



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: OS  
ENTRAVES À APLICAÇÃO NA FAVELA DO CANAL DAS TACHAS**

**Marcelle Freitas da Silva**

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF Junho/2014



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: OS  
ENTRAVES À APLICAÇÃO NA FAVELA DO CANAL DAS TACHAS**

Marcelle Freitas da Silva

Orientador: Prof. Dr. Neio Lucio de Oliveira Campos

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF Junho/2014



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: OS  
ENTRAVES À APLICAÇÃO NA FAVELA DO CANAL DAS TACHAS**

Marcelle Freitas da Silva

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial, opção Acadêmica.

Aprovado por:

---

Neio Lucio de Oliveira Campos, Doutor (UnB)  
(Orientador)

---

Everaldo Batista da Costa, Doutor (UnB)  
(Examinador Interno)

---

Florianos José Godinho de Oliveira, Pós - Doutor (UERJ)  
(Examinador Externo)

Brasília – DF Junho/2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília.

Silva, Marcelle Freitas da

POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: OS ENTRAVES A APLICAÇÃO NA FAVELA DO CANAL DAS TACHAS.

Inclui bibliografia.

Orientação: Prof. Dr. Neio Lucio de Oliveira Campos

- 1.
- 2.
- 3.

I. II. Título.

CDU

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Marcelle Freitas da Silva

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais que me ensinaram o norte,  
Ao Leonardo, meu marido e companheiro, que tem  
desvendado comigo os outros pontos cardeais e  
Ao meu tão esperado bebê, que com certeza irá  
mudar todo o rumo da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, porque dEle, por Ele e para Ele são todas as coisas,

A minha família Freitas – Silva – Lima, por toda a inspiração, incentivo e apoio,

A minha família Guimarães, por abrirem as portas das suas casas e dos seus corações para me receber em Brasília,

Ao professor Neio Campos, meu agradecimento especial, por suas observações, empenho e dedicação com que me orientou, tornando possível a realização desta dissertação,

Aos meus professores e companheiros de curso, pelo carinho com que me receberam, sempre me incentivando a vencer as etapas, e, também, pelos seus ensinamentos e colocações acertadas, aos quais contribuíram para elaboração e aprimoramento deste trabalho,

Aos funcionários administrativos do PPGEA – UNB, que em todo o tempo foram solícitos e me ajudaram a solucionar problemas mesmo a distância e

Ao CNPQ, pelo auxílio financeiro, sem o qual seria impossível a realização desta pesquisa.

"Que o espaço se torne, cada vez mais, o espaço de todos os homens, e não o espaço do capital, que oprime e explora." (Milton Santos)

## RESUMO

É impossível ao ser humano viver sem ocupar um lugar no espaço. Este reflete as relações sociais de produção, tornando-se uma condição vital para a humanidade, sendo assim, desenvolve-se um anseio em desvendá-lo. A evolução do espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro ocorreu do centro para as periferias, de acordo com os interesses do capital. A última área a ser anexada à malha urbana foi à zona oeste litorânea, aonde encontramos expressas as desigualdades de acesso à terra urbana. O afastamento dos diferentes grupos sociais na organização interna das grandes cidades contemporâneas evidencia uma série de processos sociais refletidos no cotidiano dessas populações, cuja variedade nas condições de moradia denuncia as desigualdades não apenas socioeconômicas, mas, também, no que se refere ao acesso aos serviços, equipamentos urbanos e postos de trabalho; o que acaba por revelar um desigual conjunto de oportunidades de acordo com o local em que se reside. O crescimento do espaço intraurbano com esta série de problemas acarreta em históricas reivindicações de grandes parcelas da população quanto ao direito à cidade. Uma alternativa para assegurar o acesso à habitação de forma satisfatória, em áreas já ocupadas, seria a efetiva aplicação das políticas de regularização fundiária, mas esta tem se deparado com uma série de obstáculos. No presente estudo pretende-se então analisar os entraves à aplicação das políticas de regularização fundiária da cidade do Rio de Janeiro, tomando como referencial empírico a favela do Canal das Tachas, no sentido de observar quais as consequências na configuração territorial da não aplicação das referidas políticas no bairro do Recreio dos Bandeirantes. Para alcançar estes objetivos, foram realizadas pesquisas bibliográficas, trabalhos de campo e entrevistas com profissionais que atuam em órgãos municipais que visam alicerçar as etapas do processo de regularização fundiária. O estudo parte da hipótese que a morosidade na aplicação das políticas de regularização fundiária na favela do Canal das Tachas influi na sua configuração territorial, sobretudo porque amplia a sua distância física e social dos demais moradores do Recreio dos Bandeirantes.

**Palavras chave:** Espaço Urbano, Configuração Territorial e Regularização Fundiária.

## **ABSTRACT**

It is impossible for human beings to live without occupying a place in space. This space reflects the social relations of production, and is a vital condition for humanity, who therefore has a natural yearning to explore it. Due to monetary interests, the urban space in the city of Rio de Janeiro evolved from the center to the periphery. The last area to be annexed to the urban area was the western zone, where one can find expressed inequalities of access to urban land. The present study aims to present the effective implementation of land policies as a possibility, among others, to minimize these differences. The distance among different social groups at the major cities internal organization presents a series of social process reflected in the daily time of those people, where various living condition calls for the unequal socio-economics status, but also regarding services access, urban equipment availability and work places; which reveals an unequal group of opportunities according the local where people lives. The inner urban space growth, along with such matters, reflects in historical claims from a greater group towards to a right of a civilization. One option to secure the living access in a satisfactory way, at areas already populated, would be an effective application of land regulation polices, but this is facing several barriers.

Current study intents to analyze the obstacles to land regulation politics at the city of Rio de Janeiro, having as an empirical reference the Canal das Tachas favela, aiming to observe the consequences at land organization regarding the mentioned land regulation politics applied at the Recreio dos Bandeirantes neighborhood. To achieve such objectives, bibliographic research was performed, filed work and interviews with professionals that act at the county governor agencies responsible to implement such land regulation politics. This study assumes the hypothesis that a slow application of such regulations at Canal das Tachas favela influences at the territorial configuration, as it increases the distances, physical and social, among the persons that live at Recreio dos Bandeirantes.

**Keywords:** Urban Space, Territorial Configuration, Land Regulation

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Complexo do Canal das Tachas, favela Vila Amizade e favela do Canal das Tachas.....	8
Figura 2 - Recreio dos Bandeirantes e Complexo do Canal das Tachas.....	9
Figura 4 - Crescimento populacional do Recreio dos Bandeirantes.....	39
Figura 5 - Anúncio comercial, referindo-se a um novo loteamento no bairro do Recreio dos Bandeirantes, denominado “Bairro Pontal Oceânico”. .....	40
Figura 6 - Imagem aérea mostrando a localização do novo bairro. ....	41
Figura 7 - : Conjunto Habitacional construído pelo programa Favela – Bairro, na favela do Canal das Tachas, visto da Rua Leon Eliachar (nos seus dois sentidos) (1). Fonte: Foto da autora. 04/06/2014.....	42
Figura 8 -Conjunto Habitacional construído pelo programa Favela – Bairro, na favela do Canal das Tachas, visto da Rua Leon Eliachar (nos seus dois sentidos) (2). Fonte: Foto da autora. 04/06/2014.....	43
Figura 9 - Imagem aérea da favela do Canal das Tachas, 2008.....	46
Figura 10 - Comunidade do Canal das Tachas, vista do Canal.....	47
Figura 11 - Imagem aérea da favela do canal das Tachas de 1998.....	49
Figura 12 - Imagem aérea da favela do canal das Tachas de 2012.....	49
Figura 13 - Ponto de convivência na Rua da Esperança. ....	69
Figura 14 - Ponto de convivência na Rua do Canal.....	69
Figura 15 - Rua Guiomar de Novaes, importante para o sistema viário da região, por abrigar o ponto final de 8 linhas de ônibus do bairro. ....	70
Figura 16 - Comércio local, na rua Guiomar de Novaes.....	70
Figura 17 - ZEIS Canal das Tachas - Decreto n.º 25948 de 10 de novembro de 2005, Pág. 3.....	73
Figura 18 - POUSO do Canal das Tachas, na sobreloja, visto da rua do Arquiteto.....	75
Figura 19 - Centro de armazenamento de lixo do Canal das Tachas. ....	76
Figura 20 - Caçamba de lixo da prefeitura, e o carrinho de supermercado usado como caçamba improvisada, comum na comunidade. Nas margens do Canal das Tachas.....	77
Figura 21 - Conjunto Habitacional. Visto da Rua: Leon Eliachar(1) .....	78
Figura 22 - Conjunto Habitacional. Visto da Rua: Leon Eliachar (2) .....	78
Figura 23 - Mapa dos raios olímpicos de atuação. ....	83

## LISTA DE SIGLAS

AEIS	Área de Especial Interesse Social
CEDAE	Companhia Estadual de Água e Esgoto
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COHAB - GB	Companhia de Habitação - Guanabara
COMLURB	Companhia de Limpeza Urbana
EIS	Encontro Internacional Saber Urbano e Linguagens
GEO - RIO	Fundação Instituto de Geotécnica do Rio de Janeiro
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IPLAN - RIO	Empresa Municipal de Informática
IPP	Instituto Pereira Passos
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAL	Projeto Aprovado de Loteamento
PLU	Plano de Urbanização
POUSO	Posto de Orientação Urbanística e Social
PPGEA	Programa de Pós Graduação em Geografia
PROURB	Programa de Pós Graduação em Urbanismo
RA	Região Administrativa
RGI	Registro Geral de Imóveis
RIO-URBE	Empresa Municipal de Urbanização
SABREN	Sistema de Assentamentos de Baixa Renda
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SMO	Secretaria Municipal de Obras
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNB	Universidade de Brasília
UNICAMP	Universidade de Campinas
ZEIS	Zona de Especial Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	1
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	2
<b>1. A PRODUÇÃO DESIGUAL DAS CIDADES</b> .....	17
<b>2. RIO DE JANEIRO, CRESCIMENTO DO ESPAÇO INTRAURBANO RUMO AO LITORAL OESTE.</b> .....	27
2.1 HISTÓRIA DAS FAVELAS CARIOCAS - DA REMOÇÃO AO FAVELA BAIRRO ..	31
2.2 RECREIO DOS BANDEIRANTES .....	37
2.3 CANAL DAS TACHAS .....	45
<b>3. ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA IMPORTÂNCIA</b> .....	52
3.1 O QUE É REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	52
3.2 PORQUE EXECUTAR A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	53
<b>4. DA POLÍTICA CARIOCA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA AOS ENTRAVES NO CANAL DAS TACHAS</b> .....	60
4.1 PROGRAMA FAVELA BAIRRO.....	63
4.2 PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	66
4.3 OS ENTRAVES A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA FAVELA DO CANAL DAS TACHAS .....	68
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	86
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	88
<b>APÊNDICE 1</b> .....	93
<b>ANEXO 1</b> .....	95
<b>ANEXO 2</b> .....	96

## APRESENTAÇÃO

Este trabalho representa a continuação de uma linha de pesquisa, cuja temática principal liga-se ao conjunto de questões atinentes à produção do espaço intraurbano do município do Rio de Janeiro, no seu eixo de expansão oeste, sobretudo na área da Barra da Tijuca – Recreio dos Bandeirantes. Os estudos se iniciaram em 2002, com a pesquisa denominada “Ocupação de Terras no Rio de Janeiro: Acampamento Terra Prometida, um Estudo de Caso”<sup>1</sup>, que, em resumo, teve como objetivo central, a princípio, observar um acampamento com práticas agrícolas, inserido na cidade do Rio de Janeiro. Esta questão gerava neste acampamento uma série de peculiaridades em relação aos demais objetos geográficos de igual natureza espalhados pelo Brasil, o que conduziu os estudos cada vez mais em direção à temática urbana.

O ano de 2003 fora dedicado a pesquisas sobre os impactos ao meio ambiente, na Barra da Tijuca, decorrentes do seu adensamento acelerado<sup>2</sup>. Os trabalhos de campo permitiram constatar que apesar dos impactos serem gerados por todos os moradores da região, independente da classe social, os lugares com maior índice de degradação eram próximos às favelas. A existência destas com um número tão considerável de moradores causou um estranhamento, gerando questionamento como: por que havia tantas pessoas com baixo poder aquisitivo ocupando um espaço projetado, para a classe média? E buscando responder esta questão, surgiram as pesquisas: “A Evolução Urbana como Fator de Segregação Espacial na Barra da Tijuca”<sup>3</sup> em 2004 e “Metamorfose na Cidade do Rio de Janeiro: Terreirão, de Comunidade de Trabalhadores Agrícolas a Favela”<sup>4</sup> em 2005.

Tais reflexões foram então motivadas pelo anseio de compreender o espaço vivido, que de acordo com o geógrafo Milton Santos (2002) se entende como “[...] o conjunto de formas que exprimem as heranças que representam as sucessivas relações entre o homem e a natureza com a vida que as anima, molda, cria, dá sentido, no momento atual.” (SANTOS, 2002, p. 103).

---

<sup>1</sup> Apresentado no I Simpósio Internacional de Geografia Agrária / II Simpósio Nacional de Geografia Agrária realizado pela Universidade de São Paulo em 2003.

<sup>2</sup> Os resultados da pesquisa foram exibidos na 56ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC em 2004.

<sup>3</sup> Exposto no IV Encontro Internacional Saber Urbano e Linguagens – IV EIS Giros na Cidade, promovido pelo Laboratório de Estudos Urbanos da UNICAMP em 2004.

<sup>4</sup> Trabalho apresentado ao IPPUR – UFRJ, para obtenção do título de especialista em Planejamento Urbano e Regional.

## INTRODUÇÃO

A paisagem urbana de uma metrópole é composta de imagens diversificadas, marcada pela distribuição das edificações no espaço, principalmente aquelas destinadas à habitação, traduzindo assim, a formação sociocultural das populações que ocupam cada parte do território que compõe a cidade. De acordo com Soja (1993), as cidades são uma força produtiva e, como tal, trabalham segundo uma lei, uma lógica e não em desordem, o que gera o anseio de desmistificar o que há por trás da estrutura intraurbana, quais as regras que a orientam, quais os agentes e vetores envolvidos, as consequências de tais ações e intenções para a sociedade, o meio ambiente, e de igual modo, qual a lógica os interesses envolvidos na produção de moradia, presente, por exemplo, nos processos de regularização fundiária.

Neste trabalho busca-se aprofundar na compreensão do Estado como agente produtor do espaço intraurbano, por meio das suas ações de regulação, e como responsável por gerar melhorias nas condições de vida da população. Isso será feito por meio da investigação das políticas de regularização fundiária da cidade do Rio de Janeiro passíveis de aplicação na favela do Canal das Tachas, localizada no Recreio dos Bandeirantes.

Entende-se que o ambiente construído está em constante transformação, estimulada pela circulação do capital, o que requer considerar este ambiente como um complexo sistema de recursos produzidos socialmente para permitir a produção de valores e de mais-valia<sup>5</sup>. No entanto, mesmo que seja nitidamente influenciada pelas relações econômicas, a organização da cidade não se constitui em mero reflexo da acumulação capitalista, tornando-se muitas vezes um obstáculo para acumulação. Destacamos ainda que nem todos os instrumentos de consumo são produzidos enquanto mercadorias, como é o caso da autoconstrução de moradias amplamente difundida nas favelas e periferias urbanas.

A distinção dos locais de moradia de diferentes grupos nas cidades de acordo com a sua posição social precede o processo de urbanização capitalista, porém, nela assume novas características por conta de uma separação cada vez maior das funções da cidade. Paralelamente ao avanço da industrialização, a distinção da moradia dos diferentes grupos

---

<sup>5</sup> O conceito de mais valia foi amplamente debatido, após Marx adotá-lo em suas obras, como no Manifesto Comunista de 1848. Este considerou que a força de trabalho de um trabalhador (vista também como uma mercadoria) possui o mesmo valor que o tempo que o trabalhador precisa para produzir o suficiente para receber o seu salário e garantir a subsistência da sua família. Apesar disso, muitas vezes o valor desse tempo é menor que a diferença entre esses dois valores foi denominada mais valia. De forma resumida, pode se ponderar a mais valia como o excesso de receita em relação às despesas, ou seja o lucro.

sociais foi sendo alterada, o que antes era percebido pela aparência das habitações ganhou outro componente, a separação das moradias no espaço.

O afastamento dos diferentes grupos sociais na organização interna das grandes cidades contemporâneas evidencia uma série de processos sociais refletidos no cotidiano dessas populações, cuja variedade nas condições de moradia denuncia as desigualdades não apenas socioeconômicas, mas, também, no que se refere ao acesso aos serviços, equipamentos urbanos e postos de trabalho; o que acaba por revelar um desigual conjunto de oportunidades de acordo com o local em que se reside. O crescimento do espaço intraurbano com esta série de problemas acarreta em históricas reivindicações de grandes parcelas da população quanto ao direito à cidade.

Uma das formas do Estado regular a cidade, o que se configurou em uma arena de conflito de interesses e de classes, é por intermédio de políticas públicas que podem ou não ser sociais em seus fins. De acordo com Sposati (1995), política social seria aquela voltada para a parcela da população que por motivos *especiais*, não consegue obter recursos para manter condições dignas de sobrevivência. Cenário este encontrado no Brasil, que é um país de enormes desigualdades, onde a maior parte da população não consegue viver (ao menos de forma digna), sem o auxílio de políticas públicas governamentais.

Na provisão de habitações tal questão, sobre a precariedade da vida urbana, torna-se explícita, pois o acesso a terra na cidade e ao crédito imobiliário é viabilizado pela intervenção estatal, muitas vezes em conjunto com a iniciativa privada. E, seguindo esta tendência do papel do poder estatal na regulação da vida urbana, outra alternativa para assegurar o direito à habitação de forma satisfatória, em áreas já ocupadas, seria a efetiva aplicação das políticas de regularização fundiária:

A regularização fundiária é um termo específico que designa uma série de medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais de intervenção em espaços urbanos informais, entendidos estes como espaços em que seus moradores não possuem título de propriedade, acesso a serviços públicos fundamentais dentre outras questões mais simbólicas. Pode-se afirmar que as maiores expressões desse espaço são as favelas, embora loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços e mesmo conjuntos habitacionais também possam apresentar as mesmas características. (ATHAYDE, 2011, p. 1).

A autora nos apresenta importantes aspectos a serem considerados para se efetuar uma regularização fundiária eficiente e duradoura. Neste estudo, daremos ênfase ao eixo analítico socioespacial, sendo consideradas as dimensões: jurídica, urbanística e social, também com o auxílio de outras obras de referência, dados e informações de campo,

buscando compreender os fatores que tem impossibilitado a aplicação da política na favela do Canal das Tachas, e ponderar as suas consequências em sua configuração territorial.

## **DELIMITANDO O PROBLEMA E DECLARANDO OS OBJETIVOS**

O *boom* imobiliário do Recreio dos Bandeirantes, na década de 1980 deve-se a comercialização dos seus atrativos naturais e também a sua grande oferta de equipamentos urbanos, visto que estes não são distribuídos de maneira equilibrada por todo o espaço intraurbano da cidade do Rio de Janeiro. Assim as áreas que possuem maior oferta de infraestrutura, tendem a ser mais procuradas pela população, aumentando o seu valor, é o que Harvey (1980) chama de preço da acessibilidade, ou seja, paga-se mais pelo acesso aos equipamentos urbanos.

A população com baixo poder aquisitivo, que busca residir no bairro, resta ocupar as áreas aonde se tem o que Harvey (1980) chamou de custo de proximidade, como as margens do Canal das Tachas que, devido ao seu elevado índice de poluição e também pelo seu entorno pantanoso (os moradores arcam então com os custos de viver em local alagadiço, com a poluição do ar, etc.), não tem grande importância para o mercado imobiliário formal.

Diante disso podemos considerar que a burguesia não está submetida às limitações financeiras de ocupação do espaço. Ainda conforme o autor (HARVEY, 1980, p. 146), “[...] o rico pode dominar o espaço, enquanto o pobre está aprisionado nele”. Com recursos financeiros é possível estabelecer moradia em qualquer local da cidade. A classe trabalhadora, no entanto, está submetida às limitações de capital, sujeita às áreas menos valorizadas, degradadas, onde a moradia é proibida ou limitada, áreas públicas desocupadas, áreas de proteção ambiental e outras que, com o crescimento da cidade, não foram preenchidas. Esse não chega a ser um problema para as habitações irregulares de alto padrão, que com mais recursos financeiros conseguem atuar para a regularização.

E seguindo esta dualidade, que é dialética, histórica e geográfica, da ocupação do espaço urbano e sua regulação e regularização pelo poder estatal em conjunto com os interesses e ações das classes dominantes detentoras dos empreendimentos capitalistas, é que o presente trabalho irá se voltar, tendo em vista que há de se observar a existência, em muitos casos, da subversão da própria norma em prol destes interesses privilegiados de ocupação de áreas urbanas. Deste modo, o estudo destas políticas de regularização fundiária, neste trabalho, engloba três eixos analíticos:

- Jurídico, sob este aspecto a “[...] regularização fundiária é o processo de legalizar assentamentos urbanos informais visando à atribuição do domínio ou posse da terra” (DIAS 2008. p. 143).
- Urbanístico, neste âmbito, dois fatores merecem destaque: a urbanização da área a ser legalizada, segundo Athayde (2011), tal ação permite que os moradores tenham a certeza de que estão sendo integrados à cidade. E o segundo fator são as intervenções nas moradias, permitindo que apenas as construções com condições mínimas de habitabilidade sejam regularizadas, devendo as demais ser alteradas ou destruídas, neste caso os moradores devem ser realocados em locais que forneçam condições adequadas.
- Socioespacial, neste contexto, os moradores das áreas beneficiadas precisam compreender o que é ser cidadão, que eles fazem parte da cidade, o valor do patrimônio, do meio ambiente, para isso é importante o acesso à educação, a geração de renda, entre outros.

Compreendemos que as três dimensões precisam ser contempladas para que se alcance o que Athayde (2011) e Alfonsin (2006) consideram como sendo os objetivos do processo de regularização: “De fato, nossa compreensão tem avançado no sentido de que a regularização fundiária é uma intervenção que, para se realizar efetiva e satisfatoriamente, deve abranger um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social.” E no mesmo sentido há a complementação de que: “Se algumas dessas dimensões são esquecidas ou negligenciadas, não se atinge plenamente os objetivos do processo.” (ALFONSIN, 2006, p. 60). E, apesar de se pautar nesta tríade dimensional, com vistas à se chegar a sustentabilidade fundiária, a presente pesquisa pretende contribuir com este processo por meio do enfoque geográfico, sendo assim, daremos ênfase ao eixo analítico socioespacial.

Diante do que fora apresentado surge o problema: Como os entraves na aplicação das políticas de regularização fundiária impactam na configuração territorial da Favela do Canal das Tachas e no bairro do Recreio dos Bandeirantes?

Outro fator que precisa ser considerado no processo de regularização fundiária é que tipo de imóvel é passível de tal ação. Compreendemos assim que há a necessidade de adequação das leis urbanísticas à cidade real, sobretudo em favelas, porém não se pode ter o que Santos (1998, p. 61) chamou de uma “[...] visão imobiliária da cidade, que impede de enxergá-la como uma totalidade”. Com isso o direito de morar se confunde com o de ser proprietário, e quando se tem esse juízo de que basta ser dono, não se preocupa com a qualidade do que se está possuindo. Prolifera-se assim as casas projetadas de acordo com as

necessidades das pessoas, porém se considera que elas possuem demandas diferentes conforme a classe a que pertencem.

O objetivo da pesquisa é então analisar os entraves à aplicação das políticas de regularização fundiária da cidade do Rio de Janeiro, tomando como referencial empírico a favela do Canal das Tachas, no sentido de observar quais as consequências na configuração territorial da não aplicação das referidas políticas no bairro do Recreio dos Bandeirantes. E, juntamente com esta objetivação principal se somam os seguintes objetivos específicos:

- Analisar o papel do bairro do Recreio dos Bandeirantes na estrutura intraurbana da cidade do Rio de Janeiro;
- Identificar a / às políticas de regularização fundiária da cidade do Rio de Janeiro, que são focadas na favela do Canal das Tachas;
- Verificar as diretrizes do Estatuto da Cidade que deram origem a / aos programas de regularização fundiária;
- Verificar no programa Favela Bairro as diretrizes que embasaram a concepção do processo de regularização;
- Identificar os fatores que entravam a aplicação das políticas de regularização fundiária na Favela do Canal das Tachas;
- Averiguar os efeitos do retardamento do processo de regularização fundiária no Canal das Tachas, na configuração territorial do Recreio dos Bandeirantes.

Com base nestes objetivos e justificativas apresentadas, é que o presente trabalho parte da hipótese que a morosidade na aplicação das políticas de regularização fundiária na favela do Canal das Tachas influi na sua configuração territorial, sobretudo porque amplia a sua distância física e social dos demais moradores do Recreio dos Bandeirantes.

Ressaltamos ainda que as referidas políticas devem ir além do âmbito jurídico e urbanístico para que se alcance a integração socioespacial e urbana desejada. Quando a regularização fundiária não ocorre de forma integral, origina apenas uma favela urbanizada e não um novo bairro da cidade. Com isso não se atinge o objetivo constitucional de garantir a função social da propriedade e também não garante o direito a propriedade de forma duradoura, visto que a especulação imobiliária no local, as novas contas da família e também o desejo de possuir todos os bens que a sociedade de consumo demanda, aconselha com frequência a troca da casa por dinheiro, dando início a um novo ciclo de ocupação irregular.

