

# As Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) no município do Rio de Janeiro: trajetória do instrumento e seu papel nas políticas habitacionais<sup>1</sup>

## Luciana Alencar Ximenes

Doutoranda no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Mestre pelo mesmo instituto. Pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade, da rede Observatório das Metrópoles. *E-mail:* lualencarximenes@gmail.com. ORCID: [orcid.org/0000-0002-7037-1769](https://orcid.org/0000-0002-7037-1769).

## Rosangela Marina Luft

Doutora em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito Público pela *Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne*. Professora Adjunta do IPPUR/UFRJ. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDiMob). *E-mail:* [rosangelaluft@ippur.ufrj.br](mailto:rosangelaluft@ippur.ufrj.br). ORCID: [orcid.org/0000-0003-4177-0952](https://orcid.org/0000-0003-4177-0952).

---

**Resumo:** As Zonas Especiais de Interesse Social são instrumento jurídico-urbanístico inclusivo, orientado pela democratização do acesso à terra e pela garantia do direito à moradia digna. Dentre as diversas experiências de aplicação das ZEIS nas cidades brasileiras, este artigo dedica-se às Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) na cidade do Rio de Janeiro. Considerando a longa trajetória local desse instrumento, o artigo tem como objetivo caracterizar e avançar na compreensão dos diferentes papéis desempenhados pelas AEIS, assim como analisar suas limitações e potencialidades como suporte às políticas e aos programas de intervenção em favelas e em loteamentos irregulares. O artigo apresenta o percurso histórico de formulação e consolidação das AEIS, associado às políticas públicas habitacionais, seguido de um panorama da aplicação desse instrumento, com sua espacialização no território, principais atores envolvidos e seus caminhos institucionais. Como resultado desta análise, destacam-se importantes particularidades, limitações e contradições nos processos de criação e implementação das AEIS, enriquecendo o debate sobre zoneamento urbano inclusivo à luz dessa experiência. Ao longo da pesquisa que deu origem ao artigo, realizaram-se análise da literatura dedicada ao tema; levantamento e sistematização de legislação e regulamentos municipais; além de entrevistas e oficinas.

**Palavras-chave:** Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Políticas habitacionais. Direito à moradia. Município do Rio de Janeiro.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Zoneamento inclusivo nas políticas habitacionais do Rio de Janeiro – 3 O universo de AEIS e sua espacialização no território – 4 Considerações finais – Referências

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa contou com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

## 1 Introdução

Os processos de ordenamento territorial não se definem como a mera aplicação de métodos e instrumentos técnicos sobre o território de modo a organizá-lo racionalmente. Ao ordenar o território, o município faz escolhas de classificação e funcionalização dos espaços com implicações performativas, afetando a dinâmica residencial e econômica, as diferentes formas de valorização do espaço e as condições de implementação de políticas públicas – seja para investimentos ou controle estatal.<sup>2</sup> Trata-se, na verdade, de escolhas políticas instrumentalizadas pelas técnicas urbanísticas que promovem classificações e normatizações, que podem ser inclusivas ou excludentes. Dentre essas “técnicas”, está compreendido o zoneamento, o qual, quando assume um perfil de incorporação das características habitacionais e dinâmicas socioeconômicas da população de baixa renda, costuma dar origem às denominadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

As ZEIS são tratadas recorrentemente pela literatura como mecanismo jurídico-urbanístico inclusivo, empregado pelo poder público municipal para caracterizar áreas da cidade nas quais se aplicam regras de uso e ocupação do solo específicas, destinadas predominantemente à habitação de interesse social, buscando democratizar o acesso à terra e garantir o direito à moradia digna.<sup>3</sup> As áreas definidas legalmente como ZEIS são, via de regra, prioritárias para ações de urbanização, de regularização urbanística e fundiária e para a produção de moradias populares. A proposta de criação das ZEIS tem sua origem nas mobilizações populares urbanas que emergiram ao final da década de 1970.<sup>4</sup> Indo de encontro ao zoneamento urbano hegemônico, regido pelo mercado imobiliário e orientado em prol da proteção da propriedade privada da terra, as ZEIS foram propostas como um tensionamento à ordem urbana vigente, garantindo um lugar para os territórios populares nas cidades e alinhadas à lógica das necessidades desses territórios.<sup>5</sup>

Nacionalmente, a Lei nº 6.766/79 (Lei Lehmann) foi precursora na regulamentação da regularização fundiária, abrangendo não apenas o título de posse ou propriedade, mas também a regularização urbanística. Na versão originária dessa lei, foi estabelecido que a prefeitura municipal poderia regularizar loteamentos irregulares ou clandestinos para evitar desrespeitos a padrões de desenvolvimento urbano e para a defesa dos direitos das pessoas que compravam lotes (art. 40). Contudo, não foram estabelecidos caminhos procedimentais e instrumentos que permitissem concretizar essa regularização.

<sup>2</sup> MELÉ, 2016.

<sup>3</sup> BRASIL, 2009; ROLNIK *et al.*, 2011; ROLNIK; SANTORO, 2013; SAMORA; HIRATA, 2013; SILVA, 2021.

<sup>4</sup> LAGO, 1990.

<sup>5</sup> ROLNIK, 2019.

Nesse mesmo período, experiências pioneiras ocorreram em diferentes municípios brasileiros, como Recife, Belo Horizonte e Diadema, adotando “técnicas” de zoneamento inclusivo, avançando na sua qualificação e aperfeiçoamento, e incorporando questões como a destinação de vazios urbanos para a provisão habitacional e a gestão democrática da cidade a partir de seus territórios populares.<sup>6</sup> Essas experiências repercutiram nos debates políticos e, conseqüentemente, no quadro normativo federal.

No ano de 1999, já no contexto da vigência da Constituição Federal de 1988, foi publicada a Lei nº 9.785, que fez acréscimos no texto da Lei nº 6.766/79. Entre outros aspectos, ela inseriu a figura das zonas declaradas como sendo de interesse social (ZHIS). Além de estabelecer a responsabilidade pública pela regularização fundiária de assentamentos que integrassem programas habitacionais, a lei criou um mecanismo de zoneamento inclusivo e estabeleceu parâmetros de infraestrutura básica que deveriam ser garantidos (art. 2º, §6º). Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), prevendo expressamente a figura das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), classificando-as como instituto jurídico e político (art. 4º, V, f).

Mesmo tendo uma base normativa nacional e uma produção teórica que conflui em relação a características gerais das ZEIS, ao analisar as experiências específicas de adoção nos municípios brasileiros, percebe-se que suas características se complexificam e seguem diferentes trajetórias, nem sempre convergentes. Em grande medida, refletem a heterogeneidade das questões urbanas e habitacionais entre os municípios brasileiros, das trajetórias das políticas públicas locais e a diversidade de atores sociais que atuam na produção do espaço urbano. Quanto às denominações adotadas, as ZEIS foram assim intituladas pelo Estatuto da Cidade, e alguns municípios repetem essa denominação, mas também podem ser chamadas de Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) ou adotarem outras denominações; podem, ainda, ganhar subcategorias – ZEIS 1, 2, 3, de vazios ou ocupadas, entre outras. No município do Rio de Janeiro, são intituladas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e percebe-se que suas características foram sendo conformadas – ou mesmo desvirtuadas – ao longo do tempo. Estas transparecem diante dos efeitos da aplicação desse instrumento no âmbito das políticas habitacionais locais e da produção do espaço urbano.

