é espaço público, é espaço coletivo, é de todo mundo, não é mais área de ninguém em que eu posso me apropriar e passar a ser minha. Essa é a primeira questão que a gente tem que trabalhar muito com os moradores: o conceito de espaço público”. (responsável pela CRU)

A fim de respaldar, jurídica e politicamente, essa diretriz da ação do poder público nas favelas, construiu-se no interior da Prefeitura, um consenso em torno da tese de que *“independente da regularidade fundiária das áreas ocupadas, as áreas de circulação e as utilizadas pela população são bens de domínio público por destinação, dispensando titulação formal para o conhecimento da dominialidade”* (RIO DE JANEIRO, 2003, p. 29).

O trabalho educativo se desenvolve por meio de conversas informais, reuniões de rua, panfletagens, convocações, feiras da cidadania, bem como através de ações de capacitação, realizadas com o objetivo de transformar as lideranças em agentes multiplicadores das idéias difundidas no trabalho socioeducativo, tornando-os capazes de transmitir todas as explicações sobre o trabalho da prefeitura aos seus vizinhos. Nas reuniões de rua é realizada a eleição de representantes de rua, moradores que se dispõem, voluntariamente, a colaborar com o POUZO, no trabalho de conscientização da comunidade. Assim, uma vez verificada a existência de construção irregular – o que se procura detectar logo no início da obra –, é feita uma convocação do morador-construtor, para comparecimento ao POUZO, com vista a receber orientação do técnico desse órgão quanto ao seu caso e quanto às possibilidades de regularização de sua obra, o que pode se dar pela sua adequação aos parâmetros estabelecidos ou pela demolição. Nessa conversa, procura-se persuadir o morador a paralisar a obra, explicando que o local agora tem regras e que o espaço deve ser respeitado. Esse conjunto de atividades define a metodologia de caráter participativo, tal como concebida pela prefeitura, que permearia todo o trabalho do POUZO. Assim, a proposta da prefeitura seria a de que a introdução das novas regras se faça, principalmente, pelo convencimento, não se baseando na imposição pura e simples das novas normas, e na ameaça resultante da aplicação de sanções legais.

No entanto, o recurso às chamadas “ações exemplares” não está excluído, sobretudo em vista do advento da política do *“Choque de Ordem”*, em 2009. Muito embora haja consciência dos desgastes, na relação entre determinada favela e a prefeitura, provocados pelas operações de demolição, acredita-se que a sua realização, em alguns

casos, confere maior credibilidade ao trabalho do POUso (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 31), de modo que elas foram realizadas em muitos casos, no período 2009-2010.

4. Avaliação da eficácia e da legitimidade do trabalho socioeducativo

Nos documentos oficiais consultados, encontramos uma série de referências, no sentido de que os moradores aceitariam paralisar obras irregulares e pagar as multas aplicadas; de que, em geral, consegue-se que o morador desista da obra, apresentando, na maior parte das vezes, um projeto de legalização, sendo raros os casos de desobediência. Afirma-se, ainda, que, logo na extração do primeiro auto de infração, o morador efetua o pagamento e já busca adaptar sua obra às exigências da legislação, sendo alto o índice de pagamento das multas, o que demonstraria o efetivo interesse na legalização das construções. Em suma, os documentos oficiais transmitem a percepção de uma atitude positiva, dos moradores de favelas, com relação às novas normas, assimilando que o espaço público tem que ser respeitado e entendendo a importância em colaborar com as regras introduzidas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 31, 70 e 73).

No entanto, outros dados, presentes nos referidos documentos – além de depoimentos dos moradores de favela – apontam numa direção um pouco diversa daquela apontada no parágrafo acima. É o que ocorre, por exemplo, nas referências às reações das Associações de Moradores diante das propostas de formação de lideranças comunitárias pelo POUso. Tais reações seriam, em geral, negativas em virtude de a prefeitura estar tentando implantar uma nova forma de representação na favela, o que faz com que as associações se sintam ameaçadas. Muito embora se afirme que tal reação seria uma “atitude equivocada” (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 32), a proposta de articulação de lideranças, via POUso, bem como a avaliação expressa, nos documentos oficiais, sobre o trabalho das associações, parecem demonstrar que as preocupações dos diretores das associações não são infundadas. Nesse sentido, encontramos, nos documentos oficiais, referências à baixa participação nas associações e ao fato de que essas, por vezes, autorizam obras irregulares, prejudicando a parceria com o POUso. Diante disso, afirma-se que seria necessária uma reestruturação da função das associações, em consonância com a nova realidade, trazida pela urbanização das favelas, a fim de que compreendessem o processo de mudança que está ocorrendo. Acrescenta-se, ainda, que o trabalho comunitário do POUso é no sentido de estimular a reformulação do movimento associativista, a fim de que passe a exercer a cidadania em seu real sentido, rompendo com a estrutura clientelística a que estaria tradicionalmente atrelado (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 32 e 71). A crítica prossegue, sustentando que a função cartorial da associação estaria se esvaindo, em função da paulatina conscientização dos moradores a respeito da transformação da favela em bairro, que estaria em curso. Uma evidência invocada nesse sentido seria a transição na realização de contratos de compra de imóveis em favelas, que estaria sendo feita em