O lócus da análise será a favela do Canal das Tachas no Recreio dos Bandeirantes, devido à singularidade da sua gênese e relação com o bairro de classe média e, também, por situar-se na área de maior expansão demográfica da cidade do Rio de Janeiro, com grande valorização imobiliária e muito procurada pela classe média de alto poder aquisitivo.

Cabe então ressaltar que a referida favela é considerada um complexo, pois abrange dois núcleos de ocupação: Vila da Amizade e Canal das Tachas (ver figuras 1 e 2). As políticas de regularização urbanística foram destinadas apenas para o Canal das Tachas, que está situado entre o Canal das Taxas, as ruas CL346437, Gilka Machado, Leon Eliachar e Frederico Quartaroli, sendo este então o foco de pesquisa.

Considerando que as obras do programa favela bairro no lócus de pesquisa ocorreram entre os anos de 1995/1997 - permitindo a elaboração de normas urbanísticas específicas, a fim de reduzir as ilegalidades, bem como a execução de obras de adequação das habitações e da comunidade como um todo - será a partir deste marco temporal que é dedicado a compreender porque o processo de regularização fundiária não foi efetivado.

O trabalho irá analisar por que as políticas de regularização fundiária não vêm sendo aplicadas, pois se verifica que se postas em prática, estas contribuiriam na organização da estrutura da cidade do Rio de Janeiro e conseqüentemente do bairro do Recreio dos Bandeirantes e na favela do Canal das Tachas, levando ao exercício da função social da cidade.

A regularização fundiária vem sendo apresentada como uma das alternativas para a produção de cidades mais justas combatendo a segregação e a desigual produção do espaço urbano, em cidades de países pobres. No entanto, tal temática tem sido trabalhada mais sob a ótica do urbanismo e do direito urbanístico e muito menos sob a ótica da geografia e da produção do espaço geográfico. A escolha desse tema, portanto, não se justifica apenas pela própria importância das políticas de regularização fundiária de moradias para a produção do espaço urbano, mas também pela carência de estudos geográficos sobre essa temática.

Por fim, o presente estudo pretende então contribuir para uma melhor apreensão da construção do espaço intraurbano da cidade do Rio de Janeiro. Almeja-se também colaborar para a compreensão da atuação do Estado, por meio da observação da sua ação/omissão na favela do Canal das Tachas, que entendemos que cooperam para a segregação do bairro do Recreio dos Bandeirantes, possibilitando relações de dominação e influência e conseqüentemente dando origem as diferentes configurações territoriais caracterizadas por conflitos de ocupação, oferta e qualidade da vida urbana neste recorte analisado.





**Figura 2** - Recreio dos Bandeirantes e Complexo do Canal das Tachas.  
Fonte de dados: Google Earth.

## **A METODOLOGIA E O REFERENCIAL TEÓRICO ADOTADOS**

A presente pesquisa é classificada como aplicada, porque tem como interesse principal a sua aplicabilidade, utilização e consequências práticas do conhecimento obtido pela mesma. As técnicas de pesquisa adotadas são qualitativas, visto que o objetivo foi o de analisar as ações e motivações relacionadas aos entraves a aplicação dos programas de regularização fundiária da cidade do Rio de Janeiro.

De acordo com Gil (1989) o método de pesquisa utilizado é hipotético – dedutivo, partindo do geral, o processo de regularização fundiária no cenário urbano brasileiro como um todo, e em especial no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, partindo para o caso particular da favela do Canal das Tachas, no bairro do Recreio dos Bandeirantes. Neste método o pesquisador, através de uma combinação de observação cuidadosa, hábeis antecipações e intuição científica, alcança um conjunto de postulados que governam os fenômenos pelos quais está interessado. Seguindo esta premissa metodológica, os seguintes procedimentos foram realizados visando o cumprimento de suas diretrizes analíticas:

- Consulta bibliográfica (exploração e leitura das fontes, elaboração de fichamentos, ordenação e análise dos fichamentos, conclusões) objetivando a compreensão/análise das seguintes questões:

- A formação desigual das cidades e a produção dos assentamentos informais;

- Qual a importância das políticas de regularização fundiária (que envolvem a parte jurídica, urbanística e social) para os moradores de assentamentos informais;

- A expansão da cidade do Rio de Janeiro em direção à zona oeste litorânea. Qual a função do Recreio dos Bandeirantes/Canal das Tachas na estrutura intraurbana.

- Consulta ao site do Instituto Pereira Passos de Urbanismo – IPP/Sistema de Assentamentos de Baixa Renda – SABREN e ao Diário Oficial da cidade do Rio de Janeiro, para identificar quais às políticas de regularização fundiária, passíveis de aplicação na favela do Canal das Tachas, e, observar por meio de análise do projeto apresentado se o processo de regularização proposto vem associado às melhorias urbanísticas, jurídicas e também sociais.

- Levantamento por meio de entrevistas semiestruturadas, com respostas abertas junto aos representantes da secretaria municipal de habitação - SMH e secretaria municipal de urbanismo – SMU da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, objetivando a

compreender/analisar<sup>6</sup> se as propostas apresentadas pelos programas foram aplicadas; em caso de negativo para todas as propostas ou parte delas, identificar as dificuldades que foram encontradas.

A entrevista foi adotada como técnica de coleta de dados por ser adequada para obter informações acerca do que as pessoas sabem, esperam, desejam, etc. Segundo Gil (1989, p. 177): “Pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção de dados que interessam a investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social.”, e o autor, sobre esta metodologia ainda complementa que: “Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação.”

Para que os trabalhos de campo contribuíssem de forma efetiva para a elucidação do problema apresentado, fez-se necessária a análise e o tratamento do material coletado, que é considerado por Minayo (2010), como o conjunto de procedimentos para valorizar, compreender, interpretar os dados empíricos e articulá-los com as teorias que fundamentam o projeto.

Os dados foram analisados a partir da sua divisão e reordenamento de acordo com as suas semelhanças, e interpretados de forma que buscou-se o sentido das falas e ações para se chegar à compreensão e explicação. Os processos de análise e interpretação apesar de conceitualmente distintos estão relacionados:

A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de tal forma que possibilitem o fornecimento de respostas para ao problema proposto para investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos. (GIL, 1989, p.166).

Esta fase final da análise teve como intenção utilizar todo o material coletado e articulá-lo com os objetivos da pesquisa. Este exercício fez com que houvesse uma dialogia entre a prática e a teoria, enriquecendo os argumentos que compõem o corpo do trabalho em seus anseios demonstrados nos objetivos do mesmo.

Com relação ao referencial teórico, Santos (1985), define as categorias de análise do espaço como estrutura, processo, função e forma. Sendo a forma o aspecto visível, exterior de um objeto, cujo reverso é seu conteúdo, que a define em sua(s) particularidade(s); a

---

<sup>6</sup> Modelo no anexo 1.

função é a tarefa, atividade ou papel a ser desempenhado pelo objeto, muitas vezes definida a partir da projeção intencional que se alinha a um determinado objeto geográfico; a estrutura deve ser entendida como a rede articulada das diversas formas-conteúdo e suas respectivas funções em uma totalidade, formando verdadeiros arranjos espaciais com diferentes especificidades que as singularizam e universalizam em uma dialética relacional e interacional; e o processo diz respeito ao decurso temporal que perpassa os objetos espaciais em suas formas-conteúdo, funções e estrutura, compondo assim a historicidade do espaço geográfico em sua concreticidade.

Neste estudo em que se dedica a refletir sobre o espaço intraurbano<sup>7</sup> da cidade do Rio de Janeiro, em especial sobre o bairro do Recreio dos Bandeirantes, estas categorias serão utilizadas como referência teórica. Vamos observar como formas/conteúdo as habitações, os equipamentos públicos, o meio natural do bairro entre outras coisas; como estrutura refletiremos sobre a disposição desses as maneiras como se correlacionam entre si; considerando a função que é atribuída a cada um como moradia, meio de dominação ou de acúmulo de capital; e quanto ao processo nos deteremos ao de regularização fundiária ao longo do tempo, observando o seu impacto na concreticidade dos objetos geográficos que recebem direta e indiretamente a força deste vetor histórico movido pelo agente estatal, por meio das inúmeras políticas públicas governamentais direcionadas à vida urbana nas grandes cidades, e em especial no que se refere ao Rio de Janeiro.

Para Santos (1985), o espaço precisa ser considerado como totalidade: conjunto de relações realizadas através de funções e formas apresentadas historicamente por processos tanto do passado como do presente, que podem mudar em consonância com cada sociedade. Desta maneira, o espaço geográfico contém todos os tipos de espaços sociais produzidos pelas relações entre as pessoas, e entre estas e a natureza, que transformam o espaço geográfico, modificando a paisagem e construindo territórios, regiões e lugares. Portanto, a produção do espaço acontece por intermédio das relações sociais, no movimento da vida, da natureza e da ação técnica do ser humano no ambiente que habita.

O conceito de socioespacial é uma dimensão do espaço geográfico e contém a qualidade da completividade. Por causa dessa qualidade, o socioespacial complementa o espaço geográfico.

---

<sup>7</sup> Adotaremos a expressão espaço intraurbano baseado no trabalho de Villaça (2001). Neste o autor apresenta a expressão *espaço urbano* como associada ao espaço urbano regional, e não no âmbito das cidades, pra distinguir essas escalas de análise convencionou-se chamar o espaço urbano das cidades em espaço intraurbano.

O autor compreende que o “[...] espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá.”(SANTOS, 2002, p. 50). Essa definição explicita o espaço geográfico onde se realizam todos os tipos de relações. Relações estas que são formadoras dos sistemas de ações e de objetos que, ainda de acordo com Santos, são contraditórios e solidários. As relações sociais são predominantemente produtoras de espaços fragmentados, divididos, unos, singulares, dicotomizados, fracionados, portanto, também conflitivos.

A preocupação em compreender o espaço fragmentado, com essas relações conflitivas, levaram a adoção do conceito de configuração territorial, que é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou em uma dada área e pelos acréscimos que os homens superpuseram a esses sistemas naturais. A combinação entre as mais diversas características naturais e intencionalidades de ação sob esses sistemas possibilitam uma enorme gama de relações de dominação, de influência de um local sobre o outro.

Há então uma variedade de configurações territoriais no espaço intraurbano carioca, pois as características físicas, os agentes, as funções, os períodos são diversos, gerando diferentes influências de uma sobre as outras ao longo do tempo. Considerando isso podemos dizer que as configurações são diferentes, mutáveis, porque a sociedade está em constante transformação, alterando não só as suas estruturas físicas como também os seus significados.

Os conceitos de espaço geográfico, socioespacial e configurações territoriais, como aqui definidos, são utilizados no trabalho como direcionadores de nossas elaborações e análises. Do conceito de espaço geográfico temos como referência a necessidade de considerar sistemas de objetos e sistemas de ações de forma indissociável em um processo contínuo pelo qual a sociedade transforma a natureza, construindo e reconstruindo o espaço através do seu trabalho (a ação técnica). Esta concepção nos leva a pensar na interação entre as forças criadoras; os sujeitos sociais que, por meio de suas estratégias, influenciam a produção do espaço, como é o caso do poder estatal em suas estratégias de regulação e regularização das favelas no Rio de Janeiro.

A configuração espacial se aproxima deste modo à definição já apresentada de estrutura, pois pode ser considerada uma porção do espaço geográfico (como o recorte aqui estabelecido) ou a própria totalidade do mesmo como sendo este conjunto de formas

socioespaciais (nas quais estão presentes seus conteúdos significativos) e suas respectivas funções. E para a compreensão de tais configurações é necessário o resgate histórico que as formaram, daí a necessidade de uma análise processual, que só se fará completa na admissão das contradições presentes no espaço geográfico.

Tendo como base os trabalhos de Santos (1998), Smolka (2003) e Harvey (1980), refletiremos sobre as questões socioespaciais por trás da necessidade da implantação das políticas públicas de regularização fundiária para garantir o acesso à terra urbana. Tais políticas são necessárias porque vivemos em um sistema aonde a distribuição de renda é díspar, com isso apenas uma pequena parcela da sociedade tem acesso à moradia de forma satisfatória:

O termo “regularização” tem sido usado pelas diversas municipalidades com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos somente à urbanização das áreas informais, isto é, aos programas de implementação de obras de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir tão somente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. Algumas experiências mais compreensivas têm tentado combinar, em alguma medida, essas duas dimensões fundamentais, quais sejam, urbanização e legalização. São ainda mais raros os programas que têm se proposto a promover a regularização das construções informais. (FERNANDES, 2006 b, p. 19).

As políticas de regularização fundiária são entendidas então como medidas paliativas para resolver os problemas habitacionais de poucos, mas não resolve a questão principal: A ocupação do espaço por cidadãos. Tais medidas não garantem a todos<sup>8</sup> o acesso a serviços e condições básicas que fazem das pessoas cidadãos. Santos (1998) considera que é como se estas condições fossem invisíveis, já que suas necessidades são constantemente negligenciadas.

Abordaremos também as teorias de Soto (2001), que consideram o processo de regularização fundiária como uma oportunidade de transformar as habitações autoconstruídas, tidas como capital morto, inexistente para o mercado econômico, em uma garantia para a obtenção de crédito. A efetivação da referida política é tido como responsável por inserir o imóvel e o seu proprietário no mercado, girando a roda da economia.

Com relação à categoria segregação espacial apresentamos a sua conceituação de acordo com Harvey (1980), Soja (1993) e Villaça (2001) e trabalhamos com a concepção de que esse conceito indica as desigualdades sociais expressas na organização da configuração

---

<sup>8</sup> Muitas vezes não garante a cidadania até mesmo para os contemplados pelas referidas políticas, como abordaremos mais adiante.

territorial da cidade, sendo seu princípio normativo a justiça distributiva. Esta admissão da segregação espacial se faz necessária, já que a disposição geográfica dos diferentes grupos sociais e a distribuição da infraestrutura e dos serviços urbanos gera uma desigualdade de bem-estar social, em razão das disputas entre essas várias classes sociais pela apropriação dos recursos físicos materializados na cidade.

Apresentamos também alguns agentes sociais que participam da construção do espaço urbano, seus objetivos e suas funções no sistema de produção imobiliária. A intenção é verificar a relação entre a atuação do Estado, seja de forma direta ou indireta, e os agentes imobiliários que tendem a dificultar o acesso à cidade, das classes sociais menos abastadas. Mais especificamente, buscou-se observar se as políticas públicas estatais conseguem promover o acesso à habitação e a cidadania.

Na análise destacaram-se os bairros da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes, devido a pesquisas anteriores realizadas na região e como exemplos de centralidade urbana, segregação residencial e da intervenção dos agentes imobiliários tendo em vista o processo de ocupação da área. A escolha dessa região deveu-se também, à sua importância na história intraurbana recente do Rio de Janeiro, que representa uma nova centralidade carioca, por terem sido alvos da especulação imobiliária e se configurarem como locais característicos da segregação residencial, sendo compostos por inúmeras habitações para as classes média alta e alta e um grande número de favelas, dentre as quais destacamos a do Canal das Tachas.

Iremos subdividir este trabalho em capítulos, sendo o primeiro destinado à compreensão da produção desigual das cidades, norteado pelos trabalhos de Santos (1998), Soja (1993), Smolka (2003) e Villaça (2001) visto a relevância destes para melhor compreensão da configuração das grandes cidades de acordo com a regência do capitalismo.

O segundo capítulo abordará, o crescimento da cidade do Rio de Janeiro em direção ao Recreio dos Bandeirantes e a presença da favela do Canal das Tachas no bairro gerando a atual configuração do seu espaço intraurbano. Abordaremos ainda as ações do poder público nas favelas cariocas. Estas reflexões serão pautadas pelos trabalhos de Leitão (1999), Maiolino (2008), Ribeiro (1992) e Villaça (2001).

No terceiro capítulo temos um ensaio teórico sobre as políticas de regularização fundiária, abordando duas vertentes que justificam a aplicação destas. Uma que consideramos de cunho econômico, pautada pelas obras de Soto (2001) e outra baseada no

ideal de direito à cidade, regida pelos estudos de Alfonsin (1997; 2003), Fernandes (2003; 2006) e Saule Jr. (1999).

No quarto capítulo analisaremos as políticas de regularização fundiária da cidade do Rio de Janeiro que poderiam ser aplicadas na favela do Canal das Tachas de 1994 até 2012. Esta etapa da pesquisa será balizada principalmente por dados obtidos junto à prefeitura do município. Refletiremos também sobre quais as suas consequências territoriais no bairro do Recreio dos Bandeirantes. Para estas reflexões utilizaremos principalmente os trabalhos de Maiolino (2008) e Compans (2003).

## 1. A PRODUÇÃO DESIGUAL DAS CIDADES

A busca pela compreensão da estrutura intraurbana do município do Rio de Janeiro, como toda pesquisa sobre espaço urbano, é também um estudo da sociedade, já que segundo Corrêa (2003), o espaço só é inteligível através da sociedade e esta só se torna concreta através do seu espaço. Para Soja (1993), o espaço não é um reflexo da sociedade ele é a sociedade, expressando os interesses da classe dominante de acordo com um dado modo de produção e com um modo específico de desenvolvimento, que também contém expressões de resistência da classe dominada.

Este híbrido, espaço – sociedade tem então a sua racionalidade pautada no modelo econômico e social capitalista, que fundamenta as práticas dos agentes para a satisfação de suas necessidades na produção e no consumo, não consideradas isoladamente, mas como esferas integradas da dinâmica de um mercado guiado para a acumulação de capitais aonde não existem cidadãos e sim consumidores. Dentro da lógica do modelo capitalista muitos interesses se sobrepõem, tornando o estudo de todo o sistema bastante complexo, sobretudo, quando se trata da compreensão do valor que é atribuído aos objetos.

Para Santos (2002), o simples fato dos objetos existirem como forma, faz deles paisagem, não basta para caracterizá-los como espaço, para isso é necessário atribuir-lhes valor. No caso do valor da habitação, muitos fatores serão determinantes como: o preço da terra, a localização, a acessibilidade e o objeto em si. O debate sobre o valor da terra nas cidades vem sendo longamente apresentado por diversos autores<sup>9</sup>, não cabe para os fins desta pesquisa aprofundar nessa questão, mas falaremos sobre ela com o intuito de auxiliar na compreensão do espaço intraurbano carioca e de qual a posição do Recreio dos Bandeirantes nessa estrutura na questão: porque o interesse do Estado e incorporadoras pelo bairro? Porque regularizar o Canal das Tachas?

Cada lugar passível de troca (por dinheiro) está sujeito à lei da oferta e demanda para a formação de um preço, o que guarda relação com os custos de produção, e que funciona de forma diferente no caso da terra:

Toda actividad productiva tiene necesidad de una base espacial; por lo tanto, todo productor debe disponer de un poder de propiedad del suelo. Entiendo por esto el control efectivo del uso de una fracción de tierra. Según el caso, el suelo puede ser un elemento de la producción - como en el caso de la agricultura -, o puede ser una simple base de la producción - como en la mayoría de las industrias. Pero la producción inmobiliaria es el único sector para el cual cada proceso productivo

---

<sup>9</sup> Ver: Harvey (1980), Ribeiro (1997), Villaça (2001).

implica el uso de un nuevo solo: al terminar cada obra, la empresa constructora debe disponer de un nuevo terreno. (TOPALOV, 1979, p. 117).

Assim, a exigência de uma nova parcela de solo para que a indústria da construção possa recomeçar seu circuito produtivo implica uma modificação no ciclo de reprodução do capital imobiliário em relação ao de reprodução do capital em geral. O solo é então um fator que dificulta a construção de habitações, influenciando diretamente na demanda e conseqüentemente no seu preço. O espaço urbano vai mudando para atender as novas demandas do modelo vigente. Essas transformações, segundo Villaça (2001), decorrem da coalizão entre o capital e o Estado, o que funciona eficazmente, planejando as cidades como o lócus do consumo, estimulando os ricos a buscarem o distanciamento dos pobres, física e simbolicamente, nas diferentes habitações.

O fato do setor da construção cível necessitar de um novo terreno a cada nova empreitada não é o único entrave entre a moradia e o candidato a morador, deve-se considerar também o alto preço da habitação, uma vez que os salários não guardam relações diretas com esses valores, a maioria dos interessados em comprar uma casa necessitará de vários anos para ressarcir o preço estipulado pelo incorporador. A produção de moradia passa a depender da existência de um financiamento especial que solvabilize a demanda, isto é, a longo prazo e com baixa taxa de juros, o que faz com que o Estado tenha que intervir para garantir um fluxo permanente de capital com tais características.

No mercado imobiliário a atuação do Estado pode ocorrer de forma direta ou indireta, desde a regulamentação específica como de base jurídica, direito de propriedade, comercial, contratual, etc. a de regulamentação geral como controle de preços, normas de financiamento, e a de orientação das necessidades ao impor normas de qualidade e normas construtivas, por exemplo. Diante disso, considera-se que poucos mercados apresentam a característica de não serem somente controlados pelo Estado, mas de serem verdadeiramente construídos por ele, como o mercado da moradia urbana. Com isso temos diferentes agentes travando lutas em torno da definição de regras no campo da produção de moradias, o que se desdobraria no estabelecimento de padrões construtivos bastante distintos em cada área da cidade.

De acordo com Ribeiro (1997), o mercado fundiário apresenta três questões que precisam da intervenção estatal: a terra deixar de ser colocada como fator de produção; o preço da terra ser decorrente do monopólio e o rendimento da terra proporcionar ganhos superiores na medida em que o proprietário não realiza nenhum esforço para auferí-lo. As

ações estatais são necessárias para resolver os impasses do desenvolvimento urbano brasileiro e promover justiça social, isso porque o mercado de terras é o principal gerador dos problemas urbanos (dispersão/hiperconcentração, deficit habitacional, crescimento periférico, alto custo dos equipamentos urbanos, etc).

O monopólio da terra ocorre então porque ela não pode ser reproduzida, não sendo reprodutível também não pode ser considerada mercadoria, ficando então insujeita às leis de regulação da produção de mercadorias. O solo urbano adquire um preço porque os vários agentes capitalistas estabelecem uma concorrência para controlar as condições urbanas e lhes garantir lucros elevados, conforme a localização. O que há de particular no setor imobiliário é a enorme importância assumida pela localização<sup>10</sup> no espaço urbano como fator de diferenciação de uso das mercadorias produzidas e enquanto meio de acesso a todo o sistema urbano.

O preço da moradia é definido como um preço de monopólio, pois não está relacionado apenas ao valor gasto com a produção, está mais relacionado ao desejo<sup>11</sup> e capacidade de pagamento dos compradores. Outro fator que influi é que dificilmente os empreendimentos vão possuir as mesmas características locacionais. As práticas que são desenvolvidas sobre um determinado espaço lhe geram impactos diretos, alterando-o tanto no todo como em parte ou preservando-o em suas formas e interações sociais. Essas mudanças geram variações no seu valor ao longo do tempo, o que acontece devido às alterações da sua importância, o que torna cada empreendimento único.

A diferenciação da moradia, pela sua localização, ocorre em todo lugar, mas devido as grandes diferenças na configuração territorial carioca ela toma destaque. Ainda segundo Ribeiro (1997), um fato marcante do Rio de Janeiro é que o mapa da cidade passa a ser um mapa social, mostrando a hierarquia de quem ali vive, definindo as pessoas pelo lugar onde elas moram. o estilo de vida que a pessoa leva está associado ao seu lugar de moradia.

Um mesmo elemento pode servir para duas formas de circulação de capital (fixo e de consumo) e ainda pode ser de uso privado ou público, fazendo com que a maior parte dos conflitos esteja associada ou aos elementos de uso comum (como ruas, parques e equipamentos urbanos em geral) ou simplesmente ao direcionamento dos investimentos públicos para construções cujos benefícios possam ser apropriados de forma privada. Com isso, estabelece-se um quadro em que, basicamente, os conflitos se darão entre os interesses

---

<sup>10</sup> O fator localização será apresentado no capítulo 2, junto às questões inerentes ao bairro do Recreio dos Bandeirantes.

<sup>11</sup> Desejo este que tende a ser uma construção social, influenciada pelas imagens e discursos do mercado.

de acumulação de capital (na esfera da produção), os interesses de reprodução dos grupos sociais (através, principalmente, do consumo) e exclusivamente no âmbito da reprodução entre os diferentes grupos sociais segregados em seus locais de moradia.

Mediando estes conflitos vem o Estado que é ao mesmo tempo produtor e gestor dos equipamentos públicos, e que mesmo submetido á aparente neutralidade de prezar pela demanda pública, acaba por refletir essa disputa de interesses em suas ações, frequentemente, cedendo às pressões daqueles com maior poder e com, portanto, melhores condições de reivindicar o atendimento das suas necessidades que, quando priorizados pelas ações do Estado, configuram um processo de aumento das desigualdades socioespaciais. No entanto, precisamos nos aprofundar nos mecanismos que fazem com que as transformações da forma urbana se reflitam na distribuição de renda – e, conseqüentemente, de poder – entre os diferentes grupos de acordo com a sua localização.

Diante do exposto, vemos que quando as ações do poder público atendem desigualmente as necessidades de infraestrutura e de serviços públicos em diferentes áreas residenciais, o Estado pode contribuir para o agravamento das desigualdades socioespaciais ao não redistribuir renda, quando investe principalmente a parte da riqueza que arrecada (em forma de taxas, juros e impostos) nas áreas ocupadas pelas camadas mais ricas da população.

Soja (1993) e Villaça (2001) consideram a segregação espacial das classes sociais como um processo necessário para o exercício de dominação política e desigual apropriação dos recursos do espaço. A segregação é então produzida pela classe dominante por meio da qual ela exerce a sua dominação, através do espaço. Existem muitas formas de dominação, essa é expressa por meio do espaço aonde se desenvolve a vida, a base material necessária para que todo ser consiga se reproduzir.

