

# Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível  
**RIO DE JANEIRO**



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



# Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível

**RIO DE JANEIRO**



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrôpoles, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR: João Baptista Pinto

ORGANIZAÇÃO: Marcelo Gomes Ribeiro, Humberto Meza, Juciano Martins Rodrigues,  
Samuel Thomas Jaenisch e Renata da Silva Melo

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Luiz Guimarães

REVISÃO: Renata Melo

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

---

R452

Rio de Janeiro [livro eletrônico] / Observatório das Metrôpoles ; [organização de Marcelo Gomes Ribeiro...[et al]]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2024.  
10MB; PDF. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrôpoles nas Eleições ; 15)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-004-3

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Rio de Janeiro (RJ) I. Observatório das Metrôpoles II. Ribeiro, Marcelo Gomes

24-4001

CDD 307.76

CDU 316.334.56

---

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

**Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ**

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

observatoriodasmetropoles.net.br

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

*www.letracapital.com.br*

## **FICHA TÉCNICA**

### **Comitê Gestor**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

### **Organização:**

Marcelo Gomes Ribeiro

Humberto Meza

Juciano Martins Rodrigues

Samuel Thomas Jaenisch

Renata da Silva Melo

### **Apoio técnico:**

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Renata da Silva Melo

Monique Cosenza

---

**10** **PREFÁCIO**  
**POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?**  
*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

---

**14** **APRESENTAÇÃO**  
*Os organizadores*

---

**22** **REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO:**  
um panorama  
*Paula Guedes Martins Ferreira*  
*Vinicius dos Reis Soares*

---

**27** **EIXO SEGREGAÇÃO**  
**A METRÓPOLE DO APARTHEID CORDIAL:** segregação residencial  
e reprodução das desigualdades no Rio de Janeiro.....28  
*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*  
*Marcelo Gomes Ribeiro*

---

**33** **EIXO GOVERNANÇA METROPOLITANA**  
**DESAFIOS SOCIOPOLÍTICOS PARA UMA AGENDA**  
**EFETIVAMENTE METROPOLITANA NO RIO DE JANEIRO** .....34  
*Filipe Souza Corrêa*  
*João Paulo de Jesus Pacheco*  
*Breno Serodio de Castro Rossi*

**PLANEJAMENTO SÓ NO PAPEL:** o que falta para os planos  
metropolitanos serem colocados em prática no Rio de Janeiro?.....40  
*Filipe Souza Corrêa*  
*João Paulo de Jesus Pacheco*  
*Breno Serodio de Castro Rossi*  
*Juciano Martins Rodrigues*

---

## 45 EIXO PARTICIPAÇÃO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO RIO DE JANEIRO:** propostas para uma gestão participativa e transparente .....46

*Humberto Meza*

*Taísa Sanches*

*Erick Omena*

*Filipe Souza Corrêa*

*Renan Suzano*

---

## 57 EIXO ILEGALISMOS

**MORAR E TRABALHAR NO RIO DE JANEIRO:** entre informalidades e ilegalismos .....58

*Lenin dos Santos Pires*

*Taísa Sanches*

*Lucas Bernardo Dias*

**MILITARIZAÇÃO NO RIO DE JANEIRO:** entre a ineficiência e os jogos de poder político.....64

*Utanaan Reis Barbosa Filho*

*Bruno Frazão*

*Leandro Marinho*

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:** o que está por trás dos discursos e políticas de titulação em massa? .....72

*Tarcyla Fidalgo*

*Felipe Litsek*

**CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA NA PRODUÇÃO DOS TERRITÓRIOS POPULARES NO RIO DE JANEIRO** .....76

*Adauto Lucio Cardoso*

*Daniel Hirata*

*Orlando Alves dos Santos Junior*

---

## 83 EIXO MORADIA

### **RETOMADA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:**

o que o poder público municipal pode fazer para melhorar  
seus impactos urbanos e sociais? .....84

*Adauto Lucio Cardoso*

*Luciana Alencar Ximenes*

*Ivan Zanatta Kawahara*

*Samuel Thomas Jaenisch*

*Thais Velasco*

### **URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO:**

uma agenda prioritária .....90

*Adauto Lucio Cardoso*

*Luciana Alencar Ximenes*

*Ivan Zanatta Kawahara*

*Samuel Thomas Jaenisch*

*Thais Velasco*

**PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO: lógica do mercado ou  
direito à moradia? .....98**

*Adauto Lucio Cardoso*

*Luciana Alencar Ximenes*

*Ivan Zanatta Kawahara*

*Samuel Thomas Jaenisch*

*Thais Velasco*

*Lucas Faulhaber*

### **ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA: uma alternativa para a**

questão da moradia no Rio de Janeiro .....106

*Adauto Lucio Cardoso*

*Luciana Alencar Ximenes*

*Ivan Zanatta Kawahara*

*Samuel Thomas Jaenisch*

*Thais Velasco*

---

## 113 EIXO MOBILIDADE

**INCENTIVAR VEÍCULOS LEVES DE DUAS E TRÊS RODAS PARA COMBATER OS EFEITOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS ..... 114**

*Juciano Martins Rodrigues*

*Lorena Freitas*

*Filipe Marino*

*Letícia Quintanilha*

**TARIFA ZERO PARA COMBATER A EXCLUSÃO E A DESIGUALDADE SOCIAL NO RIO DE JANEIRO ..... 122**

*Juciano Martins Rodrigues*

*Vitor Mihessen*

---

## 131 EIXO TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

**ENTRE A PREVENÇÃO E A REPARAÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS: por uma gestão metropolitana das bacias hidrográficas ..... 132**

*Thêmis Amorim Aragão*

---

## 139 SOBRE OS AUTORES

---

# PREFÁCIO

## POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

*Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles*

*Pesquisador 1A do CNPq*

*Pesquisador Emérito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF*

*Professor Titular IPPUR/UFRJ*

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrôpoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

---

# APRESENTAÇÃO

Os organizadores

**O** Núcleo Rio de Janeiro do INCT Observatório das Metrôpoles tem atuado no sentido de problematizar temas relevantes para a vida da população, propondo alternativas para solucioná-los na perspectiva da garantia do Direito à Cidade, em um dos principais aglomerados urbanos do país: a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Seguindo nessa direção e em adesão à estratégia nacional de 2024 da rede de pesquisa Observatório das Metrôpoles, buscamos incidir no debate político-eleitoral a partir da publicação de uma série de artigos de opinião. Este Caderno de Propostas é um desdobramento desse trabalho, reunindo um conjunto de reflexões que consideramos fundamentais para a realidade metropolitana do Rio de Janeiro.

A RMRJ completou 50 anos de existência em 2024. Criada no bojo do processo de intensa urbanização brasileira, sua institucionalização buscava assegurar a realização de políticas públicas para serviços comuns nos municípios que a integravam, tais como saneamento básico, uso do solo metropolitano, transporte e sistema viário, recursos hídricos e controle da poluição ambiental. Essa iniciativa, ainda que realizada por um Governo Federal de atuação autoritária e centralizadora, sinalizou, por um lado, que a solução para os serviços comuns dos municípios que faziam parte de uma realidade metropolitana precisaria ser buscada de forma conjunta e, por outro, que o aglomerado urbano constituído pela RMRJ já manifestava graves problemas de caráter metropolitano, expressos também pelas desigualdades sociais e habitacionais e, por conseguinte, pelo padrão de segregação urbana que aí se constituiu.

Desde aquela institucionalização, pouco se fez para cumprir a determinação legal de realização de serviços comuns de forma conjunta pelos municípios integrantes da RMRJ e pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, que também tinha responsabilidade na integração de políticas públicas de caráter metropolitano. Passados 50 anos da criação da RMRJ, muitos problemas se acumularam e novos desafios emergiram, inclusive agravando velhos problemas, como, por exemplo, os temas da mobilidade urbana, da moradia e do saneamento, que são diretamente afetados pelas mudanças climáticas e ambientais, além das desigualdades sociais, impactadas pelas novas tecnologias da informação e comunicação.

Tendo em vista que a responsabilidade pela elaboração e execução das políticas urbanas ficou a cargo dos municípios desde a Constituição Federal de 1988, as eleições municipais de 2024 são uma oportunidade para um debate público sobre as políticas de caráter metropolitano. Apesar de os candidatos a prefeitos e a vereadores, na busca por votos, direcionarem seus discursos e propostas para seus municípios e para os problemas locais identificados, as soluções para muitas das questões urbanas vivenciadas em cada município não serão alcançadas de modo isolado. É necessário construir

um processo de integração entre os diferentes entes municipais a fim de enfrentar de maneira efetiva e inteligente os problemas urbanos existentes.

Por esse motivo, o Núcleo Rio de Janeiro do INCT Observatório das Metrôpoles tem mobilizado seus pesquisadores para a discussão de temas referentes às políticas urbanas metropolitanas, refletindo sobre a realidade da RMRJ a partir de diversas pesquisas. Essa discussão tem sido compartilhada e aprofundada com vários atores da sociedade civil, dos movimentos sociais, dos poderes executivo e legislativo, além de pesquisadores acadêmicos de outras instituições do Rio de Janeiro, que integraram os seminários “RMRJ em debate”.

Os seminários “RMRJ em debate” foram realizados mensalmente, entre março e agosto de 2024, a partir de cada um dos temas definidos nacionalmente na estratégia de incidência pública no debate político-eleitoral deste ano: governança metropolitana, participação social, novos ilegalismos, habitação e política de moradia, mobilidade urbana, saneamento e transição ecológica. Além desses temas de discussão mensal, o Núcleo Rio de Janeiro, em parceria com o Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), realizou um seminário sobre os 50 anos de criação da RMRJ, que discutiu, em três painéis, o passado, o presente e o futuro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Os temas do “RMRJ em debate” também foram aqueles sobre os quais os pesquisadores do INCT Observatório das Metrôpoles elaboraram artigos de opinião que foram publicados de janeiro a agosto de 2024 pelo Brasil de Fato. Foi, portanto, a partir desses artigos, reunidos em versões modificadas, que constituímos este Caderno de Propostas. Com isso, o objetivo foi sistematizar as contribuições elaboradas pelos diversos pesquisadores do Núcleo Rio de Janeiro e difundi-las entre os agentes sociais que atuam para a melhoria das condições da vida urbana desta metrópole, tendo em vista que todas as reflexões realizadas e as propostas apresentadas têm em comum a perspectiva do Direito à Cidade e a crença de que *um outro futuro é possível*.

\* \* \*

A partir da nossa compreensão sobre a vida na cidade, considerando as dinâmicas da RMRJ, entendemos como fundamental uma leitura sobre os diversos eixos inerentes à gestão urbana. No caso deste Caderno, sete dimensões são analisadas para elaborarmos propostas em direção a uma gestão mais democrática para a construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis: Segregação, Governança, Participação, Ilegalismos, Moradia, Mobilidade e Transição Ecológica. Antes dos capítulos de cada um desses eixos, destacamos alguns dados recentes sobre características da população

e dos domicílios na seção de abertura intitulada “Região Metropolitana do Rio de Janeiro: um panorama”.

No primeiro eixo de análise, a dinâmica da segregação na RMRJ é compreendida a partir do fenômeno que os autores chamam de “apartheid cordial”. Evocando a chave analítica do clássico sociológico de Sérgio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*), os pesquisadores observam que a RMRJ se constitui no percurso de uma separação material (de territórios físicos existentes) e simbólica (de atributos sociais direcionados a tais territórios como “periferia-centro”, “favela-não favela”). Essa separação tem impacto nas oportunidades de acesso aos recursos da vida social (informação, escolaridade, chances de emprego etc.) e em processos de coesão ou fragmentação social. Em outras palavras, esse padrão de segregação não apenas é consequência da formação histórica da RMRJ, mas também continuamente reproduzido, gerando um círculo desigual que deve ser questionado no atual debate eleitoral nas cidades.

Um debate sobre os desafios para o desenvolvimento econômico que atenda às necessidades mais sensíveis dos moradores da RMRJ não pode dispensar a análise da institucionalidade responsável por implementar as respectivas políticas sociais na região. Assim, dois textos sobre o eixo Governança Metropolitana se debruçam sobre os avanços e obstáculos da metropolização do Rio de Janeiro a partir da criação de uma estrutura metropolitana, produto da Lei Complementar Estadual nº 184, que determina a composição tripartite da governança metropolitana. Após cinco anos dessa experiência institucional, a configuração de uma agenda efetivamente metropolitana, integrada de acordo com as demandas da população fluminense, não é o único desafio. Outras questões sensíveis, como o financiamento dessa agenda, a disposição dos prefeitos para superação de práticas competitivas e incorporação da participação da sociedade civil nos processos decisórios metropolitanos, atrapalham a consolidação da referida agenda.

Os desafios para a participação social são, em certa medida, reflexo dos obstáculos para uma efetiva governança democrática. Partindo da escala local, especificamente do caso do município do Rio de Janeiro, os autores do eixo Participação discutem sobre experiências participativas ao redor da aprovação e implementação de instrumentos e projetos da gestão urbana, concretamente a revisão do Plano Diretor e o Projeto Reviver Centro. A partir dessa chave, vemos que há uma clara incapacidade da institucionalidade pública para incorporação de visões e demandas dos diversos coletivos, associações e organizações da sociedade civil em instrumentos de gestão.

Esses obstáculos para inserção das demandas dos atores sociais na gestão das políticas locais não inviabilizam, contudo, a riqueza associativa e de formulações presentes nos espaços comunitários da cidade. É com o reconhecimento desse potencial

que os autores do texto se munem para propor um redirecionamento dos caminhos para a participação, sob o argumento de que o município possui frutíferos experimentos de participação política, desde os espaços comunitários até práticas concretas de governos municipais anteriores, que merecem ser considerados no atual momento de possível renovação da gestão municipal, a partir das eleições municipais de outubro de 2024. Tal formulação exige um exercício retrospectivo e coloca em perspectiva os desafios para incorporação de experiências democráticas no atual contexto. De todo modo, o momento presente de retomada democrática no Brasil coloca também oportunidades para a consolidação da participação, ao abrir canais institucionais desde a escala federal.

Os quatro textos do eixo llegalismos partem de um dos grandes desafios que vem sendo enfrentado pela RMRJ nas últimas décadas: o avanço do controle territorial por grupos armados e seus impactos, sobretudo, sobre os espaços populares de moradia e trabalho. A discussão aborda esse tema de maneira ampla, buscando trazer outros elementos para o debate, de forma a promover uma discussão crítica sobre as relações entre violência e produção do espaço urbano, sem cair em maniqueísmos simplistas ou discursos punitivistas rasos que buscam apenas criminalizar a população pobre. As fronteiras e porosidades entre legal/ilegal e formal/informal são destacadas na discussão enquanto elementos constitutivos da vida urbana na metrópole carioca, reforçando a complexidade da discussão.

São retomados elementos históricos que contextualizam a formação desse quadro nas últimas décadas. Nesse sentido, os textos tratam de temas diversos. São abordadas as relações entre o avanço da militarização urbana e o aprofundamento dos modelos neoliberais de governança, a captura do aparato estatal pelos grupos armados a partir de sua crescente inserção no executivo e legislativo dos municípios da RMRJ, o impacto de seus modelos de negócio sobre a oferta de serviços nos espaços populares de moradia e as condições de trabalho no comércio ambulante, ou mesmo a apropriação de instrumentos de regularização fundiária para viabilizar a ocupação de terra.

Os textos reforçam a importância de manter esse tema no debate público, propondo uma agenda de segurança pública que esteja centrada na democracia, com amplo controle social e tendo o Direito à Cidade como referência. Algo fundamental em uma metrópole em que a violência policial causa efeitos devastadores, principalmente sobre a população mais vulnerável, ameaçando e restringindo direitos fundamentais.

O Caderno de Propostas segue com os quatro textos do eixo Habitação, que buscam contribuir para o debate sobre os rumos da política habitacional na cidade do Rio de Janeiro, entendido como um tema central para pensarmos os desafios que estão colocados para a efetivação do Direito à Cidade. Em suas proposições, são considera-

das a complexidade e a diversidade das demandas existentes por moradia. As discussões apresentadas partem das pesquisas que estão sendo desenvolvidas no âmbito do Grupo Habitação e Cidade, do Observatório das Metrôpoles, estando estruturadas a partir de quatro temas: provisão habitacional, urbanização de favelas, assistência técnica e o papel dos instrumentos de política urbana.

Os textos desse eixo trazem um balanço crítico das ações implementadas pelo poder público na cidade nas últimas décadas, no campo da política habitacional, destacando os limites do que vem sendo feito frente ao grande passivo acumulado, para pensar em soluções que possam promover avanços efetivos na universalização do acesso à moradia. É retomado ainda o processo conturbado de revisão do plano diretor da cidade, ressaltando os retrocessos e arbitrariedades aprovados no texto final, inclusive comprometendo o uso de instrumentos que poderiam estar contribuindo para melhoria das condições de moradia.

A discussão desses temas é atravessada pela importância de tratar a questão habitacional como uma política pública estruturada a longo prazo, articulada com as demais políticas setoriais, com garantias orçamentárias concretas, pensando a cidade do Rio de Janeiro na sua complexidade. É destacada também a importância de valorizar a gestão pública, garantindo a capacidade técnica dos órgãos responsáveis por conduzir a política habitacional, fortalecida por processos de participação popular e controle social.

O eixo Mobilidade Urbana traz dois textos. O primeiro destaca as oportunidades e o potencial do incentivo aos veículos leves de duas e três rodas na cidade do Rio de Janeiro para enfrentamento dos desafios relacionados às mudanças climáticas. Para ressaltar esse potencial, o texto chama a atenção para o fato de que se todas as entregas e deslocamentos de última milha no Centro da cidade e bairros adjacentes fossem feitos em carros ou motos, não só essa área, mas toda a cidade entraria em colapso. Os autores afirmam ser necessário avançar em ações de diferentes naturezas, destacando: a provisão de infraestrutura, o aperfeiçoamento dos instrumentos regulatórios e as políticas focadas no incentivo.

O segundo texto do eixo Mobilidade defende que, no quadro extremo de desigualdade e exclusão da metrópole do Rio de Janeiro, a implementação de um programa de tarifa zero nos transportes é um meio viável e fundamental para promover a inclusão social, contribuindo para remoção de barreiras sociais, geográficas e, principalmente, econômicas que separam as pessoas das oportunidades urbanas, como emprego, educação, saúde e lazer. A proposta centra-se na ideia de financiamento indireto do transporte público, como já acontece na saúde, educação e segurança, garantindo transporte grátis e de qualidade para as pessoas.

O texto do eixo de Transição Ecológica, que analisa a necessidade de preparação das cidades para adaptação à ocorrência dos eventos climáticos extremos, diagnostica as contradições existentes entre a agenda imobiliária do “desenvolvimento” urbano e as experiências comunitárias necessárias para aproveitamento de soluções que priorizem a preservação da natureza. O diagnóstico sobre uma experiência no Bairro de São Bento, em Duque de Caxias, mostra essa tensão e a autora reflete sobre a potencialidade das práticas comunitárias para superação dos desafios de inserir o debate da adaptação climática na gestão urbana. Os eventos climáticos extremos não são mais parte de uma previsão futura, mas um fenômeno recorrente do cenário urbano brasileiro. Apenas essa constatação seria suficiente para que iniciativas sobre adaptabilidade e de soluções baseadas na preservação da natureza no cenário urbano sejam, também, parte integral das políticas setoriais da gestão urbana. Como o conjunto de artigos neste Caderno mostra, não é mais possível pensar em mobilidade, habitação, gestão institucional e metropolização sem incorporar o enfrentamento a eventuais desastres, produtos de ocorrências climáticas.



---

# REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO:

um panorama

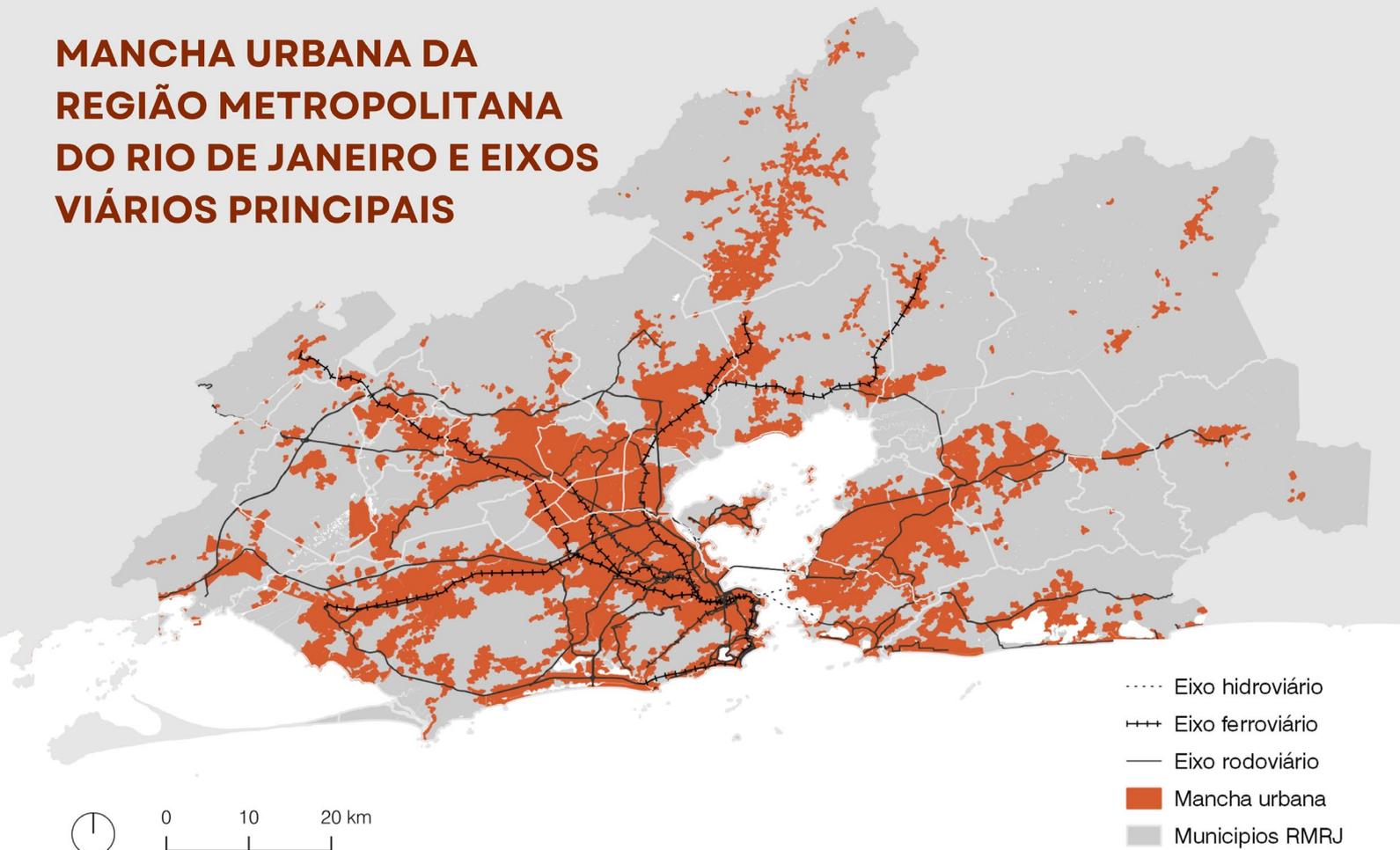
*Paula Guedes Martins Ferreira*

*Vinicius dos Reis Soares*

# REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO (RMRJ)

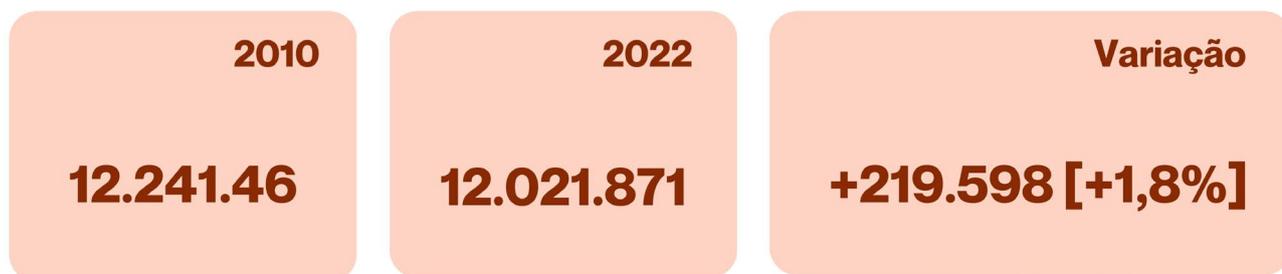


# MANCHA URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO E EIXOS VIÁRIOS PRINCIPAIS

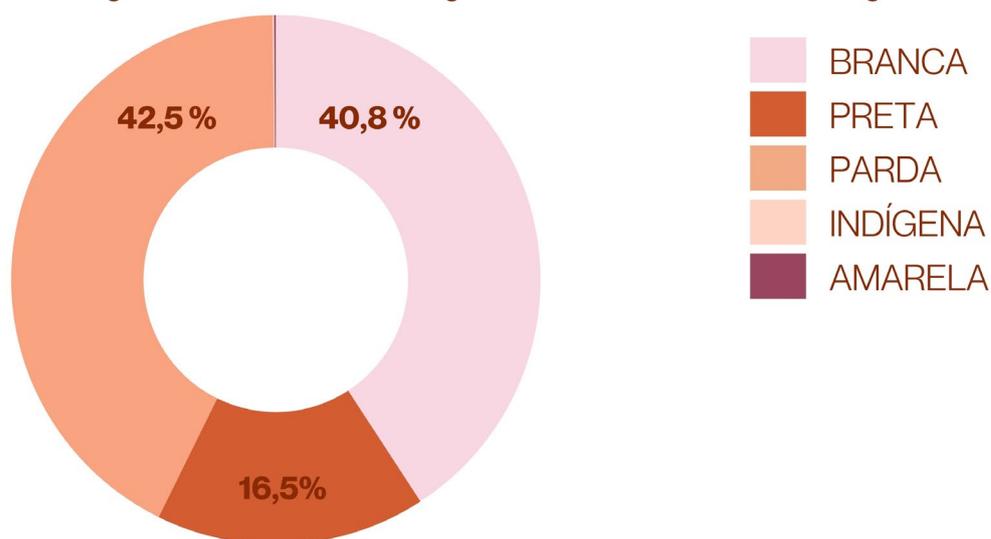


# POPULAÇÃO DA RMRJ

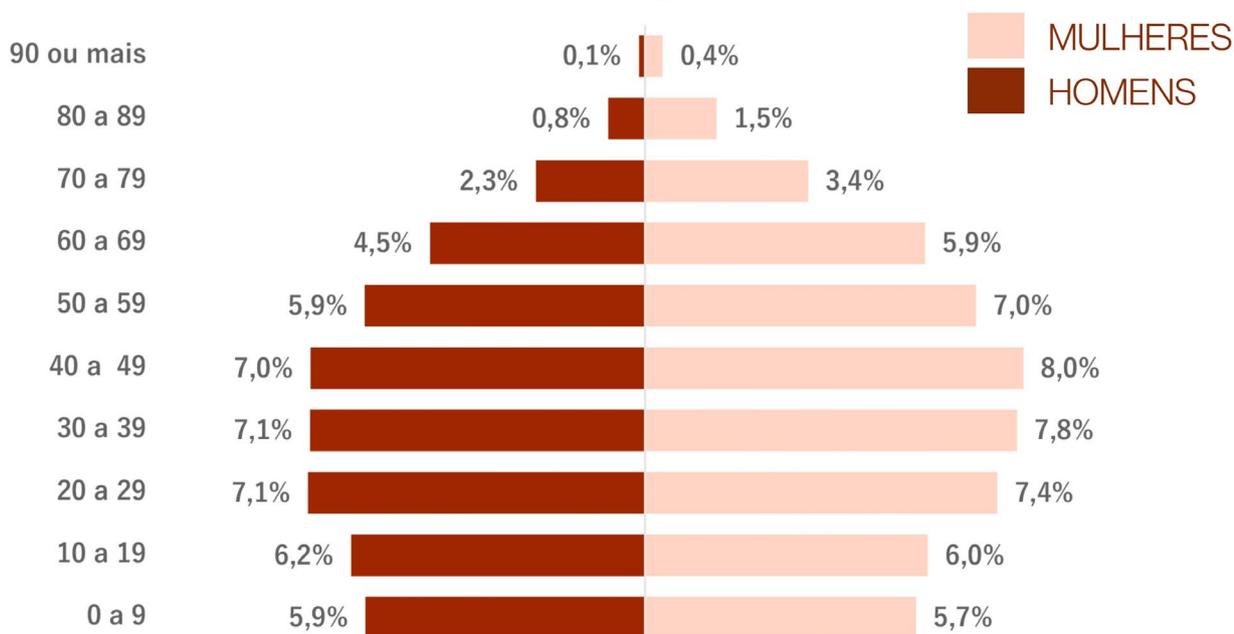
## POPULAÇÃO RESIDENTE



## COMPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO POR COR OU RAÇA - 2022



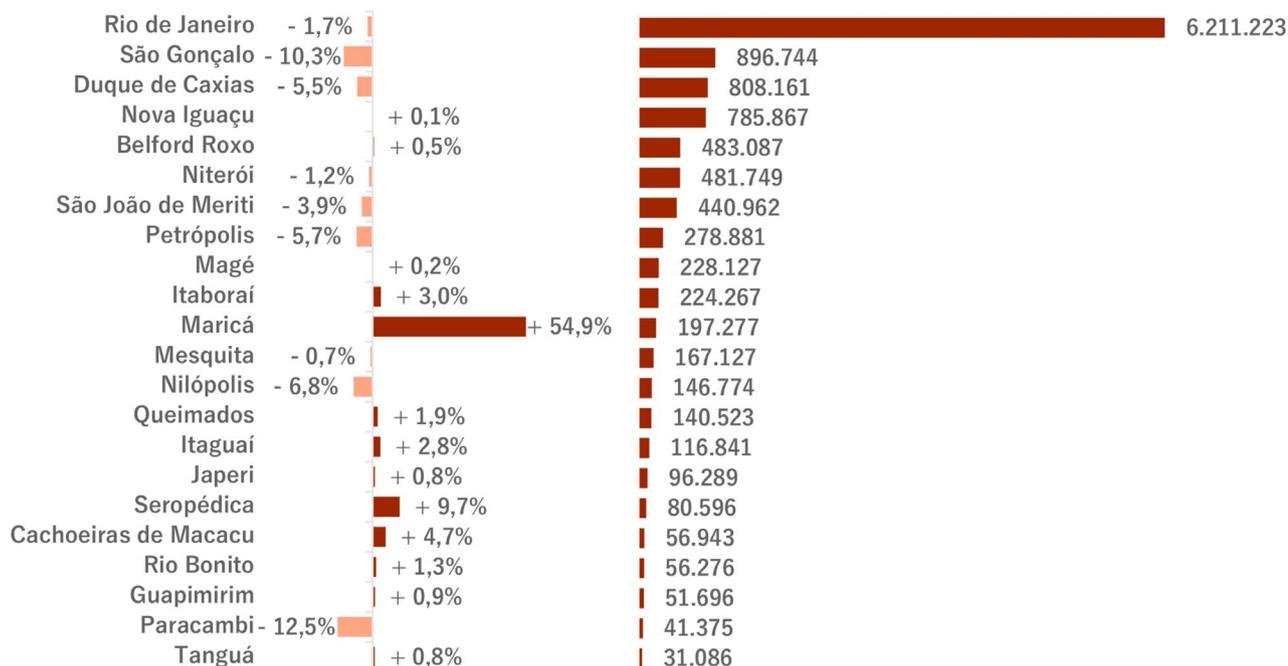
## ESTRUTURA ETÁRIA DA POPULAÇÃO - 2022



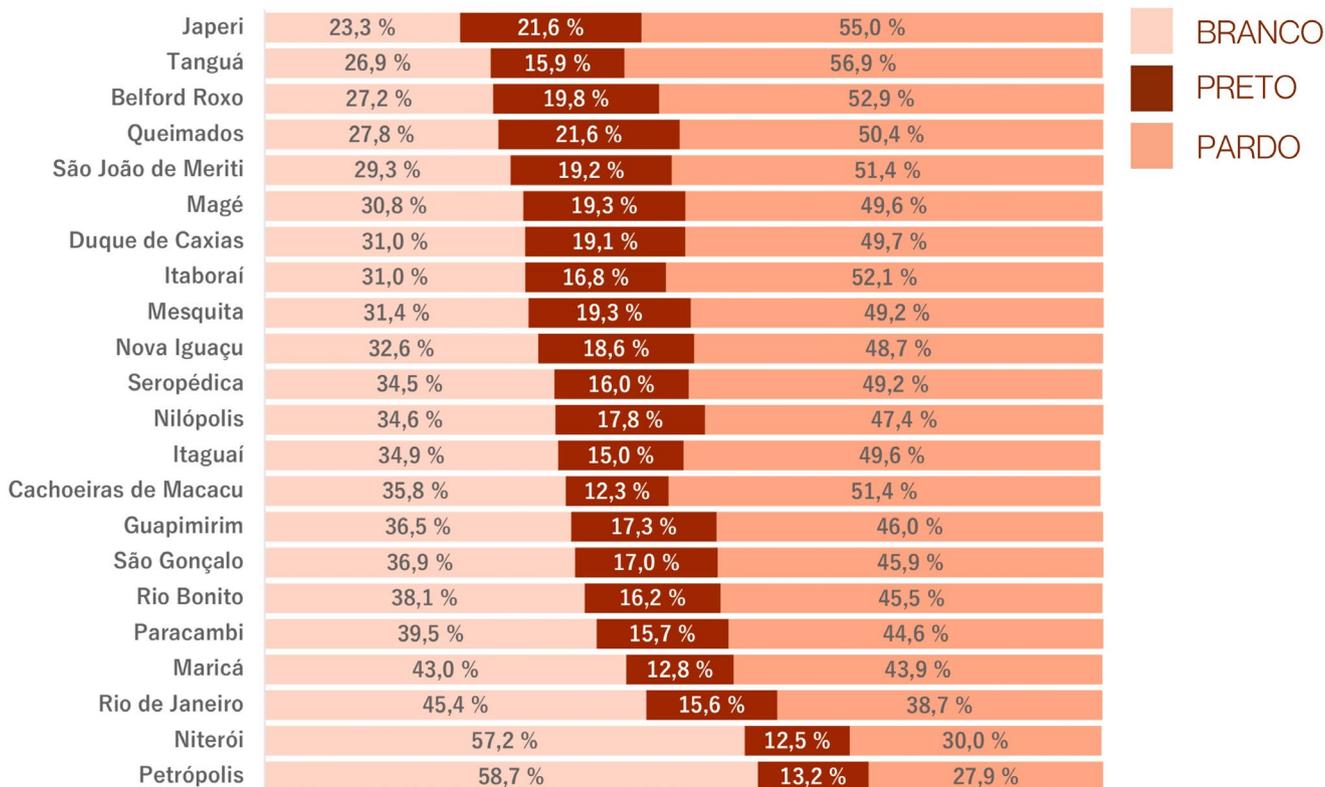
FONTE: Censo demográfico do IBGE 2010 e 2022.

