



Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro

N° 2008 | 101
Novembro - 2008

Augusto Ivan de Freitas Pinheiro - Secretário Municipal de Urbanismo



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Secretaria Municipal de Urbanismo
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos

EXPEDIENTE

A **Coleção Estudos Cariocas** é uma publicação virtual de estudos e pesquisas sobre o Município do Rio de Janeiro, abrigada no portal de informações do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro (IPP) : www.armazemdedados.rio.rj.gov.br.

Seu objetivo é divulgar a produção de técnicos da Prefeitura sobre temas relacionados à cidade do Rio de Janeiro e à sua população. Está também aberta a colaboradores externos, desde que seus textos sejam aprovados pelo Conselho Editorial.

Periodicidade:

A publicação não tem uma periodicidade determinada, pois depende da produção de textos por parte dos técnicos do IPP, de outros órgãos e de colaboradores.

Submissão dos artigos:

Os artigos são submetidos ao Conselho Editorial, formado por profissionais do Município do Rio de Janeiro, que analisará a pertinência de sua publicação.

Conselho Editorial:

Ana Paula Mendes de Miranda, Fabrício Leal de Oliveira, Fernando Cavallieri e Paula Serrano.

Coordenação Técnica:

Cristina Siqueira e Renato Fialho Jr.

Apoio:

Iamar Coutinho

CARIOCA – Da, ou pertencente ou relativo à cidade do Rio de Janeiro; do tupi, “casa do branco”. (Novo Dicionário Eletrônico Aurélio, versão 5.0)

POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS NA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO

Augusto Ivan de Freitas Pinheiro, Secretário Municipal de Urbanismo

Sobre Políticas Públicas

O estabelecimento de políticas públicas no Brasil é de competência do poder executivo em todas as instâncias de governo. Elas são criadas por meio de instrumentos legais que definem um determinado aspecto social, cultural, econômico ou de ordenação territorial como prioritário para atuação do poder público, estabelecendo diretrizes, planos e metas a serem atingidos.

Os ministérios, no âmbito federal, e as secretarias estaduais e municipais são responsáveis pelo detalhamento, pelo aprofundamento e pela aplicação das políticas públicas a partir de instrumentos criados especialmente para isso (leis, decretos e normas, programas de trabalho, monitoramento, fiscalização, etc). **Nas cidades, o poder local conta com os Planos Diretores para definir as Políticas Públicas Urbanas.**

Até os anos de 1990, a Prefeitura do Rio atuava na cidade de forma pontual e fragmentada, sem os fundamentos legais e sem o apoio de um conjunto consistente de diretrizes de ordenação do território, que permitissem caracterizar tais ações como parte de uma determinada política pública.

As ações efetivamente implantadas se caracterizavam na prática como planos de governo ou atendimento de prioridades de determinada gestão. Assim, tais ações se limitavam à realização de obras públicas ou ao estabelecimento de legislações urbanísticas e edilícias, sem qualquer ligação entre si e quase nenhuma articulação orgânica com o conjunto do território e seus problemas mais agudos. Eram intervenções praticamente dissociadas de uma visão global e integrada sobre as questões mais prementes da cidade, como por exemplo a da habitação voltada para a população de baixa renda, até então deixada por mais de um século à sua própria conta, dando origem a toda a sorte de construções irregulares e, na maioria das vezes, insalubres e em terrenos invadidos. A situação se apresenta mais grave quando se sabe que naquele mesmo período as taxas de urbanização das cidades brasileiras cresceram de forma exponencial, principalmente entre as décadas de 1950 e 1980. A partir de 1970 se inverteu a relação da população urbano x rural no Brasil, que em 2001 já chegava a 81,2% dos habitantes vivendo nas cidades.