Para Villaça (2001) a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes conjuntos de bairros ou regiões. Essa segregação não impede a presença nem o crescimento de outras classes no mesmo espaço. O que nos leva a definir que a zona sul carioca e a região Barra/Recreio são segregadas, não porque elas abrigam apenas as classes de alta renda carioca, mas por que elas têm sido o refúgio dessas, mas do que em qualquer outra região da cidade, ainda que sem impedir o crescimento de inúmeras favelas. Quando a burguesia se isola em um local, ela também leva os outros ao isolamento. A segregação também está muito relacionada com o poder que determinadas camadas sociais conseguem exercer sobre o Estado buscando cada vez mais melhorias para si em detrimento do restante da população.

As classes mais abastadas escolhem onde querem viver, restando o seu entorno, ou as áreas muito distantes, as outras classes. Para Castells (1983) a segregação não expressa apenas a diferença entre as áreas destinadas aos ricos e as áreas destinadas aos pobres, mas também a hierarquia que existe entre elas. A segregação não é apenas uma questão de diferentes espaços, o nós e o eles, mas também quem exerce influência sobre quem, envolve relações de poder, está relacionada às diferentes configurações territoriais que compõem o espaço geográfico. Esta característica da segregação é que dá o tom de sua condição dialética no interior do espaço urbano, pois, para que de um lado haja uma classe dominante ocupando determinada porção do espaço, é necessário que exista de igual modo classes menos favorecidas sujeitas à dominação ideológica, econômica e política do espaço que estas habitam na cidade.

Santos (1996) considera que a configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superpuseram a esses sistemas naturais. A configuração territorial corresponde aos complexos naturais e às construções/obras feitas pelo homem: estradas, plantações, fábricas, casas, cidades, que vem sendo construídas historicamente (as estruturas e os processos), cada vez mais, como negação da natureza natural. A materialidade da configuração territorial é, assim, definida por objetos que têm uma gênese técnica e social, juntamente com um conteúdo técnico e social.

É importante notar que, o conceito de configuração territorial não é restrito apenas a uma área delimitada e constituída pelas relações de poder do Estado, considera-se diferentes formas de focar o seu uso, as quais não engessam a sua compreensão, mas a torna mais complexa por envolver uma análise que leva em consideração muitos atores e muitas relações sociais. Assim, a configuração territorial pode ser considerada como delimitada, construída e desconstruída por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo. No entanto, a delimitação pode não ocorrer de maneira precisa, pode ser irregular e mudar historicamente, bem como acontecer uma diversificação das relações sociais num jogo de poder cada vez mais complexo.

Souza (2003) enfatiza a dominação e a influência para o entendimento do território e propõe que é essencial saber “[...] quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? [e também] quem influencia ou domina quem nesse espaço, e como?”. (SOUZA, 2003, p.79). Desta forma, dependendo dos objetivos dos sujeitos que produzem os

objetos que compõem uma determinada configuração territorial, esta poderá ser destinada a dominação ou influência. As relações de poder são desempenhadas então, pelos sujeitos que produzem o espaço como o indivíduo (e/ou a família), os grupos, as coletividades locais, o Estado, a autoridade supranacional e as empresas. Ao exercerem seu poder no espaço, os sujeitos promovem o processo de territorialização-desterritorialização-reterritorialização.

O modo de produção capitalista se reproduz através de desigualdades. Assim, o modo de vida baseado nas relações capitalistas, restringe acessos às mais diversas e diferentes áreas da vida, de objetos de consumo a itens básicos necessários à sua reprodução. A segregação sócio-espacial se caracteriza como restrição do/no espaço, e pode ser estudada a partir dos mais diversos indicadores, como pobreza, emprego, renda, alfabetização, escolaridade, acesso a saneamento, lazer, entre outros. No caso desse trabalho o foco de estudo, em relação à segregação sócio-espacial, é a sua reprodução na área de moradia, a irregularidade e a regularização fundiária que vem sendo realizada, daí a necessidade do resgate histórico deste processo histórico e geográfico, que nos traz atualmente as configurações territoriais que, individual e coletivamente, denunciam o concreticidade deste acúmulo temporal e espacial das ações e intenções do ser humano nos objetos espaciais que produz e transforma.

Neste sentido, as grandes cidades brasileiras têm como uma de suas principais características a persistência da crise habitacional, mesmo com uma intensa construção sustentada pelo Estado (sobretudo no pós-guerra). Segundo Lago e Ribeiro (1996), desde o final dos anos 1940 formou-se no Brasil uma estrutura de provisão de moradia composta por três segmentos: a produção popular, caracterizada pelo loteamento periférico e na autoconstrução da moradia; a produção estatal direta ou indireta; e a produção empresarial sob o regime da incorporação imobiliária. Esta estrutura contribui para a segregação das classes e para a difusão do ideal da casa própria.

Na década de 1950, o país passa por uma elevação no número de habitantes morando em cidades, deixando para trás o campo e na maioria dos casos, as práticas agrícolas. Segundo Lojkin (1997), a cidade está ligada às leis de acumulação capitalista, pois a produtividade do trabalho, pela socialização das condições gerais de produção, aumenta os lucros. É mister ressaltar que o processo de urbanização está diretamente ligado à industrialização do país, pois permite a diminuição do tempo de produção e de circulação do capital.

Segundo Santos (2005), o campo brasileiro repeliu os pobres e os trabalhadores da agricultura capitalizada, que passaram cada vez mais a viver em espaços urbanos. A década de 1980 foi marcada pelo inchaço das cidades, pelos problemas econômicos e pela crise do padrão de estrutura de provisão de moradia, gerando transformações na organização interna das grandes cidades. Ocorre a expansão das favelas em áreas periféricas (invasões), surgem nas áreas centrais aglomerados de moradias precárias e provisórias; diminui o número de apartamentos construídos por empresas; e a produção popular também diminui dando origem a novas formas de loteamentos periféricos (irregulares/ilegais).

Na cidade do Rio de Janeiro este período foi marcado pela expansão das favelas pelos fatores descritos acima, e também pela diminuição do movimento de expulsão das camadas mais pobres das áreas centrais para as periferias. Na década de 1990 houve uma retração ainda maior nos loteamentos/empregos suburbanos levando ao consequente aumento das ocupações ilegais de terra e de novas formas ilegais de comercialização fundiária.

Lago e Ribeiro (1996) concluem sua pesquisa considerando que para a população pobre as formas de acesso a terra mais viáveis são as favelas e os condomínios<sup>12</sup>, que tem como características comuns a ilegalidade fundiária por meio da ocupação e auto-construção pelos moradores, não só da casa mas também da infraestrutura urbana. Este cenário a longo prazo levaria a emergência de conflitos relacionados com a propriedade da terra. Exatamente o que enfrentamos agora, passados 20 anos de suas pesquisas.

As políticas de regularização fundiária são entendidas então como medidas paliativas para resolver os problemas habitacionais de poucos, mas não resolve a este problema na sua raiz, possibilitando a todos o acesso à terra urbana e a tudo o que as cidades têm a oferecer aos seus moradores.

Nesse contexto, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas, para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade. Isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para produzir opções de moradia, democratizar o acesso a terra e promover uma reforma urbana ampla. Segundo Santos (1998), o cidadão tem direitos que vão além da casa, é o entorno, o direito aos espaços públicos aos quais o autor considera típicos da vida urbana tradicional.

---

<sup>12</sup> Esses condomínios são caracterizados por Lago e Ribeiro (1996, p. 47) por locais onde o loteador passou ter o papel de gerenciador da ocupação ilegal de uma gleba a ser apropriada por um grupo de pessoas. Nestes não são cumpridas as exigências urbanísticas e os moradores não terão direito aos títulos de propriedade.

Smolka (2003) mostra a necessidade de regularização fundiária gerada não apenas pela pobreza, mas também pelo alto preço da terra. Isso é bem claro na favela do Canal das Tachas que abriga muitas famílias que não são classificadas como pobres, mas que não conseguem ter acesso ao bairro formal, porém desejam usufruir das suas vantagens como praia, proximidade do trabalho, etc.

O crescimento desordenado das favelas não está ligado apenas nos problemas socioeconômicos, mas, no início do seu reconhecimento enquanto solução para os problemas habitacionais já abordados. O Estado passa então a legitimar o ilegal, pela sua incapacidade de prover moradias dignas, e, em muitos casos esta ação tende a realimentar o ciclo da exclusão. Segundo Smolka (2003) morar em favelas ou loteamentos clandestinos também contribui para o aumento da pobreza a partir do momento em que se tem um gasto elevado com o deslocamento (diminuindo a renda), em que oportunidades de emprego são perdidas pela distância do trabalho ao até mesmo pelo estigma de ser um favelado, o acesso a educação é dificultado, o valor dos alimentos, o custo do material e dos serviços para construção, à forma como são feitos os contratos de aluguel, a falta de acesso ao crédito, entre outros. Concomitante a este processo muitos espaços públicos foram privatizados, sendo necessário comprar o ingresso à praia, montanhas, nascentes, ar puro, estádios e muitas vezes bosques e praças.

A dimensão da ilegalidade na provisão de moradias urbanas é uma questão funcional serve para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho. Este quadro social levou, e ainda leva a população a tomar suas próprias medidas para solucionar seu problema da falta de moradia, sendo tratado pela maioria da classe trabalhadora mediante um processo que Kowarick (1979) determinou de espoliação urbana:

[...] somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho. (KOWARICK, 1979, p. 59).

Santos (1998) afirma que falta o direito a vida, afinal, como conciliar as condições de vida desgastantes, que geram grandes despesas, com a falha no acesso ao lazer aos quais são submetidos os moradores de favelas e periferias? Concordamos com Santos (1998) e Smolka (2003) que esse espaço empobrecido também empobrece ainda mais o ser humano. Vivemos então em cidades que criam condições para o empobrecimento da população. Ir para o Canal das Tachas significa, de certa forma, minimizar essa geração de indigência, pois mesmo

ganhando o mesmo salário que o morador de um loteamento irregular na baixada fluminense, por exemplo, ele passa a dispor de mais acessibilidade ao trabalho, ao lazer, a serviços e a bens.

Ressalta-se então a importância de políticas de regularização fundiária amplas, que visem integrar o espaço e a sociedade, quebrando os estigmas e solucionando problemas já estabelecidos.

O problema favela, não surge de uma colocação dos seus moradores, mas do incômodo que causa aos agentes sociais que estão fora dela. Estes identificam nas favelas, distúrbios a urbanidade, ou seja, uma quebra dos padrões por eles esperado. Com isso, vemos que não se reflete quanto ao por que da existência das habitações precárias, o que se quer é tê-las longe dos olhos, aonde não possam intervir na paisagem.

O favelado é um ator social, que provoca alterações na relação da cidade com o seu espaço, gerando novas ações - reações. “A retórica que nomeia o morador de favela de invasor, marginal e ameaçador da ordem, está atrelada ao morador do Terreirão<sup>13</sup>, independente da sua realidade específica tão diferenciada de outras favelas” (MAIOLINO 2005, p. 149). Essa diferenciação espacial contribui para que o bairro do Recreio dos Bandeirantes possua diferentes territórios, que podem ser entendidos como:

[...] um **campo de forças**, uma **teia** ou **rede de relações sociais** que, a par da sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um **limite**, uma **alteridade**: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os insiders) e os “outros” (os de fora, os estranhos os outsiders) (SOUZA 2003, p. 86 – grifos do autor).

Consideramos ainda, em acordo com Souza (2003), que apesar dessas ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço serem aspectos de grande importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por mantê-lo elas devem vir associadas às relações de poder que definem e delimitam o espaço. Acreditamos que a omissão do Estado tem contribuído para o fortalecimento de outras representações de poder, como as associações de moradores e as milícias na comunidade em estudo.

A dessolidarização dos moradores formais para com os informais também pode ocorrer no interior das favelas, formando as suas micro-hierarquias. Em trabalhos anteriores<sup>14</sup> observamos que a área que é nomeada pela prefeitura como Canal das Tachas,

---

<sup>13</sup> Nome pelo qual a favela é popularmente conhecida.

<sup>14</sup> Ver SILVA, Marcelle Freitas. “Metamorfose na Cidade do Rio de Janeiro: Terreirão, de Comunidade de Trabalhadores Agrícolas a Favela”. IPPUR – UFRJ – 2005.

possui diferentes setores para os seus habitantes. Essas subdivisões são feitas pelos moradores, que já estão estabelecidos na área, e pela percepção de que se vive melhor do que o outro (considerando a que as obras de infraestrutura, por exemplo, não são igualmente distribuídas por toda a localidade) por mais que se habite no mesmo local e debaixo da mesma identidade:

No caso das favelas, como nos demais, a possibilidade de se deter um controle significativo sobre o seu espaço vivido é, para uma coletividade, decisivo. Esse “significativo controle” pode não ser tudo, se considerá-lo à luz de escalas e exigências mais abrangentes, nem garante ele a plena autonomia e uma efetiva justiça social. Sem ele, porém, falta um requisito indispensável à transformação dos indivíduos em cidadãos e à mobilização por um genuíno desenvolvimento. (SOUZA, 2003, p. 111).

Esta formação de identidade, a mobilização, em torno do lugar em que se vive, é então essencial na busca por cidades mais justas. Mas para tanto, devemos considerar que o modo de produção capitalista se (re) organiza e reproduz através de desigualdades e dessa forma restringe acessos, inclusive a reprodução básica da vida, como a moradia digna. A restrição, ou a escassez, conforme Harvey (1980) se apresenta no espaço na forma de segregação. O autor explica que o modo de produção capitalista se fundamenta na escassez, ou seja, a falta de moradias dignas é, também, produto do próprio modo de produção, aumentando então o conflito em torno da luta pela cidadania. A produção do espaço intraurbano da cidade do Rio de Janeiro, sofre estas influencias como destacaremos no próximo capítulo.

## **2. RIO DE JANEIRO, CRESCIMENTO DO ESPAÇO INTRAURBANO RUMO AO LITORAL OESTE.**

A ocupação da baixada de Jacarepaguá e da Barra da Tijuca representa a etapa mais recente de um processo contínuo de produção de espaços residenciais seletivos, iniciados na cidade do Rio de Janeiro na segunda metade do século XIX. Segundo Abreu (1988), neste período a introdução de transportes coletivos como o bonde de burro e o trem a vapor, permitiram o crescimento físico da cidade de forma diferenciada. As classes nobres tomaram a direção dos bairros servidos pelos bondes (Zona Sul), enquanto para o subúrbio passaram a se deslocar os usos **sujos** e as classes menos privilegiadas.

De acordo com Villaça (2001), até o início do século XX as praias do Rio de Janeiro não eram utilizadas para o banho, os seus habitantes apenas admiravam a paisagem. Mas com a difusão do hábito do banho de mar nos balneários do mediterrâneo associada ao clima tropical carioca, que garante a frequência à praia ao longo de praticamente todo o ano, o estilo de vida a beira mar passou a ser amplamente difundido, fato que associado à oferta de transportes fez crescer a demanda por essas regiões.

Até o início dos anos 1930 a zona sul carioca se manteve como área exclusivamente residencial. Nos anos seguintes ocorreram profundas transformações, decorrentes dos investimentos realizados na construção civil, que permitiram a construção de prédios com pequenas unidades habitacionais e comércio no andar térreo. Enquanto a orla oceânica sul ia sendo ocupada, o litoral oeste permanecia praticamente inacessível, tal quadro, no entanto, seria modificado no final dos anos 1960 com a implantação de uma via expressa de acesso a região (a BR 101, atual Avenida das Américas), o que melhorou as suas condições de ocupação.

A consolidação do padrão de ocupação do eixo Copacabana – Ipanema – Leblon com a intensificação do uso do solo se dá no final da década de 1970, dando origem a um movimento de desconcentração espacial da atuação dos capitais imobiliários. Até então, a atividade imobiliária capitalista concentrava sua atuação nas três regiões da Zona Sul: Botafogo, Copacabana e Lagoa. O esgotamento das possibilidades de valorização ampliada na Zona Sul forçou os capitais a definirem novos vetores de atuação, sendo que no início da década de oitenta duas grandes áreas se consolidaram como alternativas de expansão: a Barra da Tijuca e bairros adjacentes.

O Estado teve um papel decisivo neste processo, não só com a construção do sistema viário em direção a São Conrado e Barra da Tijuca, mas também com a concepção, no período do milagre brasileiro<sup>15</sup>, de um plano piloto para a região. No capitalismo o governo é o agente que viabiliza as condições gerais de produção do espaço urbano, ele atua gerando infraestrutura onde quer e como quer segundo os **seus interesses**, e elabora os modelos, as imagens e as normas que legitimam a prática capitalista.

A atuação dos grandes incorporadores na Barra caracterizou-se pela introdução de inovações no produto imobiliário, diferenciando o estoque residencial através dos condomínios fechados, horizontais e/ou verticais, que definiram uma nova forma de consumo do espaço da moradia. Em grande medida as características naturais (proximidades da orla, espaço não edificado) e institucionais (o plano-piloto da Baixada de Jacarepaguá e diversos decretos, culminando no decreto Nº 3046/81, já haviam normatizado a ocupação segundo critérios próximos às superquadras de Brasília) influenciaram o novo produto imobiliário. No entanto, foi a estratégia de valorização dos capitais que criou barreiras à entrada de bens de menor vulto e determinou o padrão de ocupação da Barra. A grande quantidade de terra não ocupada possibilitou aos detentores de capital, atuar em empreendimentos usando o solo tanto de forma intensiva quanto extensiva, tendo por resultado o fato do mercado imobiliário do bairro ter nas transações com casas um componente importante.

A Barra da Tijuca teve o seu *boom* imobiliário no final da década de 1980, neste período fora comercializado à classe média, a realização do sonho de se morar a beira mar, por um preço bem mais acessível, do que na já saturada zona sul. Nos anos noventa a expansão da cidade acelera-se em direção a Barra da Tijuca (principal área de expansão da cidade) e a Jacarepaguá, seguido pela Zona Oeste (principalmente Campo Grande), que apresenta um intenso crescimento, mas com menor participação dos capitais imobiliários. Atualmente observa-se uma Barra com elevado índice populacional e importante valorização no mercado habitacional.

Os viários projetos em andamento como a TransCarioca<sup>16</sup>, a TransOlimpica<sup>17</sup> e a linha 4 do metrô<sup>18</sup> e os realizados como a duplicação da Avenida das Américas, a

---

<sup>15</sup> Momento em que o país passou por vertiginoso crescimento da economia. A relação entre o período e a elaboração do plano urbanístico para a região pode ser vista em Leitão, Gerônimo Emílio Almeida. A construção do Eldorado Urbano: Plano Piloto da Barra da Tijuca e baixada de Jacarepaguá – 1970/1988. EdUFF, 1999.

<sup>16</sup> TransCarioca será um sistema Bus Rapid Transit que ligará a Barra da Tijuca ao Aeroporto Internacional Tom Jobim.

<sup>17</sup> TransOlimpica será um sistema Bus Rapid Transit que ligará a Barra da Tijuca a Deodoro e cortará os bairros do Recreio dos Bandeirantes, Camorim, Curicica, Taquara, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos e Vila Militar.

<sup>18</sup> Que vai expandir o metrô da cidade do Rio de Janeiro, conectando a Barra da Tijuca a Ipanema.

TransOeste<sup>19</sup> e previstos como a ampliação da ligação Barra-Zona Sul, favorecem ainda mais o adensamento da área, cujos indicadores já a credenciam como a principal área de atividade da produção imobiliária formal.

Por outro lado, os grandes empreendimentos como a recém-inaugurada Cidade das Artes, o shopping *Village Mall* e os diversos equipamentos voltados para o entretenimento como a casa de espetáculos *Barra Music*, a arena multiuso HSBC, as estruturas esportivas provenientes dos jogos Pan Americanos de 2007, como o Parque dos Atletas e o Parque Aquático Maria Lenk, continuam privilegiando a região. Somado a isso a localidade receberá incontáveis investimentos públicos e privados para abrigar atletas e diversas modalidades dos jogos olímpicos de 2016.

E em acréscimo a estes aspectos de valorização seletiva por parte de investimentos públicos e privados o Rio de Janeiro com base na dinâmica da produção imobiliária, interessada na valorização de futuras regiões e associada à legislação de uso e ocupação do solo, apresenta alguns exemplos de centralidade urbana (concentração), como é o caso da Barra da Tijuca. A dinâmica da concentração está associada de uma maneira geral, aos investimentos em infraestrutura que em sua maioria são públicos; à promoção de agentes catalisadores como é o caso de implantação de polos econômicos e em particular aos agentes da promoção imobiliária. Outra razão para o surgimento de novas centralidades se faz no momento em que a forma urbana do centro da cidade não mais se mostra adequada às necessidades da expansão capitalista, comprometendo sua lucratividade. Neste instante as forças econômicas se realocam, desenvolve-se o processo de **descentralização** em busca de novas regiões, sejam subcentros, distritos ou os principais eixos viários. Na cidade do Rio de Janeiro, esse centro **inadequado** vem sendo revitalizado, transformado para abrigar as novas demandas.

Área de expansão imobiliária da produção formal da cidade por excelência, a XXIV RA-Barra da Tijuca vem sendo objeto de investimentos públicos e privados que, respectivamente, favorecem e confirmam as tendências observadas no comportamento do mercado imobiliário. A atividade imobiliária privilegia os bairros de Barra da Tijuca e Recreio, seguidos por Joá e Itanhangá. Os bairros de Vargem Grande e Vargem Pequena aumentaram o seu potencial de transformação em virtude da melhoria das condições de acessibilidade da região, mas ainda não figuram nos principais indicadores da região, sendo que a legislação de proteção em Grumari preserva o bairro.

---

<sup>19</sup>TransOeste é uma importante via expressa para o transporte coletivo (sistema Bus Rapid Transit), que liga a região da Barra da Tijuca à Santa Cruz e Campo Grande, passando por Guaratiba e Recreio dos Bandeirantes.

A região da Barra da Tijuca/Recreio dos Bandeirantes, passa pelo processo de favelização também por serem centros de oportunidade de emprego, já que, seguindo a dinâmica da cidade, as pessoas de classes sociais menos abastadas, motivadas pela inexistência de uma política pública de habitação e transporte que atendesse as suas necessidades, passaram a ocupar áreas próximas ao seu trabalho, tornando-se **vizinhos** dos patrões.

Nas favelas a precariedade das habitações, do arruamento, do saneamento básico, entre outros, faz com que as irregularidades saltem aos olhos, não pela questão fundiária, mas pelo padrão urbanístico, que destaca as suas construções das demais do bairro. No Canal das Tachas, tal fato é agravado pela constante chegada de novos moradores o que aumenta o adensamento, a demanda por equipamentos e a expansão dos seus **limites**, gerando a necessidade de uma intervenção pública com o intuito de urbanizar o local, e principalmente assegurar que as pessoas que ali residem tenham acesso à cidadania que lhes está sendo negada. A comunidade que abrigava migrantes, com o passar do tempo, tornou-se também reduto de pessoas fugidas do aluguel, vindas do interior e as que por perda de renda precisaram deixar os seus bairros.

Segundo Harvey (1982), o caráter fixo e imóvel do ambiente construído (que é compreendido pela totalidade das estruturas físicas de um determinado lugar) acarreta na sua produção e uso de maneira competitiva, valorizando ou desvalorizando também as externalidades, a vizinhança, interferindo no seu valor. O adensamento da favela pode assim, causar impactos e possíveis desvalorizações no bairro, o que ocasiona um conflito de interesses no local tornando latente a necessidade de estudos e a aplicação de projetos, balizados pelas diretrizes do plano diretor do município, com o objetivo de orientar o crescimento e ao mesmo tempo beneficiar as classes sociais menos abastadas. Uma das formas de proporcionar a estes o acesso a moradia, seria por meio da aplicação das políticas de regularização fundiária.

## 2.1 HISTÓRIA DAS FAVELAS CARIOCAS - DA REMOÇÃO AO FAVELA BAIRRO

A gênese das favelas cariocas remonta ao início do século XX, atrelada aos cortiços<sup>20</sup> da cidade. De acordo com Valladares (2000) o Cabeça de Porco<sup>21</sup> teve uma relação direta com o morro da Providência, que posteriormente passou a ser conhecido como morro da Favella.

Segundo Abreu (1988), desde o final do século XIX os cortiços da área central da cidade já preocupavam as autoridades públicas que tentavam combatê-los através do discurso sanitário. Na administração do prefeito Barata Ribeiro em 1893, o Cabeça de Porco foi destruído e as madeiras que compunham a suas estruturas puderam ser retiradas, tendo sido aproveitadas para a construção de barracos no morro situado atrás da estalagem, o morro da Providência.

Ao término da Guerra de Canudos em 1897, os soldados se dirigiram a capital do país, e não tendo onde morar com as suas famílias foram se instalando no morro por eles conhecido como Favella. Tal fato foi apresentado por Valladares (2000) como inspiração para a construção do imaginário coletivo sobre as favelas, por meio de uma comparação destas com o arraial de Canudos, retratado por Euclides da Cunha<sup>22</sup>. Entre os principais pontos podemos destacar:

- Semelhança entre a topografia;
- Ninguém era proprietário do terreno onde construía o seu barraco;
- A ideia de comunidade.

Estas associações contribuíram para que as favelas fossem vistas como sinônimo de morro, novos territórios de irregularidades e da pobreza, formando assim uma imagem de oposição entre cidade X favela. Davidovich (2000) apresenta as visões de mundo sobre a favela como aos pares de oposição:

[...] a favela como um lugar exótico ou marginal à cidade versus a favela como um lugar definido e delimitado por imposições vindas de fora; a favela como um espaço homogêneo versus a favela como um espaço heterogêneo; a favela como área a ser removida ou erradicada versus sua permanência e urbanização. (Davidovich, 2000, p.120).