# POPULAÇÃO POR MUNICÍPIO DA RMRJ

## POPULAÇÃO RESIDENTE – VARIAÇÃO 2010-2022 E TOTAL 2022



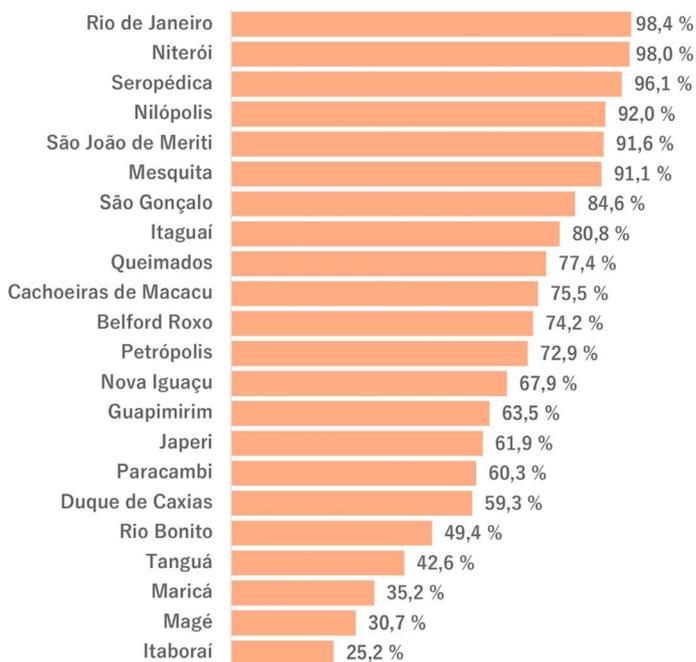
## COMPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO POR COR OU RAÇA - 2022



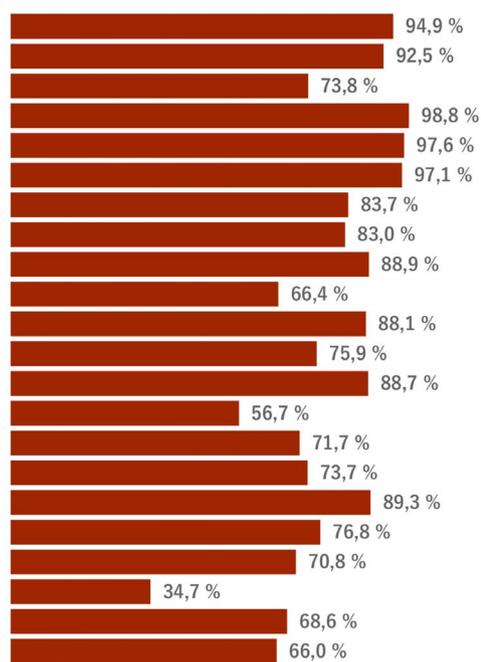
FONTE: Censo demográfico do IBGE 2010 e 2022.

# CARACTERÍSTICAS DOS DOMICÍLIOS DA RMRJ

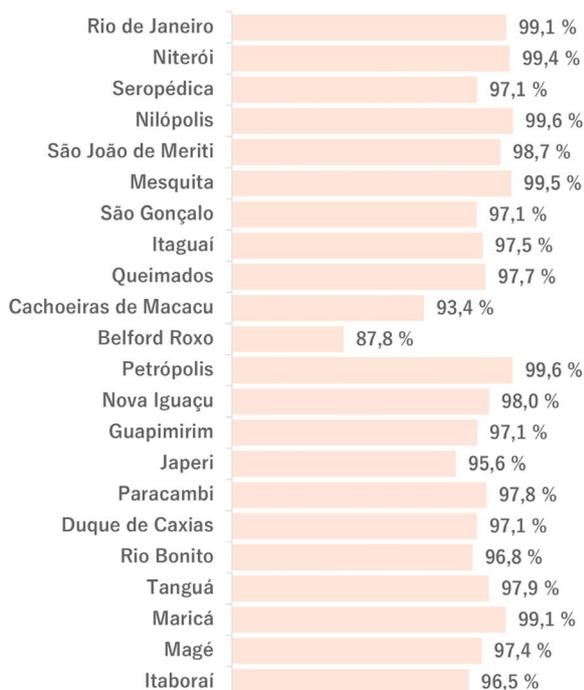
## ABASTECIMENTO DE ÁGUA



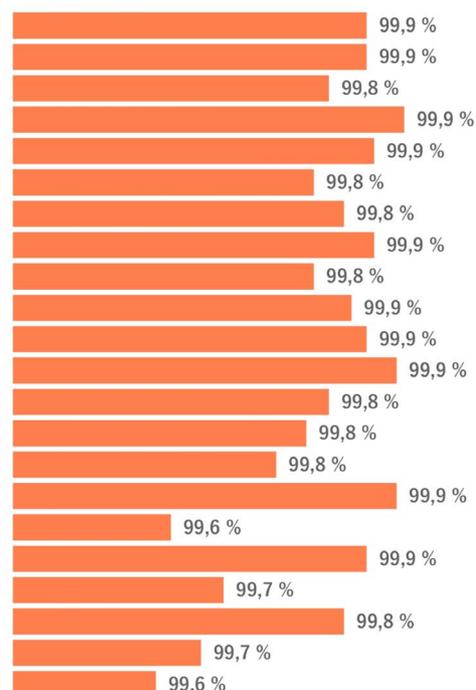
## COLETA DE ESGOTO



## COLETA DE LIXO



## BANHEIRO EXCLUSIVO



**EIXO  
SEGREGAÇÃO**

---

# **A METRÓPOLE DO APARTHEID CORDIAL:**

segregação residencial e reprodução  
das desigualdades no Rio de Janeiro

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

*Marcelo Gomes Ribeiro*

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro pode ser considerada a metrópole do apartheid cordial. Apartheid pelas profundas e duradoras separações hierárquicas entre as classes sociais no território e pelas suas consequências no destino social dos indivíduos, na medida em que distribui desigualmente as condições de acesso à renda, ao bem-estar e às oportunidades. Mas também pelos distintos padrões de relação das instituições sociais com os territórios populares e com os enclaves fortificados das elites. É cordial por tal separação se estabelecer por um duplo regime de segregação residencial – físico e social –, que se apoia em um sutil jogo de sociabilidade, camuflando o apartheid, fato que nos lembra o famoso livro de Sérgio Buarque de Holanda (1996).

Esse regime foi historicamente caracterizado pelo duplo padrão territorial de separação social: centro-periferia e favela-não favela. O primeiro diz respeito à correspondência entre distância física e distância social, tendo em vista que, em geral, as pessoas que ocupam as posições mais inferiores da estrutura social tendem a residir nas áreas periféricas da metrópole e vice-versa. O segundo padrão – favela-não favela – é caracterizado pela proximidade física e distância social, pois parte da localização das favelas se concentra no município-capital e em suas áreas mais nobres. Apesar disso, as interações sociais entre os diferentes grupos sociais – quando há – são marcadas por relações de dominação e subordinação. Uma imagem-ícone que retrata esse fato é a da moradora de favela empregada doméstica nas residências da Zona Sul carioca.

Essa característica histórica do apartheid carioca continua se perpetuando

até os tempos atuais. Os dados mais recentes que nos permitem realizar uma análise intraurbana das condições sociais no espaço da metrópole são os provenientes do censo demográfico do IBGE de 2010. Passados mais de 13 anos de sua realização, não parece ter ocorrido nenhuma transformação na metrópole do Rio de Janeiro que possa ter modificado essa realidade radicalmente.

A renda é uma das dimensões sociais importantes para a análise das diferenças de condições sociais na metrópole. Em valores monetários atualizados<sup>1</sup>, nas áreas do tipo superior<sup>2</sup> – onde se concentram relativamente os grupos sociais que ocupam o topo da estrutura social –, a mediana do rendimento domiciliar per capita era de R\$ 7.578,41. Nas áreas do tipo popular – onde se concentram relativamente os grupos sociais que ocupam a base da estrutura social, que em geral estão na periferia metropolitana –, a mediana do rendimento domiciliar per capita era de R\$ 757,84. Em algumas das favelas possíveis de serem identificadas na base do censo demográfico – Rocinha, Alemão, Jacarezinho e Maré –, esse mesmo rendimento era de R\$ 755,84. Portanto, a mediana do rendimento domiciliar per capita era 10 vezes maior nas áreas do tipo superior (áreas nobres da metrópole) do que nas áreas periféricas e nas favelas.

Em relação à escolaridade, quando se considera as pessoas que não tinham completado o ensino médio, observamos que no ano do levantamento censitário havia 15,9% de pessoas de 25 anos ou mais de idade nessa condição nas

1 Atualizado pelo IPCA/IBGE, para novembro de 2023, a partir da Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil.

2 Referente à tipologia socioespacial elaborada pelo Observatório das Metrôpoles para análise da organização social do território metropolitano.



Foto: Samuel Thomas Jaenisch. Praia de Copacabana - Rio de Janeiro/RJ

áreas do tipo superior da metrópole. Nas áreas populares, essa proporção correspondia a 70,7%. Quando consideramos aquelas áreas das favelas mencionadas acima, a proporção de pessoas sem o ensino médio completo chegou a 76%. Ou seja, tanto na periferia quanto nas favelas a proporção de pessoas sem o ensino médio completo, mas em idade de ter completado o seu processo de escolarização, ultrapassou dois terços da população, número muito mais elevado do que o verificado nas áreas mais nobres da metrópole.

Importante ressaltar que a dimensão racial é mais uma expressão da segregação residencial metropolitana. Nas áreas do tipo superior da metrópole do Rio de Janeiro, residiam apenas 13,1% de pessoas negras (pretas + pardas), ou seja, essas áreas eram caracterizadas pela concentração de pessoas brancas. Nas áreas do tipo popular e naquelas de favela, a proporção de negros correspondia

a 62%. Havia, portanto, nitidamente uma segmentação racial na metrópole do Rio de Janeiro.

Os padrões de segregação residencial não apenas têm se perpetuado como também têm contribuído para a reprodução das desigualdades de oportunidades. Em trabalho anterior (2021), quando analisamos o efeito do local de residência das pessoas de classe popular sobre o nível de rendimento obtido no mercado de trabalho, constatamos que o território se constitui como variável ativa na reprodução das desigualdades sociais, independente dos atributos dos indivíduos. Quanto maior a proporção de pessoas que realizavam deslocamento casa-trabalho acima de 1 hora, menor era o nível de rendimento do trabalho. E quanto maior a concentração de pessoas pretas nas áreas de moradia, ou quanto menor era a concentração de pessoas com ensino superior, menor era o nível de renda.

Esses resultados apontam para a existência de barreiras materiais e simbólicas no espaço metropolitano que, por um lado, favorecem as pessoas residentes em áreas de melhor localização e, por outro, constroem aquelas que residem em áreas da periferia metropolitana ou de favelas. As barreiras materiais dizem respeito às condições de mobilidade e acessibilidade existentes na metrópole, tendo em vista a sua infraestrutura, a qualidade dos transportes públicos e, também, o custo do seu deslocamento. As barreiras simbólicas decorrem da ausência de laços sociais que poderiam favorecer a obtenção de recursos – como a informação, por exemplo – e o acesso a melhores oportunidades no mercado de trabalho. Essas barreiras simbólicas também se manifestam a partir de mecanismos de discriminação territorial baseados em questões raciais.

Outros estudos realizados pelo Observatório das Metrôpoles (2010) mostraram que crianças moradoras de favelas que cursavam a 4ª série no ensino público tinham 24% de risco de atraso escolar se comparadas com aquelas com características individuais e familiares semelhantes, mas habitando em outros espaços da cidade.

O que vimos é que as periferias metropolitanas e as áreas de favelas, além de concentrarem as pessoas que apresentam, em média, as condições sociais mais precárias na metrópole do Rio de Janeiro e a maior concentração de pessoas negras, são as áreas que também se caracterizam por maior desvantagem social. Essas desvantagens se referem às menores chances de acesso às melhores oportunidades sociais, como aos empregos de melhor remuneração no mercado de trabalho, ou aos maiores riscos de atraso escolar de crianças.



Foto: Monique Cosenza. Zona Portuária | Centro - Rio de Janeiro/RJ

Isso significa que a perpetuação dos padrões de segregação residencial na metrópole do Rio de Janeiro contribui para a reprodução das desigualdades sociais. Essa reprodução se dá a partir da perpetuação desse padrão de segregação residencial. Um círculo vicioso que dificilmente se romperá espontaneamente.

A dificuldade de rompimento espontâneo desse padrão de segregação residencial, cujo caráter denominamos de apartheid cordial, também decorre por ele se expressar na dualidade da capacidade política dos territórios separados. Nos enclaves fortificados ou nas áreas nobres da metrópole, a concentração territorial

coesiona social e politicamente aqueles já poderosos, enquanto que nos territórios populares – periferias e favelas – a concentração fragmenta os já fragilizados, tornando muito desigual a disputa do acesso à renda, ao bem-estar e às oportunidades que a metrópole distribui por meio do mercado ou das políticas públicas.

Nas eleições de 2024, temos o desafio de reivindicar uma política urbana desenhada para promover a justiça social, que enfrente o apartheid cordial e os seus mecanismos de reprodução das desigualdades, garantindo que todas as pessoas tenham acesso igual a oportunidades, serviços e recursos necessários para uma vida digna.

### Referências

- Holanda, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Microdados do Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- Ribeiro, L. C. Q., Koslinski, M., Alves, F. e Lasmar, C. (Organizadores). *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2010.
- Ribeiro, M. G. e Ribeiro, L. C. de Q. Segregação socioespacial e desigualdades de renda da classe popular na metrópole do Rio de Janeiro. *EURE*, v. 47, n. 142, p. 27-48, set. 2021.

**EIXO**  
**GOVERNANÇA**  
**METROPOLITANA**

---

**DESAFIOS SOCIOPOLÍTICOS  
PARA UMA AGENDA  
EFETIVAMENTE  
METROPOLITANA NO  
RIO DE JANEIRO**

*Filipe Souza Corrêa*

*João Paulo de Jesus Pacheco*

*Breno Serodio de Castro Rossi*

**P**assados nove anos desde a promulgação do Estatuto da Metr pole (Lei n  13.089 de 12 de janeiro de 2015) e cinco anos desde a aprova o da Lei Complementar n  184 de 27 de dezembro de 2018, que institui a estrutura institucional da Governança Metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, já   possível avaliarmos como tem funcionado a dinâmica deliberativa dessas legisla es e quais têm sido os temas mobilizadores da sua agenda de discussões. Destacam-se as limita es da estrutura organizacional desse arranjo de governança, principalmente a ausência de uma mobiliza o sociopolítica que, de fato, alimente democraticamente o processo decisório, diminuindo o risco de captura desse espaço de articula o pelos interesses de uma agenda política do Governo Estadual.

As discussões acad micas sobre a questão metropolitana no Brasil sempre destacaram a carência de estruturas institucionais que incentivassem uma necessária coopera o entre os entes federativos no âmbito das regiões metropolitanas. Principalmente, porque a região metropolitana   uma unidade regional que se forma a partir do agrupamento de municípios limítrofes que compartilham problemas urbanos comuns, o que exigiria maior integra o do planejamento e execu o de determinados serviços. Porém, a materializa o dessa coopera o tem esbarrado, historicamente, na enorme dificuldade de supera o das autonomias municipais.

Esse cenário se modificou com a aprova o do Estatuto da Metr pole, que resultou numa oportunidade para a constru o de estruturas institucionais, de delibera o, planejamento e execu o, a partir das quais os diversos interesses

territoriais e segmentos sociais envolvidos nas questões metropolitanas pudessem discutir e construir solu es integradas para problemas compartilhados. Em 27 de dezembro de 2018, com o objetivo de adequar-se ao novo estatuto, o Estado do Rio de Janeiro promulgou a Lei Complementar n 184, que atualiza a composi o da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) após quase 50 anos da sua cria o e cria uma estrutura institucional de governança orientada pelas diretrizes do Estatuto da Metr pole.

Essa nova estrutura institucional, conforme o artigo 9  da Lei Complementar 184 de 2018, passa a compreender: (a) um Conselho Deliberativo presidido pelo governador do Estado do Rio de Janeiro e composto pelos prefeitos dos 22 municípios da RMRJ, além de três representantes da sociedade civil indicados a partir do Conselho Consultivo; (b) um  rg o Executivo denominado Instituto Rio Metr pole - IRM, que   uma autarquia especial vinculada indiretamente   Administra o Pública Estadual, cujo objetivo   fornecer o suporte técnico necessário para o estabelecimento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas no âmbito do Conselho Deliberativo, colocando em prática as decisões tomadas; e (c) um Conselho Consultivo, formado por representantes da sociedade civil nomeados pelo presidente do Conselho Deliberativo a fim de assegurar a participa o da popula o no planejamento e na tomada de decisões relativas   gestão metropolitana.

Havia uma expectativa de que o Conselho Consultivo da RMRJ tivesse sua composi o derivada da mobiliza o dos diversos segmentos sociais envolvidos na formula o do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado -

PEDUI da RMRJ. O Conselho Consultivo do PEDUI foi criado em 21 de março de 2016 e teve 4 reuniões ao longo dos anos de 2016 e 2017, contando com a participação de 172 integrantes da sociedade civil. Esse processo participativo culminou na realização da Primeira Conferência Metropolitana, realizada em 26 de maio de 2018, que elegeu 18 delegados dentre os indicados oriundos de 10 pré-conferências distribuídas pelo território metropolitano. Esses delegados tinham como missão compor o Fórum de Acompanhamento do PEDUI. Após a promulgação da Lei Complementar 184, esses 18 representantes chegaram a participar de uma reunião convocada pela extinta Câmara Metropolitana de Integração Governamental, realizada no dia 06 de junho de 2019, onde chegou-se a eleger a presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo numa eleição vencida pela chapa composta por Henrique Silveira (então representante da ONG Casa Fluminense) e Marília Ortiz (representante da Prefeitura de Niterói).

No entanto, logo na segunda reunião do Conselho Deliberativo, realizada em 19 de setembro de 2019, o presidente do Conselho, então governador Wilson Witzel, declarou, com base em um parecer da Procuradoria-Geral do Estado, a nulidade da indicação dos representantes da sociedade civil, alegando que os membros não teriam sido nomeados pelo Presidente do Conselho Deliberativo e que ele ainda não havia sido constituído no momento da realização da conferência. Comparando-se os dados biográficos dos integrantes do atual Conselho Consultivo da RMRJ com os dos 18 delegados destituídos por Witzel é possível perceber um afastamento da sociedade civil engajada na temática metropolitana, especial-

mente de especialistas do meio acadêmico e dos movimentos sociais urbanos, substituídos por atores políticos alheios à discussão metropolitana. Uma explicação plausível é que Witzel tenha indicado para o conselho grupos cujo posicionamento político seja mais próximo ao seu.

Uma segunda evidência dos desafios para a participação sociopolítica em torno da governança metropolitana na RMRJ reside no exemplo da captura da agenda metropolitana pelo leilão de concessão regionalizada da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE), logo após a aprovação do arranjo institucional de gestão metropolitana da RMRJ. Nesse processo, podemos perceber o protagonismo assumido pelo governo estadual, tornando a concessão da CEDAE o tema central de discussão nos primeiros anos de funcionamento do arranjo institucional de governança.

Esse monopólio da agenda de deliberações pela temática da concessão da CEDAE também foi acompanhado de um esvaziamento do processo deliberativo, pois a questão da concessão já tinha sido colocada na 2ª reunião do conselho deliberativo da RMRJ, em 19 de setembro de 2019, e o processo seguiu sem muita discussão por parte dos integrantes do conselho deliberativo. Enquanto isso, o conselho consultivo, que teve o início dos trabalhos atrasados por conta da sua reconfiguração, só conseguiu se reunir no dia 03 de agosto de 2020, ou seja, após a aprovação da concessão pelo conselho deliberativo, que se deu no dia 12 de fevereiro de 2020. Portanto, esse impedimento na deliberação do conselho consultivo foi conveniente para os objetivos do Governo do Estado, considerando que para o presidente do conselho, Wilson Witzel, a concessão

regionalizada da CEDAE geraria maior capacidade de investimentos para o Estado do Rio de Janeiro. Ainda cabe registrar que esse foi o único ponto de efetiva deliberação durante os primeiros anos de existência do arranjo institucional de governança metropolitana da RMRJ.

Além disso, o atropelo da participação sociopolítica no processo de governança metropolitana também se evidencia pela falta de conexão com as instâncias institucionais de gestão de recursos hídricos na RMRJ, como os Comitês de Bacia da Baía de Guanabara e do Rio Guandu. A falta de transparência sobre os investimentos a serem realizados após a concessão dos serviços gerou reclamações por parte do presidente do Comitê da Bacia do Rio Guandu, Paulo de Tarso, que integrava o Conselho Deliberativo apenas

como um representante oriundo do Conselho Consultivo. Os Comitês de Bacias Hidrográficas existentes na RMRJ foram totalmente excluídos da discussão sobre a concessão regionalizada da CEDAE. Não existe um assento definido para as representações dos Comitês de Bacias nessa estrutura institucional.

Portanto, Paulo de Tarso foi voz solitária no Conselho Deliberativo ao manifestar preocupação com a falta de integração entre os planos municipais, os planos de bacias hidrográficas e o plano metropolitano de saneamento básico. Um levantamento feito sobre as atas recentes dos comitês das bacias hidrográficas do Guandu e da Baía de Guanabara também revelou uma reação posterior dos conselheiros ao projeto de concessão regionalizada. Alguns membros manifestaram as



Foto: Arco Metropolitano. Modelando a Metr pole (Reprodu o)

mesmas dúvidas sobre como a dinâmica de concessão seria compatibilizada com um planejamento em escala metropolitana, reforçando a constatação de que a concessão regionalizada da CEDAE atendeu a objetivos meramente fiscais para o Governo do Estado, tendo as outorgas municipais como uma importante moeda de troca na relação com os prefeitos de municípios metropolitanos.

A partir de meados de 2022, superados os debates em torno da concessão do saneamento, a agenda de discussões muda para incorporar a composição do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (FDRM) e para a finalização de três planos importantes para a integração metropolitana que não tinham ganhado grandes holofotes até o momento: o Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PmetGIRS; o Plano Metropolitano de Saneamento Básico – Plansan; e o Planmob Rio Metrôpole - PRM 2034. O FDRM, que é destinado a investimentos na Região Metropolitana e custeio do Instituto Rio Metrôpole, entra na agenda pelo fato de ter sido alimentado com parte da outorga fixa da concessão regionalizada da CEDAE e por ser alimentado mensalmente com 0,5% da arrecadação do sistema de saneamento, a chamada outorga variável.

Esse aporte de recurso do FDRM parece ter tido um efeito significativo na reorientação da forma como o Governo do Estado do Rio de Janeiro se relacionava com as instituições de governança metropolitana. Nas duas reuniões do Conselho Deliberativo ocorridas ao longo de 2023, a primeira no dia 29/06 e a segunda em 22/11, as atenções se voltaram para novos projetos estratégicos, como o monitoramento de transporte de cargas, inventário metropolitano de créditos de

carbono, ecossistema metropolitano de aplicação do BIM e de modelagem para concessões de galerias técnicas da metrôpole.

Esse maior envolvimento do governo Cláudio Castro com a estrutura institucional de governança metropolitana resultou, inclusive, em uma mudança na Presidência do IRM e de sua estrutura interna. Portanto, fica evidente que esses projetos foram propostos pelo Governo do Estado por meio do Instituto Rio Metrôpole e apenas submetidos à aprovação da instância deliberativa da governança metropolitana sem qualquer debate no âmbito do Conselho Consultivo. Isso ocorre justamente quando há um aporte de recursos do FDRM derivado da concessão regionalizada da CEDAE. Portanto, apesar de serem articulados com alguma ação prioritária contida no PEDUI, ainda que vagamente, não é possível identificar uma permeabilidade na definição desses projetos e sua capacidade de servir às reais demandas dos municípios e de sua população.

Dessa forma, apesar da estrutura de governança metropolitana ser idealizada para funcionar como fórum dos problemas metropolitanos, o seu funcionamento tem sido mobilizado a partir de uma agenda política do Governo do Estado. Como agravante, destacamos o fato de que os representantes dos municípios metropolitanos nem sempre terão o distanciamento necessário de suas agendas políticas locais no momento das discussões. Isso fica evidente nas deliberações em torno da concessão da CEDAE, em que as outorgas municipais obscureceram qualquer discussão mais aprofundada sobre o funcionamento da concessão para o contexto metropolitano. A ausência de integração dos espaços de decisão

com as demandas e o planejamento municipal só revela que a atual estrutura de governança é bastante frágil como modelo de construção de uma agenda efetivamente metropolitana.

É difícil enxergar uma saída para esse dilema sem a participação ampla e profundamente engajada de segmentos sociais interessados em incidir politicamente sobre as questões metropolitanas, especialmente os representantes dos movimentos sociais urbanos, das ONGs e órgãos de representação de profissionais envolvidos com o planejamento urbano e regional e pesquisadores aca-

dêmicos das questões urbano-metropolitanas, cuja participação foi retirada do Conselho Deliberativo. Precisamos construir espaços mais participativos, nos quais a formulação de uma agenda metropolitana leve a sério a emergência dos problemas colocados pelos diversos agentes envolvidos na construção do espaço urbano-metropolitano, seja em diálogo com o que já foi consolidado no PEDUI, seja a partir da construção de novas soluções compartilhadas para os problemas comuns aos municípios metropolitanos.

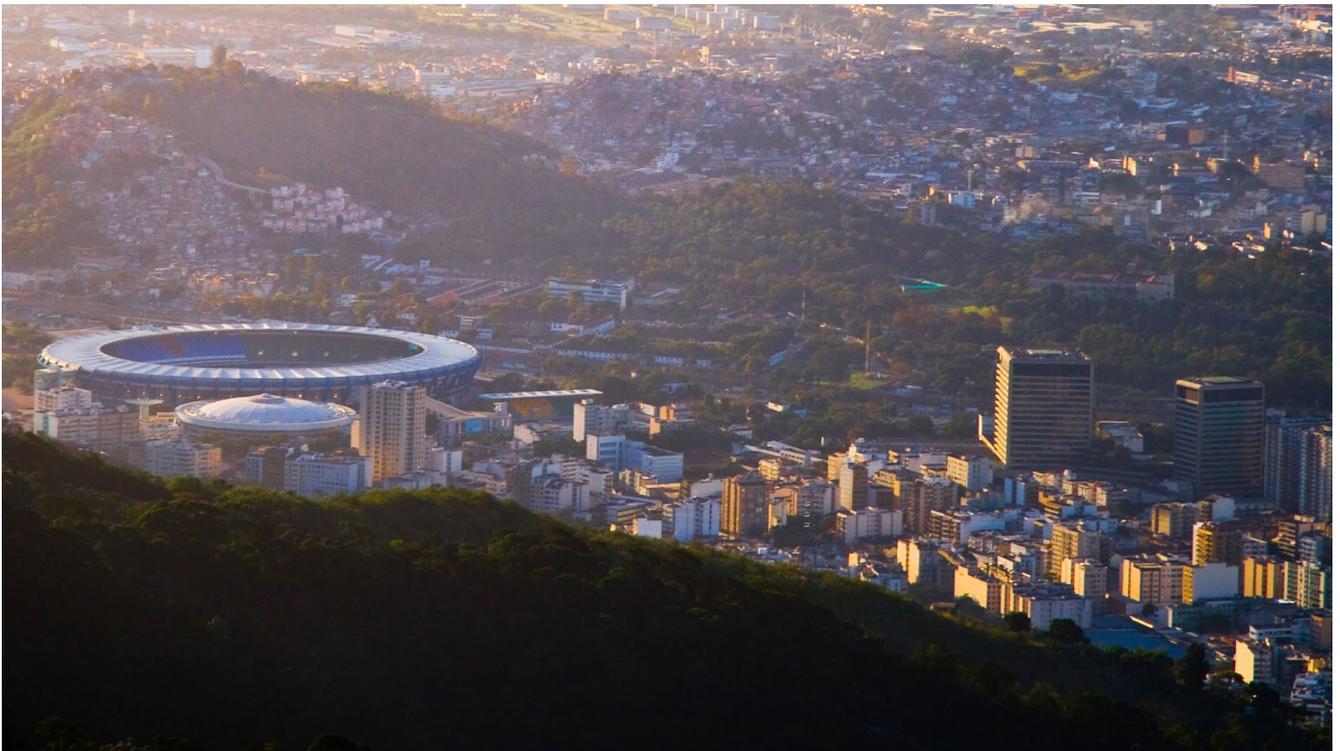


Foto: Celso Diniz via Canva.com | Maracanã - Rio de Janeiro/RJ

---

# PLANEJAMENTO SÓ NO PAPEL:

o que falta para os planos metropolitanos serem colocados em prática no Rio de Janeiro?