Mesmo os planos que se apresentavam com maior abrangência terminavam funcionando como bases para ambiciosas propostas de obras públicas, como foram os casos dos Planos de Saneamento e Embelezamento do Centro da Cidade (no início do século XX/Construção da Av. Central), o Plano Agache (na década de 1920/Desmonte do Morro do Castelo) e o Doxiadis (anos 1960/Renovação do bairro da Cidade Nova). Esses planos e as intervenções subseqüentes a eles de fato nunca conseguiram



concretizar a imagem clara de uma cidade planejada em seu conjunto, harmônica e justa, e muito menos como se chegaria a ela.

Na realidade, do início até o último quartel do século XX, período em que se fortaleceram as idéias do planejamento urbano como instrumento de controle e de orientação do desenvolvimento das cidades, o que se viu no Rio de Janeiro foram intervenções esparsas, muitas vezes desarticuladas, que se manifestavam na paisagem urbana sob a forma de obras públicas voltadas para a circulação viária (daí a proliferação de túneis, viadutos e autopistas), na maioria absoluta das vezes dissociadas de outras medidas que pudessem caracterizar tais intervenções como parte de um pensamento articulado de planejamento da cidade. Transportes e habitação social foram deixados praticamente à deriva exatamente no período mais crítico, de forte migração populacional do campo para as cidades. Ressalve-se, entretanto, que tais características não são particularidades do Rio de Janeiro mas de todas as cidades brasileiras, pelo menos das maiores.

No caso específico do Rio, a primeira menção a Políticas Públicas urbanas foi feita no Plano Urbanístico Básico (PUB-RIO), aprovado em 1976. Nele as Políticas foram formuladas em termos de Diretrizes. Foi apenas a partir do Plano Diretor Decenal da Cidade, aprovado pela Lei Complementar no. 16, de 4 de junho de 1992, que as Políticas Públicas se estruturaram de fato e de direito para enfrentar os grandes desafios da metrópole. No PUB-RIO, consta na página inaugural, no Título I, a expressão *Da Política Urbana* e, no Título VII, *Das Políticas Setoriais*.

Merecem destaque especial, por se tratar de assunto com reflexos diretos no espaço urbano, duas Políticas Setoriais: a Política de Meio Ambiente e Valorização do Patrimônio Cultural (Capítulo I) e a Política Habitacional (Capítulo II). Por vezes complementares, elas percorreram, ao longo do tempo (16 anos), um caminho de desenvolvimento e de aperfeiçoamento contínuos, transformando-se efetivamente em bases permanentes de atuação sobre as questões que se propuseram enfrentar:

Inegavelmente, todos que vivem no Rio de Janeiro têm sentido ao longo das últimas décadas (1993-2008) as mudanças de enfoque nas questões ambientais, tanto do patrimônio paisagístico/natural quanto do patrimônio cultural, e na questão da habitação, notadamente no que se refere às favelas e, mais atualmente, no que diz respeito à produção de novas moradias, o meio mais eficiente de se combater o crescimento irregular das construções na cidade.

Na seqüência da formulação da Política de Meio Ambiente e de Valorização do Patrimônio Cultural, pelo Plano Diretor Decenal da Cidade, ressaltam as criações da Secretaria de Meio Ambiente-SMAC (1994) e da Secretaria Extraordinária de Promoção, Defesa, Desenvolvimento e Revitalização do Patrimônio Histórico-Cultural da Cidade do Rio de Janeiro-Sedrepahc (2008).

Além de cuidar das 50 Unidades de Conservação Ambiental-UCAs sob sua responsabilidade, a Secretaria de Meio Ambiente é o órgão encarregado do

licenciamento e do controle ambiental da cidade, dos programas de reflorestamento e do controle (ecolimites, por exemplo) do avanço da urbanização sobre os parques e áreas florestadas da cidade.

A Sedrepahc, resultante do desmembramento do Departamento Geral do Patrimônio Cultural da Secretaria Municipal das Culturas, contabiliza após mais de uma década de trabalho 36 Áreas de Proteção do Ambiente Cultural-APACs e mais de 30.000 imóveis históricos preservados e tombados na cidade. A Secretaria gerencia também vários programas setoriais, como a restauração de igrejas, iluminação de monumentos tombados e a recuperação de equipamentos públicos históricos como escolas, centros de saúde e centros culturais, entre os mais importantes (ver livro *Preservação e Modernidade*, editado pelo Instituto Pereira Passos - IPP).