---

<sup>20</sup> Rodrigues (1989: 46) define os cortiços como “habitações coletivas, em imóveis com pouca ou nenhuma conservação, de idade média de construção elevada, que proliferam nas áreas centrais”.

<sup>21</sup> Nome como era conhecido o maior cortiço da cidade, que chegou a abrigar 4000 pessoas, próximo ao que hoje conhecemos como zona portuária.

<sup>22</sup> Livro “Os sertões”, de 1902, que contava a história da guerra de Canudos.

As intervenções urbanísticas no centro da cidade também contribuíram para o fim dos cortiços e consequente consolidação das favelas. A Reforma Passos<sup>23</sup> (1903 – 1906), se sustentava no tripé: saneamento, abertura de ruas e embelezamento; para tal fim, o governo destruiu quase todos os cortiços da cidade, o que ficou conhecido como **bota abaixo**, deixando a população de baixa renda – que era maioria neste tipo de moradia – sem residência. Vinte mil pessoas foram desabrigadas em decorrência dessas demolições. Os que possuíam trabalho assalariado se deslocaram para a zona norte e o subúrbio, expandindo-se nas cercanias das linhas férreas. Os que sobreviviam de trabalho temporário ou autônomo e não possuíam a estabilidade financeira necessária para a compra de terreno, aluguel de casa ou tinham dificuldades para arcar com o custo do deslocamento casa – trabalho, passaram a integrar as favelas.

Foi a partir da década de 1920, que a presença discreta da favela foi se impondo ao tecido urbano, juntamente com os loteamentos improvisados nos subúrbios, nas encostas dos morros, em áreas públicas e regiões inundáveis; enfim, em terrenos descartados pelos extratos de renda mais elevados e que não serviam aos interesses imobiliários. Neste espaço segregado foi criado um estatuto próprio e distinto da cidade, onde a condição para sobreviver impôs a estruturação nos moldes da falta de assistência e por estar à margem da cidadania “[...] a proliferação das favelas ocorre sempre em épocas de **controle urbanístico** da cidade, pois apesar de trazer benefícios gerais, tais planos nunca estiveram voltados para resolver os problemas das favelas.” (INSTITUTO PEREIRA PASSOS, 2002).

No Plano Agache (1930), as favelas foram mapeadas e como solução se previu a remoção dos ocupantes dessas áreas para unidades em conjuntos habitacionais, que poderiam ser compradas a preços baixos ou subvencionadas pelo Estado, localizados na baixada fluminense, onde foram projetados os bairros operários. Outros fatores que contribuíram para a ocupação das periferias foram: as obras de saneamento, eletrificação da Central do Brasil e principalmente a abertura da Avenida Brasil.

O período entre 1930 – 1950<sup>24</sup> foi o mais marcante na expansão física da cidade e consequentemente das favelas no tecido urbano. Já o crescimento no número de favelas e dos seus habitantes se dá na década de 1960. Aliado ao exposto outros fatores devem ser considerados, como, por exemplo: o agravamento na crise da economia, a valorização do solo

---

<sup>23</sup> Ficou assim conhecida por ter sido realizada no governo do prefeito Pereira Passos (1902– 1906).

<sup>24</sup> Período em que o número de imigrantes - em busca de oportunidades de emprego - na cidade do Rio de Janeiro cresceu consideravelmente.

urbano, a retenção de terrenos para valorização, a ausência de uma política urbana adequada, a diminuição da oferta de novos imóveis, o aumento do valor dos lotes, a elevação do fluxo migratório e a oferta de infraestrutura, que ocasionaram uma crise habitacional atingindo principalmente a camada mais pobre da população.

As intervenções da esfera pública efetuadas nas favelas foram balizadas por discursos distintos. Um destes discursos está atrelado ao ideário de repúdio a presença da pobreza na cidade apontando-a como ameaça a segurança, ao direito a propriedade e as regulações legais, manifestado, plenamente, no discurso higienista que embasava às políticas de remoção das favelas, que tiveram auge no regime militar (1964-1985).

Durante o Governo de Carlos Lacerda (1960 – 1965) foi lançado um programa de remoção de favelas que transferia a população dessas áreas para conjuntos habitacionais, construídos pela COHAB-GB, e que suscitaram uma série de questões:

1. Os conjuntos distavam muito do centro da cidade (Vila Kennedy em Senador Câmara, Vila Aliança em Bangu e Vila Esperança em Vigário Geral);
2. O anúncio de que uma favela seria removida acabava por atrair novos moradores para o local, devido a chance de adquirir uma unidade habitacional;
3. A escassez de serviços públicos na região onde foram construídos os conjuntos, ocasionavam o retorno dos moradores e;
4. O desmantelamento das redes de sociais existentes anteriormente nas favelas.

A referida política teve como motivações principais: o deslocamento de populações que prejudicavam o prestígio de bairros da zona sul; a entrega ao capital imobiliário de áreas valorizadas; a retirada de habitações em áreas de alto risco e a necessidade de alargamento de avenidas, abertura de logradouros públicos, como ruas e túneis. A política de remoção foi e continua sendo contraditória, pois apesar de atender à demanda habitacional da população de baixa renda, contribui para alavancar o crescimento econômico, gerado pela construção civil e pela especulação imobiliária, principalmente em áreas de maior valor de mercado, como se observou na zona sul durante o período militar e se observa na região da Barra da Tijuca atualmente.

Os governos estadual e municipal do Rio de Janeiro, eleitos no período do processo de redemocratização do país, buscaram desenvolver iniciativas que tratavam as questões das favelas mesmo não contando com o apoio do governo federal. Sendo assim, com a eleição do

governador Leonel Brizola (1983-1987), é desenvolvida uma política voltada para os interesses dos moradores das favelas. Incluindo iniciativas de implantação de sistemas de água e esgoto, viabilização da coleta de lixo, programas de iluminação pública e pequenas ações de integração urbana por meio de mutirões.

Ligado à abertura democrática, ganhou força o discurso que propunha a urbanização das favelas, representando um eixo da política social dos governos eleitos pelo voto. A consolidação da articulação clientelista, entre moradores e o Estado, levou a alguns melhoramentos significativos na infraestrutura das favelas e impulsionou a incorporação de zonas especiais dentro do zoneamento da cidade, permitindo que as **aglomerações de habitações subnormais**, consideradas de interesse social, fossem lócus do processo de recuperação urbana.

Porém, deve-se considerar que não foi apenas a luta democrática que possibilitou a não remoção e o início da urbanização das favelas. Tal fato deve-se também às intervenções de agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento, que por meio de sua **ajuda internacional**, influenciaram no desenho das políticas públicas sociais do Brasil e de outros países apoiados. Observa-se uma convergência entre as diretrizes das agências internacionais para a elaboração de políticas habitacionais, ou mais especificamente para **solucionar** o problema da favela, e as ações anunciadas pelo governo federal e sobretudo dos governos locais.

A cidade do Rio de Janeiro passa a desenvolver e adotar um plano de desenvolvimento estratégico em detrimento do seu plano diretor, estabelecendo políticas que aumentam a produtividade urbana, uma vez que se parte do pressuposto de que macroeconomia e economia urbana se influenciam mutuamente, transformando os municípios nos novos atores territoriais, que se relacionam diretamente com as agências internacionais.

Neste novo contexto de competitividade urbana, a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, já que muitos outros locais também estão à venda. Com isso o chamado marketing urbano se impoe cada vez mais, tornando interessante, no caso carioca, que as favelas sejam consideradas parte da cidade, algo característico do Rio, ressaltando a sua **cultura** e a relação entre os cidadãos.

Em 1994, dentro desse espírito de unificação do território das favelas ao da cidade e de estabelecer a universalidade da legislação municipal foi lançado o Programa Favela Bairro dedicado à urbanização das favelas existentes na cidade, apresentando como inovação, a

utilização racional do espaço, a execução dos vários elementos construtivos de redes completas de água e esgoto, capazes de garantir a efetividade e o caráter social dos serviços, a realocação das populações sob alto risco o mais próximo possível de sua antiga moradia e a regularização e urbanização dos loteamentos clandestinos. Para Davidovich (2000):

O Programa Favela-Bairro teria implícita a crítica ao processo de segregação social, sinalizando a favela como um fenômeno de âmbito coletivo e não como uma presença apenas pontual na cidade; uma posição que decorre, também, da escala territorial que a favelização assumiu na cidade do Rio de Janeiro. (DAVIDOVICH, 2000, p. 123).

Em face do exposto, verificamos que ao longo dos anos, as favelas se consolidaram como sendo consequência e uma das causas, de parte do problema habitacional das grandes cidades. Hoje elas abrigam uma demanda reprimida pela habitação, por fatores históricos abordados adiante.

A provisão de habitações insuficientes por parte do Estado, o mercado imobiliário capitalista, os baixos salários e a desigualdade social presente desde o início da formação da sociedade brasileira, impossibilitaram o acesso à moradia para grande parte da população. Valladares (2000) apresenta dados estatísticos do Banco Mundial informando que de 1 milhão de moradias produzidas no Brasil, cerca de 700 mil são ilegais, o que comprova que a maior parte da produção habitacional no país é informal. Ressalta-se a tolerância do setor público com essa ilegalidade, porque na legislação brasileira o registro do imóvel é constitutivo de propriedade, em suma, quem não registra não é dono.

A história mostra que a perpetuação da desigualdade no planejamento urbano agravava-se após a aprovação da Lei 601/1850, que ficou conhecida como **Lei de Terras** que deslegitimou, portanto, o acesso a terra pela posse ou ocupação, pois determinou em seu artigo 1º que o único meio para aquisição da propriedade de terras era a compra. Em 1888 a abolição da escravatura contribuiu para agravar o problema, pois boa parte dos escravos libertos foram em busca de sobrevivência nas cidades. Portanto, percebe-se que desde o início do processo de construção das cidades e da sociedade brasileira, houve um descompasso entre o acesso à moradia e o crescimento populacional.

Segundo Valladares (2000), o início do século XX corresponde à emergência da crise de moradia, devido ao aumento significativo da população urbana. Este fato estava atrelado à rápida industrialização, quando as cidades atraíram grande parte dos seus habitantes, porém, inexistiam políticas habitacionais que impedissem a formação de áreas urbanas irregulares e ilegais. Na cidade do Rio de Janeiro, ao longo da década de 1920, outro fator contribuiu para

agravar a questão, a concepção urbanística de ação pontual higienista e/ou de embelezamento, que demoliu um grande número de habitações nas áreas centrais do município, sem oferecer, em número suficiente, novas opções de moradia para a população que ali residia.

A questão do déficit habitacional não deve ser analisada apenas da ótica do número de imóveis disponíveis no mercado, comparado ao número de habitantes, deve-se considerar também a qualidade das moradias. Imóveis em áreas de risco, sem saneamento, com ventilação e iluminação ineficientes, com estruturas comprometidas, entre outras demandas básicas, também não podem ser considerados como disponíveis a população.

Na segunda metade do século XX surgiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instituído pela Lei 4.380/64, que objetivava a dinamização da política de captação de recursos para financiar habitações por meio das cadernetas de poupança e recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Neste modelo para a compra da moradia era necessário que o adquirente provasse sua capacidade de pagamento, o que se mostrou prejudicial às populações com baixa renda, já que não conseguiam provar que seus ganhos suportariam o pagamento da dívida. De fato, nos anos 1980 e 1990, as crises econômicas, o arrocho salarial e a perda do poder aquisitivo culminaram em uma inadimplência acentuada, contribuindo para o colapso do sistema de crédito habitacional.

Objetivando reverter esse quadro social, a Constituição Federal Brasileira de 1988 instituiu um capítulo destinado à Política Urbana, no qual a regularização fundiária é destacada, através da função social da propriedade, como política de habitação social. Foi instituído também que todos os programas habitacionais passariam a ser desenvolvidos em conjunto entre os municípios, estados e união, ou pela adesão a um programa nacional. No ano 2000, o direito a moradia foi incluído no texto constitucional, devido ao compromisso assumido pelo Brasil por ser signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Mas devemos considerar que reverter uma situação imposta aos brasileiros ao longo da história do país não será uma tarefa fácil ou rápida.

Convive-se então com a ausência ou precariedade de uma política pública que vise garantir o direito a cidadania, conseqüentemente possibilitando o acesso a habitação de forma satisfatória, considerando que a habitação social não está ligada apenas a casa, mas conforme pontuou Valladares (2000), relaciona-se também com a mobilidade e o transporte coletivo, a infraestrutura, ao saneamento e ao acesso ao solo urbano por meio da regularização fundiária.

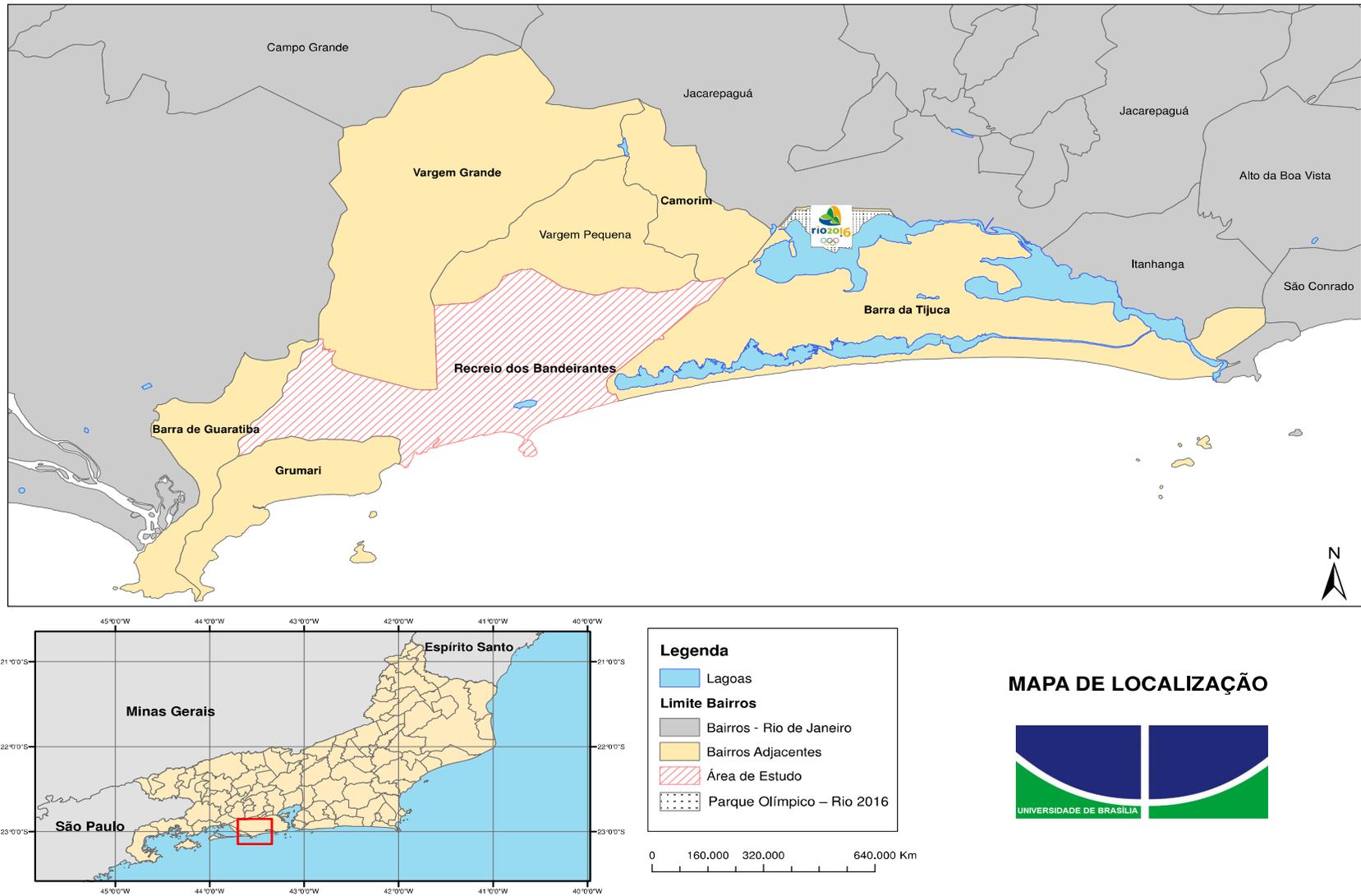
As referidas políticas devem contribuir, do mesmo modo, para minimizar a ação dos agentes imobiliários que tanto interferem na configuração do tecido urbano:

Enquanto for estreita a oferta de terras urbanizadas, produzir-se-á uma escassez social do solo disponível para a construção, com consequências sobre o seu preço. O resultado será, necessariamente, a segregação social gerada pela disputa pelo acesso aos espaços da cidade nos quais as condições urbanas de vida são melhores. A organização da cidade torna-se, então, um poderoso mecanismo de amplificação das desigualdades sociais já existentes. Neste quadro, o mercado imobiliário deixa de ter sua dinâmica fundada na oferta de unidades habitacionais e passa a funcionar como um mecanismo de seleção e de segregação social. Quem lucra com isto? Certamente o proprietário da terra e as camadas de alto poder aquisitivo que passam a ter acesso a espaços exclusivos, controlados, nos quais prevalecem as melhores condições de vida. Mas, também parte dos agentes da construção – os incorporadores – que se beneficiam desta dinâmica especulativa. (RIBEIRO, 1992, p. 77).

Os fatores apresentados indicam porque as favelas foram, ao longo dos anos, se apresentando como solução para a necessidade de **morar** de um número cada vez maior de brasileiros. Considerando a parcela da população negligenciada, e que não há possibilidade de construir novas moradias para todos os que vivem em situação precária ou ilegal, concluiu-se que um dos maiores desafios da política de habitação social do país é atuar contra a ilegalidade, por meio de uma regularização fundiária plena.

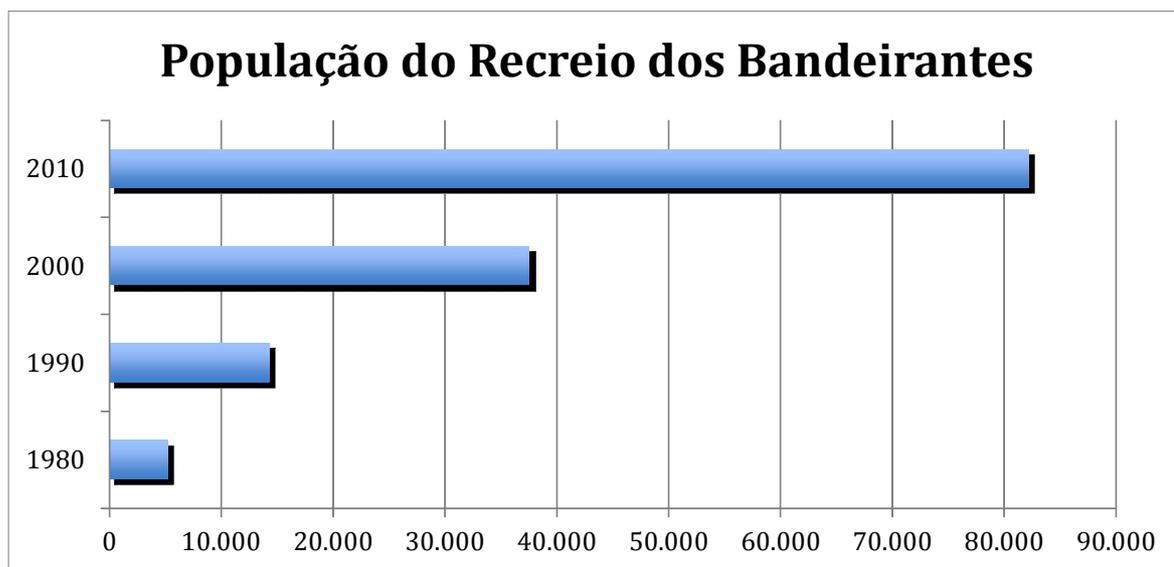
## **2.2 RECREIO DOS BANDEIRANTES**

Localizado na região administrativa da Barra da Tijuca, na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro o Recreio dos Bandeirantes faz divisa a leste com a Barra da Tijuca (bairro), a norte com Camorim, Vargem Pequena e Vargem Grande, a oeste com Grumari, Barra de Guaratiba e Guaratiba, e a sul com o Oceano Atlântico (ver figura 3).



**Figura 3 - : Mapa de Localização**  
 Fonte de Dados: Instituto Pereira Passos

O Recreio dos Bandeirantes é o bairro do Rio de Janeiro que tem crescido mais rapidamente nos últimos anos. Em 1980 tinha 5.276 habitantes, e em 1991 tinha 14.344 habitantes. Esta área da cidade sofreu uma explosão populacional a partir da década de 2000-2010, passando de 37.572 habitantes em 2000 para 82.240 habitantes em 2010 (ver figura 4):



**Figura 4** - Crescimento populacional do Recreio dos Bandeirantes.  
Fonte: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/default.HTM> acesso: 30/05/2014

O Recreio dos Bandeirantes é ocupado predominantemente pela classe média, por isso, os incorporadores imobiliários, são os mais presentes na construção deste<sup>25</sup> (Ver figuras 5 e 6), e também está entre os bairros que mais se valorizam na cidade, atraindo as classes média-alta e alta, vindas de bairros nobres já saturados, e a classe média emergente, vinda de bairros mais humildes. Possui uma área territorial de 30.655 km<sup>2</sup>, o equivalente ao tamanho da zona sul carioca, sua população está dividida em 38.705 domicílios, predominando o gabarito de construção residencial limitado a 3 pavimentos.

De acordo com Topalov (1979), o incorporador imobiliário é o responsável por adquirir um terreno urbano, cujo valor será negociado por ele. O projeto de exploração da nova área incorporada será da competência deste, através da contratação de um escritório de planejamento, e se necessário, a busca de financiamento, contratação de uma empresa construtora e por fim, entrega a uma corretora que irá comercializá-lo. Ao final deste processo, no ato da venda, o incorporador obtém não somente o capital de giro investido como a essência do capitalismo, o lucro. O bairro foi dominado, desde o início de sua ocupação

<sup>25</sup> O anexo 2, apresenta uma reportagem do Jornal o Globo sobre a atuação das incorporadoras imobiliárias no novo bairro, abordando também alguns instrumentos da política de planejamento urbano da cidade.

efetivamente urbana, pelas incorporadoras que investiam em novas áreas de atuação. Neste processo, o Estado e em alguns casos os próprios empreendedores precisaram agir para viabilizar as condições mínimas de habitabilidade.

A produção das cidades antes realizada através da batalha travada entre o capitalista (com o apoio financeiro, político e ideológico do Estado) e o trabalhador, precedendo assim os agentes que conhecemos atualmente. Hoje, além dos grupos sociais excluídos e do Estado, são também importantes agentes produtores do espaço urbano os proprietários fundiários, o incorporador imobiliário e o construtor, mas também podem fazer parte deste processo o comprador de imóveis, os agentes financeiros, empresas de planejamento e corretores imobiliários. Com exceção dos dois primeiros, os demais agentes são considerados promotores capitalistas do espaço construído. Reproduzindo as relações de produção, implicando na continuidade do processo de acumulação.



**Figura 5** - Anúncio comercial, referindo-se a um novo loteamento no bairro do Recreio dos Bandeirantes, denominado “Bairro Pontal Oceânico”.

Fonte: foto da autora. 15/06/2013.



**Figura 6** - Imagem aérea mostrando a localização do novo bairro.

Fonte: <http://cidaderiodejaneiro.olx.com.br/pontal-oceanico-2-e-3-quartos-oportunidade-e-valorizaca>. Acesso: 3/09/2013.

Até mesmo as produções não capitalistas, como as inúmeras invasões de terra, onde predominam autoconstrução das habitações e as moradias populares fornecidas pelo Estado (ver figuras 7 e 8), o que se observa segundo Fridman (1999) é a realização de uma política redistributiva de terras, o que não deveria gerar com isso lucro, e sim uma transformação de uso. Porém podem vir a dar lucro, pois como considerou Abramo (1988, p. 115): “[...] mesmo sendo produzidos de forma não capitalista, esses imóveis quando vão a mercado e adquirem um valor mercantil, tem seus preços regulados pela produção capitalista de moradias”.

A comercialização das unidades habitacionais produzidas de forma não capitalista tem a fixação de seus preços alheias ao valor de aplicado a sua construção, o fator determinante será o seu valor de uso, que segundo Lojkine (1997, p. 176 – grifos do autor) “[...] consiste então unicamente na propriedade que tem o próprio *espaço urbano* de fazer com que se relacionem entre si os diferentes elementos da cidade”.



**Figura 7 - :** Conjunto Habitacional construído pelo programa Favela – Bairro, na favela do Canal das Tachas, visto da Rua Leon Eliachar (nos seus dois sentidos) (1).

Fonte: Foto da autora. 04/06/2014.

O Recreio dos Bandeirantes começou a ser explorado pelas aspirações de antecipação às rendas fundiárias que surgiriam no futuro, tendo sido necessário para isso alterar os padrões de ocupação da área, modificando as características da sua localidade e transformando a sua posição relativa na estrutura urbana. Sendo efetivamente incorporado à malha urbana da cidade na década de 1990, fator que o tornou uma fronteira de expansão, um limite de crescimento carioca, até a construção do túnel da Grota Funda em junho de 2012<sup>26</sup>.

As intervenções estatais na cidade têm gerado uma distribuição desigual dos serviços e equipamentos urbanos. A construção de condomínios luxuosos se contrapondo ao crescente número de submoradias, a expansão das favelas, a degradação do meio ambiente, é recorrente no Rio de Janeiro, sendo um reflexo dos seus problemas sociais.