*Filipe Souza Corrêa*

*João Paulo de Jesus Pacheco*

*Breno Serodio de Castro Rossi*

*Juciano Martins Rodrigues*

Desde o final de 2018, com a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 184, que instituiu as estruturas institucionais para a governança metropolitana no Rio de Janeiro, há um desalinhamento entre o funcionamento dessas instâncias e as necessidades da sociedade civil, relacionadas aos serviços coletivos comuns aos municípios, como transporte, saneamento e abastecimento de água. Mesmo com certos avanços institucionais, a governança metropolitana permanece fragmentada e esvaziada de participação social, sendo preenchida por agendas políticas de interesse restrito. Como resultado, abre-se margem para a influência de agentes econômicos interessados no lucro obtido com as grandes intervenções urbanas ou com a privatização de serviços.

O principal instrumento para o planejamento na escala metropolitana são os chamados Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUIs, que têm o objetivo de estabelecer diretrizes, elencando projetos e ações que orientem o desenvolvimento urbano no contexto espacial das regiões metropolitanas, buscando o atendimento de demandas conjuntas em saneamento, mobilidade, entre outras, de modo a promover bem-estar urbano. A esse instrumento, somam-se outras peças de planejamento orientadas para as políticas setoriais, mas o PDUI é o que define as diretrizes gerais para um planejamento mais direcionado.

No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RMRJ, os produtos do PEDUI foram entregues em 2018, antes mesmo da aprovação da lei estadual que instituiu a composição atual da RMRJ e cria estruturas institucionais para a governança metropolitana. Um dos desafios para a implementação das ações prioritárias de-

finidas no plano tem sido a alimentação do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana. Isso por conta da ausência crônica de mecanismos de financiamento que permitam a implementação das ações indicadas pelo PEDUI pelo órgão executor. Sem isso, o planejamento metropolitano não sai do papel.

Até 2021, o tema que pautou a maior parte das reuniões do Conselho Deliberativo foi a concessão do serviço de saneamento executado no Estado do Rio de Janeiro pela CEDAE, projeto gestado com o auxílio do BNDES, de forma totalmente apartada da governança metropolitana, que debateu apenas a distribuição da outorga entre os entes municipais, considerando que o leilão foi realizado com arremate pelo maior valor. No entanto, a concessão arrecadou um montante volumoso de recursos, e parte dele foi direcionada ao Fundo Metropolitano, além de um mecanismo que direciona 0,5% do valor pago pelos usuários nas contas de água e esgoto para o referido Fundo. Portanto, essa seria uma oportunidade para a superação da falta de financiamento da governança metropolitana.

A partir de 2022, observou-se uma tentativa de reativação da pauta metropolitana, com a aprovação da contratação de diversos projetos, como um ecossistema metropolitano de aplicação da metodologia BIM (Building Information Modeling, ou Modelo de Informação Construção, em tradução livre), Inventário Metropolitano de Créditos de Carbono, Sistema de Monitoramento de Desastres Naturais e Cidades Inteligentes, entre outros. Contudo, apesar da relevância de alguns dos temas a partir dos quais os planos foram contratados, como o Plano Metropolitano de Saneamento Básico, o Plano Metropolitano de



Foto: ©[Luoman] via Canva.com | Centro - Rio de Janeiro/RJ

Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e o Plano de Mobilidade para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Plan-Mob, novamente, não fica evidente como esses planos serão executados. Na prática, os recursos advindos da concessão regionalizada dos serviços de saneamento parecem garantir um passo inicial nos desdobramentos das iniciativas de planejamento de serviços na escala metropolitana. Mas sem uma estratégia clara de ações e fontes de financiamento diversificadas, teremos problemas para que as iniciativas propostas se transformem em políticas públicas para a população metropolitana do Rio de Janeiro.

No caso da mobilidade urbana, a elaboração de um plano sem qualquer participação e sem um debate amplo com a sociedade expressa a completa falta de compromisso social com uma agenda metropolitana que pense esse tema a longo prazo. O problema de maior visibi-

lidade e que demanda soluções urgentes nessa área é a crise do serviço de trens, prestado pela concessionária Supervia. Diante da inércia do Governo Estadual, as enormes deficiências desse e dos demais serviços de transporte continuam comprometendo a acessibilidade de milhares de cidadãos e cidadãs da região metropolitana, que, privados dos meios de transporte, não conseguem alcançar oportunidades de emprego, serviços de saúde e atividades de lazer e cultura, agravando a crise social, marcada pela perda da renda e aumento da miséria.

Um caso emblemático dessa ineficiência da governança metropolitana é o Plano Metropolitano de Saneamento Básico, contratado pelo Instituto Rio Metrôpole e ainda em fase inicial de elaboração, que busca revisar e atualizar o planejamento de captação, tratamento e distribuição de água potável, coleta, tratamento e destinação de esgotamento sanitário, além

de planejar a macrodrenagem de águas pluviais.

No entanto, a parte do plano referente à atualização e planejamento dos sistemas de água e esgoto apresenta problemas de implementação, porque os sistemas foram concedidos à iniciativa privada, que passa a ter a liberdade de escolher como realizar as obras, dentro dos parâmetros que foram licitados no processo de concessão regionalizada. Por outro lado, os sistemas de drenagem pluvial que não foram concedidos à iniciativa privada continuam sendo construídos por meio de iniciativas municipais. Assim, com essa visão individualizada da questão, as obras de macrodrenagem de caráter metropolitano, que assumem grande importância em face das mudanças climáticas e das necessidades de adaptação do espaço urbano metropolitano, ficam inviabilizadas.

Nesse caso específico, a falta de sistemas de drenagem pluvial eficientes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é um problema crítico que resulta em alagamentos frequentes, causando diversos prejuízos materiais e imateriais à população. As mudanças climáticas, com

chuvas mais intensas e concentradas, agravam a situação, como evidenciado pelas enchentes de janeiro de 2024, que provocaram a morte de 12 pessoas. Diante dessa realidade preocupante, torna-se urgente não apenas planejar sistemas de macrodrenagem adequados às necessidades das cidades metropolitanas, mas também construí-los e mantê-los em operação, o que demanda ações integradas e abrangentes que envolvam os governos municipais e estaduais, além da sociedade civil.

Da mesma forma, as iniciativas do PEDUI e dos demais planos metropolitanos, embora tenham potencial para melhorar significativamente a vida da população fluminense, carecem de mecanismos de financiamento e de cooperação que viabilizem sua execução. A mera destinação de uma pequena parcela dos recursos da outorga variável dos sistemas de saneamento e a realização de reuniões semestrais do Conselho Deliberativo, sem maior abertura às necessidades da população e integração com as iniciativas municipais, não parecem suficientes para uma mudança significativa na governança metropolitana da RMRJ.



**EIXO  
PARTICIPAÇÃO**

---

# **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO RIO DE JANEIRO:**

propostas para uma gestão participativa  
e transparente

*Humberto Meza*

*Taísa Sanches*

*Erick Omena*

*Filipe Souza Corrêa*

*Renan Suzano*

Apesar das inovações democráticas espalhadas pelas esferas institucionais brasileiras, o Rio de Janeiro segue na contramão da democratização de processos políticos fundamentais para a gestão urbana. Experiências consolidadas nos municípios como os orçamentos participativos, o planejamento urbano municipal por meio dos planos diretores participativos e os conselhos setoriais de políticas públicas ainda não se consolidaram numa efetiva participação social para a gestão urbana na cidade do Rio.

Essa realidade se contrapõe à potencialidade democrática presente nas mais variadas associações, coletivos, movimentos sociais e organizações espalhadas pela cidade. Toda essa riqueza associativa enfrenta a incapacidade do Estado de garantir a inserção da agenda social nos instrumentos da política urbana do município.

Neste artigo defendemos que, apesar das dificuldades de inserção das demandas de coletivos e movimentos sociais nos espaços institucionais da política, o

município do Rio de Janeiro possui frutíferos experimentos de participação política, desde os espaços comunitários até as práticas concretas de governos municipais anteriores, que merecem ser considerados no atual momento de possível renovação da gestão municipal, no contexto das eleições municipais de outubro de 2024.

Na dinâmica política do município destacam-se inúmeros exemplos de uma desconexão entre as experiências participativas da sociedade civil e a produção das políticas nas esferas institucionais. Isso aconteceu na revisão do Plano Diretor (PD), publicada como Lei Complementar N° 270, em janeiro de 2024. Outro caso foi a busca por “regulamentação” de instrumentos urbanísticos, por parte do Executivo via Proposta de Lei Complementar (PLC 163/2024), para o licenciamento de construções e acréscimo das edificações na cidade, já regulados na Lei 270. Nenhum desses instrumentos mobilizou a participação de associações, movimentos sociais e entidades comprometidas com uma gestão urbana mais justa.



Foto: Monique Cosenza. Marcha das Mulheres Negras | Copacabana - Rio de Janeiro/RJ

A proposta de revitalização do centro da cidade, representada pelo Projeto Reviver Centro, favorece a lógica especulativa do mercado imobiliário, agora sob um regime excepcional de gestão, longe das pautas propostas por movimentos sociais interessados em garantir o acesso à moradia digna nas áreas centrais. Algumas das Instituições Participativas (IPs) emblemáticas do sistema brasileiro, como o Orçamento Participativo (OP), Conselhos e Conferências Setoriais de Políticas Públicas, permanecem em estado de inanição no município.

Apesar do seu declínio na última década, a experiência de Orçamento Participativo chegou a se mostrar, em mais de vinte anos de implementação, como uma das poucas Instituições Participativas multidimensionais. Além do seu claro caráter redistributivo, o OP é capaz de operar com diversas dimensões das democracias participativas, utilizando instrumentos de participação na esfera local e combinando ações de delegação (conselheiros de OP), autorregulação (regras definidas pelos próprios participantes), revisão de prioridades e redirecionamento dos recursos públicos sob a lógica de superação das desigualdades nas cidades. Apesar disso, o Orçamento Participativo nunca foi parte dos repertórios políticos na cidade do Rio.

A experiência pouco promissora da participação social na capital fluminense não apenas se confronta com a riqueza da dinâmica coletiva da sociedade civil como é pouco reativa ao estímulo participativo nacional. Com a rearticulação da Secretaria Geral da Presidência (SGP), o Governo Federal conduziu a formação do Conselho de Participação Social (CPS), que durante o ano de 2023 fortaleceu o vínculo com mais de 68 entidades da so-

iedade civil. Essa articulação mobiliza a participação social de duas formas: por um lado, via Fórum Interconselhos, que durante todo o ano de 2023 promoveu encontros dos diversos conselhos setoriais nacionais; e, por outro, a partir da articulação com o Ministério de Planejamento, que desenvolveu a construção participativa do Plano Plurianual 2024 – 2027 nos 26 estados brasileiros, permitindo, segundo a SGP, a participação direta de mais de 34.000 pessoas, presencialmente, e mais de 1.4 milhão, de forma remota.

No Rio de Janeiro, esse processo reverberou na organização de mais de 11 redes de coletivos de organizações e movimentos sociais que entregaram, ao menos, 10 propostas de políticas públicas, com pautas que tratam da ampliação de direitos trabalhistas até uma agenda do processo de reindustrialização brasileira, sem abandonar a demanda urgente contra a violência de gênero, violência nas favelas e a questão climática. As contradições entre a prática cidadã, capaz de elaborar propostas políticas, e a falta de abertura institucional para incorporá-las, evidencia a situação atual da participação no município. Vejamos alguns casos concretos.

### **Quando os espaços institucionais fecham as portas para a participação social**

A Câmara Municipal do Rio de Janeiro aprovou a revisão do Plano Diretor (PD) do município nos últimos dias de 2023, após um processo criticado como excessivamente burocrático e pouco acessível para a participação efetiva. Embora a revisão tenha começado em 2019, ela só foi amplamente desenvolvida a partir de 2021, com o arrefecimento da pandemia

de Covid 19. Nos dois anos de debate, não faltaram críticas das organizações sociais ao cronograma apertado para elaboração de propostas e ao baixo número de audiências públicas realizadas pelo Poder Executivo.

Por exemplo, propostas sensíveis para o fortalecimento da política de moradia na cidade, como a regularização fundiária urbana, criação e proteção das áreas e zonas especiais de interesse social e até mesmo o processo de titulação, ficaram restritas a apenas sete audiências públicas, nas quais foram analisadas 215 emendas, muitas delas relacionadas às regras sobre o uso e ocupação do solo.

Outros temas relevantes para o direito à moradia, como a possibilidade de remoções sujeitas aos critérios de “condição de risco” ou uma revisão das diretrizes de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), não apenas deixaram de fora as propostas técnicas das organizações e associações, como mantiveram as regras de acordo com os interesses do mercado imobiliário, com atenção especial às construções estimuladas no âmbito do Projeto Reviver Centro.

Na reta final do processo, os vereadores adequaram o texto com pelo menos 475 novas emendas que não foram submetidas ao escrutínio das representações da sociedade civil. A Federação da Associação de Moradores (FAM-Rio) da cidade chegou a considerar a judicialização do processo de aprovação do Plano Diretor. A prefeitura continua argumentando que a revisão do PD mobilizou a participação social por meio das audiências públicas, mas, na prática, nenhuma das propostas surgidas nesse espaço sobreviveram à aprovação final do texto.

Se essa experiência não fosse suficiente, em junho de 2023, a prefeitura

apresentou na Câmara Municipal a PLC 163/2024, flexibilizando mais ainda os padrões urbanísticos de construção, já flexíveis na revisão do Plano Diretor, respondendo às necessidades de construção do mercado imobiliário. A proposta nem sequer foi sujeita a um processo de discussão ampla com as entidades especializadas no município.

Situação análoga é encontrada na concepção e implementação de grandes projetos em curso na cidade. Empreendimentos de “revitalização” da área central como Porto Maravilha, iniciado há mais de dez anos, e o mais recente Projeto Reviver Centro mostram que o poder público municipal mobiliza arranjos institucionais para atender prioritariamente aos interesses dos investidores, ainda que as diretrizes pautadas pelo Estatuto da Cidade orientem a coordenação dos diversos atores para empreendimentos urbanos de grande porte.

O projeto para a área portuária tem origem em três grandes empreiteiras (Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia). Em 2006, elas apresentaram a Proposta de Manifestação de Interesse contendo as bases e fundamentos do que se tornou a referida intervenção, incluindo a utilização de instrumentos como a OUC (Operação Urbana Consorciada), a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), fundos de investimento imobiliário e uma agência de desenvolvimento semiautônoma (CDURP). Foram essas empreiteiras as que venceram a licitação da correlata Parceria Público Privada, praticamente sem concorrência. Propostas que emergiram nas poucas audiências públicas realizadas nunca foram, de fato, concretizadas, como, por exemplo, a exigência de elaboração e implementação de um

programa de habitação social nos bairros portuários.

No Programa Reviver Centro, criado em 2021 com o intuito declarado de reconfigurar o centro da cidade, acontece a mesma dinâmica. Originalmente, o principal agente institucionalmente responsável pela iniciativa foi o Grupo de Trabalho (GT) criado pelo Prefeito para elaboração do Plano de Requalificação do Centro. Esse GT era composto tão somente de representantes das diferentes secretarias municipais. De acordo com a lei que cria o GT, a sociedade civil participaria do debate sobre o tema se algum membro assim solicitasse. Em apenas três meses, a minuta de lei que deu origem ao programa já estava pronta. E em pouco mais de dois meses, o projeto de lei se transformou em legislação na Câmara dos Vereadores

### **O que aprender com as experiências participativas comunitárias?**

Ainda que o processo de aprovação do Plano Diretor junto com a sua regulamentação e do projeto de intervenção no centro da cidade tenham sido excludentes em diversos sentidos, é importante destacar alguns resultados positivos, tais como a inclusão das favelas no Plano Diretor, possibilitando que recursos sejam destinados a esses espaços, e a inclusão do Termo Territorial Coletivo (TTC) como modelo de regularização fundiária a ser buscado. Tais pontos marcam a importância da organização associativa das favelas na proposição de soluções democráticas de planejamento urbano.

Isso nos leva a crer que há um significativo aprendizado associativo popular a ser levado em conta, quando tratamos de formas de participação cidadã. Os es-

paços políticos podem abrir caminhos de diálogo importantes nesse sentido. Algumas propostas construídas em redes associativas trazem proposições baseadas em aprendizados coletivos que nos dão pistas sobre como alargar a participação social no desenho de políticas públicas urbanas.

Mas o que queremos dizer quando falamos em aprendizados coletivos para o desenho de políticas públicas? Algo fundamental para responder essa questão é a compreensão de que a produção e a divulgação de dados estatísticos são essenciais quando tratamos de planejamento e participação. As favelas cariocas foram historicamente invisibilizadas pelo Estado, não sendo reconhecidas como parte constituinte da cidade. Eram direcionadas a elas políticas que envolviam a remoção forçada, homogeneizando a percepção da população e reforçando estigmas relacionados à ilegalidade e à criminalidade.

Até 2023, a produção de dados oficiais sobre as favelas e comunidades, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), denominava esses espaços como “aglomerados subnormais”, agora oficialmente denominados como favelas e comunidades urbanas. Tal representação distorcida das carências e desafios da vida cotidiana nas favelas e comunidades influenciou, durante anos, a forma como as políticas públicas eram desenhadas para esses espaços.

Essa transformação vem de mãos dadas com iniciativas locais de produção de bases informativas sobre a realidade das favelas cariocas. É o caso, por exemplo, da construção coletiva do relatório “Justiça Hídrica e Energética nas Favelas”. A iniciativa, organizada pela Rede Favela Sustentável, foi protagonizada por 30 jo-

vens e 15 lideranças de favelas localizadas em cinco municípios do Grande Rio. O levantamento contou com dados de 1.156 famílias, abordando a qualidade e eficiência do fornecimento de água e luz em suas casas. Além de expor os dados, o relatório traz proposições de políticas públicas, em diálogo com a realidade e necessidades da população, tais como a implementação de uma tarifa social e o cadastramento de bombeiros e eletricitas locais.

No Complexo da Maré, uma iniciativa denominada Cocôzap utiliza o WhatsApp como uma ferramenta de mapeamento de denúncias sobre saneamento básico, abastecimento de água e coleta de lixo na região. A disseminação dessa ferramenta de comunicação serve como um passo inicial para o aprofundamento de dinâmicas de debate sobre o acesso aos serviços públicos e a mobilização para incidência política fundamentada em diagnósticos mais sensíveis à realidade cotidiana dos residentes no complexo da Maré.

As memórias das populações faveladas também constituem-se como importante inspiração para políticas públicas baseadas em aprendizados coletivos. O grupo Memória Climática das Favelas é um exemplo disso. Formado por organizações comunitárias, e com o apoio da Rede Favela Sustentável, o coletivo organizou cinco rodas de conversa em diferentes territórios cariocas em 2023, levantando questões acerca das relações entre favelas, meio ambiente e desastres ambientais. Os resultados transformaram-se em uma exposição itinerante que aponta caminhos de incidência no sentido de evitar desastres ambientais.

Nas eleições estaduais e municipais, o Conselho das Cidades, a partir de suas conferências, tem o desafio de pautar te-

mas fundamentais para a efetivação da participação. Em meio a um ambiente político hostil e voltado ao mercado, como o do Rio, temos muito a aprender com as organizações comunitárias. A presença ativa de diferentes coletivos e grupos sociais nas arenas públicas democráticas tem permitido a incorporação daqueles que tradicionalmente foram marginalizados nas conversas sobre políticas públicas, ao mesmo tempo em que favorece a visibilidade e o gerenciamento de conflitos de interesses durante as discussões e decisões sobre essas políticas.

Entendemos que a superação dos desafios urbanos necessariamente passa pela priorização de medidas de aprofundamento democrático no âmbito da gestão municipal, de forma a dar vazão a toda a potência inovadora que emerge dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada.

### **Nossa proposta: radicalizar a participação a partir da memória da gestão municipal**

Considerando o diagnóstico até aqui, propomos como passo fundamental a criação de conselhos participativos regionais com base nas divisões territoriais e administrativas já existentes (Bairros, Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento), incentivando, assim, a efetiva aproximação da gestão municipal da população e de suas demandas.

A cidade do Rio possui um histórico considerável de inovações democráticas, ainda que bem menos famosas e longevas. Nosso argumento é que a elaboração de uma nova rodada de experimentos democráticos na RMRJ do início do século XXI precisa ter como base a recuperação desse histórico pouco conhecido. Para

## CONSELHOS COMUNITÁRIOS NO GOVERNO SATURNINO BRAGA

(1986 - 1989)

DESCENTRALIZAÇÃO DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS (RAS)

### De 5 RAs Para 30 RAs

6 novas RAs: Pavuna, Guaratiba, Rocinha, Jacarezinho, Morro do Alemão e Maré  
Secretarias Municipais:



tanto, propomos um breve balanço crítico sobre a experiência participativa de um dos últimos governos municipais de esquerda, liderado por Saturnino Braga, entre 1986 e 1988, de modo a identificar suas potencialidades e limitações naquele contexto, bem como possíveis lições para pensarmos em alternativas futuras.

A principal marca participativa daquele governo foi a criação dos Conselhos Governo-Comunidade (CGCs). Quando criou os CGCs, no primeiro ano de seu mandato, Saturnino Braga valeu-se da estrutura administrativa já existente no município do Rio de Janeiro, em especial das regiões administrativas (RAs). O então novo prefeito precisou reformular e requalificar a estrutura das antigas RAs, criadas em 1961, e da prefeitura para viabilizar a descentralização administrativa e a participação cidadã prevista em seu Plano de Governo. Assim, foram criadas cinco novas Secretarias Municipais (Cultura, Esportes e Lazer, Desenvolvimento Econômico, Transportes e Desenvolvimento Urbano), além da subdivisão de cinco RAs existentes, dando origem a outras seis (Pavuna, Guaratiba, Rocinha,

Jacarezinho, Morro do Alemão e Maré, as quatro últimas situadas em áreas de favelas). Ao fim do processo, o Rio de Janeiro ficou com um total de 30 RAs.

Cada uma das 30 RAs da cidade passou a ser regida por um conselho, composto por representantes de associações de moradores, associações empresariais e clubes de serviços, além de dirigentes dos órgãos municipais de atuação regional, com a finalidade de debater os problemas das comunidades locais e estabelecer prioridades para o atendimento dos serviços públicos necessários em cada área. A escolha dos representantes se construiu da seguinte forma: o prefeito Saturnino Braga e o vice-prefeito, Jó Rezende, propuseram reuniões com os diretórios zonais do partido, solicitando listas tríplexes, formuladas em votações nas convenções zonais, abertas a todos os residentes. A precondição fundamental era que os indicados residissem na área da Região Administrativa, além de não terem o veto do movimento social.

Porém, os administradores regionais seriam eleitos pelos diretórios regionais do PDT localizados nas áreas de abran-

gência de cada RA. Se para Jó Rezende, que era também uma antiga liderança comunitária, esse método de escolha não era o mais democrático, era o mais plausível dentro do contexto, evitando rompimentos dentro da base partidária. Por isso, acabou sendo o método adotado. A próxima tarefa foi convencer as lideranças e associações comunitárias de que a ideia de abrir para o debate público questões que até então ficavam no âmbito do poder executivo não era uma mera tentativa de cooptar lideranças. Para isso, Saturnino Braga e Jó Rezende promoveram o I Encontro de Associações de Moradores com a Prefeitura do Rio de Janeiro, realizado na UERJ, em março de 1986.

Assim, dentre as principais funções dos CGC's, foram definidas: 1) o estabelecimento das prioridades a serem atendidas pelo poder público; 2) a fiscalização dos órgãos municipais responsáveis pelos serviços públicos; 3) a identificação de problemas e proposição de soluções junto aos órgãos municipais competentes; 4) o exame de projetos de leis de interesse da comunidade e; 5) o levantamento e priorização das demandas de cada região. Já a definição dos participantes das reuniões ficou da seguinte forma: dois representantes das associações de moradores locais indicados pela Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), dois representantes indicados pela Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro (FAFERJ), dois representantes indicados pelas associações de comércio e indústria, além de dirigentes locais de cada região administrativa. À gestão municipal coube, ainda, um projeto chamado de "prefeitura itinerante", que implicava deslocamento do prefeito, do vice-prefeito e de alguns secretários municipais para uma deter-

minada região da cidade a cada duas semanas, quando a equipe da direção do município ficaria de quarta ou quinta-feira a sábado junto à comunidade, além de supervisionar cada ponto de atuação dos serviços públicos municipais e de participar das reuniões dos Conselhos.

Vale também apontar alguns dos desafios enfrentados por aquela experiência. O principal deles foi a relação entre a alta demanda das regiões e a falta de recursos da prefeitura. Havia divergências entre as prioridades indicadas pela comunidade e as reconhecidas pela prefeitura, bem como dificuldades burocráticas na definição das prioridades. A justificativa dos membros do governo para a não resolução da maioria das demandas era a escassez de recursos financeiros - o cenário econômico na década de 1980 não era favorável em nenhuma escala da federação. Ambas as partes trocavam acusações sobre o funcionamento dos CGCs: de um lado, os conselheiros do governo lamentavam que as representações comunitárias levavam todos os tipos de problemas para os conselhos; de outro, alguns conselheiros comunitários reclamavam da falta de critério de definição de prioridades por parte do governo. Outro desafio consistia na difícil relação entre os administradores regionais e os vereadores do Rio de Janeiro. A frágil conexão entre Braga e a bancada do PDT existia desde a escolha do secretariado no início do mandato, quando o prefeito optou por montar um quadro de secretários com perfil mais técnico, em detrimento de atender às demandas partidárias.

Tendo em vista este breve balanço, pode-se tirar algumas conclusões. Primeiro, Saturnino Braga soube aproveitar uma estrutura administrativa já existente, acrescentando a ela uma estrutura

de funcionamento e ativismo político de associações comunitárias já historicamente organizadas - muitas vinculadas à FAMERJ e à FAFERJ. Segundo, pensava-se que, após anos de autoritarismo e repressão a movimentos sociais, a ideia de ampliar a participação popular na política institucional poderia funcionar também como um ponto de apoio ao governo. Porém, com a falta de recursos financeiros, as dificuldades do governo municipal na sua relação com os vereadores (muitas vezes do próprio partido), com o governo estadual (que se deteriorou ainda mais com a vitória de Moreira Franco para governador) e com o governo federal transformaram os CGC's em um canal de pressão sobre o governo. Com a falência declarada da prefeitura em 1988 (fruto de razões econômicas e principalmente políticas), a experiência da democracia participativa carioca pereceu naquele contexto.

### **Propostas para um redirecionamento de rota**

Apesar do insucesso do curto governo de Saturnino Braga, é importante reconhecer a potencialidade de se recuperar uma proposta ambiciosa de efetiva descentralização administrativa como aquela, sem deixar de reconhecer seus desafios no contexto atual. Para tanto, propomos a recuperação dessa memória perdida, de maneira a estimular a reflexão sobre iniciativas futuras. Trazemos também, apenas como passo inicial e fundamental deste debate e construção junto aos movimentos sociais e à sociedade civil organizada, a proposta de criação de conselhos participativos regionais, com base nas divisões territoriais e administrativas já existentes e na experiência

prévia. É fundamental que esses espaços voltem a incentivar a efetiva aproximação da gestão municipal da população e de suas demandas.

Para que não incorramos nos antigos erros, seria preciso que 1) as administrações das RAs tenham seu escopo de atuação substancialmente incrementado para que possam incidir diretamente no direcionamento das decisões municipais; 2) os administradores sejam residentes das respectivas RAs; 3) os administradores das RAs sejam eleitos diretamente pelos seus residentes, e não mais pelo prefeito; 4) os administradores regionais possuam um mandato mais curto do que o de prefeitos e vereadores; 5) os administradores das RAs possam ter seus mandatos revogados, caso os conselhos e a população local demande isso democraticamente; 6) o prefeito e seus secretários participem periodicamente, de forma itinerante, das reuniões dos respectivos conselhos, de forma a aumentar a responsividade do governo; 7) a participação nos conselhos esteja vedada a empresas com fins lucrativos, que já possuem grande poder de influência econômica na cidade; 8) a prefeitura utilize de seu poder midiático para dar ampla e enfática divulgação à iniciativa; 9) os órgãos municipais sejam adaptados institucionalmente para serem impelidos a agir a partir dos incentivos provenientes das demandas dos conselhos; 10) os poderes executivo e legislativo criem instâncias de maior articulação com os representantes das RAs.

Se as principais causas da falência do experimento de Braga foram o orçamento municipal extremamente reduzido, a insuficiente coesão partidária e a ausência de suporte do governo federal, o contexto atual, entretanto, apresenta condições bastante diversas. Temos

a disposição do governo federal em fomentar experiências participativas, além de uma situação orçamentária municipal certamente mais propícia para recuperar esse histórico de experimentação democrática. Porém, há outros desafios, como a crescente influência de grupos criminosos com controle de diversas áreas da

cidade e as dificuldades de real participação da população mais pauperizada. Ainda assim, entendemos que não há outro caminho possível para a otimização da gestão pública que não passe pelo aprofundamento da democracia e pelo enfrentamento das disputas a partir daí abertas.



Foto: Leonardo Coelho. Protesto na ALERJ - Rio de Janeiro/RJ



**EIXO  
ILEGALISMOS**

---

# MORAR E TRABALHAR NO RIO DE JANEIRO:

entre informalidades e ilegalismos

*Lenin dos Santos Pires*

*Taísa Sanches*

*Lucas Bernardo Dias*

No dia 28 de fevereiro de 2024, o prefeito Eduardo Paes informou, pelo aplicativo “X” (antigo Twitter), que o comércio ambulante na rua Uruguaiana, no centro do Rio de Janeiro, estava proibido. Como justificativa, utilizou-se de uma investigação da Polícia Civil que apontou haver um vendedor ambulante que recepcionava celulares roubados e vendia no local. Para ele, vários dos celulares roubados eram comercializados ali, justificando uma ação enérgica de coibição de tal comércio. A ação teve apoio do Governo do Estado, resultando na interdição do local para comercialização de mercadorias pelos camelôs.

Anos antes, em abril de 2019, prédios construídos por grupos milicianos desmoronaram no bairro da Muzema, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, matando 24 pessoas e expondo as práticas milicianas na região. Após o ocorrido, a Prefeitura afirmou que tomaria providências contra ocupações irregulares e o Governo do Estado arrolou a localidade, assim como a favela do Jacarezinho, no Programa Cidade Integrada.

O que essas situações têm em comum? Elas, como muitas outras, são representativas da realidade fluminense no que concerne à diferença de tratamento dos poderes instituídos frente à complexa associação entre informalidades e ilegalismos. Assim, considerar tais conceitos ao debater políticas públicas - e não apenas aquelas relacionadas à segurança - é fundamental no presente contexto.

### **Ilegalismos e informalidades: algumas distinções importantes**

Um olhar mais detido sobre as dinâmicas da sociedade fluminense poderá

desvelar que diferentes segmentos, de forma direta ou indireta, se relacionam intimamente com o que podemos chamar de “informalidade”. Ou seja, é a partir de formas heterodoxas - mas não extraordinárias - de organização do trabalho, da produção e reprodução de moradias, da distribuição de mercadorias e de serviços urbanos, entre tantas outras dimensões que possam escapar a um certo “ideal formal”, que se dá o processo de produção e reprodução da cidade.

Os meios comerciais de comunicação, políticos de um modo geral, entre outros setores da sociedade, costumam conjugar informalidade com ilegalidade. Mas não é bem assim. Por exemplo, a construção de casas em terrenos públicos não pode ser considerada ilegal, à priori, mesmo que não se reconheça legalmente a propriedade de quem a ocupa. Afinal, o princípio do papel social da propriedade é uma pedra angular do nosso direito constitucional e envolve também aquilo que esteja sob a guarda do Estado. Ainda mais quando consideramos que, ao redor de uma ocupação, passa a se organizar um conjunto de prestações de serviços e explorações comerciais que movem múltiplos setores de uma economia cada vez mais complexa. Igualmente, não se pode classificar como ilegal alguém que se apresente nas ruas para revender mercadorias, principalmente quando luta por sua dignidade. Neste caso, a ilegalidade se observa quando explicitado categoricamente onde e como essa atividade não pode ser realizada.