Estes são dois exemplos de Políticas Públicas praticadas pela Prefeitura do Rio, que têm em comum a origem em Planos Diretores e a obediência às diretrizes originais constantes das leis em virtude das quais foram criadas. O outro exemplo é relativo à Política de Habitação que, já enunciada nas diretrizes do Plano Diretor Decenal da Cidade, de 1992, deve sua impulsão à criação da Secretaria Municipal de Habitação e ao Programa Favela-Bairro, ambos instituídos em 1994, e cujos princípios estão contidos no *“conceito que passou a definir moradia como um direito do cidadão. Habitação deixou de ser apenas uma casa e passou a ser integração à estrutura urbana.”* (ver *Cadernos Favela-Bairro*, vol. 4, Favela-Bairro – Monitoramento e Avaliação, Prefeitura do Rio, 2005)

A Política de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro

A política habitacional no Brasil é de competência do governo federal, que desde a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-Serfau, do Banco Nacional da Habitação-BNH e da instituição do Sistema Financeiro de Habitação, em 1964, se encarregou da produção de moradias no país, utilizando principalmente recursos provenientes do FGTS. Hoje, a Caixa Econômica Federal-CEF, vinculada ao Ministério das Cidades, é o principal órgão executor dessa política.

A Prefeitura do Rio de Janeiro tem atuado de forma mais estruturada sobre a questão habitacional desde a criação da **Secretaria Municipal de Habitação**, hoje do Habitat, possibilitando o desenvolvimento de vários projetos e programas para a habitação de baixa renda voltados para a consolidação e regularização dos assentamentos existentes, para a assistência social (propiciando a criação posterior da Secretaria de Assistência Social) e para a produção de moradias.

Além da SMH, outras secretarias municipais (SMU, SMO e SMAC, principalmente), **no âmbito de suas competências, vêm atuando subsidiariamente** sobre a questão.

A Secretaria Municipal de Urbanismo atua na formulação de Normas e Leis Urbanísticas e Edilícias a serem aplicadas nas áreas de interesse social (favelas,

loteamentos irregulares, programas de construção de novas unidades) e na fiscalização de seu cumprimento, bem como na legislação urbanística visando estimular o uso residencial em geral, para ampliar a oferta de unidades e atender várias faixas de renda. **A Secretaria Municipal de Obras** é responsável pela execução e/ou pela aprovação e fiscalização de obras de urbanização e de infra-estrutura (pavimentação, drenagem, esgoto, arborização, iluminação pública, construção de equipamentos sociais). **A Secretaria Municipal de Meio Ambiente**, pelo licenciamento ambiental, pelo controle da expansão de construções irregulares sobre as áreas vegetadas, pelo estabelecimento de ecolimites (assentamentos localizados na vizinhança imediata de parques e florestas) e pelo programa de reflorestamento (5 milhões de mudas plantadas nos últimos 20 anos, equivalentes a 2.000ha de áreas reflorestadas).

A criação da SMH é um marco na Política de Habitação no Brasil, reconhecida inclusive internacionalmente, principalmente por sua associação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, responsável por parte do financiamento do Programa Favela-Bairro. Este atinge, nos seus 14 anos de existência, 143 favelas da cidade, que receberam recursos de investimentos da ordem de 600 milhões de dólares, e é o carro-chefe da Política Habitacional da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Na esfera da SMH, há também outros programas que tratam da questão habitacional do município do Rio: o Núcleo de Regularização de Loteamentos (legalização de loteamentos irregulares), com 167 comunidades atendidas, o Programa Novas Alternativas (voltado para a recuperação de imóveis históricos preservados para moradia), com 121 unidades entregues a novos moradores na região central da cidade e as ações ligadas ao Programa de Arrendamento Familiar-PAR, em parceria com a Caixa Econômica Federal.