<sup>26</sup> A nova fronteira de crescimento foi então deslocada para Santa Cruz, que apesar de não pertencer a zona oeste litorânea tem apresentado grande expansão devido a proximidade com o porto de Itaguai, e de outros importantes projetos petrolíferos que vem sendo desenvolvidos nesta região.



**Figura 8** -Conjunto Habitacional construído pelo programa Favela – Bairro, na favela do Canal das Tachas, visto da Rua Leon Eliachar (nos seus dois sentidos) (2). Fonte: Foto da autora. 04/06/2014.

A transformação acelerada da região relaciona-se então ao capital imobiliário através de dois fatores: o primeiro está ligado às estratégias de incorporação que careceram de grandes empreendimentos, e o segundo refere-se ao fato do bairro não ter passado por um processo de uso predial no passado, pulando para o que normalmente costuma ser a segunda fase do processo de adensamento dos bairros, a verticalização.

É importante ressaltar que os objetos possuem um determinado valor de forma separada, edifícios, casas, ruas, infraestrutura, mas segundo Villaça (2001) o valor do espaço não se confunde com o valor desses objetos, é maior que o somatório desses valores, é a localização desses de forma aglomerada que determina o preço da terra urbana.

Quando uma pessoa compra um imóvel no Recreio ela não compra apenas a casa ou o apartamento em si ela compra também as externalidades, as ruas asfaltadas, a água tratada, a pracinha, a proximidade da praia, dos shoppings, o acesso ao trabalho por meio de vias expressas. Mas para o bairro apresentar a estrutura que tem hoje foi necessário tempo, “[...] o tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-lo, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte.” (VILLAÇA, 2001, p. 72).

Villaça (2001) diz que a terra urbana só interessa de acordo com a sua localização, ou seja, enquanto meio de acesso a todo o sistema urbano, a toda a cidade, a acessibilidade é o

valor de uso mais importante para a terra urbana. Ter acesso a equipamentos culturais, de lazer, de saúde e de educação são essenciais para o cidadão, mas atualmente para o carioca, tendo em vista o aumento do tempo gasto com o deslocamento casa – trabalho em toda a cidade, a percepção da busca por **qualidade de vida** vem muito associada ao acesso ao trabalho.

É importante ressaltar que a acessibilidade está muito associada ao tipo de transporte utilizado/priorizado para determinada região favorecendo ou não a população de acordo com a sua classe social (distingue quem tem acesso ao transporte público ou ao individual) na região, cujo plano urbanístico fora concebido nos primeiros momentos do milagre brasileiro, privilegiou-se o transporte particular, a população mais abastada. Ao produzir um sistema viário adequado ao transporte individual, o Estado aumentou o desnível entre este e o transporte coletivo, aumentando assim o desnível de deslocamento das classes sociais<sup>27</sup>.

Acessibilidade não é o mesmo que proximidade. Na comercialização da região Barra – Recreio para a classe média não se priorizou a proximidade do centro, mas sim da natureza e do lazer, depois se buscou trazer o comércio e os serviços em geral. Villaça (2001) descreve bem o processo ocorrido no local quando diz que apesar de muitas vezes exercerem um fator de atração secundário para a população, os atrativos do sítio natural contribuem muito para a expansão urbana, sobretudo com a sua ocupação por pessoas de alta renda.

A orla oceânica costuma atrair a expansão urbana antes mesmo de haver melhorias no sistema de transporte do local. Na área em questão, grandes incorporadoras compraram a terra a preços módicos e depois lutaram por melhorias juntos ao Estado de forma que depois puderam comercializar a terra com um valor agregado muito superior ao que fora comprado por estes:

Sucessão de obras revela não só a atração que a orla oceânica do Rio vem exercendo sobre as camadas de alta renda, mas principalmente o fato de que o ímpeto em lançar terras no mercado imobiliário onde essas camadas constituem a demanda não foi contido pelas dificuldades de acesso. Para vencê-las, convoca-se o Estado, inclusive para despender vultosos recursos. (VILLAÇA, 2001, p.110).

Em uma cidade capitalista, os locais que apresentarem maiores vantagens locacionais serão, portanto, ocupados por aqueles que puderem pagar mais pelo direito de ocupá-los. Contudo, a ideia de vantagens locacionais obedece a diferentes racionalidades que consideram

---

<sup>27</sup> Como fora exposto anteriormente, no momento a área vem recebendo novos investimentos no setor de transportes, e em grande parte voltado para o transporte coletivo, cujo déficit se constitui em um dos grandes problemas da região.

questões relativas à acessibilidade, custo de proximidade de determinados usos, as noções de prestígio e status, entre outros.

Villaça (2001) conclui que são as burguesias que escolhem a localização e direção de crescimento dos seus bairros<sup>28</sup>, quanto mais elas se concentram em determinada região, mais elas tentam trazer para o **seu espaço** importantes equipamentos urbanos, quanto mais conseguem, mais vantajosa à região se torna. O autor afirma ainda que a acessibilidade é mais vital na produção dessas localizações do que a disponibilidade de infraestrutura, o que foi evidente no processo de ocupação da região da Barra – Recreio. A dominação por meio do espaço urbano é o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada das vantagens e dos recursos deste local. A acessibilidade é considerada a vantagem mais importante dessa dominação.

Considera-se também, de acordo com Abreu (1988), que a oferta restrita de serviços públicos e a baixa qualidade do sistema de transportes, fazem com que tanto a população abastada quanto as mais empobrecidas, busquem residir nas áreas centrais, e conseqüentemente densamente povoadas do Rio de Janeiro:

O uso do solo urbano é então determinado pela simples competição entre os diversos setores econômicos ou classes sociais por cada segmento do espaço. Dado que as classes de baixa renda precisam minimizar os custos de transporte entre local de emprego e local de moradia, o processo de competição descrito acima faz com que, paradoxalmente, elas acabem ocupando, em altas densidades, justamente as áreas aonde o solo é mais valorizado. (ABREU, 1988, pág 15).

O complexo do Canal das Tachas no bairro do Recreio dos Bandeirantes, assim como muitas outras favelas cariocas refletem as considerações do autor, elas representam, em certo grau, uma resistência às periferias, aos grandes deslocamentos casa-trabalho, a busca por proximidade com as práticas de lazer, colocando lado a lado diferentes estratos sociais.

### **2.3 CANAL DAS TACHAS**

Enquanto área rural, o Recreio era composto por inúmeras chácaras e fazendas. Na década de 1950 os donos de um desses estabelecimentos, viajavam ao Espírito Santo e principalmente a Minas Gerais, com o objetivo de buscar pessoas dispostas e preparadas para trabalhar na lavoura, pois era difícil conseguir na cidade quem fosse acostumado com estas atividades. Os trabalhadores se instalaram em uma área próxima à chácara que lhes

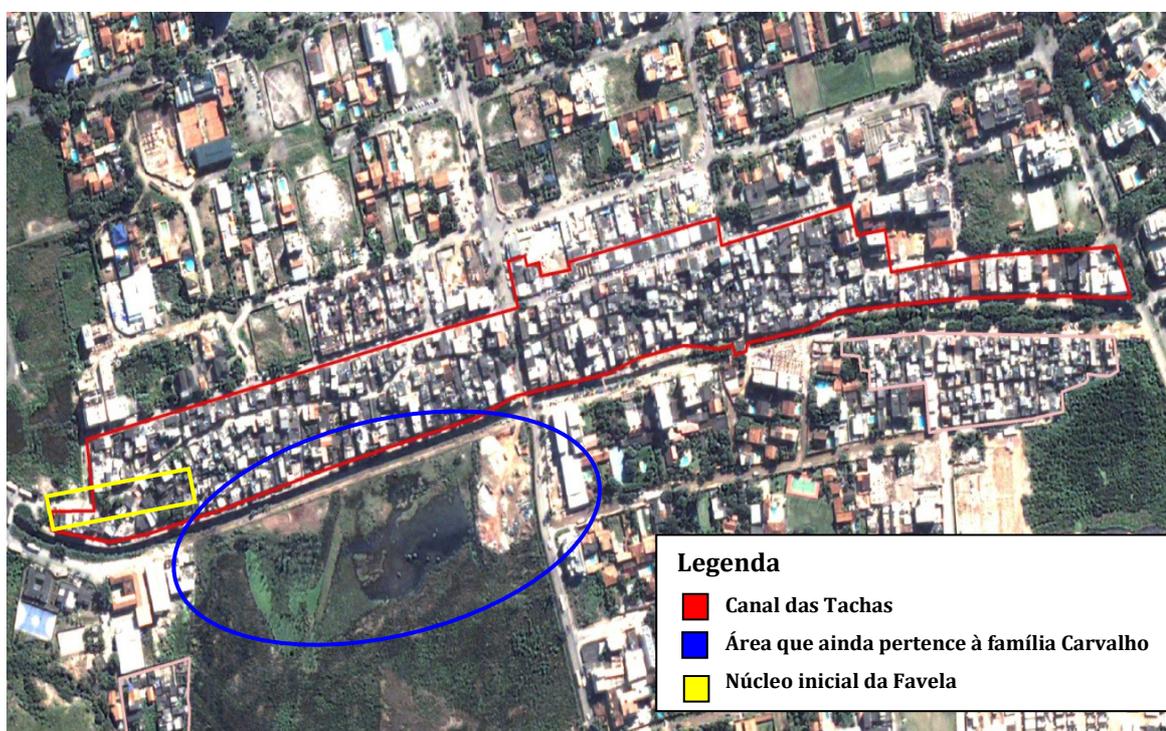
---

<sup>28</sup> Os promotores imobiliários são os agentes de opção dessas classes, eles viabilizam junto ao Estado a possibilidade de ocupação - expansão.

empregara, formando então no final do bairro o núcleo primitivo da Comunidade do Canal das Tachas.

Estas atividades agrícolas eram realizadas nas terras dos **portugueses**, nome como ficaram popularmente conhecidos os irmãos da família Carvalho, que eram sócios nos negócios. Porém os agricultores se instalaram em uma área pertencente à Cia. Litorânea (Ver figura 9) que foi também a responsável pelo loteamento e comercialização dos terrenos próximos, e foi desta instituição de quem a família Carvalho comprou o terreno ao chegar de Portugal. Quando a Cia. Litorânea loteou o local, ela demarcou um espaço em que os agricultores poderiam ficar, restringindo estes a habitarem em uma área pantanosa, próxima ao Canal, ou seja, de pouco interesse para a construção civil (ver figura 10). A expansão dos **limites** das áreas cedida, se deu por invasão, predominando a rede familiar, ou seja, as famílias após estabelecidas traziam outros conhecidos.

A invasão de terras costuma se realizar de duas formas: um mediador observa a região e quem é o proprietário das terras, e com um grupo de aproximadamente dez famílias se fixa no lugar, ou uma família se apossa de uma determinada área e quando estabelecida, vem trazendo outros conhecidos. Tendo sido esta segunda, o modelo estruturante do Canal das Tachas.



**Figura 9** - Imagem aérea da favela do Canal das Tachas, 2008.  
Fonte: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.html> acesso: 02/07/2013.



**Figura 10** - Comunidade do Canal das Tachas, vista do Canal.  
Fonte: Foto da autora. 04/06/2014.

Antes das melhorias ocorridas na construção do/no bairro os moradores se mantinham fixos no Canal das Tachas, em sua grande maioria, por não saberem executar qualquer tipo de trabalho que não estivesse relacionado às atividades agrícolas, e para tal serviço, eles recebiam quantias irrisórias, lhes gerando uma impossibilidade financeira de se mudar para outras áreas da cidade ou até mesmo de regressar a sua terra natal. Mudar-se durante esta época foi identificado como desejo de grande parte dos entrevistados<sup>29</sup>, que tinham acesso a outras partes da cidade. Posteriormente, com a efetiva ocupação do bairro, foram surgindo novas oportunidades de emprego que não exigiam muita qualificação, como os de funcionários domésticos e na construção civil, e a relação dos moradores com a referida comunidade foi se modificando.

O Canal das Tachas, ao contrário de alguns dos núcleos de habitações irregulares da cidade, não é uma invasão recente em área nobre, o seu surgimento data de um período em que a região era desprovida de serviços básicos, porém, devemos ressaltar que a sua expansão

---

<sup>29</sup>As impressões dos moradores do bairro, assim como de agentes imobiliários, em relação ao tema referido, foram obtidas por meio de pesquisas de campo realizadas para a produção do trabalho: “A Ação dos Incorporadores Imobiliários como agente de produção do espaço urbano no Rio de Janeiro: O caso do Recreio dos Bandeirantes”. Apresentado em fevereiro de 2005, no Departamento de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - F.F.P., como requisito parcial para obtenção do grau Licenciado em Geografia.

está diretamente relacionada às melhorias que foram sendo realizadas no bairro, e também à expansão na oferta de emprego.

A dificuldade em obter uma fração de terra, também deve ser destacada como um dos fatores que influíram no intenso crescimento demográfico na parte ocupada pela favela, aonde as pessoas ao se estabelecerem traziam os seus familiares, constituindo assim uma **rede familiar** de ajuda para a conquista da habitação. Moradia esta que era produzida, sem levar em conta à legislação urbanística de uso e ocupação do solo e o código de obras, sem financiamento público (ou ignorado pelas políticas públicas) e sem recursos técnicos (conhecimento técnico de engenharia e arquitetura). Ou seja, sem alternativas, a população se instalou como pôde, com seus poucos recursos e conhecimento, mas contando sempre com o auxílio dos vizinhos/familiares, que repartiam os seus terrenos, auxiliavam na mão de obra e dividiam até mesmo o espaço de suas casas.

Além da rede familiar, com o crescimento do Recreio a classe média também trouxe alguns empregados que acabaram por buscar moradia na comunidade, contribuindo para a sua expansão. No entanto, foi principalmente com o *boom* da região, que o número de habitantes aumentou, com pessoas seduzidas pelas oportunidades de emprego sobre tudo na construção civil (ver figuras 11 e 12). A região era naquele momento, período de 1980 a 2000, uma das melhores oportunidades para a mão de obra desqualificada, já que **tudo** precisava ainda ser construído. As empresas de construção civil são muito importantes na economia dos países dependentes, pois geram grande número de empregos, para a massa desqualificada e favorecem o surgimento de pequenas empresas para lhe servir, sendo que ela não absorve quase nenhum lucro no processo em que está inserida.



**Figura 11** - Imagem aérea da favela do canal das Tachas de 1998.  
Fonte: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.html> acesso: 2/07/2013



**Figura 12** - Imagem aérea da favela do canal das Tachas de 2012.  
Fonte: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.html> acesso: 2/07/2013

Foi possível observar com base em dados de 1998 (MAIOLINO, 2005), a origem das pessoas que hoje compõem o Terreirão, ou seja: 63% são do Rio de Janeiro, 20% do Nordeste e 14,4% do Espírito Santo e Minas Gerais (uma das maiores concentrações do Rio). É evidenciado o impacto dos migrantes da década de 1970/80, nordestinos em sua maioria, que chegaram a superar o número dos migrantes capixabas e mineiros cuja origem fora predominante na gênese do local.

O Canal das Tachas tem desde o seu surgimento até hoje, o seu espaço delimitado por pessoas atraídas pela oportunidade de emprego que a princípio era para a produção agrícola, para Maiolino (2005), esta foi substituída aos poucos, indo para o setor de construção civil, no caso dos homens e como empregada doméstica para as mulheres. Hoje o setor de comércio também absorve boa parte da população, tem-se então um predomínio de ocupação no setor terciário, que é uma tendência da economia atual. E outro fator que nos últimos anos tem influenciado significativamente na expansão física e demográfica da favela são as construções para aluguel.

A relação dos moradores formais e informais do Recreio (Canal das Tachas especificamente) é ambígua, pois é a forma como as pessoas aderem aos simbolismos que a situará dentro do espaço ou a sua visão em relação a ele e aos que o compõem. Ora a população local considera o Canal das Tachas e os seus moradores como necessários, ora como indesejados.

Com base neste contexto, pode-se correlacionar ao posicionamento de Harvey (1980), quando o autor mencionar que o caráter fixo e imóvel do ambiente construído (que é compreendido pela totalidade das estruturas físicas de um determinado lugar) acarreta na sua produção e uso de maneira competitiva, valorizando também as externalidades, a vizinhança, interferindo no seu valor. Com a valorização da Barra da Tijuca, e a conseqüente valorização do Recreio dos Bandeirantes, as terras do Canal das Tachas passam a agregar um grande valor comercial que já vem sendo explorado.

Agentes imobiliários declaram não encontrar dificuldades de comercialização próximas ao local. Sendo o seu entorno uma área de grande interesse dos incorporadores, pelo fato desta ser plana e composta por casas o que possibilita ainda um segundo processo de expansão, por meio do adensamento vertical, ou a construção de lucrativos condomínios fechados. As pressões das incorporadoras e a ações de parte dos moradores do bairro, representam aos favelados, que por diferentes motivos, eles são indesejados.

Mesmo as favelas e em especial o Canal das Tachas, já não se enquadrando mais na definição de conjunto de habitações toscas, e nem, necessariamente, carentes de serviços públicos essenciais é inquestionável o estigma territorial ao qual se está vinculado. Segundo Maiolino (2005), os moradores da favela possuem convicção de que os vizinhos de classes sociais mais altas, não gostariam de tê-los próximos, o que consolida estes estigmas e expressando uma extrema dessolidarização das classes médias em relação a esta parcela da população.

A relação dos moradores do Recreio formal e informal, como apresentado durante a presente reflexão, se revela complexa e instável. E a fluidez dos seus limites, tornam imprecisa a divisão **favela – asfalto**.

### **3. ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA IMPORTÂNCIA**

#### **3.1 O QUE É REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A expansão do espaço intraurbano nos países periféricos tem como pano de fundo uma complexa relação entre o sistema capitalista, o Estado e as heranças de períodos anteriores, originando cidades com uma série de problemas, que geram inúmeras reivindicações dos cidadãos quanto ao acesso a estas. A regularização fundiária vem sendo apresentada como uma das alternativas para a produção de polis mais justas, no combate a segregação e a desigual produção do espaço urbano nesses locais.

No Brasil as políticas de regularização fundiária tiveram projeção a partir de 2004, após a criação, em 2001, do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, com a instituição do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, ambos em 2003. Após diversas experiências, se constatou a dificuldade em realizar o processo de forma efetiva, em razão da demora nas ações judiciais; burocracia na área urbanística pela complexidade na aprovação dos projetos de parcelamento do solo; a falta de projetos de urbanização e por fim as exigências no Cartório de Registro de Imóveis dos instrumentos jurídicos e urbanísticos.

A partir disso, em 2009 é aprovada a Lei 11.977/09, que apresenta um novo instrumento urbanístico administrativo: o auto de demarcação urbanística, uma nova forma de usucapir o solo urbano, a usucapião administrativa; e a importância de haver um projeto de regularização fundiária. Nesta nova lei a regularização fundiária é assim apresentada, conforme artigo 46, *in verbis*:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009, p. 21).

E sobre a mesma temática envolvendo a questão fundiária Alfonsin (2006) diz que:

Regularização fundiária é um processo conduzido em legalizar a permanência de moradores de áreas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente produz melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem

como incentiva o pleno exercício da cidadania da comunidade sujeito do projeto. (AFONSIN, 2006, p. 57).

Deste modo, a regularização fundiária consiste então em um trabalho envolvendo diferentes atores, vetores, situações e decisões, para regularizar a posse do imóvel aos seus habitantes, promover a urbanização do local sem recorrer à remoção destes para outras localidades e garantir o acesso a melhores condições de vida.

Ao longo da história a ideia de propriedade vem sofrendo alterações, o que era compreendido como estritamente individual, tendo o proprietário liberdade absoluta para fazer o que quisesse com os seus bens, tornou-se uma relação entre um indivíduo e a sociedade, tendo o proprietário a obrigação de usar o seu bem sem desprezar os direitos tidos como coletivos, dando início às reflexões quanto à função social da propriedade. Entendemos então que não é o direito de propriedade quem deve cumprir uma função social, mas sim o objeto, ou seja, a propriedade imóvel e o seu uso. Portanto, o uso da terra pelo homem é que se relaciona com a função social, como veremos mais adiante.

### **3.2 PORQUE EXECUTAR A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Segundo Maricato (1995) o uso ilegal do solo e a irregularidade das edificações em meio urbano atinge mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras, se consideramos as legislações de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento do solo e edificação. E por ocupações ilegais entendem-se as que os possuidores não têm o título de propriedade ou de posse do imóvel. Para Saule Júnior (1999) são ilegais, posto que violam a lei, já que, a priori, não seria permitido ocupar um lugar que não lhe pertence, sem vínculo jurídico para regularizar a situação. Já as ocupações irregulares são as que não possuem a aprovação municipal para a sua ocupação, ou seja, em geral não atendem aos padrões urbanísticos vigentes.

Como fatores que contribuem para essa ilegalidade/irregularidade há de um lado o imprevisto, a carência de recursos diante da gigantesca demanda e de problemas acumulados na cidade informal e de outro ocorre o rigor normativo e ação cartorial. Estes fatores geram cidades segregadas, uma das faces da exclusão social.

Maricato (1995), analisando as pesquisas de Sousa Santos (1980)<sup>30</sup>, lança um novo olhar sobre a ilegalidade, a que faz com que o morador de uma moradia em situação ilegal, se sinta uma pessoa ilegal, relacionando o status da terra à própria condição da pessoa humana, ou seja, a legalidade da posse da terra perpassa por todas as outras relações sociais, tornando mister ressaltar os motivos para se efetivar os programas de regularização fundiária.

O direito a moradia é um direito do ser humano, como parte dos direitos fundamentais reconhecidos pelo Estado brasileiro. Portanto, torna-se sua obrigação e responsabilidade proteger e assegurar que todos tenham acesso a este direito. Trata-se então de um compromisso do Estado-Nação e não de um ou outro governo. Como já foi apresentado, ao longo da nossa história este direito vem sendo negligenciado, e boa parte do povo brasileiro tem buscado suas próprias soluções, que muitas vezes estão longe do ideal, ficando à margem da regularidade. Com isso, surgem diferentes formas de se assegurar o direito a moradia. Por estas razões, entende-se que o processo de regularização fundiária não é o processo ideal na provisão de habitação, sendo que o mesmo deveria em seu escopo de discurso e ação considerar:

- A inviabilidade da construção de novos domicílios para suprir todo o déficit habitacional do país;
- Os entraves para se conseguir terra próximo ao antigo local de moradia, evitando assim a quebra das redes de relação social;
- As dificuldades, principalmente no caso dos moradores de favelas, para manter o acesso ao local de trabalho;
- O tempo necessário para conseguir o local, dotá-lo de infraestrutura urbana e construir as habitações, entre outros fatores.

Este conjunto de fatores podem, se levados em consideração na elaboração de propostas relacionadas à questão da habitação, vir a se tornar medidas eficazes, em se tratando da complexidade da temática à qual estão ligados. Neste trabalho apresentam-se duas correntes de pensamento sobre os objetivos que se deseja alcançar por meio do processo de regularização fundiária.

---

<sup>30</sup> Ver: SOUSA SANTOS, Boaventura de. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Claudio e Falcão, Joaquim (org.), **Sociologia e Direito**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1980. p. 107-117.

Em meados dos anos 1980, Hernando de Soto (2001) economista peruano, apresentou como processo positivo de desenvolvimento urbano a autoconstrução de habitações. As moradias ilegais são consideradas não só pelo autor, mas por parte da mídia, dos arquitetos, dos políticos e até mesmo da sociedade como virtude e exemplo de que é possível **solucionar** problemas sem a presença do Estado, através da participação ativa da população. As práticas resultantes do desprezo alimentado historicamente pelo Estado em relação ao assentamento residencial das massas trabalhadoras pobres, enquanto os recursos eram abundantes, tornaram-se alternativas recomendadas.

Por meio de uma abordagem econômica Soto defendeu que o estoque habitacional autoconstruído representa um enorme passivo econômico que pode ser revitalizado por meio da regularização fundiária dominial, formalizando a propriedade privada das terras ocupadas e parceladas ao longo de um processo de autoconstrução em massa que dura mais de cinquenta anos naquele país.

A ideia que Soto(2001) coloca é que, com a transformação de terras públicas ocupadas irregularmente em propriedade privada oficialmente reconhecida, torna o **capital morto** em capital vivo, ativo. A tese é apoiada na possibilidade de a propriedade privada criada com a regularização dominial ser utilizada como garantia em empréstimos e financiamentos, que, por sua vez, alimentariam a economia por meio da geração de renda a famílias até então excluídas do mercado imobiliário e econômico daquele país.

Parece-nos inegável a compreensão de que o mercado informal compõe hoje a economia dos países pobres, e que por isso seria importante pensar formas de melhor gerir estes ativos, o que não pode ser entendido como novas formas de exploração de uma parcela da população que se encontra à margem do sistema. Para gerar desenvolvimento econômico, este deve vir atrelado a uma série de outras melhorias, Souza (2003) pondera que o uso da palavra desenvolvimento deve compreender um conjunto de elementos, se apenas alguns parâmetros melhorarem, não significa que você está tendo um desenvolvimento econômico ou socioespacial. O desenvolvimento econômico deve ser tido como um meio para se alcançar uma melhor qualidade de vida e contribuir para a promoção da justiça social

Os programas de regularização fundiária, nos moldes propostos por Soto não tem tido êxito no Brasil, em parte porque a realidade fundiária do país é diferente da peruana e em parte pelo fato de as políticas apontarem para uma transformação econômica sem ter um enfoque social, como a migração da população, causada principalmente pela gentrificação da

área e do consequente aumento do custo de vida no local, que não é acompanhado pelos seus habitantes.