cartórios de notas e não mais na associação, a fim de não pagar a percentagem de venda cobrada por essa (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 33).

Se, de um lado, devemos reconhecer que os fatos acima invocados são, em parte, verdadeiros, de outro, parece que, no contexto fático e argumentativo em que se colocam, significam uma deslegitimação da Associação de Moradores, perante o Estado e perante a própria comunidade que a constituiu. A tentativa de legitimação das normas urbanísticas estatais estaria, assim, ocorrendo em detrimento da organização clássica dos moradores de favelas. O Estado, que, outrora, fez das associações o mecanismo de reprodução da sua autoridade nas favelas, agora, estaria ensaiando descartá-las, alijando-as do campo político das favelas.

Ao longo da reflexão da prefeitura sobre o trabalho dos POUSOs (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 27 e 73), sustenta-se a hipótese de que haveria uma correlação direta e positiva entre o avanço da regularização urbanística e as iniciativas dos moradores de investir em melhorias em suas casas, bem como de que haveria idêntica correlação entre aquela primeira variável e a rejeição dos moradores a um eventual retorno à irregularidade. Tais hipóteses nos parecem bastante simplificadoras, não considerando outras variáveis intervenientes na explicação dos fenômenos em causa – como a capitalização das melhorias urbanísticas no valor do imóvel e a ampliação das possibilidades de acesso ao crédito, no período recente –, bem como o fato de que tais investimentos já ocorriam, antes e independentemente da regularização. Em razão dos equívocos contidos nessas correlações, os casos que não confirmam a hipótese são vistos como exceções e distorções, a serem combatidas com a autoridade do Estado:

“Quando há casos de exceção, relativos a construções irregulares, em que o morador se recusa a colaborar com a coletividade, alegando razões como: ‘aqui sempre foi favela e vai continuar sendo, sempre construímos assim’, uma atuação eficaz do Controle Urbano iria ajudar muito, através de ações exemplares de demolição. Nas vezes em que houve alguma ação de demolição, tornou-se mais claro para todos que as regras mudaram, reafirmando uma nova postura em relação ao espaço urbano. Portanto, a maioria aprova a ação de demolição”. (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 70)

A transcrição acima também evidencia que a eficácia dos instrumentos de controle e de “aceitação” das novas regras, pelos moradores de favela, não é tão pacífica quanto querem fazer crer algumas afirmações contidas nos documentos consultados. Na verdade, parece-nos que o discurso apresentado nos documentos aludidos, em primeiro lugar, é estruturado à despeito das evidências empíricas disponíveis. Por exemplo, parece-nos discutível a afirmação de que a maioria dos moradores de favelas aprova as operações de demolição; muito embora esses, em muitos casos, mostrem-se críticos às construções irregulares, condenando-as moralmente, isso não se desdobra, automaticamente, no apoio

às demolições. Isso por força de uma série de variáveis, relativas, por exemplo, às redes de relações pessoais estabelecidas no local, as quais sugerem que há uma considerável distância entre uma e outra. Em segundo lugar, e mais importante que tudo, a fala oficial revela uma preocupante minimização e/ou subestimação dos conflitos latentes à implantação de normas urbanísticas pelo Estado nas favelas. Simplesmente não se reconhece um conflito, que, à vista de nossa pesquisa empírica e daquelas realizadas por outros pesquisadores, parece-nos ser absolutamente real, constituindo um dos maiores desafios que as políticas contemporâneas para favelas devem consciente e coerentemente enfrentar. A negativa e/ou a não consciência e/ou a não aceitação desse componente do real, com o qual se deve lidar, somente pode produzir ações que tanto não atingirão os objetivos almejados, quanto não serão adequadamente avaliadas, tornando as soluções cada vez mais complexas e cada vez menos viáveis. Isso sem falar que tal postura pode revelar a sobrevivência, subliminar, de perspectivas autoritárias das políticas para favelas, assaz presentes historicamente, o que constituiria a mais grave das preocupações.