Programa Favela-Bairro

O Favela-Bairro e seus desdobramentos (consolidação dos assentamentos, urbanização dos espaços públicos, remanejamento de moradias em áreas de risco, construção de infra-estrutura e de equipamentos urbanos) é, sem dúvida, o marco mais importante da Política de Habitação na cidade, em toda sua história.

Na implementação dessa Política, a SMH define inicialmente as áreas a serem urbanizadas, busca recursos para sua realização, propõe a criação por Lei Municipal de Áreas de Especial Interesse Social -AEIS (que permitirão a criação de parâmetros urbanísticos e edifícios diferenciados das outras áreas da cidade, facilitando a legalização das construções) e finalmente realiza as obras de infra-estrutura.

Existem hoje 143 favelas beneficiadas pelo programa Favela-Bairro no Rio, atendendo um conjunto de 556.000 moradores. Paralelamente ao Favela-Bairro, desenvolvem-se outros programas, como o Bairrinho (44 comunidades e 62.000



moradores atendidos) e o Grandes Favelas (4 comunidades e 163.316 moradores atendidos). Somando os programas mencionados, que não correspondem à totalidade do universo atendido pela Prefeitura do Rio, chega-se ao total de 781.316 moradores em áreas de baixa renda, em 191 comunidades contempladas pelos diversos programas. São números nada desprezíveis considerando que todo este esforço teve início há apenas 14 anos.

Após a realização das obras do Favela-Bairro, e por meio da **Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística - CRU**, a **Secretaria Municipal de Urbanismo realiza os procedimentos necessários à regularização dos assentamentos**: aprova os Projetos de Alinhamento - PAA (que permitirão definir os espaços públicos e privados); faz o reconhecimento dos novos logradouros criados pelos PAAs; estabelece a legislação urbanística e edilícia das áreas; fornece os *Habite-se* que permitirão posteriormente legalizar a propriedade das unidades habitacionais; e exerce a fiscalização sobre novas construções e acréscimos. **Para executar os trabalhos necessários à regularização das áreas de favelas, a SMU conta com o Postos de Orientação Urbanística e Social, os Pousos. Há atualmente 30 Pousos atendendo 61 favelas e destas 17 já possuem legislação urbanística criada por decretos do Prefeito. Esses decretos regulamentam as Leis das Áreas de Especial Interesse Social que, em seus artigos 2º e 3º, delegam ao poder Executivo a definição de novas normas e parâmetros para os locais, respeitando as singularidades da ocupação.**

Núcleo de Regularização de Loteamentos

Coordenado pela SMH, o Núcleo de Regularização de Loteamentos, criado pelo Decreto no. 10.962 de 1992, é um órgão paritário com participação de diferentes instituições dos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), além da representação dos moradores locais. O Núcleo é o responsável por regularizar loteamentos construídos fora das normas urbanísticas e que posteriormente poderão ser incluídos no programa Morar Legal (de urbanização) da SMH. Por meio da CRU, a SMU tem, nesse Núcleo, o papel de aprovar os Projetos de Loteamentos (PALs), reconhecer os logradouros, legalizar as construções e conceder os *Habite-se*, possibilitando que no futuro os imóveis recebam a titulação das propriedades. **Há hoje 167 Loteamentos com PALs aprovados e 262 inscritos no Núcleo.**

Programa de Arrendamento Residencial -PAR (CEF)

Este programa, cuja origem é a Caixa Econômica Federal, foi totalmente incorporado pela Prefeitura do Rio. É coordenado localmente pela Secretaria Municipal do Habitat e destina-se a produzir moradias para a população com rendimentos que variam de 4 a 6 salários mínimos. Segundos dados da CEF, foram construídas, no

âmbito do Programa PAR, no período de 2.000 a 2008, 65 empreendimentos totalizando 11.700 unidades habitacionais no Rio de Janeiro, ao custo médio R\$ 34.000,00 por unidade e investimentos da ordem de R\$ 400,5 milhões. **Até Outubro de 2008 o programa chegará a 80 empreendimentos com um total de 16.980 unidades.** O Rio de Janeiro é a cidade brasileira onde esse programa é mais desenvolvido e movimenta o maior volume de recursos aplicado em todo o país.