Dessa forma, o sucesso dos projetos de legalização do solo depende, necessariamente, da capacidade da legislação urbanística e das políticas de regularização fundiária de levar em conta as particularidades próprias desse mercado imobiliário informal em franca expansão. A questão que se impõe, então, é se as intervenções públicas em favor da legalização do solo nas favelas devem endossar essa realidade fundiária de fato ou conduzir uma ação mais distributiva, concedendo ao ocupante o direito real sobre o imóvel.

A regularização fundiária limitada à transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada, medida, aliás, preconizada como **solução milagrosa** pelas instituições internacionais e celebrizada, pelo trabalho de Hermano de Soto, devem ser repensadas. Os governos dos países em desenvolvimento não podem abandonar os esforços para a construção em massa de moradias populares nas grandes cidades bem como devem propor medidas que busquem solucionar os problemas da população que vive de forma ilegal ou irregular, trazendo a elas políticas amplas que lhes gerem um efetivo desenvolvimento.

Desde a década de 1960, os movimentos populares urbanos vêm se fortalecendo, através da formação de grupos de associações de moradores, de favelas e de bairros periféricos. No final da década de 1980, estes movimentos passam a se articular em escala nacional, ampliando a sua participação em fóruns de gestão urbana e até mesmo na distribuição dos recursos orçamentais de suas cidades.

Na constituição de 1988, a emenda popular de reforma urbana apresentou um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados não só ao reconhecimento e a institucionalização de direitos das pessoas que vivem nas cidades, mas também a capacitar o poder público para a promoção de políticas públicas para concretizar esses direitos. Na II Conferência dos Assentamentos Humanos 1996 os movimentos sociais participaram, embora como ouvintes, dos debates dos representantes das nações, indicando o reconhecimento, pela ONU, da sociedade organizada. A Agenda Habitat II, fruto da Conferência, estabelece o direito à moradia como direito humano, embora devemos ressaltar que o direito à moradia não se confunde com o direito à cidade, mas, aponta o processo e ampliação das lutas sociais. Segundo a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, este direito:

[...] implica em enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa, realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos. (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE- 2006, p. 2)

Para o jurista Saule Júnior,

O direito a cidade compreende os direitos inerentes as pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável. (SAULE Jr., 1999, p. 23)

O cumprimento da função social e o direito a moradia pode ser considerado como primeiro passo para a conquista do direito a cidade. Porém, o fato de ser proprietário não é o que vai assegurar que todos tenham os seus direitos protegidos e respeitados, cremos que o ideal é que todos tenham as condições necessárias para optarem se querem ou não adquirir um imóvel para lhe servir como moradia, posto que muitas pessoas possuem o **título de propriedade** e nem por isso a sua cidadania está realmente sendo assistida. Estas situações podem ser entendidas dentro das discussões envolvendo a questão da autonomia do indivíduo, sendo que:

Autonomia individual é a capacidade de cada indivíduo de estabelecer metas para si próprio com lucidez, persegui-las com a máxima liberdade possível e refletir criticamente sobre a sua situação e sobre as informações que dispõe, pressupõe, não apenas condições favoráveis. (SOUZA, 2002, 64).

Possuir autonomia, é então, poder optar em ser diferente de acordo com as percepções distintas das próprias necessidades, desde que perseguir essas necessidades não fira a liberdade de outros. Já a autonomia coletiva, segundo Souza “[...] exige justiça social, busca pela efetiva igualdade de oportunidades” (SOUZA, 2002, p. 65). Se a justiça social pode ser derivada ou uma instancia da autonomia, o mesmo não acontece com a qualidade de vida, já que você pode até fazer as escolhas, mas as decisões não serão necessariamente as por você escolhidas, depende da ação de outros agentes.

O respeito à função social e o exercício do direito de propriedade somente terá garantia constitucional se for condizente com os demais princípios e objetivos fundamentais do Estado brasileiro. Essa vinculação passa pela sintonia da função o social da propriedade com o exercício da cidadania, com a realização de justiça social e com o objetivo da construção de uma sociedade justa e solidária. De acordo com Saule Jr. (1999) para a função social da propriedade atingir essa finalidade deve ser assegurado:

1. Acesso à moradia a todos;
2. Justa distribuição dos benefícios ônus decorrentes do processo de urbanização;
3. Regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda;
4. Recuperar a coletividade e a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público;
5. Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído.

As funções sociais da cidade serão desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana evitando que sejam geradas situações de segregação e exclusão da população pobre. Souza (2002) considera que há uma melhoria da qualidade de vida, quando se tem uma crescente satisfação das necessidades – básicas ou não, materiais e imateriais – de uma parcela cada vez maior da população.

O Direito à Cidade é título de uma das obras de Henry Lefebvre (1991), é referência para pensar o urbano e a cidade. Suas várias obras fundamentam a compreensão da produção, do consumo, da distribuição do espaço, da desigualdade *da* e *na* cidade. É um parâmetro para compreender o urbano, em suas múltiplas dimensões. A luta pela cidade como direito engloba então, o espaço, o tempo e o processo pelo qual se constitui. Como foi tratado anteriormente, ninguém vive sem ocupar espaço, as atividades sociais, econômicas, políticas e culturais se concretizarem espacialmente.

O espaço é o meio privilegiado para explorar estratégias alternativas emancipatórias, como diz Lefebvre (1991), deve-se compreender o espaço e não apenas explicar as intervenções do capital. A cidade como direito busca universalizar o que existe. Não é um mundo novo - deslocado do mundo real - a ser construído, mas é a expressão da hipercondição<sup>31</sup> que precisa desaparecer. O fato é que sempre vão existir diferentes classes sociais e isso sempre será expresso no espaço geográfico. A questão é que pode/deve ser menos predatório, a renda, as oportunidades de estudo, o acesso ao emprego e aos equipamentos públicos podem ser menos concentrados, deve-se lutar para combater a exclusão e minimizar os abismos.

Apesar de a utopia ser necessária como uma força propulsora, os projetos para a cidade, para a regularização fundiária, e garantia do direito à cidade, não podem ser baseados

---

<sup>31</sup> O termo hipercondição é usado por Maricato (1995), para sintetizar as grandes demandas que boa parte da população brasileira possui.

em uma pólis ideal, onde é preciso mudar praticamente toda ela bem como o sistema econômico e social que lhe da forma.

Pelos motivos expostos, consideramos a efetivação das políticas de regularização fundiária como uma forma de garantir o direito à cidade, mas ponderando que tais ações devem ir além de assegurar um **título de propriedade** e os beneficiários não devem ser meros recebedores passivos de benefícios materiais, e sim os agentes controladores do próprio processo.

#### **4. DA POLÍTICA CARIOCA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA AOS ENTRAVES NO CANAL DAS TACHAS**

Um importante passo em relação à regularização fundiária foi dado em 1988 quando a Constituição Federal reconheceu o direito de todos os brasileiros à moradia e à cidade e estabeleceu o princípio da função social da propriedade (BRASIL, 1988).

Em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que regulamentou o artigo 182 da Constituição sendo um avanço legal para o processo de regularização fundiária na medida em que a nova lei traz um conceito mais abrangente, princípios e definições mínimas para o projeto de regularização fundiária e instituiu novos instrumentos que poderão ser aplicados na implementação da política urbana, como a criação do usucapião especial urbano coletivo. O usucapião especial urbano, até 2001, só poderia ser requerido individualmente se tornando praticamente inviável no caso de favelas, uma vez que ficava impossível individualizar os lotes, devido à declividade dos terrenos que, em sua maioria, se encontram nas encostas dos morros, e pela ocupação desordenada que gera a superposição de unidades. Através do artigo 10 do Estatuto da Cidade, este problema foi solucionado. Em áreas urbanas com mais de 250m<sup>2</sup>, onde não for possível identificar o terreno ocupado por cada morador, a posse poderá ser contestada coletivamente. O resultado da ação é uma propriedade condominial indivisível com igual fração de terreno para cada possuidor (BRASIL, 2001).

Outro ponto importante previsto no Estatuto é a Medida Provisória 2.220 de 2001 que instituiu a concessão de uso especial para fins de moradia, aplicáveis em terrenos públicos urbanos ocupados por assentamentos habitacionais até 30 de junho de 2001. Esta concessão é diferente da concessão de direito real de uso, pois pode ser requerida através de solicitação ou de ação judicial dirigida ao órgão público proprietário do terreno, por iniciativa dos moradores. O título concedido poderá ser registrado no Registro Geral de Imóveis. O Estatuto determinou ainda a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público nas ações de usucapião. Instituiu, também, a gratuidade da assistência jurídica aos beneficiários, incluindo os custos com o registro de imóveis.

Observando as diretrizes estabelecidas pelo estatuto da cidade, Compans (2003) enumera os procedimentos ou etapas da regularização da seguinte forma:

1. delimitação da área através de levantamento aerofotogramétrico e topográfico;
2. identificação dos proprietários junto aos órgãos competentes;

3. ação discriminatória pelo Estado ou pela União (no caso de não ser encontrado nenhum registro, fazendo com que este seja incorporado ao patrimônio imobiliário do Estado ou do Município);
4. aquisição do imóvel pelo agente promotor ou pelos próprios beneficiários;
5. declaração pelo município de Área de Especial Interesse Social AEIS;
6. cadastramento das unidades habitacionais e de seus ocupantes;
7. elaboração do Projeto Aprovado de Loteamento – PAL;
8. aprovação do PAL;
9. averbação do PAL junto ao RGI;
10. outorga de títulos de domínio, seja de posse ou de propriedade aos beneficiários do programa;
11. registro dos títulos de propriedade no RGI.

Contudo deve-se ponderar que o estatuto da cidade não contempla algumas situações comuns dentro de áreas passíveis de regularização, como é o caso da locação (comércio, instituições religiosas, civil, etc.), visto que a legislação visa garantir o acesso a moradia.

Apenas em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Governo Federal instituiu uma política nacional de regularização fundiária em áreas urbanas. Tal política se concretizou através do Programa Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que tem por objetivo apoiar estados, municípios, entidades da administração pública indireta e associações civis sem fins lucrativos, na promoção da regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas, limitado a um ano<sup>32</sup>.

Esse apoio se dá por meio da aplicação de recursos financeiros do Orçamento Geral da União e pela transferência, a municípios ou estados, de imóveis pertencentes a órgãos do Governo Federal, com o objetivo de se proceder à regularização da posse em favor dos moradores.

O programa se baseia em três eixos: regularizações urbanística, ambiental e administrativa e patrimonial. A primeira visa melhorias na infraestrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos, fazendo a integração da área irregular com a cidade formal. Já a regularização ambiental procura melhorar as condições do meio ambiente através do saneamento básico, controle de risco de desastres naturais, preservação e recuperação da vegetação e dos cursos d'água. E, por último, a

---

<sup>32</sup> [http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual\\_Papel\\_Passado\\_2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf). Acesso: 23/04/2014.

regularização administrativa e patrimonial atua na parte legal, ou seja, reconhece o direito à moradia por meio de registro em cartório.

Uma questão importante que busca ser combatida pelo programa é a diminuição dos custos associados ao processo de regularização fundiária e tornar mais ágeis os procedimentos de registro. Neste ponto, a Lei Federal 10.931, de 2004, constitui-se num grande avanço, ao estabelecer a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária implementados pelo poder público (BRASIL, 2004). Visando a concretizar na prática essa disposição legal, o Ministério das Cidades e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil firmaram um convênio de cooperação que permitiu estabelecer convênios específicos entre prefeituras, governos estaduais e cartórios de registro de imóveis, garantindo a agilização dos processos de regularização, bem como a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos da regularização fundiária em assentamentos ocupados por famílias de baixa renda.

Além do apoio direto e da remoção de obstáculos, o Programa Papel Passado inclui outra estratégia de atuação, voltada para a capacitação de agentes locais envolvidos na regularização fundiária, que inclui a elaboração de cursos, o fomento à troca direta de experiências e a sistematização e divulgação de material de apoio.

A meta definida pelo Programa foi iniciar até dezembro de 2006, a regularização fundiária de um milhão de domicílios no país e conceder 400 mil títulos. Para agilizar o programa e envolver os municípios e a sociedade, o Governo apoiou quem já atuava no assunto: estados, municípios e organizações não-governamentais (ONGs). Porém com o prazo estabelecido de um ano para execução do cadastro, realização do levantamento físico e propositura das ações, torna possível concluir se revela inadequado para a regularização de áreas populosas.

Com a regularização fundiária se espera reconhecer a ocupação; receber mais investimentos em construção na área regularizada; mais acesso a obras e serviços públicos e um processo de inclusão social.

Na cidade do Rio de Janeiro com a criação da Secretaria Municipal de Habitação - SMH em 1994, passam a ser executados sete programas voltados para habitação popular, sendo eles: Regularização de Loteamentos; Regularização Fundiária e Titulação; Novas Alternativas, Vilas e Cortiços; Morar sem Risco; Morar Carioca; Bairrinho e Favela-Bairro; com os seguintes objetivos:

- Programa de Regularização de Loteamentos<sup>33</sup>: promover a regularização urbanística, administrativa e fundiária dos loteamentos, a fim de obter padrões de salubridade e regularizá-los.
- Regularização Fundiária e Titulação: conceder o título de propriedade aos ocupantes e moradores, incorporando ao cadastro municipal um grande contingente de imóveis que se encontram na ilegalidade.
- Novas Alternativas, Vilas e Cortiços: oferecer alternativas a terrenos com infraestrutura para receber empreendedores ou famílias. Revitaliza, também, vilas e cortiços do centro da cidade.
- Morar Sem Risco: reassentar famílias que residem em áreas de riscos, como palafitas, encostas, sob viadutos, quando não há a possibilidade de eliminar o risco. Elimina o risco de desabamentos e inundações em áreas habitadas.
- Morar Carioca: Financiar imóveis para a classe média (profissionais e funcionários), através de cartas de créditos, em áreas infra-estruturadas. Estimula a participação de pequenos e médios empresários na produção das moradias. Apóia a formação de cooperativas habitacionais e a requalificação de conjuntos habitacionais.
- Bairrinho: programa similar ao favela-bairro<sup>34</sup>, porém em favelas de menor porte (de 100 a 500 núcleos familiares).

#### **4.1 PROGRAMA FAVELA BAIRRO**

O programa Favela-Bairro vem sendo desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação efetivamente desde 1994, como adoção de uma nova política para as favelas em substituição ao antigo Projeto Mutirão<sup>35</sup>. Principal programa do governo da cidade, o Favela-Bairro objetiva “[...] complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade”, segundo os termos do Decreto 14.332, de 7 de janeiro de 1995 (RIO DE JANEIRO, 1995).

---

<sup>33</sup> O programa recebe o nome de Morar Legal.

<sup>34</sup> Programa cujas características abordaremos a diante.

<sup>35</sup> Em 1984, a SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social iniciou o desenvolvimento do ‘Projeto Mutirão’. Este projeto promovia melhorias nas favelas por meio, inicialmente, da execução de obras pontuais de saneamento e da contratação da mão-de-obra dos próprios moradores, evoluindo para a execução de acessos, escadarias, drenagem e reflorestamento, e desenvolvimento de programas de educação ambiental. No âmbito deste projeto foram realizadas intervenções pontuais em cerca de 60 favelas cariocas.

Visando introduzir valores urbanísticos das áreas de ocupação formal da cidade e intervir o mínimo possível nos domicílios construídos na favela, o programa é eminentemente voltado para a recuperação de áreas, por meio da implantação de infraestrutura e de equipamentos públicos, visando principalmente a urbanização e apenas complementarmente, a regularização urbanística e fundiária. Apesar de não poder ser considerada uma política de regularização fundiária, abordamos o projeto por ele cumprir etapas essenciais para a efetivação da regularização.

Podemos chamar esses projetos de renovação, pois se destinam a por acento na forma física, por meio de ações estratégicas, que se limita a poucos pontos ou áreas de intervenção, com o objetivo de *costurar* os espaços formais e os informais que compõem a cidade e podem ser assim definidos: os informais são realizados por agentes “[...] não tipicamente capitalistas, como os favelados, os ocupantes e os loteamentos clandestinos” (RODRIGUES, 2003, p. 284) e os formais que podem ser produzidos de forma capitalista, através dos incorporadores imobiliários.

De acordo com Compans (2003), as principais ações para integrar as áreas de favela ao tecido urbano da cidade formal são:

- a. Complementar ou construir a estrutura urbana principal;
- b. Oferecer condições ambientais para a leitura da favela como um bairro da cidade;
- c. Introduzir os valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas, praças, mobiliário e serviços públicos;
- d. Consolidar a inserção das favelas no processo de planejamento da cidade;
- e. Implementar ações de caráter social, implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades esportivas, culturais e de lazer;
- f. Promover a regularização fundiária e urbanística.

No gerenciamento do favela-bairro, a terceirização dos serviços foi a norma básica adotada pela prefeitura. Assim, a maioria dos projetos, a execução e o acompanhamento das obras, foi terceirizado e o monitoramento foi feito pelo IplanRio, Riourbe, SMH e mais duas empresas contratadas: uma de apoio ao gerenciamento geral do programa e outra de prestação de assistência técnica e de apoio à supervisão. O trabalho dessas empresas, chamadas **gerenciadoras**, fez parte de toda a primeira etapa do programa, sendo posteriormente assumido, em 2001, pela SMH.

Para definir os critérios para a seleção de áreas, foi montada uma matriz de classificação das favelas a partir da colaboração de técnicos da Fundação Instituto de

Geotécnica do Município [Geo-Rio], SMDS, IplanRio, SMU, SMO. Sendo que o critério básico foi a busca de resultados a curto prazo, produzindo, assim, um efeito de demonstração.

Critérios adotados:

- dimensão da favela entre 500 e 2.500 domicílios;
- déficit da infra-estrutura (% de domicílios com serviços inadequados de água potável e esgotamento sanitário);
- carência socioeconômica (média dos fatores: % de chefes de família com rendimentos até um salário mínimo, % de domicílios cujos chefes são analfabetos, % de domicílios chefiados por mulheres e % de crianças de 0 a 4 anos);
- graus de facilidade de urbanização (existência de infra-estrutura prévia, custo e complexidade para implantá-la);
- dimensão estratégica (existência de programas complementares já planejados).

Após a seleção pela equipe técnica da prefeitura, dezoito favelas foram selecionadas para serem urbanizadas, sendo então declaradas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS<sup>36</sup>) nos termos do plano diretor, e fora organizado pela SMH, em cooperação com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), um concurso de metodologias para intervenção nestas favelas.

O programa só prevê a construção de moradias quando são realizadas remoções e demolições, por se tratarem de imóveis em áreas consideradas de risco. Como **medida de precaução** para que as habitações populares do favela-bairro não sejam passadas, elas são registradas em nome da mulheres da família, partindo do princípio que estas costumam comercializá-las com menos frequência que os homens.

No Favela Bairro, o procedimento para a regularização inicia-se com um protocolo de **intenções** assinado entre prefeitura e o morador beneficiário, no qual este declara estar ciente da implantação do programa no local e de seus benefícios, comprometendo-se a zelar pela preservação dos princípios que nortearão a execução do projeto urbanístico e a não executar obras de modificação ou acréscimo em sua unidade habitacional. Além disso, o programa determina que a área de até 250 m<sup>2</sup> seja utilizada exclusivamente pela família do requerente, não podendo possuir outro imóvel, ou já ter sido beneficiado por outro programa similar.

Tendo por objetivo o acompanhamento das áreas objeto de intervenção do Programa favela-bairro, foi criado, em 1996, o Posto de Orientação Urbanística e Social (Pouso),

---

<sup>36</sup> Na cidade do Rio de Janeiro, as *Zonas* de Especial Interesse Social, são nomeadas de *áreas*.

composto por uma equipe multissetorial da prefeitura (composto por um arquiteto e uma assistente social), cujas principais atribuições são fiscalizar o uso do solo e promover a articulação com outros órgãos públicos para a manutenção das obras realizadas e orientar os moradores, quando solicitados, nas possíveis intervenções no espaço público e privado.

Uma das diretrizes do programa consiste em *educar e estabelecer certos deveres* aos moradores da favela contemplada com o favela-bairro, de modo que estes possam zelar pela infraestrutura e pelo espaço público, além de comunicar ao órgão da prefeitura a intenção de modificar ou executar novas construções.

Segundo dados do PROURB - UFRJ<sup>37</sup>, o projeto prevê também a criação de um centro profissionalizante para artesãos e técnicos e tele-salas para a educação à distância de jovens e adultos, como uma forma de geração de emprego na favela, ambos coordenados pela Secretaria Municipal de Trabalho. Além de oferecer apoio ao estabelecimento de cooperativas e locais para organizar o setor comercial da comunidade.

## **4.2 PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Apesar de ser recente o reconhecimento da necessidade de integração entre favela e bairro por parte da prefeitura, ocorreram ainda na década de 1960 algumas experiências de urbanização e regularização fundiária. A Favela Brás de Pina, juntamente com Mata Machado e Morro União, foram as escolhidas para integrar um programa experimental promovido pela CODESCO<sup>38</sup>. As obras de urbanização foram concluídas no final da década de 60, porém a regularização dos lotes só foi efetivada na década de 1980, devido a entraves burocráticos, após a inclusão das favelas no Programa Cada Família Um Lote.

O Programa Cada Família Um Lote, do governo Brizola (1983-1986) foi criado com o objetivo facilitar a emissão de títulos de propriedade. Tinha como meta a distribuição de um milhão de títulos. Deste total, 400 mil deveriam ser destinados à regularização de favelas que passariam por obras de urbanização até se desenvolverem em bairro populares.

Neste programa, havia procedimentos diferenciados de acordo com a titularidade do terreno em que o imóvel a ser regularizado se situava. Caso a propriedade pertencesse ao estado ou município a ação era de transferência para o patrimônio do Estado e deste para a Cehab, que era o órgão responsável pela implementação do programa. Nos casos das terras serem estaduais, os moradores deveriam pagar uma quantia simbólica que não ultrapassava

---

<sup>37</sup> <http://www.prourb.fau.ufrj.br/cidades/favela/progfavbt.html> acesso em 22/5/2014

<sup>38</sup> Companhia de desenvolvimento de comunidades.

15% do salário mínimo. E, por último, se a proprietária do terreno fosse a União, era solicitada ao órgão que detinha a propriedade a regularização da situação dos moradores.

Ao final de 1986, apenas 13.604 títulos haviam sido entregues a 15 favelas e 32.817 no total do programa em todo o estado. Sendo assim, o programa não teve grande êxito, o que COMPANS (2003) atribui ao estabelecimento de metas muito altas, visto que o programa dependia de fatores como tempo e dinheiro, além de outras variáveis, tais como: a difícil articulação intergovernamental e a tramitação de ações judiciais de desapropriação.

A autora pondera que a regularização fundiária em favelas feitas a partir da compra do imóvel em que se situam, quando o proprietário é particular, é mais ágil do que a desapropriação. Isto ocorre, pois nesses casos não há conflitos judiciais e nem negociações políticas entre município, estado e governo federal. Considera-se então, que este tipo de regularização é indicada para intervenções pontuais ou a projetos-piloto, visto que a terra possui preços elevados nos grandes centros, tornando a aquisição do imóvel através da compra inviável. A autora aponta ainda que o simples anúncio de implementação de um programa de regularização fundiária que implique na aquisição de grandes extensões de terra já se configura como combustível para elevação dos preços imobiliários devido ao movimento especulativo.

Ainda no final da década de 1970 é verificada outra experiência de regularização fundiária, desta vez em Copacabana, no Morro dos Cabritos. Aproximadamente 100 famílias que residiam no local se mobilizaram e decidiram adquirir em condomínio um terreno vizinho ao local, visto que estava sofrendo ameaças de remoção pelo proprietário do terreno em que viviam. Para tal, recorreram a um financiamento da Cruzada São Sebastião. A regularização só foi possível, pois o dono do terreno, a construtora Pires e Santos, devido às ações consignatórias e de usucapião movidas pelo moradores, percebeu que a perícia judicial iria garantir a permanência por mais cinco anos dos moradores no local. Sendo assim, aceitou-se negociar oferecendo indenizações aos moradores e financiou o restante para a aquisição do imóvel vizinho.

Já na década de 1990, poucas áreas delimitadas e aprovadas por lei municipal como de Especial Interesse Social (AEIS - s) passaram pelo processo de regularização. Das primeiras 17 favelas declaradas como AEIS em 1996, apenas cinco tiveram regulamentação urbanística, com a edição de normas de uso e ocupação do solo, e quatro foram objeto de titulação. Além disso, das vinte leis aprovadas declarando favelas como de Especial Interesse Social no período 1997-2000, somente uma chegou à regularização dos lotes.

Por estarem localizadas em áreas públicas, os instrumentos de titulação utilizados foram a Concessão de Direito Real de Uso, não onerosa e que pode ser registrada em cartório, e a Certidão de Inscrição de Ocupação, emitida pela Delegacia do Patrimônio da União, que, embora não possa ser registrada, garante ao beneficiário o reconhecimento da posse. Observa-se que, nesses casos, a regularização fundiária não implica título de propriedade, e sim uma titulação que vincula legalmente o morador àquele imóvel.

Com procedimentos iniciais que incluem, entre outras ações, diagnósticos socioeconômicos; cadastramento das unidades habitacionais e de seus ocupantes; pesquisa fundiária – identificação dos proprietários no Registro Geral de Imóveis, no Cadastro Imobiliário Municipal ou Estadual, ou nos registros da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – e levantamento aerofotogramétrico e topográfico, a regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda constitui um longo processo, que pode envolver instâncias governamentais das três esferas – municipal, estadual e federal.