Em todos esses casos lidamos com a dimensão dos *ilegalismos*, como nomeou o filósofo Michel Foucault, em seu livro “Vigiar e Punir”, há quase 50 anos. Segundo ele, o que pode ser classificado como ilegal resulta de um conceito de-

rivado do formalismo jurídico. Assim, há aquilo previsto pela lei, bem como o que é interdito por ela. É a partir dessa rigidez que, muitas vezes, se pretende conjugar aquilo que está na informalidade. A realidade, porém, não é tão simples. As fronteiras são porosas, por assim dizer, e é por elas que transitamos quando tratamos da realidade fluminense.

No lugar da suposta neutralidade e universalidade das categorias que emanam da ordem jurídica, o conceito de ilegalismos sugere que “ordem” e “desordem” são dimensões que variam no tempo, podendo até interpenetrarem-se. Elas são construídas a partir das lutas entre os interesses e posições políticas dos atores em um determinado campo de disputa. Assim, as fronteiras da lei variam e o que se inscreve nela é resultante da correlação episódica das forças que compõem e recompõem a gestão diferencial dos ilegalismos.

Ilegalismos não é, portanto, um conceito oposto à ilegalidade. Antes, ele expõe a existência de jogos que incorporam as diversas modalidades de leis, normas e procedimentos judiciais, como também um amplo espectro difuso de práticas de controle social. Neste texto, buscamos explorar essas diferenças, mostrando como isso é fundamental para a compreensão da realidade fluminense, em especial quando tratamos de políticas públicas relacionadas à moradia e ao comércio, por exemplo.

Comércio ambulante e acesso à moradia: ilegalismos nas regulações, controles e explorações do território

Trabalhar na rua não é tarefa fácil. As adversidades decorrem, dentre outras coisas, da falta de infraestrutura que propicie condições satisfatórias para seu exercício. Num espaço como a área cen-

tral da região metropolitana - uma das mais valorizadas da cidade - não seria diferente. Lugar de inúmeras disputas, sua ocupação pelo comércio ambulante é atravessada por negociações, arranjos e acordos, revestidos de legalidade ou não, entre ambulantes, camelôs e autoridades públicas. Nesse cenário, tal atividade pode tornar-se objeto de interesse e de intervenção do Estado e de outros atores que veem nela a possibilidade de exploração econômica.

Chama atenção o *modus operandi* das investidas do poder público municipal, no que podemos chamar de “atuação estratégica”. As operações que visam coibir o comércio ambulante, apesar de pontuais e do forte apelo midiático com que são noticiadas, não são um fato recente ou isolado. A cada evento de magnitude internacional, por exemplo, observa-se a intensificação dos conflitos de rua envolvendo trabalhadores ambulantes e agentes municipais. Em 2023, a realização do encontro da cúpula do G20 tem sido a senha para coibições autoritárias. O evento, que contou com a presença de representantes das principais economias mundiais, motivou a implementação de ações que visam a produção de uma “boa imagem” da cidade, ou seja, falamos de uma abordagem marcada por uma perspectiva essencialmente moral. Tudo isso constitui-se num espetáculo constrangedor marcado pela instrumentalização da violência física e institucional, atingindo sujeitos e identidades sociais urbanas.

Situação semelhante pode ser observada nas favelas da cidade. A formação histórica de muitas favelas cariocas se assemelha em um aspecto amplo: durante anos, elas se expandiram com o

aval do Estado, que ao mesmo tempo em que fingia não vê-las, as reconhecia a partir de políticas de recriminação e remoções. Ou seja, bairros inteiros foram constituídos e cresceram, sem se tornarem completamente reconhecidos pela legislação urbanística, a não ser quando políticas de remoção eram direcionadas a eles. Tal realidade permaneceu durante décadas, até que políticas públicas de regularização fundiária e urbanização passassem a ser direcionadas às favelas, tais como *Cada Família, Um Lote*, no Governo Brizola, ou o *Favela-Bairro*, no Governo Cesar Maia.

Atualmente, o mercado imobiliário dentro das favelas é bastante representativo na cidade do Rio de Janeiro, mas realizado majoritariamente às margens da legislação. Alugar, comprar ou construir um imóvel nas favelas são práticas atravessadas por agentes e organizações que regulam, controlam e exploram o acesso à terra e à habitação, mas que não operam dentro dos limites considerados legais, sem, no entanto, serem coibidas pelo Estado.

Dentre os agentes que operam em tal mercado, é importante diferenciar entre aqueles que estiveram historicamente a cargo da representação coletiva das favelas, tais como as associações de moradores, que regulavam o acesso aos imóveis, e figuras cujo interesse é pautado pelos benefícios financeiros oriundos de sua exploração e controle, ou seja, grupos criminosos milicianos e relacionados ao tráfico de drogas.

Tais grupos criminosos incorporaram o controle do mercado de imóveis dentro de suas práticas ao perceberem a oportunidade de ganho de lucros que teriam ali. Esse controle acontece em conjunto com outras práticas e a partir do uso da

violência e coação, ou seja, as brechas da informalidade abriram caminho para práticas relacionadas aos ilegalismos. Nesse sentido, o controle e domínio armado não seria exercido somente sobre o território, além de bens e serviços, mas, sobretudo, sobre a própria vida da população das favelas que, por sua vez, estaria sujeita a diversos tipos de abuso. Os prédios que desabaram na Muzema representam apenas um exemplo dessa realidade.

Um estudo recente publicado pelo Observatório das Metrôpoles (RJ) e pelo Grupo de Estudos de Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense- GENI/UFF (2021) demonstrou que as práticas de controle miliciano se expandiram para os condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida, ultrapassando o poder das redes do tráfico nesses espaços. Tal expansão das milícias tem relação com o menor controle policial (do Estado) quando se trata desses grupos.

Ou seja, há uma baixa repressão policial quando se trata de coibir práticas milicianas. Com isso, tais grupos ganham mais espaço para operar entre os limites do mercado legal - o programa Minha Casa Minha Vida - e ilegal - a partir do controle violento do acesso às unidades habitacionais dos condomínios.

Diante de todo o exposto, perguntamos: mas, afinal, como informalidade e ilegalismos se relacionam?

No primeiro caso, o fato da legislação que aborda a regulamentação do trabalho ambulante ser pouco clara faz com que todo e qualquer agente possa interpretar a norma à sua maneira, tolerando ou coibindo determinada prática, a depender do contexto, do interesse, de eventual pagamento de taxa ou, até mesmo, de pro-

pina. Guardada as devidas proporções, o mesmo se aplica às favelas, ainda que os equivalentes pecuniários possam ser mais diversificados.

Sendo mais específicos, são grandes as dificuldades para obtenção das TUAPs (Taxas de Uso de Área Pública), que regularizam a atividade dos ambulantes pela administração municipal. Isso acentua as condições de vulnerabilidade dos trabalhadores ambulantes, os fazendo reféns de esquemas de extorsão. Do mesmo modo, a não regularização de imóveis transforma os moradores de favela em objeto da ação oportunista de traficantes e, sobretudo, de milicianos.

Enquanto a Prefeitura e o Governo Estadual afirmam surpresa com a suposta existência de uma “milícia do asfalto” para justificar, em tese, uma ação governamental em nome da “ordem pública”, as milícias propriamente ditas seguem crescendo e tocando o terror nas favelas fluminenses, lucrando econômica e politicamente. É possível - e provável - que o fato destas últimas serem constituídas também por agentes do Estado (de policiais a políticos com mandatos) contribua para isso.

Essas nuances que envolvem, portanto, as relações entre morar, trabalhar e viver na cidade são permeadas por um complexo jogo de interesses, envolvendo inúmeras disputas entre os mais variados atores estatais e não-estatais, caracterizando, por sua vez, a linha tênue que não só delimitaria as fronteiras entre informalidade e ilegalismos, mas, sobretudo, entre a realização de práticas consideradas toleráveis e/ou intoleráveis. Nesse sentido, diante do contexto, necessidade ou ocasião, certas condutas seriam socialmente aceitáveis, ante um modelo de planejamento excludente e a própria

naturalização da violência que aplaca as pessoas.

Observa-se nesse jogo o duplo papel regulador do poder público, em sua obsessão sobre o direito de tudo controlar: ora participa da regulação oficial dos mercados, criando barreiras, muitas vezes intransponíveis aos interesses populares, ora se envolve na sua regulação, digamos, extraoficial. Neste último caso, ancora na população os pagamentos e premiações de seus agentes que operam no desvio, bem como a satisfação marginal de interesses de atores sociais capturados por suas dinâmicas. É o caso, por exemplo, de vendedores e moradores exemplificados no texto. Reforça-se, assim, de uma só vez, as lógicas repressivas e corruptivas que se alimentam da gênese de tais mercados, abrindo cada vez mais espaço para a crescente participação de agenciadores de crimes impactantes e rentáveis.

Desse modo, podemos afirmar que as respostas do poder público, no que concerne aos contextos abordados, não resolvem efetivamente os problemas essenciais inerentes ao trabalho e à habitação na cidade. Acabam, ao contrário, por marginalizar e estigmatizar ainda mais formas de se viver e de se ganhar a vida, demonstrando o evidente desinteresse das autoridades na proposição de soluções que garantam dignidade e cidadania à população.

Cabe visualizar alguns caminhos para superação do quadro esboçado. A saída, claro, está no território da política. Envolve, a nosso ver, a decisiva iniciativa por estabelecer compromissos duradouros com os interesses populares, a partir da aproximação e da contínua escuta dos segmentos que se constituem como só-

cios minoritários dos mercados de ilegalismos que se erigem nas chamadas informalidades.

São necessários, sobretudo, compromissos de regulação democrática das práticas de trabalho e do acesso à moradia, entre tantas outras dimensões nas

quais os ilegalismos podem ser observados, de forma a abrir caminho para maior participação popular e para uma atuação mais efetiva do Estado. Somente assim será possível imaginar a concretização do que consideramos o pleno “direito à cidade”.

## Referências

Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF), Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ). A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/2021-04/boll\\_expansao\\_milicias\\_RJ\\_FINAL.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/2021-04/boll_expansao_milicias_RJ_FINAL.pdf)



Foto: Monique Cosenza. Mercado Popular Uruguaiana | Centro - Rio de Janeiro/RJ

---

# MILITARIZAÇÃO NO RIO DE JANEIRO:

entre a ineficiência e os jogos  
de poder político

*Utanaan Reis Barbosa Filho*

*Bruno Frazão*

*Leandro Marinho*

**N**os últimos anos, o Rio de Janeiro tem vivido um processo de militarização crescente, no qual os princípios, conceitos, doutrinas e valores militares cada vez mais orientam a atuação do Estado e a organização da vida social. O avanço de uma visão de mundo militarista encontra ressonância na naturalização da ideia da existência de uma “guerra”, na expansão de tecnologias, infraestruturas e estratégias militares, na consolidação de uma população “vigilante” e de uma psique pautada no conflito e na eliminação do outro. Nesse cenário, borram-se as fronteiras entre o civil e o militar, assim como entre o legal e o ilegal. Equipamentos e instrumentos típicos das forças de segurança se tornam acessíveis à sociedade (drones, câmeras, rastreadores, armas etc.), incorporando o pensamento e a lógica militar ao cotidiano.

Além disso, há uma clara articulação entre militarização e modelos de gover-

nança urbana neoliberal. De um lado, recursos, investimentos públicos e serviços sociais são negados e perdem sua função assistencial, afetando, principalmente, as camadas negras, periféricas e empobrecidas da população. Simultaneamente, a militarização do espaço urbano avança como estratégia de domínio e controle de territórios e pessoas.

A militarização da vida cotidiana é, portanto, atributo central para o entendimento do espaço urbano e dos territórios populares controlados. A atuação das polícias exerce um papel fundamental nesse processo. Por sua própria natureza, sendo oficialmente força de reserva do Exército, a Polícia Militar (PM) tem sua estrutura e modelo de atuação inspirados nas doutrinas militares - fardamento, insígnias, regulamento, manuais, currículos, táticas e estratégias utilizadas em operações etc. A Polícia Civil, por sua vez, embora constitucionalmente autônoma e designada às



Foto: ©[Bruno Martins] via Canva.com | Copacabana/RJ

atividades investigativas, há décadas tem sido investida de equipamentos bélicos e liberdade de atuação em operações que a aproximam em muito da PM. Ambas possuem grande autonomia para agirem ao arrepio da lei - herança que atravessa nossa história desde os tempos coloniais, modernamente atualizada pela ditadura e, em termos práticos, mantida mesmo após a redemocratização. Em sua face mais perversa, tal autonomia toma forma no poder de matar ilicitamente, sobretudo nas ações ocorridas em favelas e periferias, como comprovam os altos índices de letalidade policial em todo o estado e o padrão de impunidade característico dos casos que envolvem homicídios cometidos por policiais.

Nessas circunstâncias, ocorre um processo de retroalimentação. Tendo carta branca para matar e, por consequência, para negociar a vida, agentes policiais tornam-se aptos para variados mercados ilegais, mas, em contrapartida, são obrigados a conviver com os confrontos contra aqueles que se recusam a morrer sem atirar e que, para tanto, lançam mão de arsenais muitas vezes adquiridos por intermédio de negociações espúrias com as próprias polícias. É, no entanto, precisamente essa dinâmica belicosa que justifica o investimento em discursos, políticas e aparatos próprios de uma guerra, que, como tal, não pode exigir outra resposta senão a militar.

Objetivamente, a escalada da violência leva a ações pautadas em mais violência, no uso de novos aparatos, na mobilização social e midiática do enfrentamento, na incessante construção de uma narrativa de luta do “bem” contra o “mal”, que submete a população carioca a uma rotina de medo, mortes e degradação social. Assim, a agenda da segurança públi-

ca ganha cada vez mais notoriedade nas discussões, nas proposições legislativas, nas Leis Orçamentárias, nas eleições.

O tema da segurança pública mobiliza paixões e ações imediatistas, ao mesmo tempo em que esfumaça, muitas vezes, um debate sério e necessário do qual o campo progressista - não raras vezes - se esquivava. Políticos - geralmente conservadores ou pertencentes à carreira militar - incorporam a retórica da “obrigação moral de salvar a nação”, em um cenário de medo generalizado, lançando mão de histrionismos e saídas populistas.

Os últimos anos - especialmente sob o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro - foram emblemáticos no sentido da exposição da militarização em diversas escalas e esferas da agenda política e institucional. A retirada de barreiras e a ampliação do acesso a armas foram expressão disso, além do aumento da ocupação de cargos e de candidaturas militares.

O acervo de armamentos registrados no Sistema Nacional de Armas da Polícia Federal (SINARM/PF), em posse dos CACs (caçadores, atiradores e colecionadores), praticamente triplicou em quatro anos, subindo de 350.683 para 1.006.725, o que representa um aumento de 287%. Em âmbito nacional, ocorreu um aumento de 27% das candidaturas militares (policiais, bombeiros, agentes penitenciários, membros das Forças Armadas), no período entre 2018 e 2022. Ao todo foram registradas 1433 candidaturas de profissionais da segurança pública. Desses, 870 (60,71%) mencionam o cargo em propagandas e nas urnas, sendo a maioria de policiais militares (537).

Além disso, o Rio de Janeiro apresenta o maior número de candidatos militares (212). Segundo o Boletim Forças Militares e Eleições (2022), produzido pela

Iniciativa de Direito à Memória e Justiça Racial (IDJMR), as candidaturas militares à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro tiveram 85% de aumento. Ainda é importante sublinhar o expressivo número de agentes das forças de segurança que foram inseridos em cargos do Governo Federal, especialmente das Forças Armadas. Segundo estudo do IPEA (2022), o número de militares em cargos do Governo Federal teve um aumento de 193%, de 2013 a 2022. Consequentemente, o pensamento, a lógica e o cotidiano militar se impõem na gestão pública.

Na Baixada Fluminense, periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, as câmaras municipais seguem o mesmo padrão, com alto índice de vereadores vinculados às forças de segurança. Atrás somente da categoria de empresários ou comerciantes e profissionais liberais, esses vereadores figuram em oito dos treze municípios<sup>1</sup> da região e representam 8,2% do total do perfil ocupacional<sup>2</sup>. Em comparação com outras regiões do estado, na Baixada, candidatos com essa origem têm maior participação em pleitos e maior taxa de sucesso eleitoral, de acordo com pesquisa do Observatório de Favelas em parceria com a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade Witwatersrand - WITS (África do Sul)<sup>3</sup>.

Na Assembleia Legislativa, as forças de segurança – em especial, as polícias – também encontram grande represen-

tatividade, havendo diversos deputados, direta ou indiretamente, ligados às corporações policiais. Como os estudos do Observatório de Favelas e da Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial (IDMJR)<sup>4</sup> têm demonstrado, a Alerj tem sido fundamental para os interesses corporativos das polícias, pautando inúmeros benefícios aos seus agentes (estendidos, inclusive, aos familiares) e lhes oferecendo grande visibilidade política por meio da concessão de um alto número de medalhas, honrarias e condecorações que tornam a categoria uma das mais prestigiadas na casa.

A Pesquisa do Observatório de Favelas evidencia que tanto na Alerj como nos parlamentos municipais, de cidades como Angra dos Reis, Itaguaí, Queimados e Nilópolis, uma análise dos conteúdos de proposições é capaz de nos mostrar que, mesmo com restrições, os legislativos fluminenses têm sido bastante atuantes no campo da segurança pública. Tal atuação, no entanto, tem sido orientada por uma abordagem ora conservadora, ora alinhada a uma visão militarista, predominando propostas que priorizam o patrimônio em detrimento da vida. São diversas as proposições que podemos encontrar nessas casas sugerindo a implantação de tecnologias de vigilância em diferentes bairros ou demandando investimentos em armamentos e viaturas policiais, por exemplo.

Exemplo paradigmático também se encontra no fomento a uma agenda que ganhou força ao longo do governo Bolsonaro: a militarização e securitização das escolas. Na Alerj e nas câmaras municí-

1 Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti, Magé, Itaguaí, Mesquita, Seropédica, Queimados, Japeri, Paracambi, Guapimirim e Belford Roxo.

2 Informações presentes no relatório *Baixada em Movimento: povo, cultura e poder - Indicadores Municipais e Panorama Político dos Executivos e Câmaras Municipais da Baixada Fluminense* (2023), produzido pelo Observatório das Metrópoles - Núcleo Rio de Janeiro.

3 Rodrigues et al. (2021). *Violência política na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas. Disponível em: <https://observatoriodefavelas.org.br/acervo/violencia-e-politica-na-baixada-fluminense/>.

4 Podemos citar, por exemplo, os dossiês “De Olho na Alerj”, produzidos pela IDMJR e o estudo “Violência política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande: as polícias e o poder político”, publicado pelo Observatório de Favelas em parceria com pesquisadores da UFF, da UERJ e da Universidade Witwatersrand - WITS (África do Sul).

pais podemos encontrar uma quantidade considerável de proposições que visam, por exemplo, a criação de programas de segurança nas escolas com a presença de guardas municipais, policiais e militares das Forças Armadas ou a obrigatoriedade da implantação de equipamentos de segurança como câmeras e detectores de metais. Em ambos os casos, temos propostas de elevado risco às comunidades escolares, tanto do ponto de vista político-pedagógico quanto da perspectiva de sua integridade intelectual e física. Por um lado, tais propostas reforçam uma cultura do medo e do controle no ambiente escolar e, por outro, dado o despreparo de agentes das guardas, corporações policiais e das Forças Armadas para atuarem nesse tipo de contexto, sua presença pode ser fonte de conflitos, estigmatização e criminalização de estudantes por seus comportamentos. Muito significativamente, dentre as casas legislativas analisadas, não foi encontrado nenhum projeto que tratasse do real problema que grande parte das escolas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro enfrentam: os impactos da constante interrupção do cotidiano escolar por tiroteios, principalmente, em operações policiais.

### **Militarização e milicialização no Rio de Janeiro**

Partindo do pressuposto de que as milícias atuam, direta e indiretamente, no Estado - ocupando cargos, participando de legislaturas e atuando como agentes da segurança pública -, compreendemos que iniciativas institucionais articuladas ao tema da militarização podem beneficiar as milícias. Por um lado, tais grupos têm acesso a infraestruturas, informações e legislações articuladas aos seus

intuitos. Por outro, tendo em vista que as milícias atuam com domínio territorial armado e coação de moradores, elas podem interferir sobre quem pode ou não adentrar em um determinado local para realizar campanhas, comícios e atividades políticas. Ou seja, candidatos vinculados às milícias e aqueles que defendem pautas próximas aos seus objetivos políticos e econômicos podem ter acesso aos mecanismos de intimidação, coação e uso ilegal (e legal) da força. Desse modo, conseguem “influenciar” votos e, em alguns casos, eleger determinadas figuras políticas.

A relação entre violência e política é tão umbilical em regiões como a Baixada Fluminense e a Zona Oeste do Rio de Janeiro, por exemplo, que o poder de matar exercido por grupos armados criminosos se verifica como uma ferramenta constitutiva do cotidiano político, com grande influência nas instituições e na regulação das relações de poder nesses territórios. Há uma articulação entre poderes locais e um clientelismo homicida que organiza uma verdadeira economia política das mortes violentas, visando a apropriação patrimonialista do Estado e dos seus recursos, além do controle e gestão de territórios e populações. A título de exemplo, o que se afirma pode ser ilustrado pela contundência da violência política na Baixada Fluminense: entre janeiro de 2015 e junho de 2023, há registros de 92 casos de violência política na região. Desses, mais de um terço (34) ocorreu em áreas controladas por milícias. Em 39 casos, policiais estiveram implicados como agressores, vítimas ou como parte das relações políticas das vítimas<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Ver a pesquisa “Violência política na Baixada Fluminense e na Baía da Ilha Grande: as polícias e o poder político”, já citada anteriormente.

Não por acaso, a exploração do medo nos pleitos municipais é algo de grande impacto nas dinâmicas políticas, principalmente quando refletimos sobre dois pontos específicos. O primeiro está atrelado à dinâmica local, na qual a política do “levar a paz, a segurança e os benefícios sociais” se estabelece a partir da interação mais próxima, no dia a dia, no olho a olho, quando o jogo é pautado pela retribuição, pela troca de favores, manipulações, controles eleitorais e intimidação. O segundo, de médio prazo (se assim podemos dizer), diz respeito ao determinante local para as eleições estaduais e federais de 2026, ou seja, os vereadores negociam, desde já, apoio e retribuição futura. Isso faz sentido tendo em vista que em 2026 serão os vereadores e prefeitos eleitos que irão caminhar em seu reduto eleitoral com os candidatos a deputados, governadores, senadores etc.

Um bom exemplo de como o tema da segurança e de ações pautadas na militarização ganham corpo a partir do vínculo e dos jogos de poder político são as demandas por implementação de destacamentos policiais ou de unidades do programa Segurança Presente em determinadas localidades, estabelecendo ampla margem de incidências de interesses locais e particulares na gestão da segurança pública. Nessas solicitações, com frequência ocorrem costuras que envolvem empresários, o governador do estado, deputados estaduais, prefeitos, vereadores, milicianos e forças da segurança pública mobilizados em torno de um grande acordo e de um grande evento de inauguração que lhes permita angariar capital político.

Outra questão a ser levada em conta é que grupos alinhados à militarização (direta ou ideologicamente) e à milicializa-

ção possuem um caráter antipolítico, inserindo-se no Estado para controlá-lo, de modo a reduzir todas as formas de regulação social, principalmente as de exercício estatal. Pode-se citar, rapidamente, que serviços públicos regulados e fornecidos pelo Estado enfraquecem o poder econômico das milícias, que extraem parte substantiva de sua renda da venda de determinados produtos e atividades. O mesmo vale para as polícias, que buscam reduzir a incidência e controle estatal sobre suas ações. Ou seja, são formas sociais que buscam a autonomia máxima, requerendo a diminuição do Estado que lhes “prejudica”, mas também sua instrumentalização para os interesses que defendem. Em outros termos, o que os une é a limitação da política e a destruição de um certo tipo de Estado.

Essa forma de atuação antidemocrática dificulta as possibilidades de mudança social, pois, se a política é o espaço de transformação, formas de anulá-la impactam na qualidade de vida e nas dinâmicas cotidianas da população. Percebe-se que, por um lado, há uma clara articulação miliciana e militar nas áreas políticas e estatais, a partir da apropriação de informações, quadros e infraestruturas. Por outro lado, os processos de milicialização e militarização são essencialmente antidemocráticos, pois se articulam no vazio de regulamentações e na prevalência da defesa de interesses particulares, em detrimento do benefício coletivo.

### **Proposições para uma agenda de segurança pública**

Temos uma agenda política que se baseia e se articula, direta ou indiretamente, ao tema da segurança pública, da ação das polícias e da militarização. Essa

agenda, no entanto, está fadada ao fracasso, uma vez que as ações pautadas no enfrentamento seguem sendo repetidas nas operações policiais que empilham corpos de jovens, em sua maioria negros, nas interferências diretas nas rotinas da população, provocando interrupções de funcionamento de serviços públicos, das atividades escolares nos territórios populares e trazendo dor e sofrimento a diversas famílias.

Essa violência material é consequência direta de uma lógica simbólica e punitiva, que se mostra ineficiente, retrógrada e amedrontadora, em que a busca pela segurança de alguns se converte em ações que provocam exclusão e desigualdade para tantos outros.

As eleições municipais de 2024 são um momento síntese para debatermos de forma honesta os limites da política de segurança pública, além de oportunidade para articulação de uma política urbana alinhada à garantia dos direitos e redução das desigualdades. Para tanto, é preciso pensar a política de segurança a partir da complexidade da conjuntura carioca, pautando a defesa da vida, a garantia dos direitos humanos, o controle externo das polícias, ações de inteligência e o fim das medidas que submetem certa parcela da população ao medo, ao confinamento e à violência rotinizada. Desse modo, pensamos ser incontornável uma agenda que leve em consideração:

- A integração entre políticas urbanas, em especial, as políticas habitacionais, das áreas de planejamento urbano, segurança pública e direitos humanos, de modo a garantir os direitos dos moradores;
- A regulação e fiscalização dos mercados ilegais urbanos;
- A aposta em mecanismos de fortalecimento de práticas comunitárias;
- O envolvimento dos municípios na elaboração e implementação de protocolos a serem seguidos em operações policiais;
- A construção, junto ao Governo do Estado, de mecanismos de reparação às populações afetadas pela violência em operações policiais, em casos de violações de direitos, como invasão de domicílios, agressões, suspensão de aulas, serviços de saúde, energia, água, dentre outros serviços públicos e privados;
- A responsabilização dos municípios na articulação de serviços públicos que podem ser importantes para reparação a familiares e vítimas da violência do Estado.
- Que as prefeituras e câmaras firmem compromisso para o não armamento das guardas municipais;
- O investimento em políticas de prevenção à violência que se distanciem da visão militarizada das atuais políticas de segurança pública e procurem dar especial atenção aos segmentos da sociedade mais atingidos pela violência: negros, mulheres e LGBTQIAPN+, considerando suas especificidades.

Naquilo que toca ao Governo do Estado, são inadiáveis:

- A construção de espaços democráticos de discussão, deliberação e controle das forças policiais, com ampla participação da sociedade civil, abarcando a centralidade da perspectiva racial, territorial e de gênero;
- A interrupção das operações policiais como prática rotineira nas favelas e periferias;

- A instauração de práticas desmilitarizadas pelas forças de segurança pública. Nisso, os municípios não apenas podem, como devem

estar implicados, seja na construção conjunta de políticas públicas, seja pressionando o Governo do Estado.

## Referências

Boletim Forças Militares e Eleições (2022). Iniciativa de Direito à Memória e Justiça Racial – IDMJR, 2022.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Presença de militares em cargos e funções comissionados do executivo federal. 1. ed. Brasília, DF: Ipea, 2022.



Foto: Monique Cosenza. Mercado Popular Uruguaiana | Centro - Rio de Janeiro/RJ

---

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

o que está por trás dos discursos e políticas de titulação em massa?

*Tarcyla Fidalgo*

*Felipe Litsek*

A informalidade na ocupação da terra é um dos traços mais marcantes das cidades brasileiras. Hoje, apesar da ausência de dados oficiais, estima-se que pelo menos 50% dos imóveis do país apresentam alguma forma de irregularidade, seja ela fundiária, urbanística, ambiental, registral, entre outras<sup>1</sup>. Não estamos falando apenas de favelas, mas de todo o estoque fundiário nacional, incluindo imóveis de alta renda.

Mas por que esse fenômeno é tão comum? As causas para a irregularidade fundiária são históricas e remontam ao nosso passado colonial, que, após um longo período de privilégio da ocupação e efetivo uso, acabou por instituir um sistema fundiário caracterizado pelo registro e propriedade privada nos moldes da mercantilização da terra, ao determinar sua transmissão primordialmente por meio da compra e venda.

Esse paradigma foi instituído a partir da Lei de Terras, promulgada em 1850, que determinou a criminalização da posse e o afastamento de pessoas de baixa renda do direito formal à terra. Sem a possibilidade de acessar a terra e a moradia pelos meios legais, restou às classes populares ocupar espaços e erguer suas casas. A urbanização acelerada pela qual o Brasil passou no século XX intensificou esse processo, já que não havia oferta de moradia para todos os trabalhadores que chegavam, resultando na proliferação de favelas e ocupações urbanas.

Hoje, apesar do cenário legislativo ter sofrido profundas alterações, a prática ainda reforça a dimensão de irregularidade do estoque fundiário nacional. A Cons-

tituição de 1988 e importantes avanços legislativos, como o Estatuto da Cidade, garantem direitos fundiários aos ocupantes de territórios informais. Instrumentos como a usucapião especial urbana e a concessão de uso especial para fins de moradia buscam proteger o direito à terra dessa população.

De fato, muitos dos moradores de favelas e comunidades urbanas, bem como de habitantes de outras tipologias em exercício de comprovada função social, hoje já têm o direito de se tornarem formalmente donos dos seus imóveis, por meio da regularização fundiária. Mas isso não acontece, seja pela deficiência de políticas públicas, entraves judiciais ou interesses de natureza política.

Tema em destaque nos dias atuais, a regularização fundiária está tanto nas bandeiras de movimentos de moradia quanto nos discursos de políticos e economistas neoliberais. O que explica essa contradição? É que existem diferentes visões sobre seu significado. Alguns enxergam a regularização como uma política completa para territórios informais, o que inclui urbanização, melhorias habitacionais e ambientais, provisão de serviços públicos, entre outras medidas, o que chamamos de *regularização fundiária plena*. Outra visão defende que a regularização se resume a distribuir o título da propriedade para moradores, a *regularização fundiária stricto sensu, ou dominial*.