Considerando que esse instrumento urbanístico conta com cerca de trinta anos de emprego no município do Rio de Janeiro, este texto tem como objetivo

<sup>6</sup> FERNANDES, 2003; BALTRUSIS, 2007; ROLNIK; SANTORO, 2013; SOARES *et al.*, 2012; MORAES, 2020; MIRANDA; MORAES, 2017.

caracterizar e avançar na compreensão dos diferentes papéis desempenhados pelas AEIS na capital fluminense. Para tanto, analisamos os antecedentes de sua criação, as condições iniciais de sua aplicação – que se deu alinhada à experiência de urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos – até o período mais recente, trajetória essa na qual estão presentes diferentes atores, objetivos e disputas políticas. A partir dessa perspectiva, o trabalho pretende avaliar as limitações e potencialidades desse instrumento como suporte às políticas e aos programas de intervenção em favelas e em loteamentos irregulares na cidade, concentrando-se, assim, na aplicação desse instrumento a partir das ações do Estado sobre os territórios populares da cidade.

O artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa que analisou a trajetória das políticas de urbanização e regularização de assentamentos precários no Rio de Janeiro.<sup>7</sup> Para atender os objetivos da pesquisa, realizou-se análise da literatura, assim como levantamento, sistematização e exame de legislações e regulamentos municipais que tratam da política habitacional, dedicando especial atenção às Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Foram realizadas, ainda, entrevistas e oficinas com atores-chave, particularmente gestores públicos, que participaram da implementação dessas políticas em seus diferentes momentos.<sup>8</sup> Esses diálogos ofereceram uma diversidade de elementos e interpretações sobre os aspectos pesquisados, dando subsídios para a compreensão articulada das diferentes dimensões que contribuíram para a implementação dos programas habitacionais (política, institucional, financeira, social etc.).

Neste artigo, os resultados da pesquisa desenvolvida sobre a trajetória das AEIS na cidade do Rio de Janeiro são apresentados seguindo uma estrutura dividida em dois tópicos. O primeiro é dedicado à análise do percurso histórico de formulação e consolidação das AEIS, as quais estão associadas a conjunturas

<sup>7</sup> A pesquisa intitulada *Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas* teve como coordenadora nacional Madianita Nunes da Silva, com apoio de Aduino Lucio Cardoso e Rosana Denaldi. A pesquisa desenvolveu um estudo e análise comparada sobre as trajetórias das políticas de urbanização de assentamentos precários de um conjunto de municípios brasileiros. Como parte dessa articulação ampla, a pesquisa dedicada ao município do Rio de Janeiro buscou analisar a trajetória local, com o título *Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro* e coordenação de Aduino Lucio Cardoso e Rosângela M. Luft.

<sup>8</sup> Foram realizadas quatro entrevistas longas, todas no ano de 2020 e em formato virtual, devido às limitações impostas pela pandemia de COVID-19. Foram entrevistados três técnicos com trajetória relevante no setor público, especificamente nas políticas habitacionais desenvolvidas em âmbito municipal, além de uma técnica com experiência em ações de regularização fundiária junto ao poder público por meio da prestação de serviço em empresas privadas e no terceiro setor. Foram realizadas ainda seis interlocuções breves para levantamento de informações específicas. Já no ano de 2021, os entrevistados foram convidados para um debate coletivo com a equipe de pesquisa, no formato de oficina, tendo em vista a validação das análises desenvolvidas e o diálogo entre diferentes perspectivas. A apresentação dos entrevistados, assim como os temas abordados em cada entrevista, está disponível no relatório de pesquisa (CARDOSO *et al.*, 2021).

e políticas públicas habitacionais com origem nas três escalas federativas. Já o segundo tópico concentra-se sobre o universo de AEIS criadas no município até o ano de 2020 com a sua espacialização no território, destacando os principais atores envolvidos e caminhos institucionais percorridos, relacionando-as ainda aos programas de urbanização de favelas.

## 2 Zoneamento inclusivo nas políticas habitacionais do Rio de Janeiro

As últimas décadas do século XX foram marcadas pelo intenso processo de urbanização nas cidades brasileiras, pela emergência de novos atores sociais e políticos – notadamente os movimentos sociais urbanos – e pela formulação de novas propostas para a agenda da política urbana no âmbito da redemocratização. Assim, a partir da década de 1980, inaugura-se uma nova forma de ação do Estado nas favelas, passando a ter protagonismo os programas e as políticas de urbanização de favelas.<sup>9</sup> Alinhado à conjuntura mais ampla, esse período também se constituiu como marco de início do processo histórico de atuação do poder público nas favelas e espaços de moradia popular na cidade do Rio de Janeiro com o objetivo de garantir o direito à moradia digna. Nele, foram ainda criadas as bases institucionais que permitiram o desenvolvimento desses programas e políticas, dentre elas a implementação das AEIS.

O governo federal foi o principal agente promotor das políticas habitacionais implementadas na cidade do Rio de Janeiro nesse período, atuando por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH). Apesar de, originalmente, o BNH promover uma política baseada na perspectiva de “exterminar as favelas do Rio de Janeiro”,<sup>10</sup> a partir de 1978 evidenciou-se uma atuação diferenciada com o Programa de Erradicação das Sub-Habitações (PROMORAR).

Na cidade do Rio de Janeiro, o lançamento do PROMORAR teve como marco o Projeto Rio, que promoveu uma grande intervenção na Favela da Maré, localizada às margens da Baía de Guanabara, contando com o apoio da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro. Por meio do Projeto Rio, foi realizado um amplo aterro de áreas alagadas e foram construídas mais de 5 mil unidades habitacionais para o reassentamento de famílias que habitavam em palafitas. Além disso, foi efetivada a regularização fundiária de seis áreas da Favela da Maré, com a distribuição de títulos de propriedade.

Nesse momento, foi identificada a primeira experiência de uso da técnica do zoneamento inclusivo para programas habitacionais para população de baixa renda

<sup>9</sup> MACHADO DA SILVA, 2020.

<sup>10</sup> BURGOS, 1998.

através da intitulada Zona Especial 10 (ZE-10). Segundo o artigo 4º do Regulamento de Zoneamento (Decreto nº 322/1976), que consolidava pela primeira vez o zoneamento da cidade através da regulamentação do uso do solo urbano e da instrução normativa para a construção edilícia, o município do Rio de Janeiro ficou dividido em diferentes categorias de zonas, cujas delimitações foram referidas nesse mesmo corpo legal. Em 1981, estando em andamento o Projeto Rio, a ZE-10 foi incluída no inciso VIII desse artigo (Decreto nº 3.103/1981), sendo qualificada como zona de “recuperação urbana de áreas já consolidadas, constituídas por aglomerações de habitações subnormais, consideradas de interesse social”. Ademais, o mesmo decreto previu que a ZE-10 teria condições de zoneamento, parcelamento da terra e edificações disciplinadas pelas instruções normativas aprovadas posteriormente por decretos específicos.

Quando criada, essa nova zona urbana englobava apenas uma área da Favela da Maré, o Morro do Timbau, que passava por processo de urbanização. Ao instituir esse novo tipo de zona, abria-se a possibilidade de, a partir de um plano de urbanização e decreto de uso do solo, serem estabelecidos padrões urbanísticos para assentamentos específicos, com parcelamento do solo e normas de uso e ocupação adequadas para a garantia do direito à moradia. Nos anos seguintes, esse zoneamento passou então a se aplicar a outras áreas em processos de urbanização, como a Favela Dona Marta, a partir de uma nova legislação municipal (Lei nº 434, de 1938). A ZE-10 foi também utilizada como tipologia de zoneamento para delimitação de alguns bairros. Contudo, seu emprego aconteceu de forma pontual e, em todos os casos, a normatização da zona esteve remetida a uma regulamentação específica.