#### **4.3 OS ENTRAVES A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA FAVELA DO CANAL DAS TACHAS**

A favela do Canal das Tachas esteve entre as quinze primeiras localidades a receber o projeto denominado Favela Bairro (as obras foram realizadas entre 1996 e 1997), da prefeitura do Rio de Janeiro. O Plano de Intervenção para a urbanização do Canal das Tachas, formado pelas favelas Terreirão e Vila da Amizade, no Rio de Janeiro, procurou mobilizar a população diante das necessidades de infra estrutura e equipamentos sociais. O projeto buscou identificar áreas potenciais para a criação de pontos de convivência, articulação urbana com o bairro pela continuidade do sistema viário, manutenção das relações de vizinhança e o aumento da geração de emprego e renda pela provisão de melhores condições para a ampliação do comércio e serviços locais (ver figuras 13 a 16).



**Figura 13** - Ponto de convivência na Rua da Esperança.  
Fonte: Foto da autora. 04/06/2014



**Figura 14** - Ponto de convivência na Rua do Canal.  
Fonte: Foto da autora. 04/06/2014



**Figura 15** - Rua Guiomar de Novaes, importante para o sistema viário da região, por abrigar o ponto final de 8 linhas de ônibus do bairro.

Fonte: Foto da autora. 04/06/2014



**Figura 16** - Comércio local, na rua Guiomar de Novaes.  
Fonte: Foto da autora. 04/06/2014.

Ao compor o programa Favela Bairro e a partir disso, a localidade cumpriu praticamente todas as etapas necessárias para a consolidação da aplicação das políticas de regularização fundiária da cidade, que segundo a equipe e-solo<sup>39</sup> (2003), consistem em:

1. Aprovação de lei específica declarando a favela como Área de Especial Interesse Social (AEIS) – nº 2499 de 26/11/1996;
2. Aprovação do Projeto de Alinhamento e Parcelamento (PAL) ou Plano de Urbanização (PLU), conforme situação fundiária da gleba;
3. Reconhecimento e nomenclatura dos logradouros – nº 18.269 de 23/12/1999;
4. Edição de legislação específica, compreendendo normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e licenciamento – nº 3051 de 07/07/2000;
5. Concessão de habite-se as unidades habitacionais.

Os instrumentos do estatuto da cidade requerem a criação, no contexto do zoneamento municipal, de ZEIS – zonas especiais de interesse social, com vistas, sobretudo a minimizar a pressão do mercado imobiliário, visando a garantir a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas. Propiciando também a adequação das normas à realidade existente nos assentamentos. A Lei nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999, permite a flexibilização dos padrões urbanísticos e a implementação de um plano de regularização específico para as áreas declaradas como zonas habitacionais de interesse social (BRASIL, 1999). Além disso, é preciso promover a revisão das regulações urbanísticas e dos parâmetros construtivos em tais zonas, a simplificação dos procedimentos.

Segundo Compans (2003) o termo **interesse social** é utilizado para caracterizar assentamentos humanos onde a maioria dos moradores tem condições socioeconômicas e culturais que exigem políticas públicas específicas para seu acesso aos direitos humanos e sociais básicos, o bem comum. As ZEIS podem representar aos municípios:

1. a inclusão de parcelas da população marginalizadas por não terem tido a possibilidade de ocupação do solo urbano dentro das regras gerais;
2. a introdução de serviços e a realização de obras de infraestrutura urbanas em locais aos quais antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população;

---

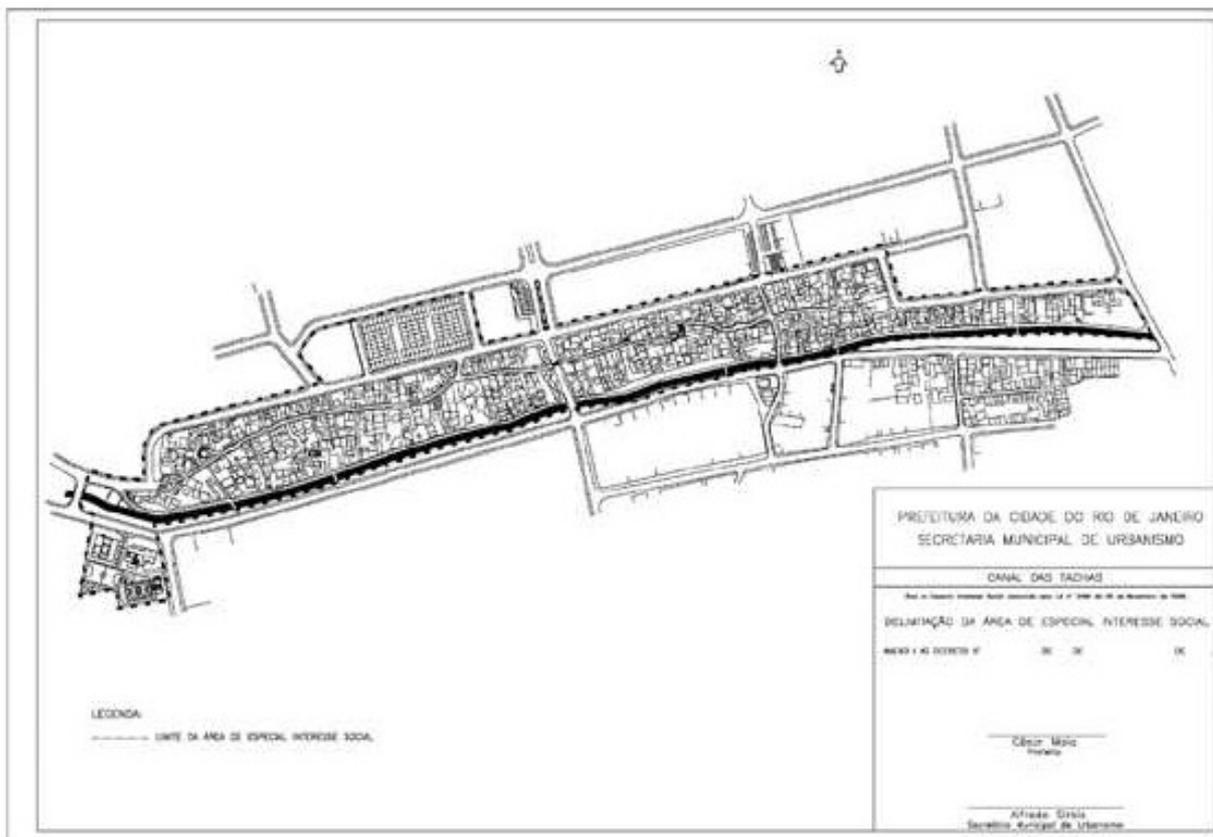
<sup>39</sup> A Equipe Macrofuncional e-Solo, foi criada pelo decreto nº. 19.646, de 15/03/2001. Se propõe a implementar o programa de regularização e titulação de assentamentos populares na cidade do Rio de Janeiro.

3. a regulação do mercado de terras urbanas, mediante a redução das diferenças de qualidade entre padrões de ocupação e a correspondente redução das diferenças de preços entre as terras;
4. o aumento da arrecadação do município, pois as áreas regularizadas ficam aptas à tributação;
5. o aumentar da oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.

Instituída a ZEIS, do Canal das Tachas (figura 17), deu-se início ao processo elaboração e aprovação do plano de urbanização, que estabeleceu a forma de divisão e de ocupação dos lotes, decidiu sobre a conveniência e a necessidade da realização de obras e de outras formas de intervenção do poder público na área. O plano de urbanização foi sujeito à aprovação, por decreto, pelo chefe do Executivo municipal. E a após a aprovação do plano, a prefeitura procedeu às obras de urbanização do assentamento.

Porém, cabe uma reflexão sobre o instrumento das zonas especiais de interesse social e a flexibilização de padrões, no entanto, não podem ser feitos apenas considerando o aspecto urbanístico, deve envolver uma discussão, relacionada ao exercício da cidadania e da própria democracia na sociedade brasileira.

Ao serem estabelecidas as ZEIS conseguem garantir igualdade e diferença às populações moradoras dos assentamentos informais. Pois por um lado garante a *igualdade*, na medida em que o instrumento reconhece e busca consolidar o assentamento no território urbano, garantindo direito à cidade, direito à moradia digna e direito à habitabilidade, independentemente dos interesses que o mercado imobiliário possa ter na localização do assentamento. E por outro lado, as ZEIS também delimitam a *diferença*, quando cria normas específicas para a área, o que pode vir a estigmatizar o novo bairro, seus imóveis e, sobretudo a população.



**Figura 17 - ZEIS Canal das Tachas - Decreto n.º 25948 de 10 de novembro de 2005, Pág. 3**  
Fonte: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/0cd12649b9dea323032576ac0072e7c3?OpenDocument&ExpandSection=-2> Acesso: 30/04/2014

De fato as diferenças sempre vão existir, mas ao mesmo tempo é como se estivessem dividindo, segregando a cidade, isso só reitera que outras políticas devem estar associadas, pois será a melhoria das condições gerais que possibilitará a escolha de onde se quer morar.

O cenário carioca revela que poucas áreas delimitadas e aprovadas por lei municipal como de especial interesse social passaram pelo processo de regularização. Das primeiras 17 favelas declaradas como AEIS em 1996, apenas cinco tiveram regulamentação urbanística, incluindo a favela do Canal das Tachas, com a edição de normas de uso e ocupação do solo, e quatro foram objeto de titulação, o que não aconteceu com a referida comunidade.

Além disso, das vinte leis aprovadas declarando favelas como de Especial Interesse Social no período 1997-2000, somente uma chegou à regularização dos lotes. Por estarem localizadas em áreas públicas, os instrumentos de titulação utilizados foram a concessão de direito real de uso, não onerosa e que pode ser registrada em cartório, e a certidão de inscrição de ocupação, emitida pela Delegacia do Patrimônio da União, que, embora não possa ser registrada, garante ao beneficiário o reconhecimento da posse. Observa-se que, nesses casos, a

regularização fundiária não implica título de propriedade, e sim uma titulação que vincula legalmente o morador àquele imóvel.

Dentro do programa Favela Bairro foi criado, em 1996, o Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), composto por uma equipe multissetorial da prefeitura, cuja principal atribuição era fiscalizar o uso do solo e promover a articulação com outros órgãos públicos para a manutenção das obras realizadas. Uma das diretrizes do programa consiste **em educar e estabelecer certos deveres** aos moradores da favela contemplada com o programa, de modo que estes possam zelar pela infraestrutura e pelo espaço público, além de comunicar ao órgão da prefeitura a intenção de modificar ou executar novas construções.

O POUSO da favela do Canal das Tachas (ver figura 18) foi implementado logo após a conclusão das obras no final de 1996 e conta com uma funcionária fixa desde então, a técnica Maria Mercês<sup>40</sup>. Esta nos explicou que nenhuma unidade habitacional foi regularizada e que até mesmo a concessão de habite-se tem sido lenta, pois os moradores estão constantemente ampliando os seus imóveis inclusive após solicitarem o habite-se o que reinicia todo o processo. No geral os moradores não procuram o POUSO, mesmo este oferecendo assessoria de um arquiteto e/ou engenheiro, pois temem que estes constatem irregularidades em suas habitações, possibilitando a sua remoção ou até mesmo a demolição das moradias.

O programa Favela Bairro reduziu as incertezas quanto à fixação no local, e representou ainda a oportunidade de uma maior apropriação de valor econômico. Somado a isso as expectativas de melhorias atraíram ainda mais pessoas. Antigamente a favela era o reduto dos migrantes, mas com o passar do tempo, trouxe também pessoas fugidas do aluguel, vindas do interior e as que por perda de renda precisaram deixar os seus bairros.

Embora tenham sido aplicados recursos significativos nas intervenções na favela, as melhorias após a urbanização não têm sido garantidas, não só porque as obras, abrangem apenas parte da favela, mas porque não existe manutenção dos equipamentos e das áreas públicas. Um exemplo de cenário é a instalação da rede de abastecimento de água, que ainda segundo a funcionária da prefeitura não é regularizada, as obras deixaram a previsão mas a Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) não realizou a ligação.

---

<sup>40</sup> Técnica, vinculada a secretaria municipal de urbanismo do Rio de Janeiro. Informações gentilmente concedidas no dia 20/05/2013.



**Figura 18** - POUSO do Canal das Tachas, na sobreloja, visto da rua do Arquiteto.  
Fonte: Foto da autora. 04/06/2014.

Embora tenham sido aplicados recursos significativos nas intervenções na favela, as melhorias após a urbanização não têm sido garantidas, não só porque as obras, abrangem apenas parte da favela, mas porque não existe manutenção dos equipamentos e das áreas públicas. Um exemplo de cenário é a instalação da rede de abastecimento de água, que ainda segundo a funcionaria da prefeitura não é regularizada, as obras deixaram a previsão mas a Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) não realizou a ligação.

Kleiman (1996) lembra que a integração da favela ao bairro é também a integração pelo viés das redes e serviços de água e esgoto. Trata-se de integrar a cidade-das-redes com a cidade-fora-das-redes (ou parcialmente fora das redes). A falta de manutenção dos serviços de água e esgoto é outro fator que compromete a integração. A prefeitura não conseguiu estabelecer parceria com o CEDAE para a operação e manutenção das redes. A CEDAE não reconhece o sistema implantado e não assume sua manutenção. Além disso, o tipo de estrutura urbana e o alto adensamento dificultam que a manutenção seja realizada em alguns setores da favela.

As obras de infraestrutura da Favela Bairro no local, segundo a técnica Maria Mercês, foram previstas para atender aproximadamente 1000 habitantes, nessa área hoje, segundo estimativa da funcionaria, habitam 5000 pessoas.

A companhia de iluminação está presente, na comunidade realizando inclusive campanhas para troca de geladeiras para aparelhos que consomem menos, projetos de tarifa social e parcelamento de dívidas, visando diminuir o número de ligações de energia clandestinas no local.

Os problemas de falta de manutenção nas favelas urbanizadas são detectados em quase todas as cidades que desenvolvem programas de urbanização e não deixa também de ser problema no Rio de Janeiro no âmbito do programa Favela Bairro. Além da questão da manutenção das redes de água e esgoto mencionado anteriormente, também se registram problemas de manutenção dos equipamentos públicos e de constância ou eficiência dos serviços públicos. As caçambas existentes, assim como os sistemas de coleta adotados, não dão conta do volume de lixo, mesmo havendo um posto de armazenamento na comunidade (ver figuras 19 e 20) Quanto aos projetos sociais, como escolinhas de esporte e cursos profissionalizantes, estes passam pela associação de moradores, o que gera uma inconstância nas atividades, bem como um projeto de divulgação insatisfatório, segundo a técnica da prefeitura. Estas ações dependem da atuação do presidente.



**Figura 19** - Centro de armazenamento de lixo do Canal das Tachas.  
Fonte: Foto da autora. 04/06/2014.



**Figura 20** - Caçamba de lixo da prefeitura, e o carrinho de supermercado usado como caçamba improvisada, comum na comunidade. Nas margens do Canal das Tachas.

Fonte: Foto da autora. 04/06/2014.

A execução do projeto Favela Bairro previu a necessidade de remoção de algumas famílias que habitavam em áreas consideradas de risco, sobretudo pela proximidade com o canal, fato que ao longo dos anos contribuiu para que o alicerce de algumas habitações cedesse, apresentando riscos eminentes a população. As famílias removidas foram para o conjunto Canal das Taxas, projetado pelo escritório de arquitetura Casulo, inaugurado em 1996, que possui 80 unidades. Está situado no Recreio dos Bandeirantes entre as ruas Leon Eliachar, Senador Rui Loureiro, rua dos Arquitetos e rua Walmor Mufardini. As unidades do conjunto ocupam 50% do lote, sendo elas: casas de 1 quarto, casas de 2 quartos e casas com embrião de comércio. As unidades são geminadas lateralmente, possuem 2 pavimentos (ver figuras 21 e 22).



**Figura 21** - Conjunto Habitacional. Visto da Rua: Leon Eliachar(1)  
Fonte: Foto da autora 04/06/2014.



**Figura 22** - Conjunto Habitacional. Visto da Rua: Leon Eliachar (2)  
Fonte: Foto da autora 04/06/2014.

Observa-se assim, que o Favela Bairro, representou inúmeros avanços para a população contemplada de forma direta ou indireta, mas no que se refere a atuar na regularização fundiária, não avançou em resultados, o que revela, entre outras coisas, a falta de informações mais amplas sobre cada favela, bem como um menor investimento público numa regulação cuidadosa e adequada para essas áreas. Nesse sentido, um dos problemas que marcam a edição de legislação para favelas por parte do Estado é o fato de **nascer desatualizada**, estabelecendo parâmetros defasados, já superados pelo crescimento das favelas, o que, em geral, se deve ao insuficiente conhecimento do sítio, pela ausência de levantamentos de campo completos ou, ao menos, mais abrangentes e principalmente pelo descompasso de tempo entre os estudos de campo, as obras de infraestrutura e os demais passos para a efetivação da regularização fundiária.

No entanto, deve-se considerar que essa legislação foi elaborada buscando o reordenamento urbanístico das favelas, possuindo intuito revocatório dos códigos comunitários, vistos como inadequados, decorrentes de práticas clientelistas e de dinâmicas de apropriação indevida do espaço público pelos moradores de favelas. Significam, assim, uma deslegitimação das práticas jurídicas nelas estabelecidas.

Considerando as opiniões das funcionárias da prefeitura, Angélica<sup>41</sup>, Leslie Figueiredo<sup>42</sup> e Fernanda Podzwato<sup>43</sup>, pontuamos os seguintes obstáculos para se efetivar as políticas de regularização fundiária:

- Desarticulação institucional;
- Falta de equipe;
- Mudanças de acordo com os governos;
- Dificuldade de identificar a propriedade do solo;
- Falta de interesse/participação por parte da população;
- Dificuldade de enquadramento nas normas;
- A morosidade do processo;
- Interferências locais como associação de moradores, milícia e tráfico de drogas.

Conclui-se que não há, por parte da prefeitura, um levantamento a respeito das terras aonde se situam as favelas, muito menos um planejamento para intervenção no sentido de

---

<sup>41</sup> Coordenadora do núcleo de regularização urbanística e fundiária da secretaria municipal de habitação do Rio de Janeiro. Informações gentilmente concedidas no dia 29/05/2013.

<sup>42</sup> Gerente dos POUSOS, vinculada a secretaria municipal de urbanismo do Rio de Janeiro. Informações gentilmente concedidas no dia 04/06/2013.

<sup>43</sup> Arquiteta e Urbanista da prefeitura do Rio de Janeiro. Informações gentilmente concedidas no dia 27/02/2014.

regularização fundiária, o que tem sido feito historicamente, de acordo com interesses eleitoreiros, são melhorias urbanísticas pontuais. Por outro lado, boa parte dos moradores das favelas não demonstra interesse na titulação dos seus lotes, seja por não acreditarem nessa possibilidade ou por se acomodarem com o fato da favela já estar consolidada, não se cogitando a sua remoção.

Em 2011 explicita-se, ou aprofunda-se, algo que, em diferentes medidas, esteve presente ao longo da trajetória de regulação das favelas pelo Estado: a política de **congelamento urbanístico**, que revoga o chamado **direito de construir** nessas localidades. Trata-se da instituição de normas que visam impedir que novas edificações fossem realizadas nas favelas, tratadas como áreas sujeitas a crescimento zero, e até mesmo a serem reduzidas, o que também vem sendo chamado de **desfavelização**. A maior evidência dessa orientação política, no campo da legislação, consiste no Decreto nº 33.648, de 11 de abril de 2011, uma norma geral para todas as favelas urbanizadas, que revoga todos os decretos editados desde 2000 e impõe severas restrições à aceitação de novas edificações:

Artigo 1º: Fica vedado iniciar a construção de novas edificações em favelas declaradas por Lei como áreas de Especiais de Interesse Social –AEIS.

Parágrafo único: Excetuam-se as construções de iniciativa e responsabilidade do Poder Público destinadas ao reassentamento de população situada em áreas de risco, de preservação ambiental e em áreas de objeto de projeto de urbanização de comunidade, que poderão ser licenciadas observando os decretos específicos.

Artigo 2º. Serão permitidas apenas reformas nas edificações existentes, comprovadamente para melhoria das condições de higiene, segurança e habitabilidade, desde que:

- I – Seja comprovada sua existência na data da publicação da Lei que declarou a respectiva área como de especial interesse social;
- II – Não promova acréscimo de gabarito ou expansão horizontal e vertical;
- III – Não se constituam em novas unidades habitacionais;
- IV – Não se situam em Zona de Risco ou de preservação. (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 2).

Se as normas editadas no período 2000-2010 já apresentavam o problema de reproduzir prescrições parecidas para realidades distintas, como são as favelas da cidade do Rio de Janeiro, agora, um único decreto regulamenta o padrão de ocupação do solo em mais que uma centena de áreas favelizadas da cidade, o que afasta ainda mais a legislação do princípio de direito urbanístico que manda considerar a especificidade local. Porém, com tal decreto, acena-se em direção ao controle de áreas já beneficiadas por programas de reforma urbanística e social, visando a regularização fundiária, processo que padece de resultados tímidos, conforme já exposto.

Identificamos então diversos entraves no que influem no andamento do processo de regularização fundiária da favela do Canal das Tachas, bem como em tantas outras favelas brasileiras, podendo ser assim enumerados:

1. Dificuldade de prosseguir com as políticas de regularização em todos os tipos de áreas (existe a tendência de se concentrar em apenas uma situação, área privada, área pública, loteamentos, etc.);
2. Falta de integração entre os diversos órgãos da administração pública;
3. A burocratização excessiva das estruturas e procedimentos administrativos;
4. Rigidez da legislação de registros públicos (tem se manifestado como uma resistência dos oficiais de cartório de registros de imóveis, tanto as novas formas de organização do espaço, quanto a flexibilização do registro de novos instrumentos de titulação em relação a terra);
5. Falta de continuidade quanto as intervenções iniciadas em governos anteriores de partidos diferentes dos seus sucessores;
6. Ausência de criatividade e ousadia na proposição e implementação dos instrumentos e leis já existentes;
7. O longo tempo despendido pelas intervenções, gerando uma demora na consecução das etapas do projeto (gerando descrença e desinteresse por parte a comunidade na regularização).

Estes entraves têm influído nas ações da população e conseqüentemente na configuração territorial do Recreio dos Bandeirantes, ao gerar um descrédito no Estado, dando à população a ideia de que nessas áreas esquecidas tudo é permitido, todo o tipo de habitação e de relação comerciais e ao realizar parte do processo de regularização, como declarar a favela AEIS, e realizar obras de urbanização, pois se estimula a sua expansão, tornando praticamente obsoleto todo o trabalho que fora anteriormente realizado.

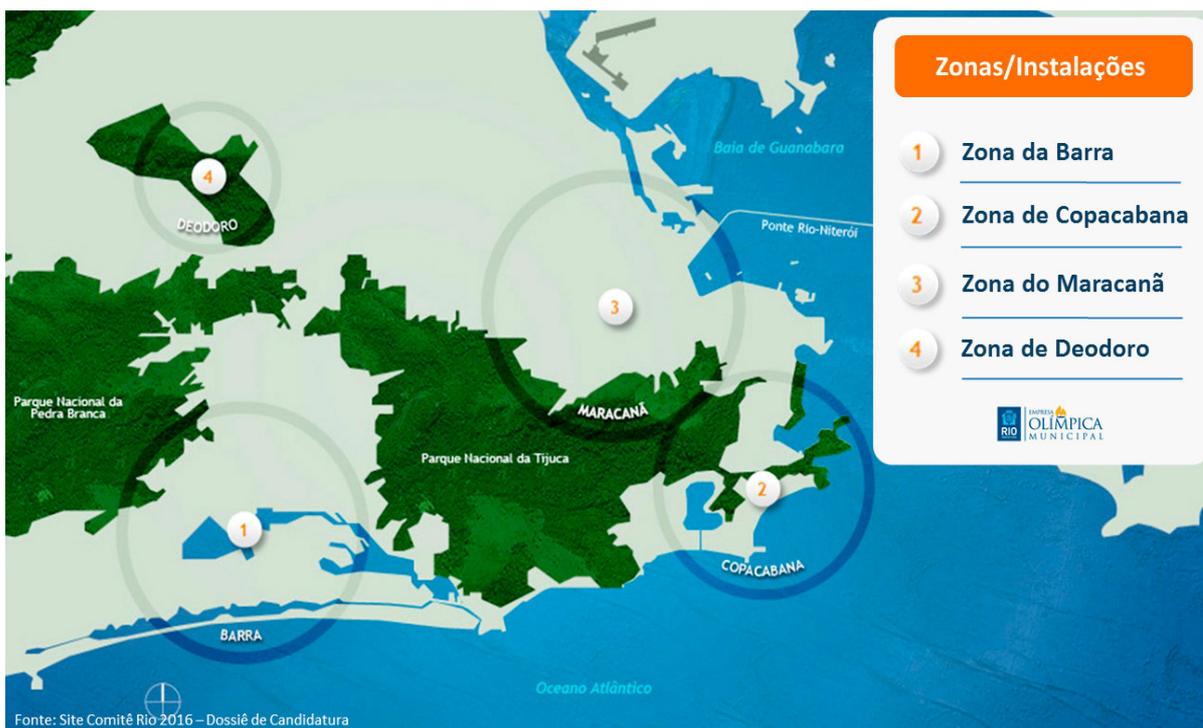
Constatamos que apesar de existirem subsídios suficientes para a regularização fundiária em favelas na cidade do Rio de Janeiro, a administração municipal acabou por focar em loteamentos, o que se deve, segundo a coordenadora do núcleo de regularização urbanística e fundiária da secretaria municipal de habitação do Rio de Janeiro, a sua menor complexidade, posto que são áreas menores e é mais fácil identificar os proprietários desses terrenos. Nestes locais também são menos relevantes as interferências do tráfico de drogas e

das milícias, favorecendo não só a atuação de equipes da prefeitura mas principalmente a participação dos moradores.