Até 2017, o Brasil adotava a primeira visão, ainda que com sérias limitações em assegurar esse direito de maneira abrangente. A ênfase na titulação como finalidade prioritária da regularização fundiária ganha força com a aprovação da Lei 13.465/2017, atual marco da política nacional da REURB (Regularização Fundi-

<sup>1</sup> De acordo com dados de 2019 do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

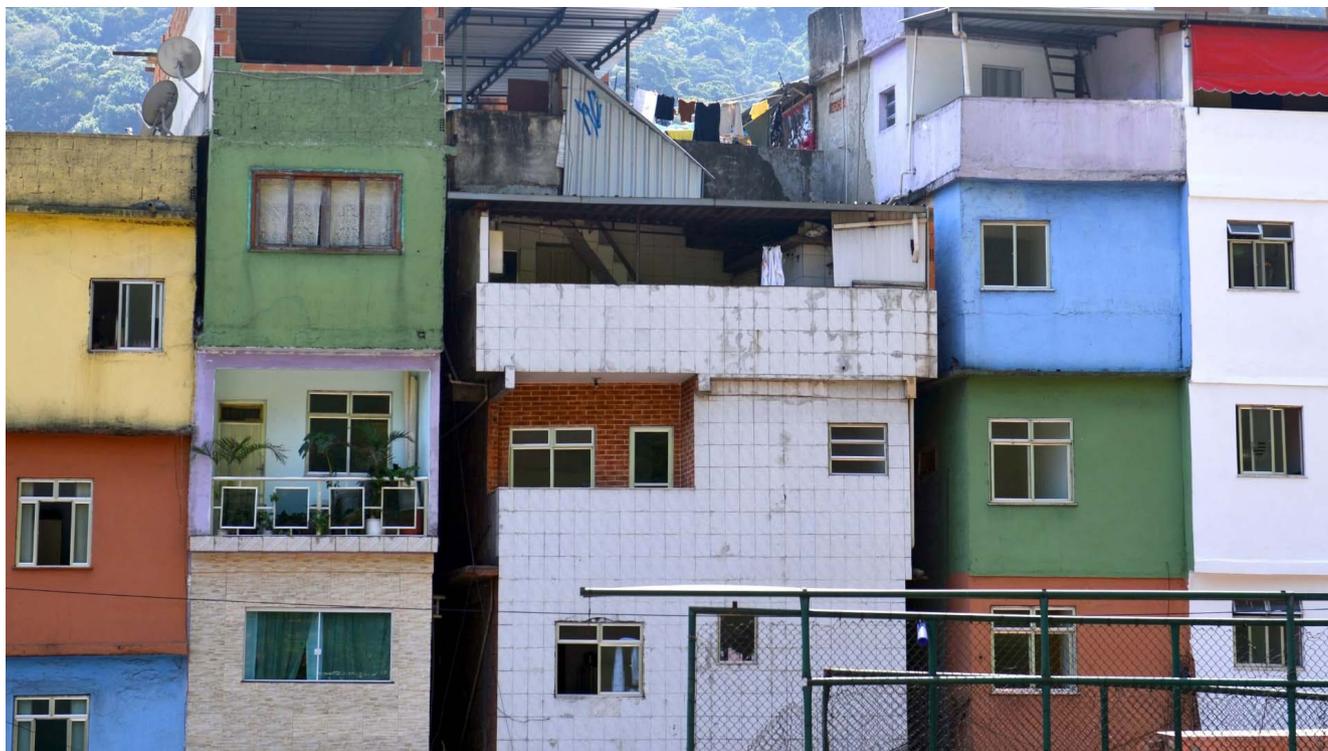


Foto: ©[@gettysignature] via Canva.com | Favela da Rocinha/RJ

ária Urbana). Ela foi influenciada pelas ideias do economista peruano Hernando de Soto, responsável por implementar uma política de titulação em massa de favelas no Peru, sob a justificativa de que a garantia da propriedade para as camadas mais pobres seria, por si só, um caminho para a superação da pobreza por meio do “destravamento” da terra como ativo econômico.

Tratava-se de disseminar o ideário da terra e da moradia como mercadoria, com o objetivo de destacar seu aspecto patrimonial. O resultado da implementação das ideias de De Soto não foi o esperado. Diversos estudos contestam a efetividade do título para fins de redução das desigualdades e superação da pobreza, apontando que muitas comunidades permaneceram precarizadas mesmo após a formalização da propriedade.

No Rio de Janeiro, a questão fundiária é alvo de disputas - discursivas e

práticas - entre diversos atores: políticos, empreendedores, ativistas sociais e integrantes de grupos armados. A titulação, ao promover a formalização da propriedade da terra, vem sendo entendida como fonte de poder, levando as disputas territoriais a um patamar diverso do alcançado em outras partes do país.

O relatório final da Polícia Federal sobre o assassinato da vereadora Marielle Franco, ocorrido em 2018, é categórico ao enfatizar a importância das disputas fundiárias para motivação do crime. Na mesma direção, o relatório do IDMJ racial aponta a proliferação de legislações municipais sobre a questão fundiária propostas por vereadores ligados a grupos armados<sup>2</sup>. Dos pedidos para regularização, 89% tem como objeto áreas da Zona

2 IDMJ RACIAL. Milícias das terras: mapeamento de regularização fundiária e a política de segurança pública. 2024.

Oeste da cidade, foco de atuação de grupos milicianos.

Nesse contexto de acirramento das disputas em torno da regularização fundiária, é fundamental a defesa do seu sentido de garantia do direito à moradia e de produção de melhorias nas condições de vida de moradores de áreas informais. Para isso, a simples aplicação da legislação federal não é o bastante. Em um cenário de privilégio da titulação, conforme anteriormente descrito, é necessário pensar em “camadas extras” de proteção aos moradores, em especial para aqueles que vivem em áreas valorizadas/em valorização da cidade e que se mostram especialmente vulneráveis a processos de mercantilização e/ou elevação dos custos de vida.

Assim, também no Rio de Janeiro, surge a proposta do TTC (Termo Territorial Coletivo), modelo de gestão territorial já existente e bem sucedido em diversos países do mundo que, a partir da regularização fundiária, busca garantir o fortalecimento comunitário e a acessibilidade econômica das moradias, em um arranjo jurídico que, sem inibir a liberdade de negociação, afasta a especulação imobiliária e se mostra como formato mais protetivo da moradia de populações vulnerabilizadas.

O Termo Territorial Coletivo é uma adaptação brasileira de um modelo internacionalmente consagrado - o *Community Land Trust* - com aplicações em dezenas de países do mundo e previsto na Nova Agenda Urbana<sup>3</sup> como

modelo habitacional que deve ser encorajado pelos Estados. Ele opera a partir da separação entre a propriedade da terra (coletiva) e das construções (individual), em um arranjo em que a terra pertence à comunidade por meio de uma organização comunitária local que detém sua titularidade, mas as casas são de titularidade individual dos moradores, garantindo-se uma autonomia em seu uso. O TTC defende a desmercantilização da terra: uma vez instaurado, a terra não pode mais ser vendida ou convertida em ativo financeiro, apenas as casas podem ser objeto de transações. Com isso, ele mantém a moradia a preços acessíveis, ao mesmo tempo em que estimula a gestão coletiva do território a partir do protagonismo dos moradores.

No Brasil, o Termo Territorial Coletivo vem ganhando força no debate público sobre moradia e política urbana. Ele foi incluído no novo Plano Diretor do Rio de Janeiro (Art. 169), como um dos instrumentos da política urbana para o acesso à terra e à moradia. Além disso, há um Projeto de Lei Federal tramitando que visa regulamentar o modelo nacionalmente (PL 5618/2023).

Cabe destacar que o TTC não é a única opção ou modelo, mas nos convida a pensar a questão fundiária a partir do paradigma da segurança da posse, priorizando a moradia em detrimento do controle territorial e da mercantilização da terra. É dessa regularização fundiária que precisamos, com urgência.

<sup>3</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nova Agenda Urbana. 2019. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/nua-portuguese.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024.

---

**CRIMINALIDADE E  
VIOLÊNCIA NA PRODUÇÃO  
DOS TERRITÓRIOS  
POPULARES NO  
RIO DE JANEIRO**

*Adauto Lucio Cardoso*

*Daniel Hirata*

*Orlando Alves dos Santos Junior*

**A** política de segurança pode e deve estar na agenda das eleições municipais de 2024. O motivo é muito simples: a criminalidade e a violência têm grande relevância na produção da cidade, impactando profundamente a vida cotidiana. Nesse sentido, o desafio é construir uma agenda de segurança pública orientada pela democracia, justiça socioespacial e pelo direito à cidade. Esse é o argumento defendido neste artigo.

A atuação de grupos armados ligados às forças oficiais em territórios populares tem raízes históricas que remontam aos grupos de extermínio e às chamadas “polícias mineiras”. Nas últimas décadas, esse fenômeno tem ganhado novos con-

tornos nas metrópoles brasileiras. No caso do Rio de Janeiro, essas transformações estão ligadas a diversos fatores. De um lado, testemunhamos a ascensão das facções organizadas do tráfico de drogas controlando diversas favelas cariocas. De outro, a população vem assistindo à expansão das milícias controlando diversos territórios populares, sobretudo aqueles situados nas periferias. Ambos os fenômenos, tráfico e milícia, parecem estar entrelaçados e ser alimentados por uma política de segurança pública ineficiente, violadora de direitos humanos, que tem demonstrado incapacidade de entender as dinâmicas da criminalidade e suas configurações socioterritoriais.



Foto: Samuel Thomas Jaenisch. Programa Minha Casa Minha Vida. Belford Roxo/RJ

Até aí nenhuma novidade. Mas algo recente merece atenção: temos assistido nos últimos anos a uma enorme capacidade dos grupos criminais de se reconfigurarem e se transformarem em busca de adaptação às políticas de segurança implementadas pelo Estado, inclusive por meio de cooptação de agentes públicos. Isso ficou evidente com as últimas denúncias apresentadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público sobre o assassinato da vereadora Marielle Franco.

Nesta etapa, em que os mandantes foram, segundo as autoridades, apontados de forma cabal, emerge dentre os acusados uma família das mais tradicionais da cena política do Rio de Janeiro, com representantes das esferas municipal, estadual e federal, do Tribunal de Contas do Estado, principal órgão de fiscalização e controle, além do chefe de polícia. Em seu conjunto, a rede criminosa que atuou na bárbara execução de Marielle mostra proximidade com práticas de contravenção, milícias e matadores profissionais que favoreciam seus negócios.

No caso das milícias, o Mapa dos Grupos Armados do Rio de Janeiro, produzido pelo laboratório de pesquisa Novos Illegalismos – GENI/UFF e pelo Instituto Fogo Cruzado (2022), indica que as milícias têm avançado no controle dos territórios, investindo, inclusive, na expansão para novas áreas da cidade e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Esse avanço não tem ocorrido apenas em áreas anteriormente dominadas pelo tráfico, mas também sobre territórios anteriormente não controlados.

Ao mesmo tempo, estudos acadêmicos e reportagens revelam que os grupos milicianos vêm investindo em novas atividades econômicas, antes não tão exploradas, desenvolvendo assim um novo

modelo de negócios. Destacam-se a produção e a exploração das atividades imobiliárias, da infraestrutura e dos serviços urbanos – mobilidade, gás, internet, entre outros – com efeitos diretos sobre a produção e gestão da cidade.

A atuação da milícia em atividades imobiliárias merece destaque. A partir de casos denunciados pela imprensa e por outras fontes, podemos identificar quatro modalidades de atuação: (a) controle e intermediação do acesso à terra urbana, em especial em áreas de proteção ambiental; (b) produção habitacional própria de unidades habitacionais para serem comercializadas (venda ou aluguel), seja de forma legal ou não; (c) controle da produção habitacional pelo poder público, com destaque para o caso dos conjuntos produzidos no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida – MCMV; (d) controle da produção privada nos territórios controlados pela milícia, com casos de expulsão de famílias que se recusam a acatar as normas comportamentais impostas.

Nos casos de grilagem de terras e produção habitacional, os relatos publicados mostram que esse processo se complementava, muitas vezes, com a regularização dos empreendimentos, obtida por meio da utilização deturpada de instrumentos originalmente voltados para o cumprimento da função social da propriedade, como as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), que permitem o reconhecimento da legitimidade e a possibilidade de legalização de áreas de moradia popular. Como parte da sua estratégia de grilagem, o urbanismo miliciano buscava utilizar esses instrumentos para regularizar os loteamentos clandestinos por eles produzidos, seja por meio de projetos de lei, de iniciativa de vereadores ligados aos grupos cri-

minosos, seja pressionando a população que adquiriu os imóveis a procurar apoio na Defensoria Pública para regularização.

Essas práticas vieram à tona de forma bastante clara com a divulgação do relatório da Polícia Federal sobre o caso Marielle, em que se coloca como razão presumida para o assassinato o conflito entre Marielle Franco e o então vereador Chiquinho Brazão em torno da aprovação de projetos de lei que viabilizavam a regularização de áreas ocupadas pela milícia na Zona Oeste do Rio de Janeiro.

As facções do tráfico de drogas, por sua vez, apesar de manterem o comércio de entorpecentes como principal atividade econômica, também diversificaram seu modelo de negócios e passaram a controlar o comércio de serviços urbanos, adotando práticas iniciadas pelos grupos milicianos. Em diversos territórios populares, há evidências de alianças entre milicianos e traficantes, seja para disputar o conflito com grupos rivais, seja para garantir o controle dos territórios.

Os agentes e as instituições de segurança, com raras e relevantes exceções, têm alimentado o círculo vicioso e a expansão do controle territorial dos grupos armados por meio de práticas que têm contribuído para agravar o cenário de insegurança e impunidade da cidade. Vale destacar dois dispositivos. Em muitos territórios populares as práticas ilícitas são reguladas pelo conhecido "arrego", ou seja, pelo pagamento de propina aos agentes de segurança que são coniventes com as atividades dos grupos criminais. Outro dispositivo são as operações militares que, de forma violenta e desrespeitando os princípios básicos dos direitos humanos, têm promovido assassina-

tos e chacinas nos territórios populares onde ocorrem.

Operações em favelas e territórios populares são um padrão de intervenção das polícias militares em vários estados da Federação, mas o caso do Rio de Janeiro aparece como principal paradigma. As chacinas têm sido parte de um processo de aumento da violência policial contra as populações negra, pobre e residente em favelas. No Rio de Janeiro, a violação de direitos fundamentais durante as operações policiais não é excepcional, sendo rotina, nas favelas e periferias do estado, a invasão de domicílios, destruição de patrimônio, agressões físicas e verbais, assédio, mortes e execuções sumárias. A vida cotidiana nos territórios populares tem sido gravemente afetada por essas dinâmicas.

Sempre posicionado entre os estados com maior percentual de mortes decorrentes de intervenção policial, o Rio de Janeiro ocupa especial espaço na mídia e nos debates acadêmicos e jurídicos, em âmbito nacional. A política de segurança pública dos sucessivos governos estaduais do Rio de Janeiro tem aprofundado a criminalização da pobreza e o caráter racista do sistema de justiça, promovendo a militarização da cidade, o que tem forte impacto sobre as possibilidades de promoção da igualdade, em suas múltiplas dimensões.

O crescente processo de militarização e milicialização das cidades tem fortes impactos sobre as possibilidades de exercício do direito à cidade. Estamos diante de processos que bloqueiam ou dificultam a constituição de agentes e sujeitos coletivos que possam expressar essa agenda, afetando o exercício da cidadania e os ativismos nos territórios populares, constituindo-se como clara ame-



Foto: Samuel Thomas Jaenisch. Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro/RJ

aça à ordem democrática. A militarização e milicialização também produzem fortes obstáculos às possibilidades de apropriação da cidade por parte dos moradores estigmatizados e criminalizados por suas ações. Por fim, estamos diante da difusão de padrões de coesão social fundados na intolerância, na violência e no controle disciplinar que representam grave ameaça às liberdades individuais e coletivas e às possibilidades de constituição de solidariedades fundadas no afeto, na democracia, na tolerância e na justiça social.

É, portanto, fundamental que a agenda da política de segurança tenha verdadeira relevância no debate das eleições municipais de 2024. É imprescindível o fortalecimento das ações da sociedade civil, e mesmo de agentes públicos, para enfrentamento do cenário de profunda violência experimentado em nosso país. Para tanto, sugerimos as seguintes ações:

- Ampliar o debate social e institucional sobre a política de segurança pública nas favelas e territórios populares;
- Defender a elaboração de planos estaduais de redução da letalidade policial;
- Debater e propor políticas e medidas que visem a desmilitarização e um maior controle das ações das polícias militar e civil;
- Defender o fim das operações militares como dispositivos de rotina do policiamento nos territórios de favela;
- Promover canais de controle social e de gestão democrática das políticas estaduais de segurança pública;
- Estimular e instituir mecanismos de gestão comunitária dos territórios populares para promover padrões de solidariedade local, fundados na tolerância, na paz, na democracia e na justiça social;

- Incorporar medidas e dispositivos de fortalecimento comunitário nos programas urbanos implementados pela Prefeitura, levando em consideração os territórios que estão sob o controle de grupos armados;
- Retomar o controle sobre o uso e ocupação do solo na cidade a partir de um planejamento urbano participativo e democrático que seja capaz de impedir a expansão desregrada e violenta da cidade sob domínio de grupos armados.

## **Referências**

Hirata, Daniel; Couto, Maria Isabel. Mapa histórico dos grupos armados do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Geni/UFF; Instituto Fogo Cruzado, 2022.



**EIXO  
MORADIA**

---

# RETOMADA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:

o que o poder público municipal  
pode fazer para melhorar seus impactos  
urbanos e sociais?

*Adauto Lucio Cardoso*

*Luciana Alencar Ximenes*

*Ivan Zanatta Kawahara*

*Samuel Thomas Jaenisch*

*Thais Velasco*

O governo federal anunciou a retomada do Programa Minha Casa Minha Vida em fevereiro de 2023, cumprindo com uma das principais promessas da campanha conduzida pela coalizão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores na última corrida presidencial. O programa reafirmou sua promessa em produzir moradia acessível para a população de baixa renda, reconhecendo as limitações de sua primeira versão, vigente entre 2009 e 2018, buscando ampliar o pacote de benefícios para garantir uma produção de maior qualidade. Diante desse anúncio, é necessário que retomemos as avaliações críticas à versão anterior, especialmente

tendo em vista os resultados da implementação do programa em sua primeira versão, quando direcionou mais de R\$9 bilhões em investimentos para financiamento e produção de habitação social na cidade do Rio de Janeiro.

A implementação do programa na cidade foi muito criticada pela localização dos empreendimentos financiados, em sua grande maioria construídos em frentes de expansão no limite da área urbanizada, principalmente nos bairros da Zona Oeste. Entre os anos de 2009 e 2018, foram construídas na cidade do Rio de Janeiro cerca de 38 mil unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda (antiga Faixa 1, compreendendo famílias



Foto: Samuel Thomas Jaenisch. Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro/RJ

com rendimentos de até três salários mínimos). Desse total, cerca de 55% foram construídas nas regiões de Santa Cruz e Campo Grande. Essas novas moradias foram instaladas em áreas precárias em termos da oferta de infraestrutura urbana, mal servidas pelas redes de transporte público, distantes dos principais polos de emprego e renda, além de mais expostas ao controle armado de grupos criminosos. Esses problemas muitas vezes se somaram à baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos, que reproduziam em larga escala soluções padronizadas alheias às demandas cotidianas dos seus futuros moradores.

Essas questões já foram amplamente relatadas pela imprensa e discutidas por especialistas nos últimos anos. Com a retomada do programa neste novo ciclo de governo, é importante que o debate crítico sobre seus erros e acertos siga sendo feito na cidade, ressaltando o papel fundamental dos poderes locais, em especial da prefeitura municipal, para garantir maior efetividade no atendimento às demandas habitacionais existentes na cidade. Este artigo pretende apresentar algumas propostas nesse sentido, tendo como horizonte a disputa eleitoral de 2024, buscando contribuir com o debate sobre uma política urbana e habitacional que possa contribuir com a produção de cidades mais justas e igualitárias.

### **Estrutura administrativa do poder público municipal**

Um elemento fundamental para garantir a efetividade da política urbana e habitacional na cidade é a manutenção de uma estrutura administrativa, na prefeitura municipal, que seja compatível com a complexidade da demanda por

moradia existente na cidade. Para isso, é importante fortalecer os órgãos e autarquias competentes, em especial a Secretaria Municipal de Habitação, valorizando e qualificando seu corpo técnico, garantindo recursos orçamentários, de infraestrutura e tecnologia necessários.

Outro ponto central é garantir que a política de habitação social seja permanente e continuada, orientada por um planejamento de longo prazo que identifique as demandas e proponha soluções, tratando o desenvolvimento urbano da cidade de forma integrada. Nesse sentido, um instrumento fundamental é a finalização do Plano Local de Habitação de Interesse Social, que, até então, segue inconcluso. Também é importante ressaltar a urgência de garantirmos a efetividade de mecanismos de participação popular e de controle social na política habitacional, de forma a integrar a sociedade civil organizada e os movimentos sociais nas ações de planejamento urbano.

### **Localização dos empreendimentos**

A nova versão do Programa Minha Casa Minha Vida incorporou em sua normativas mecanismos para incentivar a produção em áreas urbanas dotadas de infraestrutura, prevendo subsídios adicionais para os empreendimentos enquadrados nessas condições. Essa versão contempla o estímulo a políticas fundiárias que buscam garantir a oferta de terras para produção de habitação social em áreas urbanas consolidadas, prevenindo, inclusive, a requalificação de imóveis públicos subutilizados em áreas centrais.

Essa é uma iniciativa importante, pois busca evitar o processo de periferização da população de baixa renda verificado

na primeira versão do programa. Mas cabe ao poder público municipal assumi-la como diretriz central de sua política urbana e elaborar estratégias adequadas para tal. Devem ser consolidados mecanismos de mapeamento de terrenos e imóveis que possam ser utilizados para esse fim e que estejam integrados às áreas mais dinâmicas da cidade. Já possuímos instrumentos de zoneamento urbano inclusive destinados a isso e que devem ser aplicados, demarcando áreas prioritárias para a produção de moradia social. O próprio Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro já prevê a possibilidade do uso de instrumentos, como as Áreas Especiais de Interesse Social, que podem ser utilizados com esse intuito. No entanto, isso segue ocorrendo ainda de forma muito tímida na cidade.

Vale ressaltar que as regiões central e portuária do Rio de Janeiro devem ter protagonismo nessas propostas, pois receberam volumosos investimentos públicos em infraestrutura na última década e contam com um grande estoque de terras públicas disponíveis. As regiões vêm sendo alvo de grandes programas de renovação urbana, primeiro com o Projeto Porto Maravilha e agora com o Reviver Centro, sem que tenha sido tomada qualquer medida concreta para a garantia da produção de habitação social nas áreas centrais. Os efeitos desses programas seguem provendo a elitização da região e criminalizando a presença dos espaços populares de moradia e trabalho, inclusive com um número expressivo de ameaças de remoções em curso.

Além de incentivar a produção de moradia de habitação de interesse social nas áreas centrais e portuária, outra alternativa a ser considerada na cidade é o uso da política para fortalecer as centralidades

existentes na Zona Norte e Zona Oeste. A cidade do Rio de Janeiro possui uma estrutura urbana complexa, com polos de grande dinamismo econômico em diversos bairros (Bonsucesso, Penha, Madureira, Bangu, Taquara, Campo Grande) que podem se beneficiar de investimentos em infraestrutura urbana associados a projetos de provisão habitacional. Essa seria uma forma de integrar os investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida a uma política mais ampla de desenvolvimento urbano.

### **Violência e precarização da vida**

Um dos principais pontos críticos da primeira versão do Programa Minha Casa Minha Vida foi sua vulnerabilidade frente aos grupos armados que atuam na cidade do Rio de Janeiro, tanto facções ligadas ao tráfico de drogas quanto milícias, conforme amplamente divulgado pela imprensa nos últimos anos. Esse problema está diretamente ligado à adoção do modelo de produção de conjuntos habitacionais de grande escala e ao processo de periferização dos empreendimentos, que foram construídos nas mesmas frentes que estavam sendo disputadas por esses grupos, principalmente na Zona Oeste, deixando seus moradores em uma situação de extrema vulnerabilidade.

Isso reforça a importância de manter uma política de habitação de interesse social que esteja integrada a ações mais amplas de planejamento urbano, inclusive dialogando com as políticas de segurança pública e de garantia de direitos humanos. A retomada do programa na cidade deve incorporar essa questão em suas prioridades, ampliando os mecanismos de proteção aos moradores, sem

reproduzir uma lógica violenta de criminalização dos territórios populares, re- vendo suas diretrizes à luz da experiência acumulada e dos debates que vêm sendo realizados.

### **Auxílio Habitacional Temporário e a demanda por moradia digna**

Na cidade do Rio de Janeiro, a retomada do programa encontra como desafio a necessidade de atender ao grande número de inscritos no Auxílio Habitacional Temporário, política conhecida popularmente como “Aluguel Social”. Essa política municipal prevê o pagamento de auxílio mensal para custear o aluguel da população de baixa renda que tenha passado por deslocamentos forçados, tanto nos casos de remoções promovidas pelo próprio poder público municipal quanto em consequência de vulnerabilidade socioambiental e risco.

Como mostram os dados mais recentes fornecidos pela Secretaria Municipal de Habitação, mais de 3.000 famílias foram atendidas mensalmente por esse auxílio ao longo do ano de 2023, devendo buscar moradias de aluguel no mercado imobiliário contando apenas com R\$400,00 mensais recebidos para esse fim. Para além do valor insuficiente para a garantia de moradia adequada, diante dos preços praticados no mercado imobiliário da cidade, a situação é agravada pelo longo tempo de permanência das famílias como beneficiárias do auxílio, no aguardo pelo reassentamento definitivo, em alguns casos passando de dez anos de espera.

Diante da retomada do Programa Minha Casa Minha Vida, a prefeitura municipal deve assumir o compromisso de con-

templar a população que vem recebendo esse auxílio. Tendo em vista que tratam-se de famílias que já sofreram com deslocamentos forçados, é importante articular a produção de novas moradias com ações que visem manter as famílias próximas de seus locais originais de moradia, preservando seus laços de pertencimento com o território e suas redes de sociabilidade.

### **Protagonismo dos movimentos sociais**

O poder executivo municipal tem um papel central na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, na escala local, mas a sociedade civil organizada e os movimentos sociais devem cobrar soluções que sejam adequadas às demandas habitacionais da população, inclusive valorizando a atuação das organizações populares engajadas com o debate sobre a Reforma Urbana e o Direito à Cidade. A nova versão do programa manteve em seu escopo a modalidade Entidades, voltada para o financiamento da produção habitacional associativa. Essa modalidade apresentou resultados muito satisfatórios na versão anterior do programa, devendo ser incentivada e viabilizada nesta retomada.

A cidade do Rio de Janeiro ainda mantém uma produção tímida nessa modalidade, quando comparada com outras cidades do país, cabendo ao poder público municipal criar condições favoráveis para a atuação dos movimentos engajados na luta pela democratização do acesso à moradia e das assessorias técnicas que prestam o suporte necessário. Ações que podem, por exemplo, estar articuladas à liberação de terrenos e imóveis e à concessão de benefícios para complementar os valores financiados.

A retomada do Programa Minha Casa Minha Vida pelo governo federal foi um passo importante, no sentido de oferecer novas possibilidades para diminuição das desigualdades que marcam o processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro. Mas é fundamental que o poder executivo municipal conduza a sua exe-

cução, produzindo uma cidade mais justa e igualitária, democratizando o acesso aos mecanismos de planejamento e gestão, tendo o acesso à moradia digna como prioridade. Para isso é fundamental que o programa cumpra o seu papel social, operando como uma política efetivamente inclusiva e redistributiva.



Foto: Samuel Thomas Jaenisch. Programa Minha Casa Minha Vida. Belford Roxo/RJ

---

# URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO:

uma agenda prioritária

*Adauto Lucio Cardoso*

*Luciana Alencar Ximenes*

*Ivan Zanatta Kawahara*

*Samuel Thomas Jaenisch*

*Thais Velasco*

Favelas, loteamentos, conjuntos habitacionais, ocupações e cortiços compõem o universo da moradia popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, distribuídos pelo território metropolitano com diferentes dinâmicas de inserção urbana, reforçando a complexidade das demandas por moradia. Loteamentos e conjuntos habitacionais estão majoritariamente concentrados em áreas mais distantes do centro do núcleo metropolitano, particularmente na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro, nos municípios da Baixada Fluminense, ou ainda na periferia dos municípios do Leste Fluminense. Já as favelas estão distribuídas ao longo de todo o território metropolitano, com uma parcela expressiva nas áreas mais consolidadas dos municípios do Rio de Janeiro e de Niterói, embora desde os anos 1980 tenham se expandido também para a Zona Norte do município do Rio de Janeiro e para municípios da Baixada Fluminense.

As favelas têm estado presentes na paisagem da cidade do Rio de Janeiro desde o final do século XIX. Originalmente situadas em terrenos vagos junto às áreas centrais, principalmente em encostas e alagados, logo expandiram-se pelo território, sempre próximas aos locais com maior oferta de oportunidades de trabalho e renda. Assim, desenvolveram-se junto a regiões com concentração de atividades industriais, como foi o caso das favelas do Alemão e do Jacarezinho, inseridas no subúrbio ferroviário, ou da favela da Maré, que margeia a Avenida Brasil, uma das principais vias articuladoras da cidade. Além disso, expandiram-se também para o entorno de áreas em que se concentram moradias das camadas médias e superiores, que ofereciam e ofe-

recem ainda possibilidades de trabalho nos setores de comércio e serviços.

Segundo dados que constam nos Censos Demográficos realizados pelo IBGE, em 1950 a população residente em favelas correspondia a 7% do total da população do município do Rio de Janeiro. Já no início da década de 1960, 10% da população da cidade morava em favelas. Se no Censo de 1950 essa população era de pouco menos de 170.000, em 1960 esse número chegava a cerca de 335.000. Desde então, o crescimento populacional das favelas tomou contornos impressionantes, refletindo a profunda desigualdade social e urbana vigente. Assim, no início da década de 2020, dados oficiais da prefeitura municipal indicavam que existiam na cidade 1.018 favelas que totalizam 440.552 domicílios, com uma estimativa de quase 1.400.000 moradores. Nessa longa e permanente expansão, as favelas chegaram ao período atual sendo local de moradia de mais de 20% da população do município do Rio de Janeiro.

Trata-se de um universo marcado pela diversidade, composto por favelas de diferentes tamanhos, densidades e inserções no tecido urbano, presentes, tanto em encostas de maciços, nas áreas mais densamente ocupadas, como em terrenos planos em áreas de ocupação esparsa e distantes dos centros, muitas vezes suscetíveis a alagamentos e inundações. Se a localização em áreas centrais ou com oferta de trabalho e renda torna as favelas mais atrativas, ao mesmo tempo, esses territórios tendem a se caracterizar por um conjunto de precariedades habitacionais, presentes nas moradias e também nos assentamentos, de forma geral. São características que tornam as favelas áreas que precisam ser priorizadas nas políticas públicas locais.



Foto: Aduino Lucio Cardoso. Favela de Rio das Pedras. Rio de Janeiro/RJ

Entre as fragilidades que caracterizam essa precariedade podemos destacar as condições de saneamento básico, a alta densidade construtiva e populacional e o adensamento intradomiciliar. Além disso, cabe destacar a existência de infiltrações em fundações, paredes, pisos e tetos, acentuando a exposição das famílias a doenças respiratórias, algo que se agrava pela pouca iluminação e ventilação natural, decorrente da morfologia da ocupação dos territórios mais densos, com edificações conjugadas, com pouca ou nenhuma área livre nos lotes, muitas vezes já apresentando vários pavimentos. Em muitos casos, as favelas contam também com

vias de acesso estreitas, o que, por sua vez, dificulta a circulação. Outro ponto fundamental para a discussão é a irregularidade da situação fundiária e urbanística. Todos esses elementos reforçam a importância de considerarmos as condições das favelas frente ao agravamento da emergência climática, que aumenta a suscetibilidade de parcelas desses territórios a situações de deslizamentos de encostas e alagamentos.

Nesse sentido, as políticas e os programas de urbanização de favelas precisam ser inseridos de forma permanente e continuada na agenda pública das três esferas de governo, principalmente na alçada municipal.

## O desmonte das políticas de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro

Diferentemente da maioria dos demais municípios da região metropolitana, a cidade do Rio de Janeiro acumula um histórico de políticas voltadas para a urbanização e promoção de melhorias em suas favelas. Tais políticas consolidaram-se a partir da década de 1980, junto ao processo de redemocratização e de fim do regime militar, contrapondo-se aos intensos processos de remoção em massa e construção de grandes conjuntos habitacionais na periferia. Desde esse período, alguns programas de urbanização de favelas foram implementados pelo Governo Estadual, mas o protagonismo evidente nesse campo de atuação vem sendo da Prefeitura Municipal. Em meados da década de 1980, foi criado o pioneiro Projeto Mutirão e, na década de 1990, iniciativas de maior abrangência começaram a tomar forma. Durante o primeiro mandato de Cesar Maia (1993-1997), à frente da Prefeitura Municipal, foi criado o Programa Favela-Bairro, que previa obras de acessibilidade e saneamento, além da construção de equipamentos sociais e espaços de lazer em diversas favelas da cidade.