A dificuldade em lidar com as complexidades reais da relação entre Estado e favelas exibe-se, também, em outros pontos do discurso oficial. A proposta “educacional”, ou “socioeducacional”, parece-nos flagrantemente etnocêntrica, preconizando uma reforma cultural dos favelados, realizada “de fora para dentro”. Nas palavras de Victor Valla, nos processos de educação popular, “*não faltam os que querem apontar o caminho ‘correto’ para as classes populares*” (Valla *apud* OZÓRIO, 2005, p. 131). Em outros termos, a relação pedagógica aqui proposta é de “mão única” e, nela, os papéis dos agentes envolvidos estão prévia e imutavelmente definidos: ao Estado cabe elaborar as novas regras e explicá-las aos favelados; a estes cabe assimilá-las. Não se abre espaço para a negociação e até mesmo para a contestação, legítimas no sistema democrático, que deve ser capaz de constituir foros e instituições capazes de absorvê-las e processá-las. Coloca-se para os “educandos” somente a possibilidade de aceitar tais regras, uma vez que elas se apresentam como a única alternativa de constituição da ordem local, ou então se submeterem às sanções e ao poder de império do Estado. De fato, sabemos que outras e mais complexas alternativas se colocam, e com bastante frequência, como, por exemplo, a de se violarem as normas legais estabelecidas para o local, apostando na ineficácia da autoridade do Estado.

Tal proposta “educacional” nada deveria ao tradicional e sobejamente criticado modelo de *educação bancária*, dissecado amplamente por Paulo Freire (FREIRE, 2005), bem como parece esconder formas sutis de subtração dos espaços públicos e comunicacionais, dos fóruns de negociação e de embate, dos quais devem emergir as normas estatais, conforme preconizam as concepções contemporâneas de Estado democrático, constituindo uma forma de atualização da chamada *violência simbólica*. A grande dificuldade de aceitação das escolhas populares aparece na narrativa, feita nos

documentos oficiais, a respeito do grande número de contratos assinados por moradores de favelas junto à CEF, no âmbito do programa CREDMAC. As autoridades municipais se queixam de que a prioridade dos moradores recaiu sobre a realização de acréscimos à construção, e não sobre o esboço externo das mesmas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 37). A questão da aparência externa, que conferiria à favela uma paisagem não muito destacada da de seu entorno, não parece estar entre as prioridades dos moradores, porém, isto constituiria uma escolha ilegítima e passível de censura, aos olhos das autoridades municipais.

Nossa interpretação a respeito da proposta *socioeducativa*, atrelada à imposição de novas normas urbanísticas estatais, parece ser reforçada com base nos dados e conclusões de outras pesquisas de campo, realizadas em favelas que passaram por idêntico processo. Nessas pesquisas verificou-se que, a fim de justificar a nova ordem urbanística que a prefeitura deseja implantar na favela, os agentes comunitários envolvidos no trabalho procuram convencer os moradores a respeito de uma concepção de favela como *“um lugar onde ninguém respeita o espaço de ninguém, com um monte de barracos juntos, ‘puxadinhos’, onde o morador não entende nada de espaço”* (FREIRE, 2008, p. 101). A pesquisadora aqui citada registra distintas reações dos moradores a esse processo de reeducação, que em alguns casos teve êxito, uma vez que alguns moradores a recebiam sem externar críticas ou resistências, o que poderia constituir indicador da relativa incorporação do estereótipo negativo, acima mencionado. Em outros casos, o trabalho reeducativo era percebido como *“uma forma autoritária de desapropriação dos usos cotidianos que faziam desses espaços”* (FREIRE, 2008, p. 102), reagindo os moradores de maneira incomodada, em altas vozes ou de maneira irônica. A pesquisadora conclui que, em verdade, o trabalho educativo, proposto pela prefeitura, importava uma *“tentativa de por à prova o sistema classificatório dos moradores, seduzindo-os a adotar os significados evocados pela Prefeitura, atividade que pode ou não ser bem sucedida, uma vez que os nativos aqui não são passivos figurantes, mas negociadores fundamentais nessa ‘política do significado’.”* (FREIRE, 2008, p. 111)

Observamos que o trabalho educativo para o cumprimento das novas normas urbanísticas, da forma como se encontra concebido e estruturado, depende, lógica e politicamente, da adoção de um pressuposto ideológico estigmatizante a respeito da favela e de seus moradores, de um lado, e de uma concepção racional-formal de cidade, igualmente distorcida e idealizada, de outro. O trabalho proposto serve, pois, como mecanismo de difusão e aprofundamento desses pressupostos, o que representa algo acentuatadamente paradoxal, em se tratando de uma proposta que se apresenta como “educativa”. Em suma, a reeducação pretendida pela prefeitura, concreta e objetivamente, representaria o esboço de um instrumento de dominação, relativamente sofisticado, a fim de

vencer a resistência dos moradores de favela, no sentido da resignificação dos espaços públicos e privados, em áreas recém-urbanizadas.