Nos anos seguintes, os governos estadual e municipal assumiram maior protagonismo.<sup>11</sup> A gestão de Leonel Brizola à frente do governo do estado do Rio de Janeiro (1983-1987) foi importante marco na política estadual para as favelas, desenvolvendo parâmetros de escopo e de forma de intervenção orientados pela garantia de direitos sociais que se tornaram referência para os programas locais. Assim, criaram-se as bases para uma articulação política que permaneceu com forte repercussão no nível municipal. Em sua gestão, foram garantidos maiores reconhecimento, legitimidade e segurança da permanência das áreas de favelas, bem como implementadas políticas de provisão de serviços públicos e, ainda, de regularização fundiária nessas áreas da cidade.

Uma experiência marcante desse período e que teve consequências importantes com relação à implementação e efetividade das AEIS foi a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL), ainda em 1982. O Núcleo teve origem na

---

<sup>11</sup> CARDOSO, 2002.

Procuradoria Geral do Estado (PGE) em resposta às demandas apresentadas por meio do Conselho de União de Bairros – um movimento social de moradores de loteamentos populares impulsionado pela igreja católica e por organizações não governamentais – para a criação de um espaço institucional de articulação entre a Procuradoria, outros órgãos públicos e os movimentos sociais. Em 1987, com a criação da Procuradoria Geral do Município (PGM), o NRL foi transferido para o âmbito municipal.<sup>12</sup>

Seguindo a direção política de fortalecimento institucional da esfera municipal, destaca-se a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e da Fundação Municipal de Planejamento (RioPlan), ambas em 1979, com atenção voltada às favelas e à produção e organização de dados sobre estas. A SMDS teve atenção voltada para as favelas a partir de uma crítica às políticas de remoção, colaborando também com o trabalho que já vinha sendo realizado pelo NRL.

No âmbito normativo, tem-se em 1990 a aprovação da Lei Orgânica Municipal, que instituiu princípios fundamentais para a garantia da segurança de posse das populações moradoras das favelas. Dentre esses princípios, está o da “não remoção”, sendo previsto que a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas de favelas devem se dar sem a remoção dos moradores, à exceção dos casos em que estes corram risco de vida pelas condições de moradia.<sup>13</sup> A partir desse importante marco e na sequência da promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual incumbiu aos municípios a promoção da política de desenvolvimento urbano, a prefeitura deu início ao processo de elaboração do Plano Diretor de 1992.

A elaboração do Plano Diretor de 1992 mobilizou uma equipe que reunia técnicas de diversas secretarias municipais, com experiências relevantes no desenvolvimento das políticas habitacionais, e contou com expressiva participação da sociedade civil organizada.<sup>14</sup> Em seu texto final, o Plano Diretor de 1992 incorporou em grande medida as pautas da luta dos movimentos sociais urbanos, dentre elas o fortalecimento das políticas sociais e a centralidade da urbanização das favelas, com base no texto da emenda popular que levou à inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Assim, no capítulo dedicado à questão da habitação, foi proposta uma política ampla, com ênfase na urbanização de favelas e regularização de loteamentos (Título VII, Capítulo II), e previstas as AEIS (art. 107, II).

Na dinâmica de uso e ocupação do solo estabelecida pelo Plano Diretor de 1992, o território do município foi dividido em zonas com denominações e indicadores urbanísticos próprios. Por sua vez, essas zonas poderiam conter, no todo ou

<sup>12</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

<sup>13</sup> Ver art. 429, VI, da LOM. Nesse caso, a legislação vigente prevê que deve haver laudo técnico, participação popular e reassentamento em locais próximos da moradia ou do local de trabalho, caso a remoção seja entendida como necessária.

<sup>14</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

em parte, áreas de especial interesse urbanístico, ambiental, turístico, funcional ou social – portanto, as AEIS. Dentre os diversos tipos de Áreas de Especial Interesse previstas, as AEIS são apresentadas como instrumentos básicos da política habitacional (art. 140, I) e conceituadas nos seguintes termos:

Área de Especial Interesse Social, a que apresenta terrenos não utilizados ou subutilizados e considerados necessários à implantação de programas habitacionais de baixa renda ou, ainda, aquelas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinadas a programas específicos de urbanização e regularização fundiária (art. 107, II).

Dentre as suas características, temos a previsão de participação popular na demarcação de AEIS por meio de audiências públicas com a população local e a possibilidade de entidades associativas solicitarem sua declaração em consórcio com o município. Entretanto, as AEIS não poderiam ser demarcadas sobre áreas de risco, faixas marginais de proteção de águas, faixas de domínio de estradas, unidades de conservação ambiental e bens dominicais do município. Além disso, é explícita a condição exclusiva de delimitação de AEIS por lei de iniciativa do Poder Executivo e sua prévia delimitação como condição para inserção em programas de urbanização, regularização fundiária ou produção habitacional. Por fim, o Plano Diretor definiu ainda que AEIS poderiam ser delimitadas através dos Planos de Estruturação Urbana (PEU),<sup>15</sup> instrumento que assumiu um importante papel no planejamento urbano local, passando a ter atribuições maiores e mais bem definidas do que era visto até então.

No âmbito da administração municipal, foi criada, em março de 1994, a Secretaria Extraordinária de Habitação, que seria transformada, no mesmo ano, em Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Com isso, a política habitacional foi estruturada em torno de seis grandes programas atrelados a um conjunto de gerências a eles dedicados, dentre os quais destacam-se o Programa Favela-Bairro e o Programa Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda, que herdou a estrutura do NRL.<sup>16</sup>

A partir do lançamento do Programa Favela-Bairro e de seus resultados iniciais, a prefeitura conseguiu atrair o interesse do Banco Interamericano de Desenvolvimento

<sup>15</sup> Os PEUs foram instituídos por meio do decreto que aprovou o Plano Urbanístico Básico (PUB-Rio – Decreto nº 1.269/1977), tendo como objetivo detalhar diretrizes gerais de traçados viários, uso do solo e planos de massa; descentralizar o processo de planejamento e propor intervenções alinhadas às realidades de cada bairro. A partir do Plano Diretor de 1992, os PEUs tornaram-se obrigatórios para toda a cidade e deveriam atuar como instrumento regulatório, observando os objetivos, princípios e diretrizes definidos no Plano para as diferentes regiões.

<sup>16</sup> Além desses, compunham ainda os programas estruturantes da SMH: Regularização Fundiária e Titulação; Novas Alternativas; Morar Carioca; e Morar Sem Risco (CARDOSO *et al.*, 2021).



(BID), que passou a financiar suas ações. Essa articulação deu origem ao Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO I),<sup>17</sup> que possibilitou a ampliação do escopo originalmente proposto e que incluiu, nessa primeira edição, o Programa Favela-Bairro e o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda.