O Programa Favela-Bairro teve continuidade nas gestões seguintes de Luiz Conde (1997-2000) e Cesar Maia (2001-2004 e 2005-2008) e passou a ser considerado pelas agências de fomento e parte da literatura especializada como uma referência nacional nesse campo de atuação. Ele foi mantido no início da primeira gestão de Eduardo Paes (2009-2012) e posteriormente substituído pelo Programa Morar Carioca. A partir de 2007, a cidade passou também a rece-

ber um volume significativo de recursos do Governo Federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para investir em obras de urbanização de favelas. A partir da gestão de Marcelo Crivella (2016-2019), no entanto, foram interrompidos os programas voltados para as favelas cariocas, verificando-se um progressivo esvaziamento institucional, comprometendo os órgãos responsáveis pela política, em especial a atuação da Secretaria Municipal de Habitação. Constatou-se a ausência de alocação permanente de recursos para essas ações e um amplo processo de perda do saber acumulado no quadro técnico, resultado da aposentadoria de servidores responsáveis pelo desenvolvimento dos programas anteriores, sem sua adequada substituição, impossibilitando que o conhecimento fosse compartilhado e atualizado por uma nova geração de técnicos.

Essa ausência de investimentos permanentes resulta na deterioração das infraestruturas e dos equipamentos públicos construídos nas favelas que haviam passado por processos de urbanização. Além disso, o agravamento da crise climática aliado ao progressivo crescimento e adensamento dos territórios populares aumenta significativamente as situações de risco e vulnerabilidade dessas populações, exigindo avanços em ações de adequação, com medidas de prevenção à ocorrência de desastres e situações de calamidade.

A crise sanitária e social decorrente da pandemia de Covid-19 também mostrou a precarização das condições de vida nesses assentamentos e seus impactos nas possibilidades de contenção da crise, especialmente no que diz respeito à garantia da moradia adequada e o acesso regular a serviços urbanos fundamentais,

como o acesso à água tratada e rede de esgoto. A pandemia evidenciou a necessidade de articular as políticas públicas para as favelas e os demais espaços de moradia popular, considerando que o cuidado integral à saúde está intrinsecamente relacionado com demais dimensões da vida, com destaque para as condições de moradia, renda, mobilidade e acesso a bens e serviços. Por fim, as avaliações das experiências de urbanização de favelas desenvolvidas em períodos anteriores, particularmente em relação ao PAC, deixaram lições e recomendações importantes que precisam ser consideradas na retomada de novas políticas.

### **Proposições**

A importância e a gravidade das fragilidades nas condições de vida dos moradores das favelas requerem a adoção de uma política pública que seja permanente e continuada, pensada enquanto política de Estado e não apenas como uma plataforma de governo, isto é, com planejamento a longo prazo que permita a previsibilidade das intervenções e com alocação regular e substantiva de recursos. Para isso, é necessário investimento em capacidade institucional, com a contratação e formação de um quadro técnico qualificado estável dentro do funcionalismo municipal, com a escolha de gestores que tenham experiência no tema, assim como o investimento em tecnologia a partir da produção de dados que subsidiem adequadamente as decisões tomadas. O município do Rio de Janeiro tem um acúmulo importante na produção e difusão de dados sobre territórios populares e políticas urbanas, que pode e deve ser continuamente aprimorado, algo que

pode ser estendido aos municípios da região metropolitana que não dispõem dos mesmos recursos.

Esse fortalecimento institucional proposto deve considerar a adoção de uma política amplamente participativa, tanto no âmbito do planejamento e da tomada de decisão sobre a distribuição dos investimentos, quanto em relação às definições sobre o escopo e a execução das intervenções concretas nos territórios. Assim, a (re)construção de políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro deve garantir a criação de instâncias efetivas de participação popular, com autonomia e amplo acesso à informação, avançando no sentido do desenvolvimento de soluções de urbanização que contemplem modelos de cogestão, incluindo com poder decisório as organizações locais dos territórios.

Com relação à garantia de recursos para o desenvolvimento de políticas e programas, além da alocação de recursos próprios dos orçamentos municipais, é fundamental que os municípios mantenham uma busca ativa por recursos disponíveis em outras fontes e obtidos por novas estratégias adequadas aos objetivos das políticas públicas. Nesse sentido, os municípios devem se colocar em condições para a possibilidade de captação junto aos outros órgãos de governo, a organizações internacionais de fomento e avançar na implementação de instrumentos urbanísticos redistributivos, como a destinação de recursos captados pela aplicação da outorga onerosa para fundos de habitação de interesse social.

Quanto aos instrumentos urbanísticos, destacamos, em especial, o papel desempenhado pelas Áreas de Especial

Interesse Social (AEIS) para a formulação e implementação das políticas habitacionais e, sobretudo, para a urbanização de favelas. Como instrumento urbanístico de zoneamento inclusivo voltado para a garantia da segurança da posse e para a efetivação da regularização urbanística e fundiária dos territórios populares, é fundamental, particularmente no caso do município do Rio de Janeiro, que a delimitação e a regulamentação das AEIS sejam feitas a partir de diagnósticos consistentes, que aliem os saberes técnicos com a efetiva participação popular.

A complexidade dos problemas locais e, conseqüentemente, das soluções de projeto e dos processos de intervenção a serem adotados exigem a ampliação

e o aprofundamento de intervenções baseadas na intersectorialidade e na transversalidade, articulando de forma estrutural as ações de urbanização com as intervenções de preservação ambiental, de saúde pública, de regularização fundiária. Nesse sentido, é fundamental que o trabalho técnico social seja privilegiado com investimentos adequados e com a formação de equipes que tenham autonomia ampla em relação às empresas contratadas, estando presentes no território durante todas as etapas: elaboração de projeto, construção e pós-obra, ao contrário do que ocorreu na implementação das obras de urbanização de favelas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).



Foto: Maria Lais Pereira da Silva. Complexo do Alemão. Rio de Janeiro/RJ

Considerando o tamanho da demanda por urbanização de favelas existente na cidade, a complexidade das soluções necessárias e os limites dos recursos para as intervenções, é importante que as ações sejam organizadas a partir de um plano que preveja ações de curto, médio e longo prazo. Esse plano deve ser elaborado de forma participativa, incluindo ações de prevenção ao risco socioambiental e sanitário, considerando remoções apenas quando forem estritamente necessárias, devendo ser previamente pactuadas com a população e oferecendo a garantia de reassentamento no território ou em seu entorno próximo. O plano deve incluir também medidas visando a requalificação e as melhorias das moradias, incluindo ações de Assistência Técnica, buscando soluções adequadas para os casos que exijam reconfigurações de quadras ou alterações no viário.

Por fim, embora fora do escopo específico deste texto, é fundamental a adoção de políticas de segurança pública que sejam efetivas no combate ao controle dos grupos armados sobre os territórios populares, mas que sejam pautadas no respeito aos direitos fundamentais dos moradores e na preservação da vida, algo que não vem ocorrendo na cidade do Rio de Janeiro. Cabe lembrar que têm sido recorrentes os episódios de violência nos territórios populares, particularmente nas favelas da cidade, em grande medida decorrentes de confrontos que envolvem agentes públicos, sem que sejam considerados os diversos impactos negativos dessas operações sobre a população local. Nesse sentido, as políticas de segurança devem respeitar, sobretudo, os moradores, reconhecendo-os como sujeitos de direitos, buscando soluções que resguardecam a vida e a segurança dessa população.



---

# **PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO:**

**lógica do mercado ou direito à moradia?**

*Adauto Lucio Cardoso*

*Luciana Alencar Ximenes*

*Ivan Zanatta Kawahara*

*Samuel Thomas Jaenisch*

*Thais Velasco*

*Lucas Faulhaber*

O Plano Diretor, consolidado pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 182 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), é o instrumento básico de planejamento urbano. Ele é parte da estrutura institucional que visa o cumprimento da função social da propriedade, em oposição à sobreposição do direito privado sobre o interesse público que, de forma geral, rege o mercado imobiliário. Nele são estabelecidas as diretrizes da política urbana municipal, influenciando a gestão da política ambiental, sanitária, cultural, de transportes, habitacional, de acesso à terra e a equipamentos urbanos. Ele determina também os parâmetros que regulam o uso e ocupação do solo, além dos instrumentos de planejamento responsáveis por viabilizar a execução da política urbana.

O Plano Diretor é fundamental para o planejamento e controle da distribuição

dos investimentos públicos no território. Essa questão ganha importância se considerarmos a enorme desigualdade presente nas cidades brasileiras. O déficit de infraestrutura e de serviços urbanos é gerador de grandes vulnerabilidades, que vão desde a falta de acesso às oportunidades de trabalho e lazer até a inexistência de serviços básicos e sujeição a risco geológico.

As desigualdades de condições de vida e de acesso à infraestrutura são consequências, para além dos problemas de distribuição de renda, da concentração de investimentos públicos em porções do território ocupadas por populações de alta renda. Aprofundando esse ciclo vicioso de geração de desigualdades, o setor imobiliário opera fundamentalmente na produção de empreendimentos que se beneficiam das condições de valorização das áreas já valorizadas. Nesse sentido, o debate sobre o planejamento interfere



Foto: Rio On Watch/ Reprodução

nas condições de vida de uma camada mais ampla da população, continuamente pressionada pelos ciclos de valorização imobiliária que encarecem custos de acesso à moradia e à cidade.

Um dos aspectos mais relevantes do Estatuto da Cidade foi a inserção dos princípios de gestão democrática para a construção da política urbana. Passa a ser compreendido, então, que a concentração das decisões nos governos ou no corpo técnico pode ser um fator de favorecimento de grupos específicos, dificultando o reconhecimento das demandas da população em geral. Nesse sentido, o processo de revisão do Plano Diretor deve ser considerado uma oportunidade para a sociedade civil poder intervir nos rumos da cidade, participando ativamente da formulação de políticas públicas e indo além da participação restrita ao cumprimento de ritos burocráticos.

### **O Plano Diretor do Rio de Janeiro**

No dia 11 de dezembro de 2023 a Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro aprovou o novo Plano Diretor da cidade (Lei Complementar n.º 270/2024) em um processo conturbado. A etapa de elaboração conduzida pelo poder executivo foi realizada em meio à pandemia de Covid-19 e sem a apresentação de um diagnóstico que qualificasse o debate público sobre a proposta.

Se o Plano Diretor já é um documento básico e, por isso, define a política urbana apenas em âmbito geral, dependendo da vontade política, da capacidade técnica do poder executivo e de uma série de regulamentações posteriores para sua implementação, seu processo de revisão na cidade do Rio de Janeiro evidenciou

como o poder público municipal buscou evitar que o documento delineasse a política urbana e definisse obrigações para o município. Na prática, isso resulta no enfraquecimento do Plano Diretor como instrumento de planejamento, fortalecendo políticas urbanas baseadas em decisões “no varejo”, centralizadas na figura do poder executivo ou, no limite, do prefeito.

Essa prática de delegar definições mais precisas para o poder executivo já está presente nos princípios, diretrizes e objetivos do Plano Diretor aprovado. Por exemplo, há uma diretriz de “não remoção das favelas e dos loteamentos irregulares”, mas acompanhada da condição genérica de que “não estejam situados em áreas impróprias à ocupação”, o que pode resultar na autonomia do poder executivo para definição da legitimidade da remoção, já que, em grande medida, compete ao município definir quais seriam as áreas próprias e impróprias à ocupação. Importante registrar que o princípio da não remoção foi incluído na legislação municipal em 1990 por meio da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro que, dentre seus preceitos, prevê que a urbanização, regularização fundiária e a titulação em áreas de favelas ou ocupadas por baixa renda devem se dar “sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes” (artigo 429 da LOM de 1990). Assim, o Plano Diretor aprovado diverge da Lei Orgânica e amplia as possibilidades de discricionariedade e arbitrariedade em processos de remoções. Nos princípios e diretrizes, nos pontos que tratam de justiça e direitos sociais, em lugar da menção a grupos específicos já consolidados nas políticas afirmativas (populações negras, indíge-

nas, moradores de rua e LGBTQIAP+), delega-se ao Instituto Pereira Passos a função de arbitrar sobre quais seriam as parcelas comprovadamente marginalizadas da população.

## Os instrumentos urbanísticos

Esse tipo de indefinição, que abre espaço a ações discricionárias do Executivo, também se fez presente nos instrumentos urbanísticos. No plano diretor aprovado, o zoneamento, no geral, define parâmetros bastante permissivos como taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e gabarito máximo. Por exemplo, em partes da Zona Norte, onde é previsto o incentivo à produção imobiliária, os parâmetros foram flexibilizados sem que sequer os anteriores, mais restritivos, fossem alcançados ao longo do período em que estiveram em vigor.

Em partes da Zona Oeste, onde a ocupação do solo, segundo o próprio Plano Diretor, deve estar condicionada a melhorias em serviço e infraestrutura, a flexibilização da legislação é ainda mais incoerente ao legitimar as fronteiras de expansão do capital imobiliário. Essa região, de modo geral, exige maiores investimentos do poder público para sua adequação ao adensamento, mas desperta interesse do setor imobiliário por ter grande oferta de terra barata, isto é, com potencial de valorização.

Essa expansão anunciada para a Zona Oeste da cidade exemplifica o modo clássico de o setor imobiliário capturar os investimentos públicos em benefício de seus negócios. O caráter pouco restritivo do zoneamento enfraquece sua função de orientar a ocupação do território, impedindo a realização das diretrizes estabelecidas. Afinal, se na cidade como um

todo o potencial construtivo está acima da expansão prevista, a ocupação pode ser efetivada de acordo com interesses imediatos, tendendo a favorecer o setor imobiliário, mesmo que em oposição aos interesses públicos e às diretrizes presentes no Plano Diretor. Além disso, instrumentos urbanísticos que poderiam contribuir para a democratização do acesso à terra e combate à especulação imobiliária, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e o Termo Territorial Coletivo, foram expressamente condicionados à regulamentação posterior, levantando dúvidas sobre sua aplicação.

A aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) foi bastante reivindicada nas audiências públicas e considerada prioritária, tendo em vista o atraso de mais de vinte anos para sua regulamentação e aplicação. A OODC vem sendo defendida, ao longo dos anos, como um importante instrumento de redistribuição dos ganhos dos proprietários imobiliários decorrentes dos investimentos públicos e das mudanças de legislação. A partir da instituição de um coeficiente máximo e um básico de aproveitamento, o instrumento determina uma contrapartida a ser paga pelos construtores que ultrapassarem o coeficiente básico. Esse recurso deve ser investido na distribuição de infraestrutura e equipamentos urbanos e em políticas de democratização do acesso à terra em áreas bem servidas.

No Plano Diretor aprovado, a efetivação do instrumento passa a obedecer à moratória de 5 anos para início da cobrança e aumento gradual, completando sua implementação apenas 10 anos após a aprovação. Além de ser um prazo longo para que os objetivos benéficos desse instrumento sejam alcançados, ele coin-

cide com o prazo estabelecido para a revisão do Plano Diretor, deixando margem para que a OODC volte a ser debatida e até mesmo excluída da legislação. Para completar, a aplicação desse instrumento, que foi defendida para a cidade inteira, passa a excluir a Zona Norte da cidade, a região central e seu entorno, ou seja, ficam de fora justamente as áreas que reúnem potencial construtivo e oferta de serviços e infraestrutura. Essas áreas, onde a ocupação deve ser incentivada, têm maior potencial de contribuir com a redistribuição dos investimentos e com a produção de habitação social em terrenos bem servidos na estrutura existente através da outorga.

A vinculação de recursos captados pela OODC também foi bloqueada pelo poder executivo. Ao longo do processo de revisão do Plano Diretor foi colocada a proposta de destinação desses recursos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, sendo metade para cada um. Porém, no texto final, restou apenas 5% para cada fundo. A desvinculação dos recursos captados agrava a situação, permitindo que possam ser direcionados para outros fins.

O caso da Operação Urbana Consorciada (OUC) evidencia um conflito ainda mais direto entre os critérios de equidade e justiça social e os interesses do setor imobiliário. De acordo com a previsão do Estatuto da Cidade para o instrumento da OUC, os recursos captados pela operação devem ser investidos na área previamente delimitada. O sucesso da operação depende fundamentalmente dos investimentos e da valorização imobiliária concentrados, o que significa que a vinculação de parte dos recursos para a

distribuição de terra e produção de habitação de interesse social é o único refúgio para a socialização dos ganhos da operação. No entanto, assim como no caso da OODC, não foi aprovada a proposta de destinação de 30% dos recursos da aplicação da OUC para a habitação de interesse social.

Em suma, a forma como esses instrumentos urbanísticos foram incorporados à revisão do Plano Diretor evidencia o distanciamento dos princípios da justiça social e da equidade. A distribuição dos investimentos públicos não é apenas uma forma de buscar reduzir as disparidades sociais, mas também um meio de controlar a valorização exponencial da terra urbana que acaba por atingir, ainda que de modo bastante desigual, a grande maioria da população, inclusive setores da classe média. Como trazido brevemente nos exemplos dos parâmetros urbanísticos propostos, da OODC e da OUC, há uma opção por viabilizar a atuação do mercado imobiliário, potencializando seus ganhos, em detrimento de medidas que visem a redução das desigualdades urbanas e a melhoria das condições de moradia e de vida da população.

### **Consolidação da legislação urbanística**

No novo Plano Diretor, outro aspecto que pareceu servir mais para garantir a liberdade do poder executivo do que para determinar, de fato, a política urbana do município foi a proposta de consolidação da legislação urbanística. Trata-se da revogação do conjunto normativo em vigor até então a partir da incorporação de seus instrumentos, parâmetros e regras e da atualização e padronização das suas

nomenclaturas e conceitos. Essa consolidação seria fundamental para facilitar a compreensão da legislação, o que poderia ser um elemento importante na busca por uma implementação mais ampla e menos arbitrária das regras, além de possibilitar uma intervenção mais efetiva da sociedade civil na fiscalização e no planejamento. No entanto, seu modo de construção foi arbitrário e seletivo.

Exemplo disso é que um conjunto amplo de Projetos de Estruturação Urbana foi revogado com pouca transparência no que diz respeito às mudanças e permanências estabelecidas, enquanto o Plano Piloto da Barra da Tijuca foi mantido. O Projeto Reviver Centro, que a prefeitura, também em contradição com a proposta de consolidação, negou-se a incorporar no debate do Plano Diretor, tornou-se outra zona de exceção no planejamento da cidade. Além de se destacar com incentivos e normas específicas, o Reviver Centro tem sido um meio para o setor imobiliário obter benefícios para construção em outras áreas, em especial na Zona Sul, por meio da venda de potencial construtivo possibilitada pelas Operações Interligadas.

As Áreas de Proteção do Ambiente Construído (APACs), que são estabelecidas por normativas muito mais frágeis que o Plano Diretor, foram mantidas, mas, convenientemente, não foram incorporadas ao zoneamento do plano, o que poderia fortalecê-las. Pelo contrário, em alguns bairros há uma sobreposição de parâmetros diferentes: os definidos pela nova lei, que são muito mais permissivos, e os vigentes de acordo com as APACs, que são mais restritivos e têm preponderância.

Dessa forma, a partir de agora, basta a decisão do prefeito de revogar o decreto

que institui a APAC para que fiquem abolidas as regras de proteção do patrimônio histórico. O Projeto de Lei Complementar nº 163/2024, recentemente encaminhado pelo executivo à Câmara de Vereadores, é mais um golpe na proposta de consolidação. Com a justificativa de regulamentar os instrumentos do Plano Diretor, o Projeto de Lei contradiz diversas disposições do Plano.

### **O esvaziamento do planejamento na estrutura do poder público municipal**

Essa concentração das decisões no poder executivo a partir do esvaziamento de normas e instrumentos já é uma prática corrente nos governos de Eduardo Paes (2009-2012; 2013-2016; 2021-2024, este último ainda em curso). Soma-se a isso um processo de esvaziamento do planejamento na estrutura da Prefeitura, que já vem de outros governos e se tornou mais evidente nos últimos anos. No início da atual gestão municipal, a terceira de Paes, as secretarias de Planejamento Urbano e de Meio Ambiente perderam o controle sobre os licenciamentos urbanísticos e ambientais para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEIS).

A SMDEIS foi, ao longo do tempo, assumindo também as rédeas do processo de aprovação do Plano Diretor e do planejamento urbano, de modo geral, até incorporar por completo a própria Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Além disso, cabe ressaltar como a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) vem sendo progressivamente esvaziada e teve pouca influência na formulação do Plano Diretor. O progressivo desmonte da SMH

se reafirmou no dia 8 de julho de 2024 com a publicação de uma medida no Diário Oficial que retirou R\$ 439,5 milhões de programas de trabalho para redirecionamento para despesas com pessoal. A secretaria foi a mais afetada com um corte de R\$ 228,8 milhões concentrados nos programas de Produção de Habitação de Interesse Social e de Urbanização e Regularização em AEIS.

O planejamento em si nunca assegurou avanços efetivos na qualidade de vida ou na democratização da política urbana. O modelo tecnocrático da Ditadura Militar é um claro exemplo dessa insuficiência. No entanto, também parece evidente que o esvaziamento do planejamento favorece decisões autocráticas que podem beneficiar interesses econômicos e uma lógica de administração que favorece o mercado em detrimento dos princípios do Direito à Cidade e do Direito à Moradia. O Plano Diretor, apesar de não garantir, permite a implementação de instrumentos urbanísticos que podem ser fundamentais para a democratização das cidades a partir de uma distribuição mais justa da terra urbana.

## Propostas

Para a constituição de uma política urbana mais democrática, é preciso:

- Que a sociedade civil se constitua como força capaz de interferir de forma decisiva nos processos decisórios.

É fundamental o fortalecimento de movimentos sociais, entidades representativas e meios de intervenção direta, assim como a construção da sua autonomia em relação à política institucional e a interesses econômicos

imediatos. Além disso, a constituição de instâncias de participação popular e controle social com poder de influenciar decisivamente a regulamentação e a implementação do Plano Diretor e das normas e instrumentos urbanísticos também podem ser formas de fortalecer a incidência da sociedade civil sobre as políticas públicas.

- A constituição de um corpo técnico capaz de formular e implementar as políticas públicas, conforme as exigências estabelecidas em processos de participação popular.

É necessário que o corpo técnico do poder público esteja apto a desenvolver e executar os mecanismos de regulação e os instrumentos urbanísticos de forma eficaz e transparente, permitindo que o controle social atue de forma mais efetiva. Assim, a reestruturação e fortalecimento dos órgãos ligados ao planejamento, restabelecendo a Secretaria de Planejamento Urbano e fortalecendo as secretarias de Meio Ambiente e de Habitação, pode ser fundamental. Por outro lado, é indispensável o desenvolvimento autônomo de um conhecimento técnico que possa dar suporte às reivindicações, controlando e, muitas vezes, se opondo ao poder público.

- A regulamentação dos instrumentos e dispositivos do Plano Diretor, segundo os princípios do Direito à Cidade e do Direito à Moradia.

Sobre este ponto, pode-se destacar a necessária revisão da regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), garantindo sua aplicação imediata e a destinação de 50% dos seus recursos para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social conforme a pro-

posta encaminhada pelos setores populares nas audiências públicas e a revisão dos parâmetros urbanísticos previstos, garantindo maior controle sobre as áreas de expansão imobiliária e maior restrição sobre as áreas que demandam ações de preservação ambiental ou com necessidade de investimentos em infraestrutura.

### **CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA URBANA MAIS DEMOCRÁTICA**

- Que a sociedade civil se constitua como força capaz de interferir nos processos decisórios.
- A constituição de um corpo técnico capaz de formular e implementar as políticas públicas, conforme as exigências estabelecidas em processos de participação popular.
- A regulamentação dos instrumentos e dispositivos do Plano Diretor, segundo os princípios do Direito à Cidade e do Direito à Moradia.

---

# **ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA:**

uma alternativa para a questão da moradia  
no Rio de Janeiro

*Adauto Lucio Cardoso*

*Luciana Alencar Ximenes*

*Ivan Zanatta Kawahara*

*Samuel Thomas Jaenisch*

*Thais Velasco*

A Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) tem se difundido no campo do direito à cidade e combate ao déficit habitacional brasileiro, principalmente nos últimos dez anos. Instituída por uma lei federal em vigor desde 2008, a ATHIS se refere à prática profissional para assistência gratuita à população de baixa renda em assuntos técnicos voltados, principalmente, para questões de moradia popular.

No Rio de Janeiro, essa prática é histórica, como mostrou uma pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles junto a uma rede de parceiros (2019). Uma das experiências pioneiras data de meados dos anos 1960, quando moradores da favela Brás de Pina, com o apoio de técnicos, resistiram à tentativa de remoção forçada pelo poder público. Desde então, foram diversas as experiências locais em ATHIS.

As informações levantadas pela pesquisa em âmbito nacional evidenciaram

que, atualmente, uma grande parcela dos agentes do campo tem atuado em iniciativas de melhorias habitacionais. Ainda que a pesquisa tenha revelado uma atuação importante desses agentes também na defesa do direito à cidade, chama atenção a predominância da atuação em obras pontuais, restritas à unidade habitacional, afastando-se da prática de acompanhamentos técnicos mais processuais e estruturais.

Entre os agentes que responderam à pesquisa, 33% tinham suas ações concentradas em “melhorias habitacionais” e 42% em ações voltadas à defesa do “direito à cidade” – sendo este um grupo com grande diversidade de áreas de atuação. Já os demais agentes concentravam-se em ações de “produção habitacional” (17%) e “regularização fundiária” (6%), havendo ainda um pequeno percentual qualificado como “não identificado” pela pesquisa (2%). No entanto, quando con-

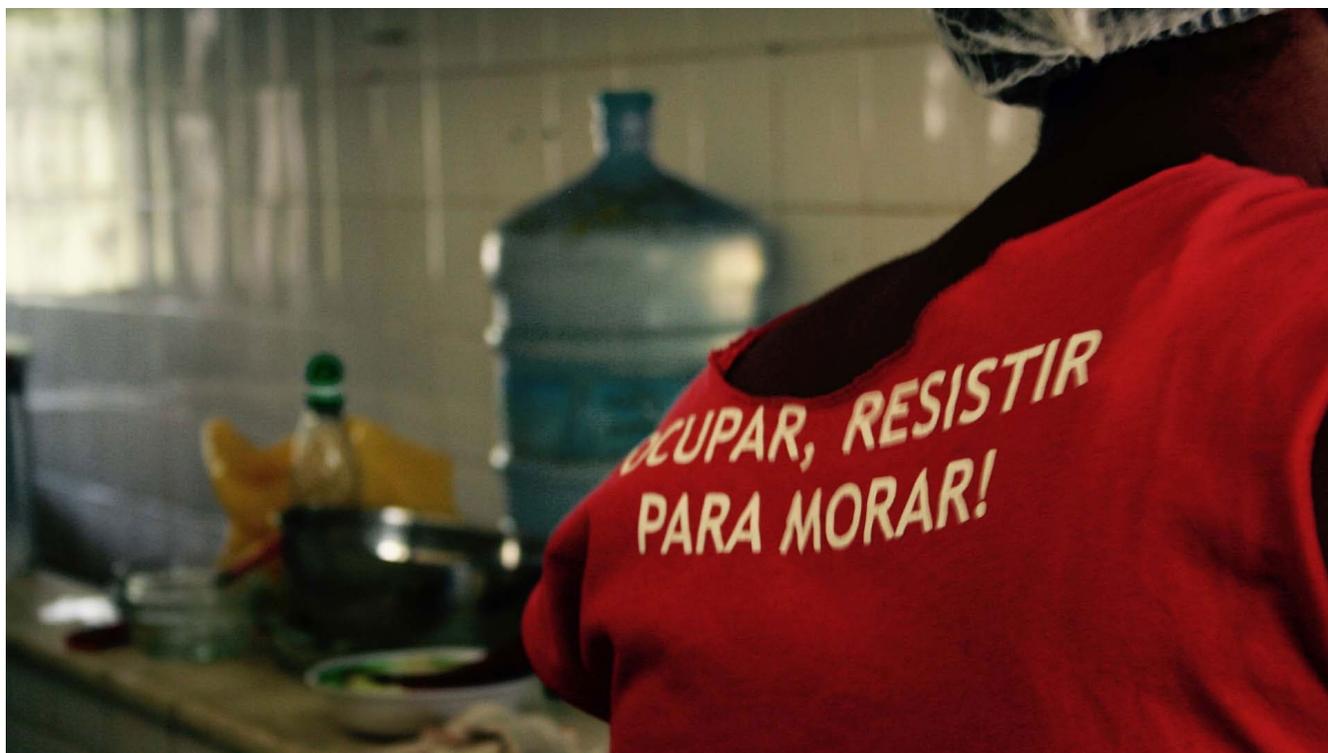


Foto: Monique Cosenza. Ocupação Solano Trindade. Caxias, Rio de Janeiro

siderados apenas aqueles agentes novos ao campo, ou seja, que iniciaram sua atuação nos 3 anos que antecederam à pesquisa, o percentual relativo às “melhorias habitacionais” chega a 44%, igualando-se ao grupo que concentra suas atividades na defesa do “direito à cidade” que, entre os agentes novos, também é de 44%.

Também foi captado nessa pesquisa que os grupos universitários extensionistas estão, cada vez mais, ocupando espaço relevante na ATHIS no cenário nacional. Dentre as organizações atuantes no campo da ATHIS identificadas na pesquisa, 43% eram grupos universitários, em sua maioria inseridos em universidades públicas. Isso refletiu ainda na importante presença do financiamento universitário, dentre as diversas fontes acionadas pelas organizações, por meio de bolsas e destinação de recursos para projetos de pesquisa e extensão. A forte presença da extensão universitária representa um caminho interessante para a prática, já que fomenta uma formação profissional com olhar voltado para as necessidades reais e urgentes da sociedade.

### **ATHIS nas políticas locais e a sua difícil efetivação**

Em termos normativos, o Rio de Janeiro apresenta uma situação atípica, sendo uma das poucas cidades brasileiras que contam com leis de ATHIS instituídas na esfera local. Além da Lei federal 11.888 de 2008, foram assinadas a lei municipal 6.614 de 2019 (Lei Marielle Franco) e a lei estadual 9.861 de 2022. As três legislações foram elaboradas e defendidas em contextos diversos, no entanto, seus conteúdos são similares. Além disso, elas têm em comum o desafio da implementação, uma vez que não existem ainda

normas regulamentadoras ou mesmo políticas públicas sólidas que lhes garantam efetividade.

Neste período em que as leis já asseguram a assistência técnica como direito, poucas ações foram coordenadas no Rio de Janeiro para estruturar uma política de ATHIS. Nos últimos anos, muitos acordos foram firmados, porém com pouco alcance prático. No âmbito municipal, a Secretaria de Habitação assinou um protocolo de intenções, em 2022, com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e do Rio de Janeiro (CAU/RJ), o Departamento do Rio de Janeiro do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/RJ) e a Direção Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/DN). O objetivo da parceria inédita seria desenvolver ações em ATHIS, mas em termos práticos pouco foi alcançado.

No âmbito estadual, em 2021 foi criado o programa “Casa da Gente”, do qual fazia parte a iniciativa de ATHIS denominada como “Na Régua”, realizada em parceria com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e que tinha em seu escopo a oferta de serviços técnicos gratuitos para a população de baixa renda. A instituição do programa foi o que motivou a criação da lei estadual de ATHIS. Curiosamente, em discordância com os textos das leis, as faculdades de arquitetura, urbanismo e engenharias do Estado do Rio de Janeiro não faziam parte do acordo e a operacionalização ficou a cargo de contratações temporárias de equipes técnicas terceirizadas para atuação nos territórios escolhidos pela Secretaria de Infraestrutura.