Tal fato se torna mais grave, à medida que os agentes envolvidos não demonstram ter uma percepção clara a respeito dos conflitos engendrados por esse e pelos demais instrumentos que vêm sendo aplicados à intervenção estatal nas favelas. Em vários momentos da trajetória da regulação das favelas, buscou-se instrumentalizar a educação, tendo em vista legitimar as intervenções em favelas. De acordo com Valla (1986, p. 28), já em 1941, uma comissão nomeada por Henrique Dodsworth, interventor federal no Distrito Federal no período do *Estado Novo*, para estudar a solução do problema das favelas, propunha *“promover forte campanha de reeducação social entre os moradores das favelas, de modo a corrigir hábitos pessoais de uns e incentivar a escolha de melhor moradia”*. A filosofia da reeducação e da ressocialização também pautaram a concepção dos *Parques Proletários*, nos quais ocorria a transmissão diária de lições morais, todas as noites, por parte do administrador, utilizando-se do sistema de alto-falantes, neles instalados (VALLA, 1986, p. 38-39). Tais propostas pressupunham a culpa dos moradores de favela em relação à sua própria situação de moradia, justificando que sejam *“coagidos e, com a crescente complexidade do problema, reeducados. As soluções não incluem a participação dos moradores. Afinal, eles já tinham participado, uma vez que foram eles que ‘criaram’ o problema. Daí a necessidade de soluções autoritárias”* (VALLA, 1986, p. 42).

O problema discutido nos parágrafos anteriores ganharia outros contornos, ou teria minimizadas as suas repercussões práticas negativas, na hipótese de que o processo de construção e elaboração das novas normas fosse efetivamente participativo, baseado em consulta popular ampla e/ou resultante de negociações reais, estabelecidas entre prefeitura e moradores de favelas, refletindo em alguma medida a situação comunicativa ideal a que alude Habermas, um contexto livre de dominação, no qual interagem atores sociais, que visam ao entendimento mútuo por meio do consenso. No entanto, não somente essa situação é extremamente difícil de configurar-se – dados os sujeitos envolvidos na relação que ora discutimos e o histórico da relação que mantiveram e mantêm entre si – como, concretamente, há evidências empíricas que apontam na direção oposta a ela. Nos documentos consultados, fica nítido que a proposta de participação restringe-se a aspectos adjetivos do processo de planejamento da favela, tais como identificar problemas de manutenção das obras realizadas, informar e prevenir depósitos irregulares de lixo, fiscalizar o uso correto da rede de esgoto e, até mesmo, providenciar a troca de lâmpadas queimadas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 29). Ou seja, não encontramos, nos documentos consultados e nos depoimentos dos agentes envolvidos, qualquer notícia de experiência efetiva de planejamento participativo de favelas, que se refira às decisões fundamentais sobre a organização atual e futura desses espaços, interferindo no teor das regras que serão

positivadas em lei, de modo a significar a corresponsabilidade dos moradores pelo destino do lugar em que vivem, ostentando uma aparência enganosa de processo participativo. Muito embora saibamos não ser simples a tarefa de realizar processos participativos consistentes e representativos – quer em favelas, quer em outros espaços – a experiência da política urbana da Prefeitura do Rio de Janeiro parece se situar aquém de tentativas reais de realizá-la ou de construir uma alternativa aceitável a ela.

Referências Bibliográficas

BAHIA, Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Regularização fundiária: para quem?** Salvador: Secretaria de Desenvolvimento Urbano, 2009.

CARDOSO, Adauto Lucio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metr pole**, Rio de Janeiro, n. 17, 1º semestre, p. 219-240, 2007.

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

FREIRE, Letícia de Luna. Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados. **Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 95-114, out.-dez., 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 45. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GONÇALVES, Rafael Soares. A Política, O Direito e as Favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade – CIEC**, Universidade Estadual de Campinas, Departamento de História & Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, ano 1, n. 1, set. / dez., 2006. Disponível em <http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/index.php?texto=artigos>. Capturado em 30/08/2008.

OZÓRIO, Lúcia. Os modos do Parque Royal fazer saúde: uma reflexão sobre saúde enquanto práxis. **Grifos**, Chapecó, n. 18, p. 127-144, jun., 2005.

PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro. **Coleção estudos cariocas**, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo, Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, Rio de Janeiro, Novembro, 2008, 10p.

RIO DE JANEIRO (Cidade), Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Especial de Comunicação Social. **e-Solo: os caminhos da regularização urbanística e fundiária na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003.

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo. Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística. **Posto de Orientação Urbanística e Social – POUSO: a consolidação de novos bairros**. Organizado por Tânia Lima d'Albuquerque e Castro. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Morar carioca: Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2010.

ROLNIK, Raquel. São Paulo, um século de regulação urbanística: para quem, para quê? **Cadernos IPPUR**, ano XI, n. 1 e 2, Rio de Janeiro, p. 131-162, 1997.

_____. Para além da Lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: FERNANDES, Edésio (org). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p.169-202.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. A continuidade do “problema da favela”. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 220-237.

VALLA, Victor Vincent. **Educação e favela: Políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985**. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

ⁱ A referida tese é intitulada “*O Direito da Favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasárgada'*”, e teve por Orientador o Prof. Adauto Lúcio Cardoso.

ⁱⁱ Ano em que foi criado o Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares (GEAP), por meio do Decreto 12.205, de 13/08/1993, com a finalidade de formular e acompanhar os programas especiais de urbanização e regularização fundiária de assentamentos populares (cf. art. 1º do citado Decreto).

ⁱⁱⁱ Para as favelas menores ou maiores do que essas, desenvolveram-se, respectivamente, os programas *Bairrinho e Grandes Favelas* (PINHEIRO, 2008, p. 6-7).

^{iv} Nessa etapa, passa a ser denominado *Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca*, que busca incorporar componentes não contemplados no Favela-Bairro, tais como (1) intervenções no entorno da favela urbanizada, (2) melhorias nas condições das habitações (e não apenas na infraestrutura, equipamentos e serviços), além do (3) objetivo de alcançar todas as favelas da cidade (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 7).

^v Realizada por meio de concurso público que, em março de 1994, selecionou quinze propostas metodológicas e físico-espaciais para a urbanização de favelas, apresentadas por escritórios e empresas privadas de arquitetura.

^{vi} Os POUOS foram instituídos pelo Decreto nº 15.259, de 14/11/1996.

^{vii} Natanael Damasceno, “*Gabarito para favela causa polêmica em site: internautas criticam legalização do ilegal, enquanto outros vêem vantagem em decreto*”, *Jornal O Globo*, 29/07/2009, p. 16.

^{viii} Segundo dados da SMU, 17 POUOS (dentre os 32 implantados) atendem uma só favela, os demais atendendo a mais de uma, figurando como caso extremo um dos Postos que atende a 7 favelas.

^{ix} Segundo a SMU, estas favelas somam 58 mil domicílios e 250 mil moradores.

^x Na medida em que não estabelecem índices e parâmetros objetivos – com exceção do alinhamento, que é definido previamente em outro decreto –, tais regras, provavelmente, nenhum efeito terão, pois não há como estabelecer fiscalização com base nelas. Elas dizem respeito a matérias que são objeto de constantes queixas dos moradores de favelas, especialmente, no que toca aos ruídos de bares, Igrejas, aparelhos de som domésticos, etc, bem como à segurança de construções vizinhas. Alguns desses parâmetros foram fixados, *a posteriori*, no Decreto nº 25.748, de 2005, que estabeleceu procedimentos para a legalização de edificações, em áreas declaradas de especial interesse social, complementando as leis de uso e ocupação do solo das favelas.

^{xi} No caso da cidade de São Paulo, essa parte é estimada, pela Secretaria de Planejamento, em aproximadamente 30% dela, resultado da exclusão, do total das edificações, daquelas localizadas em assentamentos irregulares (ROLNIK, 1997, p. 135-136).

^{xii} É o que se observa, por exemplo, nas, em geral, ultradetalhadas convenções de condomínios urbanos de classe média e/ou alta.

^{xiii} A julgar pela comparação entre os dois casos objeto de trabalho de campo em nossa pesquisa de tese, a covariação acima aludida se revela verossímil.

^{xiv} Arquiteto que, à época da referida audiência, realizava um extenso estudo de campo na Rocinha, que previa visitas a todos os imóveis dessa favela, a fim de produzir dados com vistas a um futuro plano de urbanização, pretendido pelo Governo do Estado, que, posteriormente, veio a se consolidar no chamado *PAC da Rocinha*.

^{xv} Em que pese essa afirmação, em nossa pesquisa de campo entrevistamos pessoas que se mudaram do “bairro” para a favela, por força, por exemplo, de união conjugal.