O Favela-Bairro tinha como objetivo central a implantação de infraestrutura urbana e a dotação de serviços às favelas atendidas, além da regularização urbanística e fundiária – esta última, de forma mais restrita.<sup>18</sup> Em sua origem, propunha-se a atender às favelas de porte médio; porém, com a articulação junto ao BID, o programa passou a atuar também em pequenas e grandes favelas, dando origem a duas outras frentes: Programa Bairrinho e Programa Grandes Favelas.<sup>19</sup> É importante pontuar que, à época, uma das questões levantadas pelo BID como obstáculo ao financiamento era a irregularidade fundiária das áreas que seriam objeto de intervenção do programa. Nesse sentido, a delimitação de AEIS foi fundamental, pois foi o emprego desse instrumento, conjugado ao Favela-Bairro, que levou o banco a aceitar que as intervenções em favelas e loteamentos irregulares se dessem sem a necessidade de regularização fundiária prévia.

Para atuar na regularização urbanística das áreas sob intervenção do Favela-Bairro, foram criados, em 1996, os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) (Decreto nº 15.259/1996). Os POUSOs eram unidades administrativas criadas no âmbito da SMH que tinham como objetivo garantir as melhorias urbanísticas e a preservação dos equipamentos públicos nas favelas beneficiadas com o Favela-Bairro por meio da presença contínua de equipes técnicas multidisciplinares em escritórios montados nas favelas.<sup>20</sup> Cabia também aos POUSOs promover o planejamento urbano integrado com a população através de mapeamentos locais, reconhecimento de logradouros, proposituras de leis de uso e ocupação do solo, além da concessão do Habite-se e do licenciamento de obras. Embora tenha conseguido avançar na regulamentação urbanística de algumas AEIS, cumprindo papel fundamental na elaboração de materiais técnicos, os POUSOs acabaram perdendo espaço diante do enfraquecimento da agenda da regularização urbanística, que foi sendo progressivamente relegada, atingindo os POUSOs com a falta de recursos e a fragilidade institucional.<sup>21</sup>

Portanto, nesse período em que o Programa Favela-Bairro teve protagonismo na agenda local, evidenciou-se que a regularização fundiária não compunha as ações prioritárias das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro,

<sup>17</sup> Tendo sido firmados, posteriormente, o PROAP-RIO II e o PROAP-RIO III.

<sup>18</sup> CARDOSO, 2005; GONÇALVES, 2006.

<sup>19</sup> JAENISCH; XIMENES, 2021.

<sup>20</sup> ALBUQUERQUE, 2008.

<sup>21</sup> ALBUQUERQUE, 2008; MAGALHÃES, 2013.

ficando restrita às políticas voltadas para a regularização de loteamentos. Assim é que, entre as décadas de 1990 e 2000, tem-se a demarcação de diversas AEIS por meio de leis municipais, parte sobre áreas de loteamentos irregulares, e outra parte sobre áreas de favelas. Entretanto, são escassos decretos que estabeleçam regras de uso e ocupação do solo para tais áreas da cidade nesse mesmo período. Evidencia-se, desse modo, uma discrepância entre a institucionalização de uma área como AEIS e o avanço na adoção de medidas para a regularização urbanística desta, de modo a garantir sua efetividade.<sup>22</sup>

Entre 2009 e 2016, a conjuntura singular de expressiva demanda por políticas habitacionais, a realização dos megaeventos no chamado “ciclo olímpico”<sup>23</sup> e a aliança política entre as três esferas federativas implicaram o investimento de um grande volume de recursos na cidade do Rio de Janeiro, em especial através dos programas promovidos pelo governo federal: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).<sup>24</sup> Para as favelas cariocas, esse foi um período em que se intensificaram as transformações do espaço urbano e os conflitos sociais, tornando-se frequentes as ameaças de remoções forçadas pelo poder público.<sup>25</sup> Soma-se a esse quadro o processo de militarização das favelas localizadas nas áreas mais valorizadas da cidade por meio das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), programa de segurança pública do governo do estado em parceria com a prefeitura.<sup>26</sup>

No plano legislativo, o processo de aprovação do Plano Diretor, que visava cumprir o prazo de adequação estabelecido pelo Estatuto da Cidade, teve cerca de 10 anos (de 2002 a 2011) de uma longa e polêmica tramitação antes da sua aprovação e transformação em Lei Complementar (Lei nº 111/2011). O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável de 2011 trouxe amplo tratamento às políticas habitacionais, alargando o escopo no que diz respeito às características legais das AEIS, sem interferir nas condições práticas de sua utilização, considerando o que já vinha sendo praticado. A “instituição de Áreas de Especial Interesse” consta no Plano Diretor de 2011 como um dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo a serem implementados pela política urbana, e a elas foi conferida a condição de instrumento de planejamento, com a regulamentação do Plano de Urbanização da AEIS. De acordo com esse novo marco, os Planos de Urbanização deveriam contemplar diversos aspectos do processo de urbanização

<sup>22</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

<sup>23</sup> A cidade do Rio de Janeiro tornou-se protagonista do ciclo internacional de megaeventos de temática esportiva sediados pelo Brasil. Nesse ciclo, ocorreram os Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Militares em 2011, a Copa do Mundo de Futebol Masculino em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016.

<sup>24</sup> JAENISCH, 2021; JAENISCH; XIMENES, 2021; CARDOSO *et al.*, 2018.

<sup>25</sup> MAGALHÃES, 2016; CAFRUNE, 2018.

<sup>26</sup> CAVALCANTI, 2013.

e regularização urbanística e fundiária de cada AEIS, contendo: um diagnóstico amplo; os projetos e as intervenções urbanísticas previstas; diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura; instrumentos a serem aplicados; participação popular; plano de ação social, entre outros itens.

Além disso, no Plano Diretor de 2011 as AEIS se desdobraram em duas modalidades: a primeira delas, como AEIS ocupadas (AEIS 1), “caracterizada[s] por: áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social para promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social” (art. 205, §1º, II); e a segunda modalidade, como AEIS de vazios (AEIS 2):

Caracterizada[s] por: áreas com predominância de terrenos ou edificações vazios, subutilizados ou não utilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza para promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS e melhorar as condições habitacionais da população moradora, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (art. 205, §1º, II).

A despeito do reforço regulamentar conferido pelo Plano Diretor de 2011 às AEIS, sobretudo com a previsão da aprovação de planos de urbanização, não houve avanços expressivos no aperfeiçoamento para seu emprego. Além da inexistência de planos de urbanização conforme previstos, os decretos de uso do solo continuaram escassos dentro do universo de AEIS instituídas e apresentavam conteúdo semelhante aos que já haviam sido elaborados até então: delimitam a AEIS e seus setores, diferenciando espaços públicos e privados; apresentam diretrizes gerais de higiene, segurança e habitabilidade; estabelecem as áreas não passíveis de ocupação e regularização; fixam alguns indicadores urbanísticos de uso e gabarito; e viabilizam condições para licenciamento das edificações.