O “Na Régua” se mostrou controverso, pois, apesar de contar com relatórios acadêmicos, nem as comunidades atendidas nem os profissionais do campo de

ATHIS conseguiram compreender com clareza suas diretrizes, áreas de atuação e forma de funcionamento, indicando uma arbitrariedade do governo estadual sobre o tema. Atualmente, é difícil conseguir informações dos resultados alcançados pelo programa. A grande maioria desses dados é apresentada nas redes sociais, indicando apenas que mais de 2.700 famílias teriam sido atendidas em aproximadamente 610 projetos de ATHIS, mas sem maiores detalhes. Em 2022, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ) identificou irregularidades na parceria com a UERJ, o que levou à paralisação do programa. Na época, o jornal O Globo informou sobre a investigação pelo TCE-RJ, destacando despesas empenhadas na ordem de R\$ 20 milhões para pagamentos de “outros serviços de terceiros - pessoa física”. Por fim, em setembro de 2023, o decreto que havia criado o programa “Casa da Gente” foi revogado e, em seu lugar, foi criado o programa “Habita+” que, mais uma vez, prevê ações de ATHIS e melhorias habitacionais sem que haja clareza de como serão implementadas.

No âmbito municipal, a cidade do Rio de Janeiro contou com iniciativas relevantes que puderam gerar reflexões sobre as práticas em ATHIS. Dentre essas experiências, destacam-se os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs), criados em 1996, articulados à política vigente de urbanização de favelas. Por meio da presença contínua de equipes técnicas multidisciplinares em escritórios montados nas favelas com técnicos da Prefeitura, os POUSOs tinham como objetivo preservar as melhorias decorrentes das obras de urbanização e avançar na regularização urbanística. No entanto, ao longo dos anos, os POUSOs sofreram com profundos cortes de equipe e de

áreas de atuação, além do esvaziamento de suas funções. Além disso, vimos o número de POUSOs reduzir drasticamente: se no auge do programa eram atendidas 66 favelas, as informações mais recentes mostram que o atendimento se limita a apenas três delas.

No entanto, não foi apenas a redução do corpo técnico que limitou a abrangência do programa. Um conjunto de decretos promulgados em 2009, no início de governo de Eduardo Paes, proibiu novas construções e ampliações das já existentes em quase todas as favelas delimitadas como Área de Especial Interesse Social (AEIS) e tornou passível de regularização apenas as edificações de até dois pavimentos. Dessa forma, as possibilidades de orientar as construções e regularizar as existentes caíram na ilegalidade, restringindo os POUSOs à função de fiscalização. Parte desse conjunto normativo foi revogado em 2018, após quase uma década, quando o corpo técnico dos POUSOs já estava bastante reduzido. Caso tivesse sido continuada e fortalecida, a experiência dos POUSOs poderia servir de base para a garantia da ATHIS em um universo importante de favelas cariocas, contando com a expertise acumulada de técnicos dedicados a esses territórios e atuando de forma integrada com a política habitacional mais ampla.

Além das leis mencionadas, a ATHIS consta em importantes marcos normativos aprovados recentemente, dentre os quais destacamos o Projeto Reviver Centro e o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro. Apesar de a ATHIS constar nos textos dessas leis, eles não parecem ser caminhos férteis para sua implementação. O Projeto Reviver Centro foi apresentado por Eduardo Paes, ainda em 2021, e reedita a agenda de renovação urbana da

região central, avançando na articulação entre mercado imobiliário e Estado (representado pela Prefeitura), criando instrumentos urbanísticos e estabelecendo normas que estimulam novos empreendimentos. Por outro lado, as legislações do Reviver Centro autorizam (e não obrigam) o Município a realizar melhorias habitacionais, exigindo que, para isso, os imóveis estejam ocupados por “população carente” há ao menos cinco anos e que não haja disputa em relação à sua posse. Tais exigências parecem desconsiderar as condições de moradia de grande parte da população que hoje mora e trabalha nessa região.

Em um contexto de profundas desigualdades sociais, o centro oferece oportunidades relevantes para a parcela mais empobrecida da população que, na insuficiência de soluções de moradia via políticas públicas, passam a ocupar imóveis nessa área ainda que enfrentando constantes ameaças de despejo. Como mostram pesquisas recentes, cerca de 1.500 famílias vivem na região central e sofrem com ameaças de remoção que decorrem tanto de ações de proprietários de imóveis privados quanto de ações do próprio poder público. Além disso, nessa região há ainda um número expressivo de pessoas vivendo em cortiços, com demandas urgentes por melhores condições de habitabilidade. Ao desconsiderar as condições de vida dessa população em sua formulação, o Reviver Centro tende a atuar mais em prol da intensificação dos conflitos do que da garantia de direitos, dentre eles a ATHIS.

O Projeto Reviver Centro foi apresentado e aprovado em meio ao longo e conturbado processo de revisão do Plano Diretor, que atravessou a pandemia de Covid-19 e foi aprovado apenas em

2024. O texto do Plano Diretor replica as promessas sobre ATHIS já apresentadas no Projeto Reviver Centro, mais uma vez autorizando, porém, sem comprometer, a gestão municipal com sua efetivação. Na revisão do Plano Diretor foram conquistados espaços de participação para a formulação de políticas habitacionais que servissem de subsídio à revisão desse Plano e, também, à elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, ainda hoje inexistente. Assim teve origem, em 2021, um Grupo de Trabalho (GT) dedicado a propor elementos norteadores, princípios e diretrizes gerais para um Programa de Assistência e Assessoria Técnica e de Melhorias Habitacionais. Mesmo com limitações, especialmente as restrições impostas pela pandemia, o fruto desse GT representa um esforço coletivo importante para a implementação da ATHIS que, infelizmente, pouco se refletiu no Plano Diretor aprovado.

Em 2022, o prefeito Eduardo Paes anunciou o programa “Casa Carioca”, que reivindica a lei municipal de ATHIS em sua redação, com um investimento de 300 milhões de reais e meta de requalificar 20 mil moradias até 2024. Apesar disso, até maio de 2023, a Prefeitura afirmava ter beneficiado apenas 5,7 mil moradias. Sem fazer referência aos resultados do GT, a proposta do programa é realizar melhorias habitacionais pontuais, sem intervenções estruturais que permitam a adequação definitiva de moradias em situação de risco ou com inadequações. A falta de políticas habitacionais consistentes, tanto municipais quanto estaduais, é reflexo de ações como essa, que se dão de forma descoordenada e que apresentam resultados pontuais e transitórios. Assim, ainda que sejam anunciados investimentos e metas ambiciosas, tais

ações não consolidam uma política de Estado, não refletem na reestruturação consistente dos territórios em que atuam e, por consequência, na melhoria efetiva da vida das pessoas.

Vale ressaltar ainda que o programa “Casa Carioca” surge na Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), de forma desarticulada das ações da Secretaria Municipal de Habitação. A SEAC foi criada em 2021 e, até fevereiro de 2023, tinha como secretário Chiquinho Brazão, que se afastou do cargo diante dos avanços da investigação sobre o crime de assassinato da vereadora Marielle Franco - autora da lei que garante o direito à ATHIS no município. O surgimento de ações de ATHIS e melhorias habitacionais nessa nova secretaria parece aprofundar o esvaziamento institucional e político da SMH, responsável por formular e implementar as políticas habitacionais no município. Além disso, nos coloca em alerta ao possível uso da ATHIS para atender a interesses de atores políticos e suas bases eleitorais. A estreita relação e, por vezes, sobreposição, entre atores e grupos criminosos (sobretudo milicianos) demanda reflexão sobre a atuação desses grupos nos territórios populares, nas dinâmicas imobiliárias locais e, especialmente, sobre os desafios de formularmos políticas públicas de ATHIS neste grave contexto.

### **ATHIS no debate público sobre direito à moradia**

O complexo quadro apresentado nos coloca a urgência de avançarmos na implementação efetiva da ATHIS na cidade do Rio de Janeiro e chama atenção para alguns de seus desafios. Em um ano de renovação do quadro político municipal é

essencial que candidatos e futuros gestores eleitos se comprometam a colocar em pauta a ATHIS enquanto instrumento de garantia do direito à moradia, tornando efetivos seus marcos normativos vigentes. Além disso, para que a ATHIS ganhe consistência é necessário que a política habitacional como um todo seja fortalecida, com destinação de recursos orçamentários permanentes, geridos de forma transparente e democrática, e com ampliação da capacidade institucional, de forma a reverter o processo de esvaziamento da SMH.

A cidade do Rio de Janeiro já abrigou iniciativas importantes de elaboração de planos populares, como os planos da Vila Autódromo e das Vargens. Há também experiências de contralaudo, como o elaborado por moradores da favela do Morro da Providência para contestar a alegação de risco que ameaçava a permanência de centenas de famílias na região. Podemos lembrar ainda de exemplos de produção de moradias por meio da autogestão popular, como nas experiências do grupo Esperança, em Jacarepaguá, e da Ocupação Manuel Congo, no centro da cidade. Todas essas iniciativas nos mostram como a ATHIS é diversa e contribui para a garantia do direito à moradia e à cidade. Além disso, colocam em evidência que a ATHIS exige o protagonismo popular para que tenha sucesso em suas ações e para que o saber técnico esteja a serviço da justiça social. Movimentos sociais, profissionais engajados em assessorias técnicas, universidades e representantes da sociedade civil comprometidos com essa agenda devem ser chamados a refletir, formular, deliberar e monitorar a implementação da ATHIS.

## Referência

CARDOSO, Adauto Lucio et al. ATHIS para a moradia digna: levantamento nacional de agentes. Relatório final. Rio de Janeiro: Habitação e Cidade, INCT Observatório das Metrôpoles, 2019.



Foto: Monique Cosenza. Ocupação Solano Trindade. Caxias, Rio de Janeiro

**EIXO**  
**MOBILIDADE**

---

# **INCENTIVAR VEÍCULOS LEVES DE DUAS E TRÊS RODAS PARA COMBATER OS EFEITOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

*Juciano Martins Rodrigues*

*Lorena Freitas*

*Filipe Marino*

*Letícia Quintanilha*

**N**ão é de hoje que se questiona como as cidades poderão enfrentar a emergência climática. A tragédia que atingiu Porto Alegre e outras localidades do Rio Grande do Sul mostrou que as ações de mitigação e adaptação para o enfrentamento da crise ambiental - dadas as trágicas consequências sociais e humanas - são não apenas urgentes, mas inadiáveis.

Entre os principais desafios políticos para as cidades e metrópoles está a busca por formas alternativas de uso, apropriação e produção do espaço urbano. Em outras palavras, é preciso proporcionar novas possibilidades em termos de habitação, convivência e interação nos espaços públicos e, principalmente, incentivar outras formas de deslocamento. No Brasil, o transporte é responsável por 44% das emissões de gases de efeito estufa no setor de energia. Os meios rodoviários contribuem com 92,4% dessas emissões<sup>1</sup>. Fica, então, cada vez mais claro que não será possível enfrentar as mudanças climáticas sem transformar o modelo de mobilidade urbana.

Ao mesmo tempo, a concentração de fontes emissoras e a forma urbana que incentiva o uso do automóvel fazem com que as consequências das mudanças climáticas sejam ainda maiores nas grandes cidades. Na metrópole do Rio de Janeiro, onde se percebe um contínuo aumento da frota de veículos motorizados, somado à leniência das políticas de transição para veículos elétricos no transporte público e à falta de investimento nos meios ferroviários, a situação não é diferente. Diante da emergência climática,

o que pode ser feito, em termos das políticas voltadas para o deslocamento nas grandes cidades? Que soluções no campo da mobilidade urbana podem ser implementadas em cidades como o Rio de Janeiro?

Para reverter esse cenário, é essencial implementar transformações que considerem a mobilidade de uma metrópole de 12 milhões de habitantes, alinhando políticas de transporte com o uso do solo. No entanto, apesar de urgentes e necessárias, essas medidas estruturais exigem longos prazos, grandes investimentos e uma complexa articulação entre os governos municipais, estaduais e federal. Nessa escala, a solução reside, sem dúvida, na defesa de um Sistema Único de Mobilidade (SUM), que integre as políticas nos vários níveis governamentais, garanta financiamento e combata o viés proibitivo, excludente e segregador das tarifas atuais, tendo como princípio norteador a tarifa zero. Essa é a visão sustentada pela coalizão Mobilidade Triplo Zero, que defende, além da tarifa zero, zero emissões de carbono e zero mortes no trânsito.

Nesse contexto, cabe também a busca por soluções que contribuam para a adaptação climática, mas que requeiram menores custos financeiros, menores prazos de execução e promovam, ao mesmo tempo, impactos positivos sobre a saúde e a segurança da população. Uma possibilidade é o aproveitamento do potencial e das oportunidades relacionadas à micromobilidade, termo cada vez mais empregado para se fazer referência ao uso de veículos leves movidos a energia humana ou elétricos operados em baixas velocidades, que hoje já desempenham papel fundamental no funcionamento das grandes cidades.

<sup>1</sup> SEEG. Sistema de Estimativa de Emissão de Gases de Efeito Estufa. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br>. Acesso em: 01 ago. 2024.



Foto: Letícia Quintanilha. Centro - Rio de Janeiro/RJ

Possibilidades desse tipo podem estar relacionadas tanto ao uso para o deslocamento pessoal quanto à chamada ciclologística, entendida como a utilização de bicicletas e triciclos para a realização de entregas e transporte de mercadorias. Na área central do Rio de Janeiro, a utilização desses veículos leves de duas e três rodas é uma realidade concreta, com impactos consideráveis sobre a mobilidade e o ecossistema urbano local. Não seria exagero dizer, inclusive, que se todas as entregas e deslocamentos entre domicílio e estação de transporte (primeira milha) e o destino final (última milha) no Centro e bairros adjacentes fossem feitos em carros ou motos, não só essa área, mas toda a cidade entraria em colapso.

Vista sob a ótica da acessibilidade na área central, a adoção ampla de bicicletas, incluindo as elétricas, contribui, sobretudo, para o deslocamento de última milha, com impactos positivos para

a mobilidade da população de toda a metrópole. Para os habitantes de bairros mais distantes, que buscam oportunidades disponíveis no Centro, esses veículos oferecem uma alternativa prática e economicamente acessível para conectar estações de trem e metrô a outros pontos do bairro. Esse tipo de viagem é potencializado com a presença de estações do sistema de bicicletas compartilhadas, já consolidado na cidade.

Há alta demanda de viagens nessas bicicletas, já que a área central possui também a estação com maior utilização em todo o sistema do Rio de Janeiro. Não à toa, essa estação está localizada na Central do Brasil, para onde convergem serviços de trens, metrô e ônibus de conexão metropolitana. Além disso, a intensa utilização do sistema de bicicletas compartilhadas por entregadores de aplicativo - com destaque para as elétricas - é visível nas ruas, uma vez

que esse grupo é responsável por pelo menos 14% de todas as viagens realizadas na região.

A atividade de entregas ganhou enorme impulso a partir da pandemia de Covid-19, já que as pessoas passaram a recorrer a esse tipo de serviço com muito mais frequência, seja para pedir comida, ou outros produtos, em suas casas ou locais de trabalho. Apesar da diminuição da atividade econômica e da implementação do regime de trabalho remoto em muitos setores a partir de 2020, a área central do Rio de Janeiro ainda concentra 16% de todos os empregos da cidade. Juntos, os bairros do Centro, Lapa, Saúde e Gamboa tinham, no final de 2021, 37.444 estabelecimentos econômicos ativos, concentrados nos setores de serviço (77,8%) e comércio (14,6%).

Devido a essa intensa atividade econômica e social na região, a demanda por entregas favorece diretamente o uso de bicicletas e triciclos, usados também para deslocamento pessoal, resultando em um ciclo virtuoso de eficiência logística. Entre os benefícios estão, ainda, a diminuição da necessidade de áreas de estacionamento, redução de emissões de poluentes e de congestionamentos, permitindo um melhor gerenciamento e aproveitamento dos espaços públicos.

Além disso, a área central da cidade do Rio de Janeiro conta também com um alto contingente de estabelecimentos identificados como potencialmente geradores de viagens para entregas. Esses espaços são entendidos como pontos estratégicos, tanto de origem quanto de destino para deslocamentos relacionados à logística de mercadorias ou ao transporte de objetos associados a serviços diversos. Ou seja, são estabelecimentos cujas atividades estão centradas ou têm as en-

tregas como parte fundamental de suas operações comerciais.

O principal indicativo do potencial da ciclogística na área central são os inúmeros triciclos que circulam diariamente em suas principais vias, garantindo a provisão de alimentos, bebidas, medicamentos e diversos outros produtos para moradores, trabalhadores, empresas e órgãos públicos. Com isso, esses veículos já se tornaram um componente essencial para a dinâmica econômica da área central do Rio de Janeiro, viabilizando e fortalecendo pequenos negócios que geram empregos e renda na região, inclusive aqueles que se apoiam na venda de mercadorias exclusivamente para entregas.

Aliás, entre os estabelecimentos geradores de tráfego de entregas, destaca-se na região aqueles cuja atividade de produção de alimentos é voltada exclusivamente para entrega. Esse tipo de estabelecimento não tem autorização para fornecer alimentos no local e engloba desde pequenos serviços de alimentação para entrega em domicílio, cozinhas industriais, serviços de *catering*, até as chamadas *dark kitchens*. Certamente, ao lidarem com um alto volume de pedidos, especialmente durante os horários de pico, como almoço e jantar, esses estabelecimentos também criam um fluxo constante de veículos de duas e três rodas para realização de entregas. Incentivar o uso de bicicletas e triciclos - elétricos ou não - é uma possibilidade, nesse contexto, tendo em vista que a opção mais popular, muitas vezes, é a motocicleta, movida a combustão.

Do ponto de vista ambiental, o incentivo ao uso de bicicletas e triciclos representa um avanço significativo na luta contra a emergência climática, ao evitar justamente a circulação de motocicletas e outros veículos movidos a combustão.

O benefício mais imediato é a redução das emissões de gases de efeito estufa e material particulado, mas podemos citar também a menor ocupação de espaço nas vias. Ao circularem em baixas velocidades, veículos de duas ou três rodas contribuem para a segurança viária e para uma melhor convivência nos espaços públicos, resultando em um ambiente urbano mais sustentável, seguro e saudável. Ou seja, o incentivo a esses meios de transporte é também fator de promoção do bem-estar urbano local. Assim, a combinação de menos poluição e ocupação equitativa dos espaços públicos faz desses veículos peças-chave para uma política de mobilidade urbana que esteja alinhada com medidas para a adaptação climática.

A mobilidade por bicicleta e a pé já vem sendo incorporada no desenho de políticas de caráter ambiental do Rio de Janeiro nos últimos anos. No seu Plano de Desenvolvimento Sustentável, por exemplo, a cidade estabelece como uma de suas metas quadruplicar o número de viagens em bicicleta até 2030, destacando ainda a importância de promover mudanças no seu padrão de mobilidade, então dominado pelos modos rodoviários movidos a combustão. Além disso, em 2022, o município definiu em lei a implementação do primeiro Distrito de Baixa Emissão do Brasil: uma área localizada estrategicamente no bairro do Centro. Na proposta, o incentivo à mobilidade ativa figura como protagonista. Além disso, a cidade é ainda signatária de compromissos como o de promover “Ruas Verdes e Saudáveis”, no âmbito da rede internacional C40, de cidades comprometidas com as metas de redução de emissões estabelecidas pelo Acordo de Paris.

No entanto, apesar dos acordos e do entendimento de sua importância expres-

so no desenho de diversas políticas e planos, há lacunas entre o que tem sido proposto e a efetivação de medidas de incentivo aos veículos de duas e três rodas, que ainda não estão refletidas concretamente no espaço urbano e na dinâmica da área central. Considerando todo o potencial e as oportunidades para aumentar o uso desses veículos, é necessário avançar em ações de diferentes naturezas, das quais podemos destacar alguns temas de maior impacto: a provisão de infraestrutura, a qualidade dos instrumentos regulatórios e as políticas focadas no incentivo.

Em relação à infraestrutura, já é consenso que espaços como ciclovias e ciclofaixas aumentam a percepção de segurança dos ciclistas - assim como dos condutores de triciclos - contribuindo para que mais pessoas optem por esse modo. No entanto, na área central do Rio de Janeiro, apesar de alguns recentes avanços na ampliação da malha cicloviária, o alto fluxo de usuários de bicicletas e triciclos que se arriscam pedalando na calha exclusiva do VLT demonstra que ainda são necessários mais avanços nesse campo. Outras infraestruturas, como bicicletários, estações de bicicletas compartilhadas e pontos de recarga, no caso dos elétricos, são também de fundamental relevância para conformar um ecossistema de mobilidade em que os veículos de duas e três rodas não-poluentes tenham protagonismo, fortalecendo, inclusive, a possibilidade da sua integração com outros modos.

A gestão do espaço público por meio de instrumentos regulatórios adequados pode ser determinante para reduzir conflitos nos espaços compartilhados e ampliar a adoção dos modos ativos e elétricos. Nesse sentido, a regulação pode avançar abordando questões des-

de a redução de velocidades, ou ações para regulamentar a oferta de vagas de estacionamento para automóveis, indo até soluções de implantação mais complexas, como a restrição de circulação de veículos poluentes em áreas determinadas. Nesse último caso, trata-se de uma das medidas mais frequentemente adotadas em Zonas de Baixa Emissão, o que acarreta um aumento real do uso de veículos de duas e três rodas e impactos mais significativos para a qualidade do ar. No entanto, diante de uma crescente dependência de veículos individuais motorizados a combustão, a atuação nesse sentido é um desafio para as administrações municipais, dado seu caráter impopular.

Para além do papel da regulamentação urbanística, de incentivar a ciclologística, é fundamental considerar os desafios e dificuldades enfrentados por entregadores, cujo trabalho ainda é pouco regulado quanto à definição de seus direitos. Em sua maioria, esses trabalhadores não têm acesso a direitos básicos, como seguro de acidentes e remuneração justa, o que agrava ainda mais suas condições de trabalho. Em um mercado marcado pela precariedade, a constante pressão para cumprir metas em relação às entregas se traduz em jornadas muitas vezes extenuantes. A preocupação com questões trabalhistas, como a segurança no trabalho e a superexploração, precisa estar no radar das políticas públicas, considerando que esses trabalhadores, ao optarem por veículos menos poluentes e silenciosos, contribuem de forma direta para a qualidade ambiental. São também os que mais são penalizados, devido às condições precárias de trabalho a que estão expostos.

Cabe destacar a importância das políticas de incentivo, fundamentais para

criar um ambiente propício ao desenvolvimento de atividades e iniciativas que contribuam para a redução de emissões. Em primeiro lugar, deve estar a comunicação entre o poder público e a população, perpassando a construção das políticas e práticas relacionadas à mobilidade. É necessário, portanto, considerar mecanismos de diálogo para a implantação de infraestruturas mais adequadas às necessidades dos usuários, além de promover a participação dos diferentes setores implicados nos planos e regulamentações de incentivo aos modos sustentáveis, divulgando a importância e os benefícios que podem decorrer das escolhas nessa direção. Em contextos como o do Rio de Janeiro, em que a promoção da acessibilidade e a ação climática envolvem disputas no espaço urbano, a assertividade na comunicação a partir do poder público se torna componente decisivo para o convencimento da população de que medidas desse tipo podem trazer benefícios econômicos, sociais e ambientais.

É fundamental que o poder público impulse iniciativas orientadas pelos objetivos de redução de emissões, facilitando a adesão de empresas e órgãos públicos ao uso de veículos de duas e três rodas, a exemplo dos Correios, que já utilizam bicicletas cargueiras elétricas em suas operações. Considerando, sobretudo, o custo de migração para veículos elétricos, é preciso estar também no radar soluções que reduzam a carga tributária, como parte dos incentivos financeiros para a substituição de veículos a combustão, que ainda são utilizados em trajetos de média duração.

Em síntese, para a promoção do direito à cidade na metrópole do Rio de Janeiro, é essencial trazer para o debate público as oportunidades e os potenciais dos mo-

dos de duas e tr6s rodas n6o poluentes. Esse 6 um caminho para a estruturaç6o de melhores financiamentos para conformaç6o de um Sistema 6nico de Mobilidade na escala metropolitana, na direç6o da tarifa zero e das pol6ticas de incentivo

ao uso de ve6culos como bicicletas e triciclos. Essas medidas podem contribuir em outras escalas - tanto espacial como temporal - para os objetivos de construir uma cidade mais sustent6vel, segura e saud6vel.



Foto: Leticia Quintanilha. Centro - Rio de Janeiro/RJ



---

# TARIFA ZERO PARA COMBATER A EXCLUSÃO E A DESIGUALDADE SOCIAL NO RIO DE JANEIRO

*Juciano Martins Rodrigues*

*Vitor Mihessen*

A proximidade das eleições municipais coloca as ações no campo da mobilidade, mais uma vez, no centro do debate sobre o futuro das cidades e metrópoles do país. Enquanto as peças do tabuleiro político se movimentam, agravam-se os problemas cotidianos enfrentados pela população, sobretudo aquela que mais depende do transporte público.

O Rio de Janeiro, assim como outras metrópoles brasileiras, combina um cenário de exclusão social e segregação residencial com a insuficiência de infraestrutura e de oferta de serviços de transporte minimamente dignos e de qualidade. Apesar dos enormes investimentos ocorridos com os megaeventos esportivos, grande parte das pessoas que habitam os 22 municípios metropolitanos continua enfrentando longas e extenuantes jornadas. Seja nos trens, ônibus, barcas ou nos precários meios informais, milhares de pessoas travam uma batalha diária para romper as barreiras físicas e sociais que as separam das oportunidades urbanas.

As grandes distâncias, a necessidade de baldeação, os atrasos, as falhas recorrentes nos sistemas e, principalmente, o alto valor das tarifas tornam as viagens cotidianas extremamente dispendiosas. Para ficar em apenas um exemplo que ilustra essa situação, quem sai da Baixada Fluminense e se destina à Zona Sul tem duas possibilidades principais: tomar uma das poucas opções entre os ônibus intermunicipais, cuja tarifa é inacessível para a maioria da população, ou passar horas no trajeto que tem o trem como modo principal, mas demanda, na origem, o deslocamento entre a residência e uma estação e, no destino, uma provável integração com um ônibus municipal. Ou

seja, são gastos adicionais para uma população cujo orçamento familiar já é comprimido pelos altos custos de vida.

Segundo dados do aplicativo Moovit (2022), o Rio de Janeiro tem o maior tempo de deslocamento no transporte público entre as maiores cidades brasileiras: 67 minutos. A participação das viagens superiores a 2 horas aumentou entre 2020 e 2022, passando de 10,8% para 11,7%, ao contrário de outras cidades, onde esse percentual diminuiu. Os resultados do Censo de 2010 mostraram também como as condições de mobilidade são desiguais no interior da metrópole. O tempo médio de quem se deslocava diariamente dos municípios do entorno para o município do Rio era de 73,8 minutos.

Pessoas de cor ou raça preta levavam em média 31,9 minutos no trajeto casa-trabalho, enquanto pessoas brancas levavam 26,4 minutos. Em 2010, uma das situações mais extremas foi registrada na categoria dos trabalhadores do terciário não especializado (que inclui empregados domésticos) e moradores de Japeri, cujo tempo médio de deslocamento é de 80,4 minutos, praticamente o dobro do tempo médio da metrópole como um todo.

Esses dados revelam como uma conjunção de fatores torna a metrópole um terreno fértil para a produção e a reprodução de desigualdades e exclusão, que se somam à violência, ao crescente domínio territorial de grupos armados e, cada vez mais, aos efeitos trágicos da crise climática. Ao mesmo tempo, uma configuração urbana caracterizada pela hiperconcentração de oportunidades e por uma rede de transportes radiocêntrica produz um padrão espacial de mobilidade marcado pelo movimento de massa em dire-

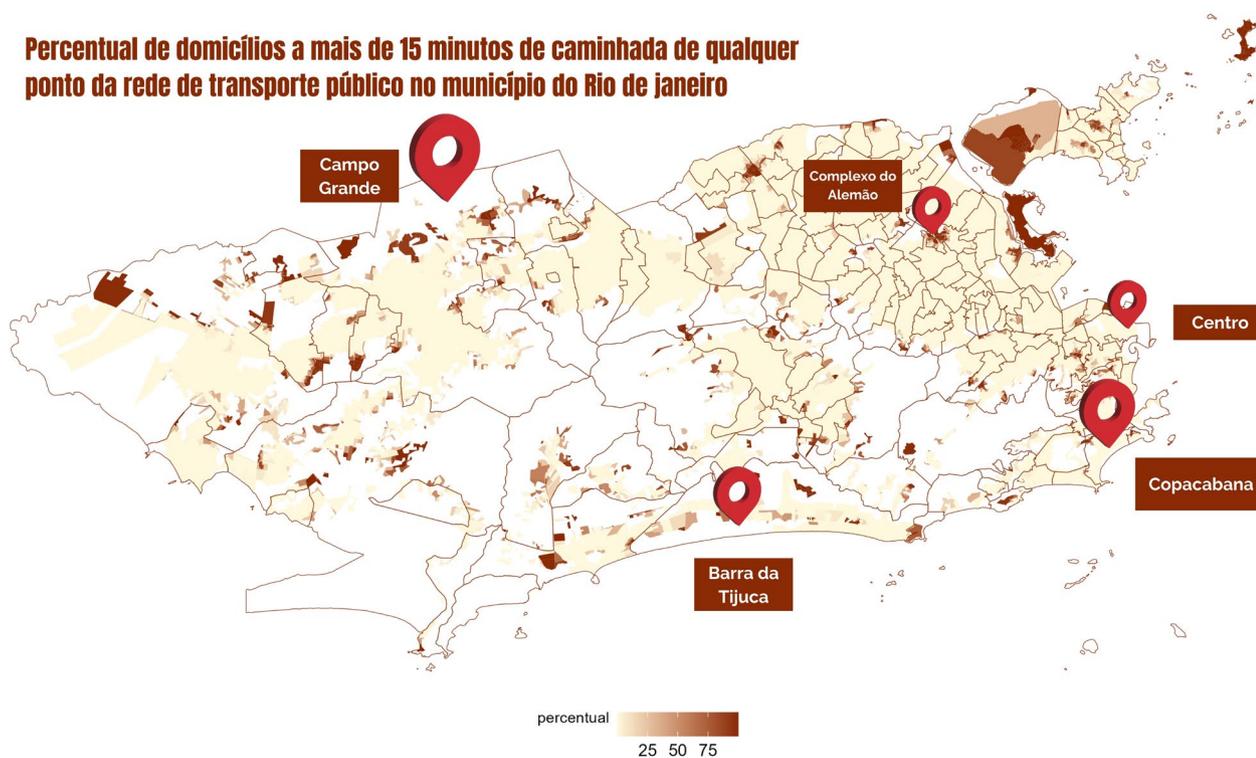
ção às áreas centrais da cidade do Rio de Janeiro, restringindo as possibilidades de deslocamento e comprometendo as condições de acessibilidade.

Complementando esse quadro, a população de muitas partes da periferia metropolitana e das favelas se mantém privada do acesso a infraestruturas e serviços de transporte minimamente dignos. Muitos desses territórios, incluindo as favelas das áreas centrais, configuram-se como verdadeiros desertos de transporte, que podem ser mapeados a partir da localização dos domicílios com baixo ou nenhum acesso à rede de transporte formal. Em exercício exploratório para o Rio de Janeiro, encontramos que aproximadamente 7% dos domicílios da cidade estão a mais de 15 minutos a pé de qualquer ponto do sistema de transporte público. Isso considerando um

indivíduo em plenas condições para a realização de uma caminhada de aproximadamente 5 km/h.

Esse não é o único indicador, mas oferece uma primeira imagem do grau de exclusão relacionado ao transporte. Dar atenção especial a esses locais, onde a falta de acesso aos serviços de transporte público é praticamente absoluta, é um passo fundamental para enfrentar o quadro de desigualdades presentes na metrópole do Rio de Janeiro. Para tanto, é preciso reavaliar o desenho da rede de transportes a fim de adequá-lo às necessidades da população por meio de uma revisão sistemática, participativa e transparente dos itinerários do serviço de ônibus municipais e da provisão de infraestruturas adaptadas a aspectos específicos da geografia da cidade do Rio de Janeiro, principalmente quando se pensa nos territórios de favela.

**Percentual de domicílios a mais de 15 minutos de caminhada de qualquer ponto da rede de transporte público no município do Rio de Janeiro**



Fonte: Censo Demográfico de 2022 - IBGE.