A SMU e a Política de Habitação

No que se refere à Política de Habitação, a Secretaria Municipal de Urbanismo é o órgão municipal responsável pela regularização urbanística e edificação das habitações de interesse social e pela elaboração de leis, decretos e normas relativos a empreendimentos urbanísticos ou edificações de cunho social a serem submetidos ao Prefeito para apreciação e promulgação. Dentre eles destacam-se as legislações aplicadas nas favelas e nos loteamentos irregulares em AEIS e outras normas que visam à redução dos custos sociais dos empreendimentos de baixa renda. Um outro exemplo foi a criação da Lei no. 40 de 1999, posteriormente modificada pela Lei no. 75 de 2005 que estabeleceu normas urbanísticas e edilícias para empreendimentos habitacionais de interesse social incluídas no programa PAR. A Secretaria faz parte de um Grupo de Trabalho permanente que engloba, além da CEF e da SMH, vários órgãos municipais e estaduais com a finalidade de imprimir agilidade e efetividade nos processos de licenciamento dos empreendimentos habitacionais de interesse social.

A SMU atua, ainda, no controle das construções em assentamentos informais, subordinando-se aos princípios da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica Municipal de 1990 e no Plano Diretor Decenal de 1992, que asseguram aos cidadãos o direito de moradia, o acesso à cidade e aos serviços urbanos.

Com a finalidade de atender a esses princípios, o Plano Diretor Decenal de 1992, aprovado pela Lei Complementar 16/1992, criou um importante instrumento possibilitando a Prefeitura urbanizar e regularizar os assentamentos informais de baixa renda, por meio da limitação e da declaração de AEIS. A partir daí, as áreas passam a ter seu crescimento planejado e o controle realizado. Nessas áreas a SMU exerce a fiscalização das edificações. Em outras áreas ocupadas por assentamentos irregulares de baixa renda, que não foram declaradas AEIS, a SMU, caso acionada por qualquer mecanismo de denúncia ou de constatação dos agentes de fiscalização, atua pontualmente por meio de embargos e multas.

Política Habitacional e legislação urbanística

O Plano Diretor Decenal da Cidade de 1992, cuja elaboração foi coordenada pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, hoje denominada Secretaria Municipal de Urbanismo, em seu Capítulo II, Da Política Habitacional, Seção I, artigo

138 determina que “a política habitacional do município visa assegurar o direito social da moradia e reduzir o déficit habitacional”.

A nova versão do Plano Diretor, encaminhado à discussão na Câmara Municipal em outubro de 2006 (Substitutivo No. 78/2006), segue os mesmos princípios do Plano Diretor em vigor: reforça a necessidade de estimular a construção regular no território urbano, estabelece a necessidade de intensificar a proteção contra a ocupação irregular das reservas ambientais (florestas, corpos hídricos e mananciais), introduz a regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, cria Macrozonas de Ocupação diferenciada na cidade, estabelece as Subzonas de Incentivo à Moradia Popular (SIMP), entre outros. Todos com impactos imediatos na Política Habitacional.

Subsequentemente ao Plano Diretor Decenal da Cidade, inúmeras legislações foram estabelecidas pela municipalidade no sentido de regulamentar itens relevantes para o enfrentamento da questão habitacional. Dentre as mais significativas, destacam-se:

O Decreto nº. 9218 de 1990, renovado anualmente, que permite a **regularização de edificações de pequeno porte** existentes, erguidas à margem da legislação em vigor.

O Decreto nº 17772 de 1999, que cria o **Plano de Incentivo à Produção Habitacional** na cidade do Rio de Janeiro.

O Decreto nº 26579 de 2006, que reduz **as exigências de doação e de construção de escolas em empreendimentos de interesse social** destinados à população de baixa renda, de forma a baixar o custo final das unidades habitacionais.