Nessa nova conjuntura local, dada ao final da década de 2000 e início da década de 2010, a urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro esteve predominantemente vinculada a três programas: Bairro Maravilha, Morar Carioca e PAC por meio da modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). O Bairro Maravilha propunha a requalificação de bairros periféricos através de intervenções físicas (realizando obras de pavimentação, requalificação de passeios e saneamento), sendo instituído em 2009 como um programa da Secretaria Municipal de Obras (SMO). Apesar de não trazer em sua apresentação qualquer referência à urbanização de favelas, o programa atuou por vezes em loteamentos irregulares e favelas que também vinham sendo contemplados por políticas

tocadas pela SMH. Entretanto, tal sobreposição de ações nos territórios deu-se com expressiva ausência de diálogo entre as secretarias na formulação e execução dos seus programas. Por fim, após grande parte das intervenções previstas pelo Programa Bairro Maravilha ter sido realizada – ou, ao menos, planejada –, foi aprovada a Lei nº 6.044, de 2016, que declarou como AEIS um grande conjunto de áreas objeto das intervenções pelo programa. Diferentemente das demais AEIS até então instituídas, nesse caso as áreas delimitadas como AEIS restringiam-se a segmentos de vias, não conformando polígonos com lotes ou glebas ocupadas por moradias populares.<sup>27</sup>

Nesse período, foi lançado pela Prefeitura do Rio de Janeiro o Programa Morar Carioca, que contava com recursos oriundos do PROAP e do PAC, e apresentava a meta ambiciosa de urbanizar todas as favelas da cidade. Em seu desenho, o programa dava continuidade a práticas já consolidadas, porém alinhava-se à nova conjuntura, sendo anunciado como um legado do “ciclo olímpico”.<sup>28</sup> Apesar da centralidade do programa na agenda política local, o Morar Carioca sofreu com o refreamento ainda na fase inicial. Com poucos contratos firmados para sua execução, a sua implementação passou a ocorrer de forma conjugada às intervenções do PAC, tomando forma similar a uma marca da gestão municipal atribuída às intervenções em curso nas favelas da cidade.<sup>29</sup>

Por sua vez, as intervenções do PAC em favelas da cidade do Rio de Janeiro se deram tanto por iniciativa do governo do estado quanto da prefeitura, esta última responsável por um número maior de intervenções. Ao analisarmos as áreas de intervenção do programa e sua articulação com as demais políticas implementadas até então, destaca-se a existência de ciclos de reinvestimento em algumas favelas e áreas específicas da cidade, formando acúmulos de camadas de urbanização.<sup>30</sup> Nesse sentido, cabe destacar que todas as favelas contempladas por contratos de urbanização via PAC haviam sido declaradas como AEIS por meio de atos prévios do Poder Executivo municipal e que, em sua grande maioria, já haviam recebido investimentos feitos por programas de urbanização anteriores, especialmente o Programa Favela-Bairro.

A instituição prévia das áreas de intervenção do PAC como AEIS mostrou-se essencial. De modo geral, as AEIS demarcadas sobre essas áreas tornaram-se norteadoras da abrangência dos contratos firmados entre o poder público e empresas privadas para o desenvolvimento das ações. Diante da delimitação prévia, o andamento dos projetos e das obras levou por vezes à necessidade de ajustes nos

<sup>27</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

<sup>28</sup> CAVALCANTI, 2017.

<sup>29</sup> CARDOSO *et al.*, 2018; JAENISCH; XIMENES, 2021.

<sup>30</sup> JAENISCH; XIMENES, 2021.

limites de AEIS para incorporar terrenos destinados ao reassentamento e, ainda, para viabilizar a aplicação de recursos em intervenções necessárias e que estariam para além dos limites preestabelecidos. Além disso, as intervenções realizadas por meio do PAC, ao terem em seu escopo a regularização urbanística e fundiária, tornavam essenciais o diálogo entre diferentes secretarias municipais e órgão externos à municipalidade (como cartórios de registro de imóveis e concessionárias de serviços públicos). Nesse sentido, a instituição AEIS possibilitava a superação de barreiras e entraves, sendo ferramenta para o diálogo institucional.<sup>31</sup>

Entretanto, apesar do papel essencial cumprido pelas AEIS na implementação do programa, esse instrumento não se mostrou suficiente para a garantia da segurança da posse, convivendo com amplos processos de remoções e reassentamentos periféricos. Apesar do alto número de famílias removidas em decorrência das intervenções via PAC, a produção de moradias para reassentamento foi bastante limitada. Analisando dados disponíveis quanto a um conjunto substancial de intervenções do programa, identificou-se que a oferta de novas unidades habitacionais foi insuficiente e atendeu apenas a cerca de metade dessa demanda. Isto é, pouco mais de 5 mil unidades habitacionais produzidas frente a 10 mil famílias removidas.<sup>32</sup>

Ao largo das diretrizes colocadas pelo governo federal para as urbanizações de favelas por meio do PAC, parte das famílias removidas e reassentadas sofreu com o deslocamento forçado, sem que houvesse a possibilidade de permanência dentro dos limites das AEIS em que residiam até então. Outra parte significativa das famílias foi inserida provisoriamente como beneficiária da política local de auxílio aos custos com aluguéis (popularmente conhecida como “aluguel social”) e manteve-se por um longo período no aguardo por uma nova moradia.<sup>33</sup>

Em 2016, teve início uma forte inflexão na conjuntura política local na qual as políticas de urbanização de favelas foram interrompidas à revelia da longa trajetória e da capacidade institucional adquirida.<sup>34</sup> Isso se deu alinhado à mudança de conjuntura da política nacional, com o encerramento do ciclo lulista e o enfraquecimento de políticas federais, dentre elas o PAC. Na esfera local, a partir de então houve apenas uma pequena quantidade de leis de AEIS aprovadas, sendo a maior parte dos projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo. Por sua vez, as

<sup>31</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

<sup>32</sup> CARDOSO *et al.*, 2018.

<sup>33</sup> CARDOSO *et al.*, 2019.

<sup>34</sup> A inflexão na política local vivida em 2016 teve como marco a eleição para prefeito de Marcelo Crivella, eleito a partir de articulações políticas bastante distintas das que haviam elegido seus antecessores (especialmente Eduardo Paes, Cesar Maia e Conde). A interrupção nas políticas de urbanização de favelas em sua gestão teve como breve exceção a retomada de algumas obras vinculadas a contratos já firmados do Programa Bairro Maravilha.

escassas leis de iniciativa do Poder Executivo que instituíram novas AEIS foram decorrentes de projetos preexistentes.

### 3 O universo de AEIS e sua espacialização no território

No âmbito dos marcos normativos, o precedente histórico das AEIS no município do Rio de Janeiro foi a Zona Especial 10 (ZE-10), incluída no art. 4º do Regulamento de Zoneamento através do Decreto nº 3.103/1981. Trata-se da primeira experiência identificada de uso da técnica do zoneamento inclusivo para implementação de programas habitacionais para população de baixa renda no município. Porém, a AEIS, conforme utilizada e aplicada atualmente, tem seu marco legal no Plano Diretor de 1992<sup>35</sup> e, desde então, seu emprego e características têm tomado diferentes caminhos, conforme será detalhado neste tópico.

Ao longo da pesquisa já mencionada,<sup>36</sup> foi possível identificar e sistematizar 1.284 áreas declaradas como AEIS no município do Rio de Janeiro entre os anos de 1992 e 2020. A ampla maioria das AEIS foi instituída por projetos de lei provenientes do Executivo municipal: 1.052 áreas declaradas como AEIS por meio de 96 leis ordinárias e 196 AEIS instituídas por meio de cinco leis complementares. Entretanto, foram ainda identificadas 36 AEIS com origem em projetos de lei do Legislativo.