Os objetivos do programa são tratados basicamente do ponto de vista físico-urbanístico. No entanto, como política de integração social, a iniciativa parece insuficiente, e mesmo os projetos sociais articulados com a intervenção não têm a mesma primazia que os aspectos de infraestrutura, tornando ainda mais difícil a questão da integração social das populações faveladas.

A manutenção de uma configuração territorial que faz dos moradores do Recreio dos Bandeirantes **diferenciados**, possibilitam uma enorme gama de relações de dominação, de influência de um local sobre o outro. Assim os moradores do bairro formal se veem a vontade para explorar o baixo custo com aluguel, a **isenção de impostos**, a mão de obra farta e barata, o mercado consumidor que não se **encaixa no perfil** das lojas dos shoppings, e expandem cada dia mais as atividades comerciais na comunidade. O Canal das Tachas, para a **população formal** do bairro, continua sendo uma favela, uma parte do bairro que só deve ser acessada quando há a necessidade de consumir/realizar serviços com menor valor de mercado. O comércio tem sido o único ponto de integração, pois para além disso, trata-se de uma área com habitações precárias, sem infra estrutura e **sem lei**.

Quanto à falta de continuidade nos programas o que mais chama atenção, não são as mudanças nos projetos em si, mas a mudança nas áreas de atuação. Locais que eram considerados prioritários para uma determinada liderança, podem se tornar desinteressantes para outras, de acordo com as conveniências e influências do capital imobiliário, das agências internacionais, dos colaboradores políticos, da opinião pública, entre outros. Atualmente a cidade está sobre ingerência das prioridades olímpicas, conforme definido pelo COB (Comitê Olímpico Brasileiro), juntamente com os diversos níveis de Governo, as instalações para as Olimpíadas de 2016 foram agrupadas em quatro grandes zonas distintas da cidade: Barra, Copacabana, Maracanã e Deodoro, são os *clusters* olímpicos (ver figura 23).



**Figura 23** - Mapa dos raios olímpicos de atuação.

Fonte: <http://www.40forever.com.br/wp-content/uploads/2012/04/mapa-cluster.jpg> acesso: 12/06/2014

Nestes foram traçados raios de atuação para as políticas sociais de acordo com a proximidade dos equipamentos olímpicos, ou seja, quem está dentro da área delimitada com um compasso, será **agraciado** com benfeitorias, ao restante da população resta esperar que chegue a sua oportunidade. A favela do Canal das Tachas não está inclusa em um *cluster* olímpico, logo, não receberá atenção expressiva por parte da governança municipal.

Transformações positivas no Canal das Tachas, estão sendo limitadas por estruturas e burocracias, um mesmo prédio abriga diferentes órgãos públicos que detém a possibilidade de metamorfosear a realidade de centenas de famílias, basta que consigam ir além das suas salas, do seu andar, e busquem trabalhar em conjunto, unificando as suas normas, gerando uma grande redução de trabalho e sobretudo de tempo para o cumprimento de diferentes etapas que compõem um mesmo processo.

É no mínimo entristecedor observar que a morosidade em se avançar nas etapas da regularização, tem feito com que o trabalho de urbanização já realizado se perca quase que por completo, constatar que as políticas de inclusão social implantadas, que já eram insuficientes, vem perdendo forças, e que as diferenças socioespaciais tem se acentuado.

As muitas transformações na favela do Canal das Tachas aos longo do tempo, estão mais associadas a sua expansão física e ao desenvolvimento do comércio no local, e menos na construção de pontes entre o formal e o informal. A permanência das barreiras físicas

perpetuam as classificações sociais, Santos (1998) coloca que os homens podem ser **classificados** de acordo com o lugar em que vivem:

[...] o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território, seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário tem valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso a oportunidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção do ponto do território em que está. (SANTOS, 1998, p. 107)

A linha que define os diferentes é tênue, pode ser uma rua, um canal ou um tipo de habitação, acreditamos que é importante realizar benfeitorias no lugar para em decorrência, gerar melhoria nas condições de vida. Mas sabemos que mudar o ambiente não é o suficiente para garantir inclusão social, “[...] o que acontece em um lugar influi sobre todos os demais, como a totalidade dos lugares interage, o melhor, ainda uma vez, é agir sobre o que age sobre a totalidade dos lugares, isto é, a própria sociedade.” (SANTOS, 1998, p. 140).

O homem não pode valer de acordo com o lugar em que vive em nome da cidadania. Não devemos considerar apenas o mercado como responsável pelos temas abordados até aqui, o Estado de acordo com as decisões que toma também contribui para a falta de cidadania. Todas as prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado mas que constituem um dever impostergável da sociedade como um todo são, neste caso, um dever do Estado.

O espaço, não é formado apenas pelas estruturas físicas, nele estão contidas dimensões simbólicas que influem na sua configuração. A consolidação de estigmas e a dessolidarização ocorre entre os moradores do bairro e os do Canal das Tachas, e ocorre também no interior da favela, formando as suas micro-hierarquias, essas **subdivisões** são feitas pelos moradores, que já estão estabelecidos na área, e pela percepção de que se vive melhor do que o outro - considerando a que as obras de infraestrutura, por exemplo, não foram igualmente distribuídas por toda a localidade, gerando em um grupo uma perspectiva de que a situação da sua moradia pode ser regularizada, enquanto em outros nutre o temor de que em uma possível intervenção, eles seriam os primeiros a serem removidos e **prejudicados**, por mais que se habite no mesmo local e debaixo da mesma identidade.

Se as relações dos moradores do Recreio, formal e informal, se revelam complexas e instáveis, com a sua configuração territorial não é diferente. É importante ressaltar que esta não é formada apenas como uma área delimitada e constituída pelas relações de poder do

Estado. Conforme se entende na geografia, estaríamos desconsiderando diferentes formas de enfocar o seu uso, as quais não engessam a sua compreensão, mas a torna mais complexa por envolver uma análise que leva em consideração muitos atores e muitas relações sociais.

Assim, o território pode ser considerado como delimitado, construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo. Com isso temos hoje diferentes agentes que atuam dentro do bairro. Se nas áreas legais predominam as leis instituídas pelo Estado, na favela quem garante a segurança, instituindo as suas próprias regras é a milícia<sup>44</sup>. No entanto, a delimitação pode não ocorrer de maneira precisa, pode ser irregular e mudar historicamente, bem como acontecer uma diversificação das relações sociais num jogo de poder cada vez mais complexo.

Não nos deteremos em analisar a influencia das milícias na configuração territorial do Recreio dos Bandeirantes, dada a sua atuação na favela do Canal das Tachas, mas consideramos que esta tem um papel importante, pois evidencia a divisão do bairro entre os que podem contar com a intervenção do poder público e os que precisam resolver as suas questões por conta própria ou com o auxílio do poder extraoficial, ampliando a sensação de descaso por parte do governo e a ideia de que o bairro é dividido entre os *outsiders* e os *insiders*.

Um aspecto relevante, decorrente tanto da **paz** instituída pelas milícias quanto pelo processo de urbanização da área e sua vitalidade comercial, diz respeito à questão da valorização imobiliária, gerando processos de **expulsão branca**. O potencial de consumo que populações de baixa renda apresentam tem se constituído em um alvo a se conquistar, já a condição de pobre não é necessariamente incompatível com os interesses do mercado, capacitado como está para oferecer opções de preço inferior. Ou seja, tem-se desconsiderado o problema da saída de moradores e sua substituição por camadas de renda mais elevada. Apesar de não ser esse o foco da pesquisa, consideramos o tema como de fundamental importância do ponto de vista da questão da integração social.

---

<sup>44</sup> As milícias da cidade do Rio de Janeiro são grupos que controlam várias favelas. São formadas por policiais, bombeiros, vigilantes, agentes penitenciários e militares, fora de serviço ou na ativa. Muitos milicianos são moradores das comunidades e contam com respaldo de políticos e lideranças comunitárias locais. A princípio com a intenção de garantir a segurança contra traficantes, os milicianos passaram a intimidar e extorquir moradores e comerciantes, cobrando taxa de proteção. Através do controle armado, esses grupos também controlam o fornecimento de muitos serviços aos moradores, são atividades como o transporte alternativo, a distribuição de gás, a instalação de ligações clandestinas de TV a cabo, etc.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há algum tempo a favela deixou de ser percebida apenas como fonte de votos e de apoio eleitoreiro, dado o potencial de mercado de que dispõe e o de legitimação a projetos políticos e a movimentos, referenciados tanto a órgãos públicos como a organizações não governamentais, agências internacionais e a outros agentes.

Propostas de regularização do uso do solo, condizentes com a dinâmica democrática da cidade, têm encontrado dificuldades de realização, apesar de mais de três décadas de experiência em urbanização de favelas no Brasil, poucas foram aquelas em que o processo de regularização fundiária foi concluído, mesmo apesar dos ótimos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, que ampliam as possibilidades de efetivação da regularização fundiária.

Na favela do Canal das Tachas as barreiras encontradas para dar continuidade ao processo, vão desde uma escala micro, como as limitações causadas pela carência de profissionais e a falta de conhecimento do trabalho que já fora realizado por outra equipe técnica a uma escala macro revelada pelas intervenções de agências internacionais, apoiadas pela municipalidade, que determinam aonde as intervenções físicas e sociais da cidade serão realizadas.

A morosidade característica dos processos judiciais associada a falta de integração entre os diversos órgãos da administração pública, ocasionam uma burocratização excessiva, assim como contribuem para a demora na consecução das etapas do projeto, o que tem levado a execução dos programas na referida favela ao fracasso. Algumas alterações no ordenamento jurídico ainda se fazem necessárias para dar maior agilidade aos muitos procedimentos legais e burocráticos requeridos, bem como uma melhor estruturação dos órgãos municipais.

Como decorrências dos obstáculos a aplicação das políticas de regularização fundiária, observados na favela do Canal das Tachas influi na sua configuração territorial, sobretudo porque amplia a sua distância física e social dos demais moradores do Recreio dos Bandeirantes.

Importa igualmente considerar até que ponto a falta de uma participação política autônoma dos moradores tem influência nas dificuldades apontadas; mantêm-se assim práticas de clientelismo, de submissão e de cooptação de lideranças.

Um avanço já foi alcançado com o reconhecimento da interdisciplinaridade, hoje a regularização fundiária não é mais pensada através de aspectos jurídico, físico ou urbanístico de forma isolada. No entanto parece necessário uma maior compreensão do papel da dimensão social na regularização fundiária, pois este tem sido subutilizado. Não há lógica em

querer que comunidades que vivem há décadas sob regras e valores completamente diversos daqueles existentes na dita cidade formal, sejam integradas unicamente através de intervenções jurídicas, físicas e urbanísticas. A configuração territorial das cidades, assim como do caso estudado, só será traçada de maneira positiva, quando os interesses da sociedade, como um todo, forem a premissa das ações governamentais.

As políticas de regularização fundiária avançam em suas intenções, mas convivem com uma incógnita, a de não incentivar a proliferação de novas ocupações irregulares. A falta de moradia no Brasil deve ser combatida com a regularização fundiária de forma integral e duradoura e com outros programas para a geração de novas moradias. Não se pode deixar de lado a utilização do planejamento em todas as suas etapas, especialmente a fiscalização, para que a cidade possa cumprir sua função social, propiciando qualidade de vida para a população.

Suscitar ações de regularização fundiária e metamorfosear, a realidade desigual das cidades, depende de empenho articulado de todos os entes da federação. Mais do que isso, depende da compreensão do conjunto da sociedade de que todos ganham com a construção de cidades mais justas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. **A Dinâmica Imobiliária: Elementos para o entendimento da espacialidade urbana**. Dissertação (Mestrado) – UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, 1988.

ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

ALFONSIM, Betânia. **Direito à Moradia: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR/Fase, 1997.

\_\_\_\_\_, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de Regularização Fundiária no Brasil. In FERNANDES, Edésio. **Evolução do Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

ATHAYDE, Roberta Bernardi. A Evolução do Conceito de Regularização Fundiária: do Estatuto da Cidade à Lei 11.977/09. In: **1º Seminário Fluminense de Direito Urbanístico**, p. 1-13, 2011, Rio de Janeiro. Anais. Fonte: [http://www.sfd.ufrj.br/oficinas/A\\_evolucao\\_do\\_conceito\\_de\\_regularizacao\\_do\\_estatuto\\_da\\_cidade\\_e\\_a\\_lei\\_11.97709.pdf](http://www.sfd.ufrj.br/oficinas/A_evolucao_do_conceito_de_regularizacao_do_estatuto_da_cidade_e_a_lei_11.97709.pdf). Acesso: 10/12/2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano)**: Lei nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.931, de 02 de Agosto de 2004. **Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário**. Brasília/DF, Ago. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 7 de julho DE 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Brasília/DF, Jul. 2009.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COMPANS, Rose. A regularização fundiária em favelas do Rio de Janeiro. In: **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 41-53, jan./abr. 2003. Fonte: [http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_9/009\\_041.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_9/009_041.pdf) Acesso: 12/12/2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito chave da geografia. In: CASTRO, Iná Elias de; CORRÊA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo César da Costa. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 5º Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

DAVIDOVICH, Fany. Um repensar da favela: tendências e questões. In. **Cadernos Metrópole** – n  4, 2000. [revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/download/9304/6908](http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/download/9304/6908). Acesso: 28/11/2013.

DIAS, Solange Gonçalves. Regularização Fundiária em Zonas de Especial Interesse Social. In. **Integração**, n  53, abr./mai./jun., 2008, p.143-149. Fonte: [www.seer.perspectivasonline.com.br/index.php/HSA/article/view/61/59](http://www.seer.perspectivasonline.com.br/index.php/HSA/article/view/61/59). Acesso: 10/12/2012.

E-SOLO. **Os caminhos da regularização urbanística e fundiária na cidade do Rio de Janeiro**. 2003.

FERNANDES, Ed sio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute of Land and Policy, 2003.

\_\_\_\_\_. Ed sio. Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: Raquel Rolnik (*et al*). **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

\_\_\_\_\_. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: Raquel Rolnik (*et al*). **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Bernardo Maano. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para a leitura geográfica dos movimentos sociais. In: **Revista NERA**. Ano 8, n.6, jan./jun. 2005. Presidente Prudente: NERA, 2005. p. 14-34.

FRIDMAN, F nia. **Donos do Rio em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed. Garamond, 1999, p. 23-253.

GIL, Ant nio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2  ed. São Paulo: Atlas, 1998.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4  ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980.

\_\_\_\_\_. “O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas”. In. **Espaços & Debates**, n  6, jun./set., 1982, p. 6-35.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. **Evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro**. Coleção estudos da cidade, 2002. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>. Acesso em 10/06/2007.

KLEIMAN, Mauro. A Modernização Incompleta, As Redes de Infra-Estrutura Urbana na Construção do Moderno Rio de Janeiro: A Cidade-das-Redes e a Cidade-Fora das-Redes. In:

**Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**, 4., 1996, Rio de Janeiro (RJ), *Anais...*, Rio de Janeiro: PROURB/ FAU/ UFRJ, p. 761, 1996.

KOWARICK, Lúcio. O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In Kowarick, Lúcio (Org.). **Cidade, povo e poder**. Paz e Terra: São Paulo, 2ª ed., p. 30 a 49, 1985.

LAGO, Luciana Corrêa do; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. **Crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação a reforma urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Frias. São Paulo: Moraes, 1991.

LEITÃO, Gerônimo Emílio Almeida. **A Construção do Eldorado Urbano: o plano urbanístico da Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá**. Niterói: EdUFF, 1999.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2º ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.

MAIOLINO, Ana Lúcia Gonçalves. **Espaço Urbano e Subjetividade: Um foco especial sobre a favela do Canal das Tachas**. Tese (Doutorado) PPGPS/UERJ. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. **Espaço urbano: conflitos e subjetividade**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo – desigualdade, ilegalidade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1995.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In. DESLANDES, Suely Ferreira, GOMES, Romeu e MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

RIO DE JANEIRO. **Declara como de especial interesse social, para fins de inclusão em programa de urbanização e regularização fundiária, as áreas constantes do anexo, e estabelece os respectivos padrões especiais de urbanização**. Lei nº 2499 de 26/11/1996.

\_\_\_\_\_. **Regulamenta a Lei nº 3051 de 07/07/2000, estabelecendo as normas de uso e ocupação do solo na comunidade Canal das Tachas, Recreio dos Bandeirantes**. Decreto n.º 25948 de 10 de novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Cria o Programa de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – PROAP –RIO**. Decreto 14.332, de 7 de janeiro de 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 33.648, de 11 de abril de 2011. **Regula a construção de edificação em favelas declaradas áreas de especial interesse social, estabelece as normas**

para a legalização das edificações nas áreas que menciona e revoga o Decreto nº 30.985, de 11 de agosto de 2009. 447º ano da fundação da Cidade, abr. 2011.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas Cidades Brasileiras**. 2º ed. São Paulo: Contexto, 1989.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: HUCITEC,

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: EDUSP, 1998.

\_\_\_\_\_. **Por uma Geografia nova: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. São Paulo: EDUSP, 2002 [1978].

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2002.

\_\_\_\_\_. **A urbanização Brasileira**. 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. In SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SERRA NEGRA, Carlos Alberto e SERRA NEGRA, Elizabete Marinho. **Manual de trabalhos monográficos de graduação, especialização, mestrado e doutorado**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SMOLKA, Martim O. Regularização da Ocupação do Solo Urbano: A solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano** /Edésio Fernandes e Betânea Alfonsín – Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social**. 2º ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro, Record, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: **Geografia: conceitos e temas**/CASTRO, Iná Elias de; CORRÊA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo César da Costa. (Orgs.) 5º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. **Direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

TOPALOV, Christian. **La Urbanización Capitalista: Algunos elementos para sus análisis**. México: Editorial Edicol México, 1979.

VALLADARES, Licia, A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. In: **Revista brasileira de ciências sociais**, vol. 15, n 44, outubro de 2000. <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145.pdf> . Acesso em 13/12/2013.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VÁRIOS. **Carta Mundial Pelo Direito à Cidade**. 2006. <http://www.unhabitat.org/>. Acesso: 10/05/2014

#### **Sites consultados:**

<http://www.habitatbrasil.org.br/>. Acesso: 10/05/2014

[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/ipp\\_viewer/?config=config/ipp/cadlog.xml](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/ipp_viewer/?config=config/ipp/cadlog.xml) acesso 3/9/2013

<http://cidaderiodejaneiro.olx.com.br/pontal-oceanico-2-e-3-quartos-oportunidade-e-valorizacao>. Acesso: 3/09/2013.

<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.html>. Acesso: 02/07/2013.

[http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual\\_Papel\\_Passado\\_2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf). Acesso: 23/04/2014.

<http://www.prourb.fau.ufrj.br/cidades/favela/progfavbt.html> acesso em 22/5/2014

<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/0cd12649b9dea323032576ac0072e7c3?OpenDocument&ExpandSection=-2> Acesso: 30/04/2014.

<http://www.40forever.com.br/wp-content/uploads/2012/04/mapa-cluster.jpg> Acesso: 12/06/2014.

[http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual\\_Papel\\_Passado\\_2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf). Acesso: 10/06/2014.

## APÊNDICE 1

Roteiro de Entrevista - Técnicos – Canal das Tachas	
1.	Nome:
2.	órgão:
3.	trabalhou no programa:
4.	Sabe quais os critérios que foram utilizados para determinar a área abrangida:
5.	houve regularização fundiária das habitações:
5.1.	N / o que dificulta:
6.	Quais os procedimentos necessários para que aja regularização:
7.	Sobre o processo de regularização fundiária
a.	Considera os programas satisfatórios:
a.1.	Por que:
b.	Considera os programas viáveis:
b.1.	Por que:
c.	O que poderia mudar nos programas:
d.	Considera os programas sustentáveis:
d.1.	O que poderia ser feito para torná-los sustentáveis:
8.	Considera o Favela Bairro um bom programa:
10.	Por que:
11.	Considera que a vida da população melhorou após a implantação do programa:

--

13. Sabe a quem pertencia a área:
14. Foi necessário processo de indenização / desapropriação:
14.1. N/ Qual foi o processo:
15. Qual o tipo de regularização, concessão de uso:

16. Tem o conhecimento de algum programa social associado ao de regularização:
17. S/ Sabe se os programas passavam pela associação dos moradores:
18. S/ ainda estão ativos:
19. Tem o conhecimento de algum acompanhamento para evitar a expansão:

# ANEXO 1

Mercado imobiliário cria bairro e dá novo nome ao final do R...

<http://oglobo.globo.com/imoveis/mercado-imobiliario-cria-bai...>

**O GLOBO**

## Mercado imobiliário cria bairro e dá novo nome ao final do Recreio

Pontal Oceânico é referência ao nome do Jardim Oceânico, que fica na outra ponta da orla. Gabarito, entretanto, é quase o triplo

*Karine Tavares*

RIO - Depois de Jacarepaguá e Camorim, que em alguns pontos ganharam o status da Barra, o mercado investe numa nova região da cidade. A última, dizem os construtores, antes do Túnel da Grota Funda. Fica no final do Recreio, depois da Praia do Pontal, mede 800 mil metros quadrados (mais ou menos um Leblon) e já tem até nome: Pontal Oceânico, escolhido como contraposição ao Jardim Oceânico, na outra ponta da orla, bem no início da Barra.

Cinco grandes construtoras participam da criação do novo bairro: Calçada, Calper, Even, Gafisa e RJZ Cyrela. Este ano, cada uma lançará ao menos um empreendimento, mas todas têm outros terrenos, onde devem construir em breve. As cinco investirão R\$ 50 milhões na infraestrutura, o que inclui pavimentação de ruas, iluminação pública, redes de água e esgoto. Uma grande avenida arborizada, com canal, deve passar no centro do bairro.

— Queremos que seja um bairro planejado com um bom urbanismo — diz Fabio Terepins, diretor da Even, que deve lançar o segundo empreendimento do bairro, o Luar do Pontal, com 580 unidades.

Até agora, o único lançamento foi do Frames Vila de Mídia, da Calper, que chegou ao mercado no início do mês com a chancela da Empresa Olímpica Municipal, já que o empreendimento deve receber parte dos jornalistas que cobrirão os Jogos de 2016. Em três semanas, 90% das unidades foram vendidas.

— Acredito muito no sucesso do bairro, que deve atrair jovens de classe média alta — diz Rogério Zylbersztajn, vice-presidente da RJZ Cyrela, que espera ver ali a mesma valorização ocorrida na Barra.

As unidades já lançadas custaram a partir de R\$ 6.200, o metro quadrado, ou seja, R\$ 430 mil, um dois-quartos de 69 metros quadrados. Um valor, aliás, próximo ao cobrado na Tijuca. Mas a estrutura dos empreendimentos seguirá a mesma da Barra: condomínios-clubes com blocos de apartamentos de dois e três quartos e infraestrutura de lazer. Em alguns casos, haverá lojas no térreo viradas para a rua, com serviços de conveniência, como agências bancárias, lavanderia e locadora para atender à região, ainda pouco habitada.

— Quando se cria um bairro, também é preciso ter opções de serviços e é bom poder ofertar isso, sem interferir na estrutura dos condomínios — afirma João Paulo Matos, presidente da Calçada.

Mas se, no nome, o Jardim Oceânico serviu como inspiração, no estilo arquitetônico, a escolha foi bem diferente. Enquanto o início da Barra é conhecido por seus pequenos prédios de três andares, no novo bairro, os empreendimentos terão oito ou nove andares. Isso será possível porque o PEU das Vargens, que inclui a região, permite que o gabarito inicial de seis pavimentos seja ampliado para oito, com térreo, em troca de contrapartida financeira dada à prefeitura.

É a chamada outorga onerosa que, em outras palavras, permite à construtora comprar do poder público municipal o direito de construir mais. Opção feita pelas cinco empresas.

— Foi uma regra criada para o município poder sanear as necessidades de ter uma população maior na região. E é melhor que seja assim, pois permite uma ocupação regular — destaca o urbanista Augusto Ivan. — Mas o ideal, em vez de expandir a cidade, seria adensar a Zona Norte do Rio, onde já há infraestrutura, especialmente de transporte coletivo.

Até o fim de 2015, o local já deve começar a ter cara de bairro. Mas o desenvolvimento completo pode levar 15 anos.

URL: <http://glo.bo/10TG2E1>

Notícia publicada em 25/05/13 - 11h56 | Atualizada em 25/05/13 - 11h56 | Impressa em 04/09/13 - 22h45

## ANEXO 2

30985/09



### COMUNIDADE

VISANDO CONTER O CRESCIMENTO  
DESORDENADO DAS CONSTRUÇÕES  
IRREGULARES

DENTRO DAS COMUNIDADES, COM  
PREJUÍZO DA

SEGURANÇA E DAS CONDIÇÕES DE  
HABITAÇÃO DAS

MORADIAS JÁ EXISTENTES,

**ESTÃO PERMITIDAS SOMENTE**

**REFORMAS SEM ACRÉSCIMOS**

**VERTICAIS E HORIZONTAIS**

**(PUXADINHOS),**

**SOB PENA DE EMBARGO DESSAS OBRAS,**

**ALÉM DE MULTAS E OUTRAS SANÇÕES.**

O DECRETO MUNICIPAL Nº 33.648/2011, QUE

TRATA DO ASSUNTO, ENCONTRA-SE A

DISPOSIÇÃO DOS MORADORES NO POUSO

OU NA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA

COMUNIDADE.

ENDEREÇO DO POUSO: RUA DOS ARQUITETOS nº 13

SOBRADO –CANAL DAS TAXAS

TELEFONE: 34180578 – INFORMAÇÕES: MERCES

ARQUITETA: GISELE