O Decreto nº 27533 de 2007, que **permite o uso residencial em antigas zonas industriais**, hoje obsoletas ou invadidas, predominantemente localizadas ao longo da Avenida Brasil (AP3)

O Decreto nº 28801 de 2007, que cria o **Macrozoneamento da Cidade para orientar as ações de planejamento urbano e de controle do uso do solo**, estabelecendo as Macrozonas de Ocupação (Controlada, Condicionada, Incentivada e Assistida), no qual as regiões da AP3 (Subúrbios) e AP5 (Zona Oeste) são consideradas prioritárias para empreendimentos sociais envolvendo habitação, transportes, saneamento e infra-estrutura urbana e para iniciativas geradoras de emprego e renda. O Decreto orienta os órgãos municipais no sentido de privilegiar suas ações nessas áreas.

A Lei nº 4698 de 2007, que **estabelece normas relativas à produção de lotes urbanizados de interesse social** destinados à população de baixa renda, incluídos em programas vinculados à política habitacional de todos os níveis de governo

O Decreto nº 29.063 de 2008, que **dispensa a execução das obras de urbanização de logradouros oficialmente reconhecidos** como condição prévia para

a aprovação de projetos de desmembramento, desde que voltados para empreendimentos habitacionais para população de baixa renda.

Estão ainda em andamento na Câmara dos Vereadores alguns Projetos de Lei como a **revisão da legislação de áreas estagnadas**, que prioriza a implantação de empreendimentos residenciais de cunho social tais como as Áreas Militares (ZE7) e as Agrícolas (ZR6), a maioria em Santa Cruz, no extremo oeste do Município.

Com essas iniciativas legislativas, o Município pretende incentivar a ocupação regular de áreas abandonadas, invadidas ou ociosas, que podem se renovar com os novos usos, ao mesmo tempo em que estimula a produção de habitações, sobretudo as destinadas à população de baixa renda, reduzindo as exigências para licenciar projetos destinados a essa camada populacional. São ações que, juntamente com o Plano Diretor Decenal da Cidade, fortalecem os conceitos de planejamento urbano voltado para o controle do desenvolvimento da cidade e para a oferta de habitações populares, meio fundamental para combater invasões e construções irregulares.

As Políticas Públicas são um instrumento de gestão utilizado pelos governos para o enfrentamento de alguma questão estrutural, com foco em determinado assunto, e de longa duração. Elas podem se apresentar sob várias facetas e as mais conhecidas são aquelas que nascem nomeadas, com objetivos claros, metas definidas e instrumentos de controle, monitoramento e avaliação e são amplamente apregoadas nos órgãos de comunicação. Mas estas não são as únicas formas de abordagem dos problemas e muitas delas têm a duração efêmera de um período de governo, sendo descontinuadas no tempo sempre que um novo gestor é empossado. E nem sempre elas são as mais bem sucedidas.

Há obviamente diferentes formas de se praticar Políticas Públicas. A da Prefeitura do Rio tem sido estas. E elas têm se revelado eficientes, ao longo das últimas décadas, ao estabelecerem alvos definidos, objetivos claros e aprimorar instrumentos de gestão urbana, alocando recursos e consolidando, na prática, uma permanente atuação sobre certos aspectos da estrutura urbana. Criou-se, assim, uma espécie de “cultura” institucional de enfrentamento dos problemas, garantindo sua permanência no tempo.

Foi sobre tal prática que recaíram as reflexões deste texto, pois é evidente para quem estuda o urbanismo carioca que o patrimônio cultural, a proteção ambiental e a questão habitacional, são bons exemplos, ao lado de programas mais pontuais, como o de contenção de encostas, de ações do poder local focadas sobre graves e históricos problemas da metrópole. Tais políticas, após décadas de sua formulação, são hoje parte inegável da vida e do planejamento da cidade e se constituem em práticas urbanas reconhecidas, contínuas no tempo e consolidadas no espaço como verdadeiras Políticas Públicas e como tais entendidas e incorporadas pela população, servindo inclusive como exemplos para inúmeras outras cidades brasileiras.