A instituição de novas AEIS se deu, de forma mais ou menos expressiva, ao longo de todas as gestões municipais que seguiram à aprovação do Plano Diretor em 1992. A primeira lei a declarar AEIS na cidade do Rio de Janeiro foi a Lei nº 2.120, de 1994, que instituiu os 262 loteamentos irregulares inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos como AEIS. As áreas declaradas como AEIS por meio dessa lei concentram-se na Zona Oeste da cidade, região que foi um de seus vetores de expansão desde a década de 1940, com uma ocupação caracterizada pela baixa densidade e sob a forma de loteamentos populares (ver figura 1).<sup>37</sup> Em grande medida, essa concentração reflete o histórico de atuação do NRL, com forte presença dos movimentos sociais formados por moradores dessa região em seus processos deliberativos. A finalidade da Lei nº 2.120/1994 era viabilizar a regularização fundiária e estabelecer os respectivos padrões especiais de urbanização aos loteamentos. Cabe pontuar que, apesar de caracterizados pela irregularidade urbanística e fundiária, tais loteamentos já tinham em grande parte recebido obras

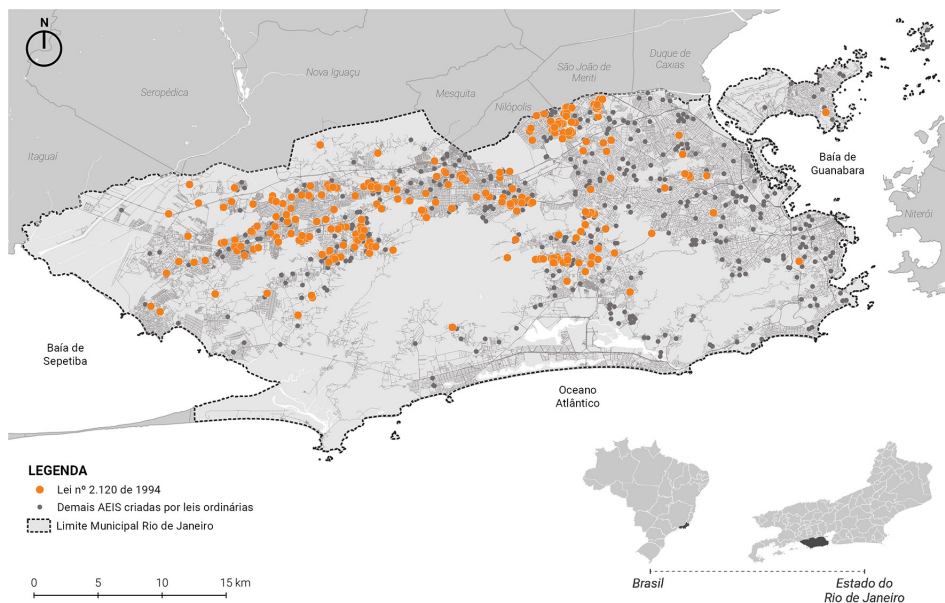
<sup>35</sup> Como destacado anteriormente, a particularidade do uso da expressão “área”, e não “zona”, foi justificada no Plano Diretor de 1992 pela possibilidade de as zonas demarcadas conterem, no todo ou em parte, Áreas de Especial Interesse (AEI) a elas sobrepostas.

<sup>36</sup> CARDOSO *et al.*, 2021.

<sup>37</sup> O que denominamos aqui como Zona Oeste corresponde à forma como os agentes sociais e o poder público nomeavam as Regiões Administrativas de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz.

de urbanização ao longo da década de 1980 ou viriam a ser contemplados com intervenções via PROAP-RIO. Assim, ela se destaca como um importante marco do emprego da AEIS em prol da garantia da regularização e da democratização do acesso à terra, efetivamente aplicado nos territórios já contemplados pela atuação do NRL.

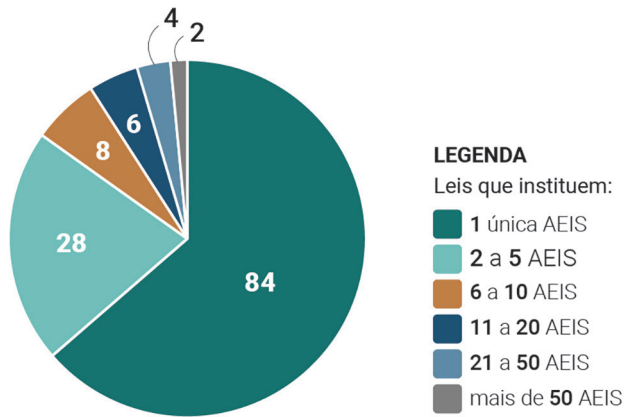
Figura 1 – AEIS instituídas por meio da Lei nº 2.120, de 1994, na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração das autoras.

Posteriormente a esses primeiros marcos na legislação urbanística do município, a demarcação de AEIS progrediu por meio de leis ordinárias, que, em sua maioria, declararam uma única área como de especial interesse social. No universo de leis ordinárias analisadas ao longo da pesquisa (132 entre os anos de 1992 e 2020), 84 traziam em seu conteúdo uma única área instituída como AEIS, 24 leis propunham a criação de duas a cinco AEIS, e uma pequena parcela das leis dedicava-se à criação de um conjunto maior de AEIS (ver gráfico 1). Ressalta-se que apenas em duas leis ordinárias o conjunto de áreas declaradas como de especial interesse social foi superior a 50. Uma delas é a Lei nº 2.120/1994, que inaugura a aplicação do instrumento. O segundo caso é a Lei nº 6.044, de 2016, que amplia ainda mais o número de áreas declaradas como de especial interesse social por meio de uma única lei, abrangendo 381 áreas – majoritariamente caixas viárias, e não imóveis residenciais.

Gráfico 1 – Leis ordinárias que instituíram AEIS na cidade do Rio de Janeiro (1992-2020) classificadas quanto ao número de áreas declaradas como de especial interesse social



Fonte: Elaboração das autoras.

As leis ordinárias que criaram AEIS ao longo do período analisado normalmente utilizam o nome publicamente conhecido da localidade. São caracterizadas como “favelas” ou “loteamentos” e contêm o seu endereço (nome de rua e número de porta) ou o número do Projeto Aprovado de Loteamento (PAL) atribuído oficialmente à gleba ou ao lote (estes casos são mais comuns para localidades caracterizadas como “loteamentos”). Apenas em alguns casos consta a descrição dos limites estabelecidos para a demarcação de AEIS. Em seguida, as leis mencionam que essas localidades serão regularizadas pelo Poder Executivo, observando algumas diretrizes de urbanização.

Em sua grande maioria, a demarcação de AEIS por meio de leis ordinárias está relacionada à implementação de programas da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), uma vez que as AEIS foram definidas como instrumentos básicos da política habitacional ainda no Plano Diretor de 1992. Entretanto, ao longo da pesquisa, foi identificado um conjunto expressivo de áreas demarcadas como AEIS por meio de algumas leis complementares (conforme gráfico 1). Ressalta-se que é atribuição exclusiva da Lei Orgânica Municipal estabelecer expressamente quais conteúdos devem ser objeto de regulamentação por lei complementar (em seu artigo nº 70), cabendo à lei ordinária a regulamentação dos conteúdos não previstos como objeto de lei complementar. Ao analisar a Lei Orgânica, observa-se que a delimitação e regulamentação de AEIS não se enquadra nessas previsões, concluindo-se, desse modo, que sua institucionalização deveria se dar por leis ordinárias, mas essa regra não foi estritamente observada no município.