Além dessa dimensão geográfica, a exclusão no transporte é agravada pelo caráter proibitivo, excludente e segregador das tarifas praticadas nos serviços de transporte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Atualmente, a tarifa de ônibus no município do Rio custa R\$4,30. Com uma única passagem, é possível realizar outras duas viagens em um intervalo de três horas, além de uma conexão, sem acréscimo de valor, com o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), que atende parte limitada da área central da cidade.

Não há dúvida que essa integração temporal favorece a acessibilidade na cidade, considerando a necessidade de baldeação e ampliação das opções de deslocamento. Mesmo assim, o gasto mensal com passagem pesa significativamente no bolso do trabalhador. Supondo a realização de 44 viagens (ida e volta em 22 dias úteis), são gastos R\$189,2 por mês. Ou seja, uma pessoa que recebe um salário-mínimo compromete 13,4% da sua renda apenas para ir e voltar do trabalho.

Outras tarifas de transporte são ainda mais restritivas. O exemplo mais absurdo é a passagem cobrada no serviço de metrô, que, após um aumento de 8,7%, passou a custar R\$ 7,50, a tarifa mais cara do país. Uma pessoa dependente desse modo e que recebe um salário-mínimo compromete 23,5% de sua renda com transporte, apenas para se deslocar em dias úteis. Mesmo projetando esse gasto para os casos de quem recebe a renda domiciliar per capita média, o comprometimento da renda chega a 18,1%. Usando o metrô, um casal com um filho gastaria, só com transporte, R\$45 para passear em um dia de domingo. Trata-se de mais

um exemplo de como o modelo atual de mobilidade interdita as possibilidades de vida na cidade.

Para efeito de comparação, em São Paulo, o custo de um bilhete de metrô é R\$5,00. Com uma renda domiciliar per capita média metropolitana de R\$2.297,7, o gasto mensal com deslocamento de ida e volta em dias úteis representaria 9,5% dessa renda. No entanto, a extensão da rede de metrô de São Paulo é o dobro da rede do Rio de Janeiro. Ainda há a vantagem da integração tarifária com a rede de trens metropolitanos, que possui 273 quilômetros de extensão.

Como mostra o Mapa da Desigualdade da Casa Fluminense, em se tratando da rede de trens metropolitanos, a situação do Rio de Janeiro é um capítulo à parte. Em 2023, o valor da tarifa passou de R\$5 para R\$7,40, ou seja, considerando viagens de ida e volta em um mês com 22 dias úteis, o custo total seria de R\$340,40, comprometendo quase  $\frac{1}{4}$  do salário de quem recebe o mínimo. Sem nenhum tipo de integração tarifária, esse custo pode ser ainda maior, já que muitos passageiros são obrigados a fazer baldeação para acessar as estações ou para chegar aos seus destinos.

O contraste significativo entre pessoas brancas, pretas e pardas no que diz respeito ao peso da tarifa no rendimento mensal é mais uma expressão da desigualdade nos transportes e, conseqüentemente, na acessibilidade urbana da população metropolitana. Para se deslocar de metrô durante 22 dias úteis, considerando ida e volta, uma pessoa da cor preta, por exemplo, compromete 28,9% da sua renda, em média, contra apenas 13,2% das pessoas brancas.

Percentual da média da renda domiciliar per capita comprometido com a compra de 44 passagens

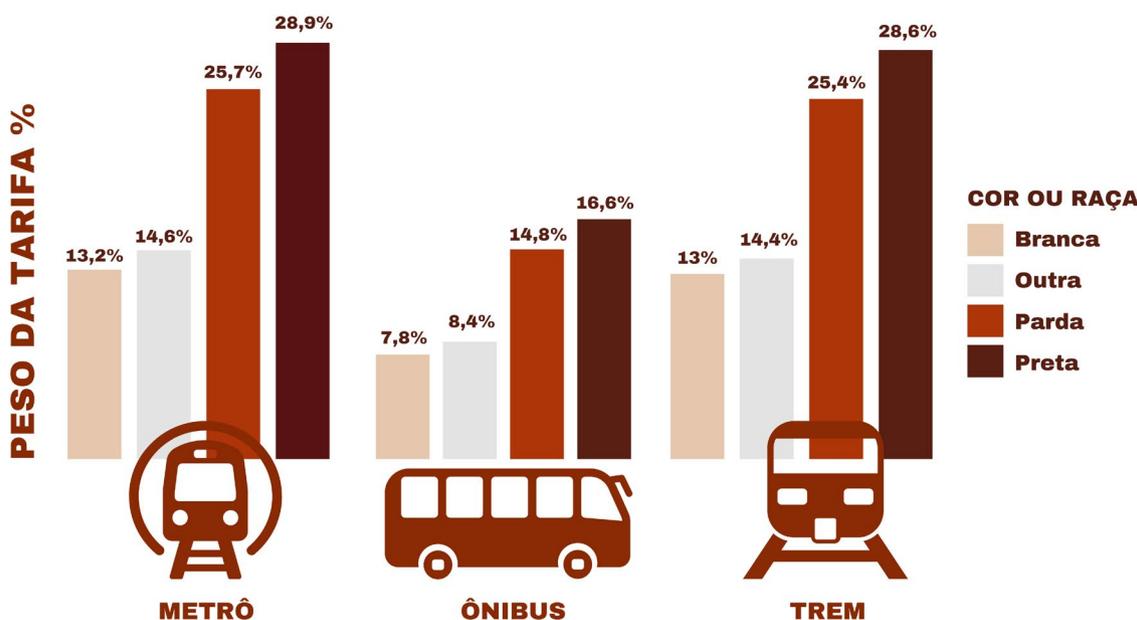
Além das limitações relacionadas ao rendimento, não se pode esquecer que parte da força de trabalho está desempregada ou na informalidade, dependendo do transporte para buscar trabalho ou postos formais com melhores remunerações. No último trimestre de 2023, a taxa de desocupação na região metropolitana do Rio era de 10,6%, acima da média nacional e de todas as regiões metropolitanas do Sudeste. Essa taxa é influenciada pelos municípios do entorno metropolitano, pois, enquanto na capital o percentual de desocupados é de 8,6%, nesses municípios a taxa chega a 13,8%, ficando no patamar das regiões metropolitanas com o pior desempenho.

Nesse contexto, o nível de pobreza também preocupa. A média da renda domiciliar per capita do trabalho na Re-

gião Metropolitana do Rio de Janeiro é de R\$1.816,43. Embora superior ao salário mínimo, o valor é 20% menor do que a média de São Paulo. Além disso, entre as quatro metrôpoles da Região Sudeste, a metrópole fluminense terminou 2023 com o maior de percentual de pessoas que residem em domicílios abaixo da linha de pobreza, com renda domiciliar per capita abaixo de ¼ do salário mínimo: 24,9% contra 17,7% de Belo Horizonte, por exemplo. Como mostra o Boletim Desigualdade nas Metrôpoles (2024), para os 40% mais pobres, a situação é extremamente grave: a renda per capita domiciliar desse estrato é de apenas R\$240. Isso coloca a RMRJ entre as 10 regiões metropolitanas mais desiguais do Brasil, com um índice de Gini de 0,62. O que fazer diante desse quadro de enorme desigualdade e de um contexto metropolitano que se distancia cada vez mais da realização do transporte como direito social, como prevê a Constituição Federal?

**Peso da tarifa do Transporte Público na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**

Percentual da média da renda domiciliar per capita comprometido com a compra de 44 passagens por cor ou raça



Fonte: PNAD Contínua - IBGE, dados do quarto trimestre de 2023

Uma das possibilidades mais viáveis e necessárias nesse contexto é a implementação da tarifa zero, que surge como uma alternativa real para combater a exclusão social e econômica agravada pelas altas tarifas de transporte. Trata-se de uma proposta efetivamente transformadora que visa promover o direito à cidade, considerando que o objetivo principal de um sistema de transporte é a promoção da acessibilidade, ou seja, fazer com que as pessoas cheguem com facilidade e sem restrições, incluindo as econômicas, aos seus destinos, seja o local de trabalho ou equipamentos de saúde, educação e lazer.

Implementar um programa de tarifa zero na metrópole é passo importante para a promoção da equidade, equiparando as oportunidades de deslocamento entre diferentes grupos sociais. Tal objetivo, obviamente, não pode estar desvinculado de uma ampla e racional discussão sobre seu financiamento. No Brasil, cerca de 90% da fonte de custeio dos sistemas de transporte público vem da receita tarifária. Em situações de crise e diminuição da demanda, o sistema simplesmente entra em colapso, como ocorreu durante a pandemia de Covid-19.

Sendo assim, é preciso assumir que a operação do transporte não pode depender exclusivamente do valor arrecadado pela passagem. Para avançar nesse ponto é fundamental romper com a ideia retrógrada de que o passageiro é um custo para o sistema. Essa lógica é a base do modelo que estimula a lotação e degrada a qualidade do serviço, na medida em que as operadoras são remuneradas conforme a quantidade de pessoas que transportam.

Em tempos de eleições, é preciso buscar gestores com coragem para romper com o ciclo vicioso da remuneração dos operadores por passageiros transportados. Principalmente porque isso torna vantajoso para os empresários manter os ônibus sempre lotados, por vezes descumprindo viagens planejadas para selecionar trajetos - nessa lógica - mais rentáveis, deixando de atender parte do território e ampliando a exclusão.

Nesse contexto, é fundamental avançar no debate crítico e propositivo que, de uma vez por todas, reveja esse modelo e preveja, regule e amplie mecanismos de financiamento por outras receitas. Como já acontece em áreas como saúde, educação e segurança, é preciso conceber e aplicar o conceito de financiamento indireto do transporte público. Esse é o princípio que orienta a campanha Busão 0800, mobilizada nacionalmente pela organização social NOSSAS, que propõe como um dos caminhos para a tarifa zero a substituição do vale-transporte por uma nova taxa paga pelos empregadores, baseada no número de funcionários. Com isso é possível financiar diretamente o sistema de transporte, garantindo transporte grátis e de qualidade para as pessoas.

Concebida por uma coalização de organizações sociais, que apresentou primeiramente uma proposta de tarifa zero para os ônibus em Belo Horizonte, essa solução prevê especificamente a criação de uma Taxa de Transporte Público (TTP), cobrando um valor mensal por empregados das pessoas jurídicas com dez ou mais funcionários. A taxa tem como referência de cálculo o custo do serviço de transporte público coletivo por ônibus. No caso de Belo Horizonte, o

valor fixado foi de R\$ 172,15 ao mês para cada empregado.

A partir dessa arrecadação, seria possível oferecer serviço gratuito no momento do uso e retirar as catracas dos ônibus do sistema de transporte público. Para a efetivação desse modelo, a proposta prevê que a fiscalização e a contabilização da quilometragem das viagens, que passaria a ser a base para a remuneração dos operadores, seja de responsabilidade do poder público. Sendo também a prefeitura responsável pela fiscalização da prestação e da qualidade do serviço.

Esse modelo já é inspiração para a cidade do Rio de Janeiro, considerando, obviamente, ajustes relacionados ao dimensionamento do sistema. O município, no final de 2022, tinha 2.339.042 vínculos trabalhistas ativos. Desses, 2.041.040 são vínculos em estabelecimentos com 10 ou mais empregados, que, portanto, contribuíram com a TTP. Considerando a taxa por empregado de R\$ 177,66 mensais estimada pela Casa Fluminense, pelo método proposto pela Tarifa Zero BH, poderiam ser arrecadados em torno de 4,3 bilhões de reais por ano. Somado ao que a prefeitura prevê para o subsídio às empresas de ônibus em um ano, teríamos algo em torno de 1,5 bilhão de reais, chegando-se ao valor de 6,3 bilhões. Esse valor é mais de duas vezes o custo de 2,9 bilhões estimado para a operação dos ônibus municipais e do sistema BRT.

No caso da metrópole do Rio de Janeiro, o desafio é maior quando se considera os trens metropolitanos e o metrô, mas encontrar soluções de financiamento para implementar a tarifa zero, primeiramente nos ônibus, pode, sem dúvida, abrir caminho para a gratuidade em outros subsistemas. Além das mudanças

no vale transporte, está entre as possibilidades pouco exploradas a criação de um fundo por meio da contribuição dos aplicativos de transporte individual, que hoje operam na cidade sem nenhum tipo de regulação. Deve estar no radar também a taxação sobre congestionamento, considerando a posse de veículos por domicílios de média e alta renda, incluindo automóveis mais poluidores, e o levantamento de receitas atreladas à exploração comercial e publicitária de infraestruturas de transporte público.

Ao mesmo tempo, é fundamental encontrar soluções de financiamento que levem em conta a complexidade de uma metrópole com 12 milhões de habitantes. Isso vai exigir uma coordenação complexa entre os governos municipais, com a participação ativa do estado e do Governo Federal. Em tal escala, o caminho está na defesa de um Sistema Único de Mobilidade (SUM), que integre as políticas nas diferentes áreas governamentais, assegure financiamento e combata o caráter proibitivo, excludente e segregador das tarifas, com a tarifa zero como princípio orientador. Essa é a visão promovida pela coalizão Mobilidade Triplo Zero, que defende, além da tarifa zero, zero emissões de carbono e zero mortes no trânsito.

A tarifa zero sem catracas tem o potencial de promover a inclusão social ao contribuir para remover, ao mesmo tempo, as barreiras econômicas, sociais e geográficas que separam as pessoas das oportunidades de vida, sem esquecer do conforto, da pontualidade e da segurança nos trajetos. Isso é particularmente relevante em uma metrópole como o Rio de Janeiro, onde a desigualdade de renda é acentuada e muitos residentes das periferias e favelas enfrentam dificuldades

básicas para acessar a rede de transporte público. A eliminação do custo das passagens permitiria que muitas pessoas que atualmente estão excluídas do mercado de trabalho ou das oportunidades educacionais, culturais e recreativas, devido ao alto custo das passagens, melhorem suas condições de acessibilidade, garantindo que todos, independentemente de seus status socioeconômicos, tenham acesso igualitário a direitos fundamentais na metrópole.

## Referências

Casa Fluminense. Mapa da Desigualdade 2023. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>. Acesso em: 1 ago. 2024.

Moovit. Índice do Moovit sobre o Transporte Público. Relatório Global Moovit sobre Transporte Público, 2022. Disponível em: [https://moovitapp.com/insights/pt-br/Moo-vit\\_Insights\\_%C3%8Dndice\\_sobre\\_o\\_Transporte\\_P%C3%BAblico-countries](https://moovitapp.com/insights/pt-br/Moo-vit_Insights_%C3%8Dndice_sobre_o_Transporte_P%C3%BAblico-countries). Acesso em: 01 ago. 2024.

Salata, André Ricardo, Ribeiro, Marcelo Gomes. Boletim Desigualdade nas Metrôpoles. Porto Alegre/RS, n. 15, 2024.



**EIXO**  
**TRANSIÇÃO ECOLÓGICA**

---

# **ENTRE A PREVENÇÃO E A REPARAÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS:**

por uma gestão metropolitana das bacias  
hidrográficas

*Thêmis Amorim Aragão*

**A**tualmente, falar de transição ecológica nas cidades não significa mais construir cidades com vistas a um futuro que considere os eventos naturais. Hoje, tratamos de um contexto caracterizado como emergência climática, em que os limiares relativos às prioridades de medidas de mitigação já foram ultrapassados. Isso significa que as políticas públicas estão mais propensas a lidar com um percentual mais expressivo de custos para reparação de danos por desastres ambientais do que com a sua prevenção.

Embora as perdas sejam volumosas e em alguns casos irreparáveis, ainda nos deparamos com governos que insistem em não priorizar as questões ambientais quando se trata de planejar o futuro das cidades. Os planos de desenvolvimento e as grandes intervenções imobiliárias, dos quais, geralmente, apenas uma parcela da elite econômica se beneficia, ainda ocupam um lugar de destaque no uso dos recursos públicos em detrimento de projetos realmente relevantes para a população.

Um exemplo de um corpo de governantes que não consegue aprender com a experiência pregressa é o da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que testemunha anualmente enchentes e riscos de desabamentos, mas que continua a tratar a questão como “fatalidade” ou algo desconexo de suas propostas de governo.

Na última década, o Rio de Janeiro tem vivido a disputa de importantes áreas verdes e vazios urbanos do território metropolitano para implantação de projetos que em pouco aderem à real necessidade da população. Um autódromo, um estádio de futebol, a expansão da ocupação urbana ao longo do Arco Metropolitano, a supressão de áreas de preservação am-

biental para dar espaço a usos “econômicos” e outros projetos têm sido exemplos constantes de políticas que vão na contramão da governança climática.

Embora os projetos de “desenvolvimento” propostos por parte dos governantes sejam muitos, comunidades de base possuem uma agenda de políticas urbanas que se distanciam desse modelo de desenvolvimento tradicional e se aproximam efetivamente do que poderia ser um verdadeiro plano de ação climática. Em Duque de Caxias, Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a comunidade do bairro de São Bento vem se mobilizando para pautar um Parque Ecológico para o Campo do Bomba, uma área que foi retirada da APA (Área de Preservação Ambiental) de São Bento pela Prefeitura de Duque de Caxias.

O Campo do Bomba é uma área de 315,42 ha que até 2006 fazia parte da APA São Bento. A APA de São Bento foi a primeira área de proteção ambiental da Baixada, criada por decreto em 1997. As terras são de propriedade da União. A área, que fazia parte da antiga Fazenda São Bento, foi transferida pelo Ministério da Agricultura ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, quando de sua criação, em 1970.

A APA possui um trecho de baixio que absorve as enchentes dos rios Iguaçu e Sarapuí e terras que abrigam vegetação remanescente de Mata Atlântica. A APA São Bento também tem sítios arqueológicos cadastrados no Instituto Brasileiro de Arqueologia.

Em 2006, por meio de uma lei municipal, a área do Campo do Bomba foi retirada da APA de São Bento e o município solicitou a doação da terra ao INCRA. O objetivo da prefeitura era levar para a área a CEARJ, Central de Abastecimento

do Estado do Rio de Janeiro. Mesmo tendo obtido a doação, na época não houve interesse do Governo do Estado no projeto. O documento de doação do INCRA estipulava critérios para o uso da terra que não foram cumpridos e a doação foi anulada em 2019. Vale lembrar que em 2018, reconhecendo a importância ambiental da área, o Ministério Público Federal recomendou ao INCRA que suspendesse qualquer tentativa de transferência de posse das terras ao Município de Duque de Caxias. Mas a proposta de ocupação da área se manteve, sendo retomada em 2021 para o projeto de instalação de um condomínio logístico.

A determinação da prefeitura em promover o aterramento da área para criação de terra para uso industrial mobilizou a comunidade local que defende a preservação e recuperação da área para que ela cumpra suas funções ambientais. Essa mobilização se articulou no âmbito do FORAS, uma articulação da sociedade civil de Duque de Caxias que reúne associações de moradores, movimento ambientalista e outras entidades, como o Museu Vivo de São Bento.

No âmbito da mobilização, foram realizadas três audiências públicas para discutir as preocupações levantadas pela população em relação às intervenções realizadas no Campo do Bomba. Durante audiência realizada em 11/03/2021, convocada pelo então deputado estadual Waldeck Carneiro, apontou-se a falta de estudos técnicos socioambientais para a área, considerando a implantação do empreendimento em região frágil, em zona de amortecimento de enchentes. Em 26/04/2021, o FORAS Caxias apresentou representação ao MPF (Ministério Público Federal) contra o andamento das obras de instalação da Central de Abas-

tecimento do Rio de Janeiro (CEARJ) e outros empreendimentos associados. Isso porque o município iniciou obras de supressão de vegetação e terraplanagem, mesmo não tendo posse da terra.

Essa mobilização obteve, junto ao Ministério Público, uma ACP (Ação Civil Pública), em 23 de junho de 2021, que determinou a suspensão pelo município de quaisquer intervenções em andamento, diretamente ou por intermédio de concessionárias. Em 31/08/2021 foi apresentado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) por um conjunto de deputados o Projeto de Lei Estadual nº 4773/2021, que cria o Parque Estadual Quilombo do Bomba.

A partir desse projeto, o FORAS procurou apoio junto a professores do Programa de Pós-graduação em Urbanismo da UFRJ, com a demanda de um projeto de parque. A proposta de parceria entre comunidade e universidade possibilitou a organização de um Ateliê de Projeto para alunos de Mestrado. A disciplina foi organizada no primeiro semestre de 2022 e contou com aulas teóricas e práticas para a elaboração do projeto. Em todas as aulas houve participação de representantes do FORAS, dentro da perspectiva de construir um projeto junto com os moradores da área. O nome "Parque Quilombo do Bomba" foi uma exigência da população local, já que a área abrigou quilombos no século XIX. Foram feitas visitas de campo com os alunos e convidados especialistas em modelagem hidrológica para discussão sobre a questão das inundações na área e os impactos da impermeabilização do Campo do Bomba.

O projeto prevê a ampliação da capacidade de armazenamento de água da vazão de ambos os rios da região, aumentando seu papel de bacia de de-

tenção natural e diminuindo o perímetro de inundação de quatro municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Com a implantação do projeto, estima-se a redução dos impactos das enchentes que anualmente ameaçam cerca de 15 mil moradores da Baixada Fluminense. Além disso, o parque estipula a utilização de vegetação fito-remediadoras para tratar a qualidade da água dos rios antes do deságue na Baía de Guanabara. O sistema de ciclovias ao longo de 15Km de diques também envolve a recuperação da mata ciliar dos rios. Faz parte do programa de necessidades do projeto uma sede administrativa do parque, uma estação de trem metropolitano, uma creche e vários espaços de lazer.

O debate sobre a importância da implantação do Parque Ecológico Quilombo do Bomba assume uma amplitude metropolitana quando serve de ponto focal para dispersão de corredores verdes que podem integrar toda a RMRJ. O atravessamento do eixo de alta tensão do linhão de Furnas que atravessa a APA abre uma grande galeria urbana de espaço que pode abrigar hortas urbanas, ciclovias, áreas de lazer e, principalmente, árvores de pequeno porte para abrigo e movimentação da fauna. Os diques, como já comentado, também oferecem potencialidades para reflorestamento da mata ciliar e compõem, junto com os eixos de infraestrutura energética, uma malha verde e contínua de mobilidade limpa, além de espaços permeáveis de absorção da chuva e de controle das temperaturas, em caso de ondas de calor. Contudo, é preciso a articulação de diferentes políticas urbanas para que a proposta consiga ser implementada. Além das políticas de mobilidade, de parques urbanos, de saneamento e de drenagem urbana, a po-

lítica habitacional também transpassa de maneira fundamental a problemática ambiental na Baixada Fluminense.

Com o relançamento do programa Minha Casa Minha vida, é importante que os governos municipais da Baixada Fluminense priorizem projetos que abriguem a população em áreas de risco ao longo dos rios Iguaçu e Sarapuí. Boa parte dos diques está ocupada por habitações precárias, que são as primeiras a serem atingidas pelas águas em período de cheia.

Para que projetos desse tipo sejam implementados, os governantes devem priorizar a gestão metropolitana, que desempenha um papel crucial na administração das bacias hidrográficas, na criação de sistemas de áreas verdes, na implementação de um urbanismo sensível à água e na pactuação da agenda climática. É no âmbito municipal que as parcerias conseguem se constituir. A interconexão entre diferentes municípios dentro de uma metrópole requer uma abordagem integrada e colaborativa para enfrentamento dos desafios ambientais e urbanísticos. Nesse contexto, a gestão metropolitana se destaca como uma ferramenta essencial para promover a sustentabilidade e o bem-estar nas grandes cidades.

Fator essencial desse processo político é a sensibilização dos candidatos para abertura de canais de comunicação com as bases populares para que projetos como o Parque Ecológico Quilombo do Bomba possam tomar relevo. O caso mostra que a parceria entre academia e comunidades fortalece propostas viáveis e sustentáveis das quais os governos deveriam se apropriar.

Considerando que os rios não estão restritos aos limites administrativos dos municípios, a gestão metropolitana

das bacias hidrográficas é vital para a preservação e utilização sustentável dos recursos naturais. É necessário um esforço coordenado de prefeitos e vereadores para garantia da qualidade e quantidade necessária de água para a população. Políticas integradas de gestão de bacias hidrográficas podem prevenir a poluição por meio de políticas de saneamento, controlar enchentes e promover o uso racional da água. A criação de consórcios intermunicipais permite a implementação de ações conjuntas, como a construção de estações de tratamento de esgoto, a recuperação de áreas degradadas e a educação ambiental. Além disso, a gestão metropolitana pode facilitar a captação de recursos financeiros e técnicos para que projetos como o do Parque Ecológico do Campo do Bomba possam ser implementados, beneficiando toda a região metropolitana.

A criação de sistemas de áreas verdes deve ainda entrar como prioridade no programa de governo dos candidatos no próximo pleito. É fundamental entender que as políticas de asfaltamento e impermeabilização do solo tanto representam políticas do atraso como se colocam como um dos fatores de agravamento dos impactos ambientais. Áreas verdes urbanas desempenham funções ecológicas essenciais, como a regulação do microclima, a melhoria da qualidade do ar e a preservação da biodiversidade. No entanto, a fragmentação administrativa pode dificultar a criação de corredores ecológicos e a manutenção de grandes parques. A gestão metropolitana permite a integração de políticas de uso do solo que favoreçam a conectividade entre territórios fragmentados, promovendo uma rede de espaços naturais interligados. Isso é particularmente importante em regiões densamente urbanizadas. A coope-



Foto: Warmlight via Canva.com | Rio de Janeiro

ração entre municípios pode resultar na criação de parques metropolitanos, ciclovias e trilhas ecológicas que atravessam fronteiras administrativas, proporcionando benefícios recreativos e de saúde pública para toda a população.

O urbanismo sensível à água enfatiza a integração dos sistemas naturais de água na infraestrutura urbana, promovendo soluções baseadas na natureza para o manejo de águas pluviais e a resiliência climática. Essas ações contribuem para a despoluição da Baía de Guanabara e envolvem um microplanejamento de jardins de chuva, telhados verdes e pavimentos permeáveis. A gestão integrada permite que essas práticas sejam adotadas de maneira consistente em toda a região metropolitana, maximizando seu impacto positivo. Além disso,

políticas metropolitanas podem promover a conscientização pública e incentivar o engajamento comunitário para conservação da água e prevenção de enchentes.

Em resumo, a gestão metropolitana é fundamental para a administração eficiente das bacias hidrográficas, a criação de sistemas de áreas verdes e a promoção de um urbanismo sensível à água. A abordagem integrada e colaborativa que ela proporciona é essencial para enfrentamento dos desafios ambientais e urbanísticos das grandes cidades contemporâneas. Ao promover a cooperação entre municípios, a gestão metropolitana garante que as políticas e ações ambientais sejam mais eficazes e abrangentes, contribuindo para a sustentabilidade e a qualidade de vida nas regiões metropolitanas.



**SOBRE OS AUTORES**

**Adauto Lucio Cardoso**

Arquiteto e urbanista. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP. É professor titular do IPPUR/UFRJ.

**Breno Serodio de Castro Rossi**

Mestre e doutorando em Planejamento Urbano e Regional no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

**Bruno Frazão**

Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Rio de Janeiro.

**Daniel Hirata**

Professor de Sociologia da Universidade Federal Fluminense e coordenador do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF).

**Erick Omena**

Doutor em Política e Planejamento, professor adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

**Felipe Litsek**

Bacharel em direito, mestrando em planejamento urbano pelo IPPUR/UFRJ e pesquisador da rede Observatório das Metrôpoles (Núcleo RJ).

**Filipe Marino**

Doutor em urbanismo (PROURB/UFRJ), professor adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (DAU / ESDI / UERJ) e coordenador do Núcleo de Estudos em Mobilidade Urbana Sustentável e Inclusiva (NeMobi).

**Filipe Souza Corrêa**

Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles.

**Humberto Meza**

Doutor em Ciência Política pelo Núcleo de Pesquisa em Participação e Ação Coletiva, NEPAC/IFCH da UNICAMP. Pesquisador do INCT-Observatório das Metrôpoles, Núcleo Rio de Janeiro, no campo do Associativismo, Participação Social e Ação Coletiva. Co-coordenador do Núcleo Norte Fluminense do INCT Observatório das Metrôpoles.

**Ivan Zanatta Kawahara**

É arquiteto e urbanista, mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UFF.

**João Paulo de Jesus Pacheco**

Mestre em Planejamento Urbano e Regional no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles.

**Juciano Martins Rodrigues**

Doutor em Urbanismo (PROURB/UFRJ), pesquisador e membro do Comitê Gestor do INCT Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ). Integrante do Núcleo de Estudos em Mobilidade Urbana Sustentável e Inclusiva (NeMobi).

**Leandro Marinho**

Doutor em Ciências Sociais pela UERJ. Pesquisador do Observatório de Favelas.

**Lenin dos Santos Pires**

Professor do Departamento de Segurança Pública da UFF, integra a rede Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT-InEAC), coordenando o Laboratório de Estudos sobre Conflitos, Cidadania e Segurança Pública (LAESP).

**Lorena Freitas**

Geógrafa (IGEO/UFRJ) e mestre em engenharia de transportes (PET-COPPE/UFRJ). Gerente de gestão da mobilidade do ITDP Brasil.

**Letícia Quintanilha**

Mestre em Urbanismo (PROURB/UFRJ) e especialista em Desenvolvimento Urbano e Territorial pela UPC School (Barcelona-ES). Consultora em mobilidade sustentável e integrante do Núcleo de Estudos em Mobilidade Urbana Sustentável e Inclusiva (NeMobi).

**Lucas Bernardo Dias**

Gestor público especialista em gestão municipal, mestre em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Integra a rede Observatório das Metrôpoles (Núcleo RJ).

**Lucas Faulhaber**

Arquiteto e urbanista. Mestre e doutorando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.

**Luciana Alencar Ximenes**

Arquiteta e urbanista. Mestre e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.

**Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro**

Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles.

**Marcelo Gomes Ribeiro**

Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e coordenador do Núcleo Rio de Janeiro do INCT Observatório das Metrôpoles.

**Orlando Alves dos Santos Junior**

Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e pesquisador do Observatório das Metrôpoles.

**Paula Guedes Martins Ferreira**

Doutoranda no IPPUR/UFRJ. É graduada em Engenharia Mecânica (UFRJ) e mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ).

**Renata Melo**

Jornalista e antropóloga. Doutoranda em sociologia e antropologia pelo PPGSA-UFRJ, integrante do Observatório das Metrôpoles e do Urbano- Laboratório de Estudos da Cidade.

**Renan Suzano**

Mestre em Ciências Sociais (PPGCS/UFRRJ). Pesquisador do Laboratório de Estudos Políticos e Pesquisas da Metrópole (LEPPEM-UFRRJ).

**Samuel Thomas Jaenisch**

É sociólogo. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS. Doutor e mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. É professor colaborador do GPDES/UFRJ.

**Táisa Sanches**

Doutora em Ciências Sociais pela PUC-Rio. Professora visitante e pesquisadora de pós-doutorado (FAPERJ) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

**Tarcyla Fidalgo**

Advogada, doutora em planejamento urbano e regional (IPPUR/UFRJ), mestra em sociologia urbana. Pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles (Núcleo RJ) e coordenadora da regional sudeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

**Thais Velasco**

Arquiteta e urbanista. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP.

**Thêmis Amorim Aragão**

Arquiteta e Urbanista. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Rio de Janeiro. Professora em estágio pós-doutoral no Programa de Pós-graduação em Urbanismo PROURB/UFRJ.

**Utanaan Reis Barbosa Filho**

Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Rio de Janeiro.

**Vinicius dos Reis Soares**

Arquiteto, urbanista e biólogo, especialista em planejamento urbano, mestre em conservação da biodiversidade e pesquisador do Observatório das Metrôpoles.

**Vitor Mihessen**

Economista (UFRJ), mestre em economia (UFF), coordenador geral da Casa Fluminense, membro da Coalizão Mobilidade Triplo Zero e da Agenda Realengo 2030.



**A** presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

LETRAPITAL