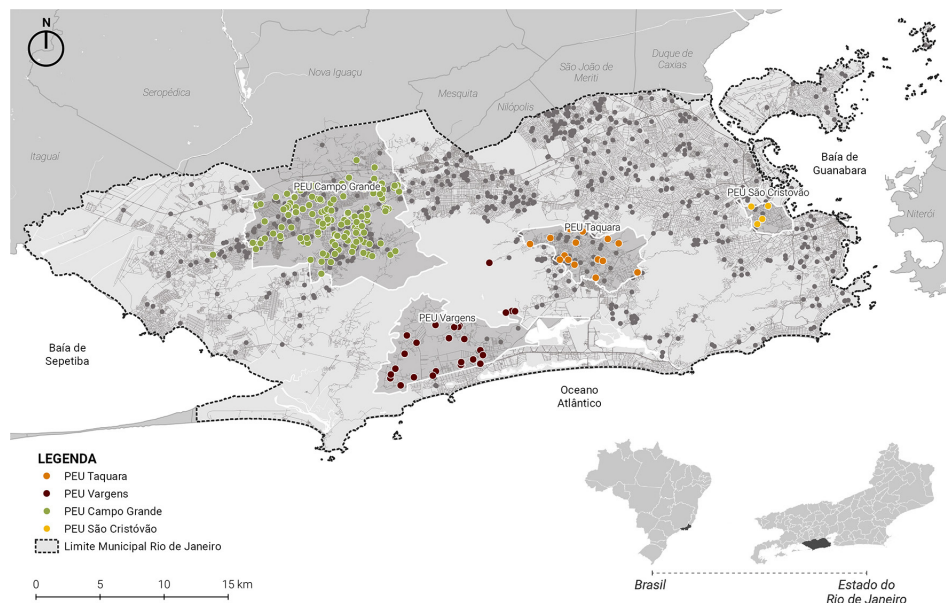


As leis complementares que dão origem a AEIS estão relacionadas a iniciativas da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e, em sua maioria, têm como objetivo a regulamentação de Planos de Estruturação Urbana (PEUs). Assim, ao longo da pesquisa foram identificadas as seguintes leis complementares que dão origem a AEIS: a Lei Complementar nº 70, de 2004, referente ao PEU Taquara; a Lei Complementar nº 72, de 2004, referente ao PEU Campo Grande; e a Lei Complementar nº 73, de 2004, referente ao PEU São Cristóvão (posteriormente alterado pela Lei Complementar nº 137/2014); e, em 2009, temos a Lei Complementar nº 104 referente ao PEU dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá e Vargens (que ficaria popularmente conhecido como PEU das Vargens) (ver figura 2). Além desse conjunto, tem-se ainda a Lei Complementar nº 74, de 2005, que declara como AEIS a Comunidade Vila Autódromo.

Assim como as leis ordinárias, as leis complementares também utilizam o nome publicamente conhecido da localidade para referir-se às áreas por elas declaradas como AEIS. Analisando o universo de AEIS com origem em leis complementares, temos que a maior parte recebe denominações que não coincidem com as adotadas para as AEIS instituídas por leis ordinárias. Isso indica, portanto, que se trata de novas áreas demarcadas como AEIS e que se somam às demarcadas por leis ordinárias. Apenas a Lei Complementar nº 72/2004, que criou o PEU Campo Grande, faz alusão a AEIS já existentes. Em seu texto, essa lei complementar indica que às AEIS por ela instituídas – 147 ao todo – acrescentam-se aquelas já existentes na área do respectivo PEU criadas por meio da Lei Ordinária nº 2.120, de 1994. No entanto, não há menção a outras leis ordinárias que tenham instituído AEIS, inclusive aquelas cuja denominação coincide com algumas presentes nessa mesma lei complementar, o que sugere uma baixa coordenação entre a SMH e a SMU em relação à instituição das AEIS. Dessa forma, existe uma grande concentração de áreas demarcadas como AEIS na Zona Oeste da cidade, especialmente nos bairros inseridos na área de abrangência do PEU Campo Grande,<sup>38</sup> uma vez que se tem a sobreposição de AEIS demarcadas por essa lei complementar ao expressivo conjunto de AEIS atreladas à atuação do Núcleo de Regularização de Loteamentos. Para os demais PEUs, essa questão torna-se mais branda, já que dão origem a um número bastante inferior de AEIS: PEU São Cristóvão demarca cinco áreas como AEIS; PEU Taquara, 15 áreas; e PEU Vargens, 29 áreas.

<sup>38</sup> São eles: Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba.

Figura 2 – AEIS instituídas por leis complementares municipais referentes a PEUs entre 1992-2020, com destaque para as áreas de abrangência das respectivas leis



Fonte: Elaboração das autoras.

As leis complementares que instituem AEIS não trazem em seu texto regras de uso e ocupação do solo específicas para as áreas demarcadas como AEIS. Apenas apontam que, entre outros aspectos, a regulamentação delas será objeto de legislação específica; para as áreas urbanizáveis, serão aprovados projetos de alinhamento e projetos de loteamento; deverão ser observados gabaritos e quadros de usos; serão estabelecidas recomendações para cada local pelos órgãos competentes; devem ser garantidas condições satisfatórias para infraestruturas básicas; deverá ser implantado sistema de fiscalização; será elaborado cadastro de lotes e edificações para regularização fundiária; e será promovida sua inserção no cadastro imobiliário do município.

Dentro desse conjunto de AEIS com origem em leis complementares, cabe destacar o caso emblemático da Comunidade Vila Autódromo, localizada no bairro da Barra da Tijuca, principal frente de expansão do mercado imobiliário carioca nas últimas décadas. A Vila Autódromo tem origem na década de 1960, formada por pescadores, às margens da Lagoa de Jacarepaguá, e tem sua história marcada pela ameaça constante de remoções. Apesar da intensa mobilização de seus moradores (que logrou vitórias relevantes, como o acesso à infraestrutura, a outorga de

títulos de concessão real de uso da terra e a elaboração de um plano urbanístico popular), a Vila Autódromo sofreu com uma remoção violenta no ano de 2014.<sup>39</sup>

Em um amplo marco institucional publicado em 1981 (Decreto nº 3.146/1981), a área correspondente à Vila Autódromo havia sido destinada a atividades turísticas e de lazer, uma vez que era contígua ao Autódromo de Jacarepaguá. Anos mais tarde, a Lei Complementar nº 74/2005 ampliou as permissões de uso da área do antigo autódromo, onde viria ser construído o Parque Olímpico, incluindo a permissão do uso hoteleiro e para equipamentos esportivos, e definindo que os equipamentos necessários à realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e Jogos Olímpicos não estariam sujeitos a restrições. Essa mesma lei complementar demarcou a Vila Autódromo como AEIS; entretanto, ao invés de ampliar a segurança da posse de seus moradores, determinava a retirada das construções situadas nas margens da Lagoa de Jacarepaguá e ao longo da avenida, alegando a necessidade de recuperação ambiental da área. Cabe destacar que a Vila Autódromo estava inserida também na área de abrangência do PEU Vargens, porém sendo indicada apenas como “área ocupada pela Vila Autódromo” no seu mapa de zoneamento. Apesar disso, a comunidade não aparece na sua lista de áreas demarcadas como AEIS, assim como não há referência à Lei Complementar nº 74/2005.

Além do uso de dois tipos de processos legislativos para instituição das AEIS (ordinário e complementar), outra peculiaridade identificada pela pesquisa quanto às AEIS no Rio de Janeiro está no fato de existirem AEIS instituídas a partir de projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal. Como as normas de planejamento e ordenamento territorial costumam ser de iniciativa privativa do Poder Executivo nos municípios brasileiros, essa característica chamou atenção ao longo da pesquisa, levando a uma análise mais detalhada desse processo.

As 36 áreas declaradas como AEIS por meio do Poder Legislativo estão distribuídas ao longo de todo o território da cidade. A primeira AEIS definida por iniciativa do Poder Legislativo identificada na pesquisa foi relativa a um terreno onde estava situada a Comunidade Chácara do Tanque, localizada na Zona Oeste da cidade, cujo fundamento apontado foi a desapropriação da área, sendo aprovada em 2001 por meio da Lei nº 3.204.

O projeto de lei referente a essa AEIS (nº 1.207) foi apresentado em outubro de 1999 e, em novembro do mesmo ano, o então prefeito vetou integralmente o projeto sob o fundamento de que desapropriações por interesse social são de competência privativa do chefe do Poder Executivo. No entanto, em 2001 o veto foi derrubado pela Câmara, e a lei, promulgada. Um segundo caso de AEIS foi identificado na Lei nº 3.993/2005, que declarou como AEIS, para fins de desapropriação,

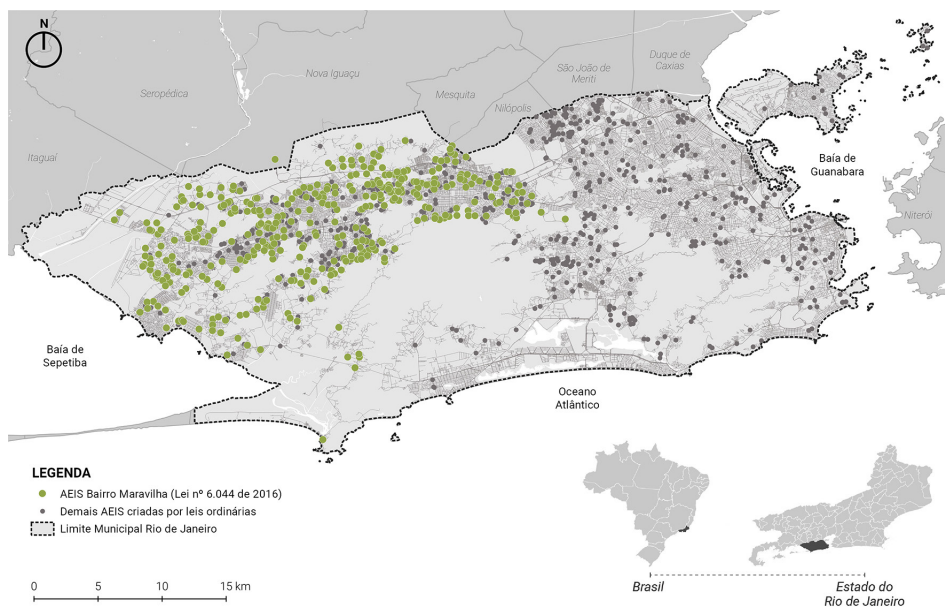
<sup>39</sup> FAULHABER; AZEVEDO, 2015; MONTEIRO; MEDEIROS, 2016.

revitalização e utilização comunitária, um imóvel de um antigo colégio na Zona Norte da cidade, prevendo sua destinação para a implantação de atividades socioculturais. Para as demais AEIS de autoria no Legislativo municipal, todas aprovadas a partir do ano de 2008, a justificativa de criação foi a inclusão em programas de regularização fundiária.

A referida Lei nº 3.993/2005, assim como a Lei nº 5.533/2012, que instituiu uma AEIS na Ilha do Governador, foi o único caso em que se identificou que a derrubada do veto do Poder Executivo pela Câmara de Vereadores foi objeto de representações de inconstitucionalidade de iniciativa da prefeitura, sob o argumento de desrespeito à competência privativa do Executivo. No entanto, ambas as ações foram extintas, sem haver sequer julgamento de mérito por parte do Judiciário, entendendo este que a medida judicial utilizada não se enquadrava nos requisitos legais.

Por fim, outra forma bastante distinta de implementação do instrumento das AEIS se deu atrelada ao Programa Bairro Maravilha, quando foi declarado como AEIS um conjunto de 381 áreas por meio da Lei Ordinária nº 6.044, de 2016. Acompanhando a diretriz locacional das intervenções do programa, as áreas definidas como AEIS distribuem-se na Zona Oeste da cidade (ver figura 3). Essa lei intensifica, portanto, a concentração de localidades declaradas como AEIS naquela porção do município, onde predominam também os loteamentos populares já presentes na Lei nº 2.120, de 1994, e as áreas declaradas como AEIS via PEU Campo Grande em 2004. Além do grande número de áreas declaradas como AEIS por meio de uma única lei, destaca-se que tais áreas têm seus perímetros circunscritos estritamente às caixas viárias dos logradouros que receberam ou receberiam intervenções (ver figura 4), ou seja, afastando-se das caracterizações legais e debates teóricos sobre ZEIS, indicando o uso desvirtuado desse instrumento legal.

Figura 3 – AEIS instituídas por meio da Lei nº 6.044, de 2016, na cidade do Rio de Janeiro

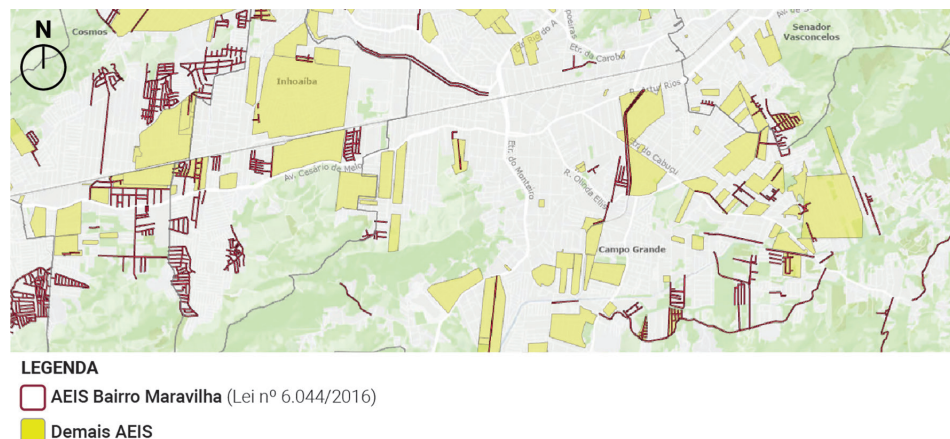


Fonte: Elaboração das autoras.

De acordo com a pesquisa, esta teria sido a primeira e única vez em que a Secretaria Municipal de Obras (SMO) teria operado o instrumento da AEIS e o fez seguindo por caminhos distintos do que vinha sendo a prática das demais secretarias (SMH e SMU). Como apontado em entrevistas realizadas com gestores públicos, em alguns casos houve a sobreposição de áreas declaradas como AEIS por meio da Lei Ordinária nº 6.044/2016 e áreas de atuação da SMH (especialmente pelo NRL) também declaradas previamente como AEIS. Entretanto, houve casos em que as AEIS atreladas ao Programa Bairro Maravilha foram demarcadas em locais que não haviam sido contemplados pelo NRL ou demais programas da SMH por não cumprirem as exigências estabelecidas pela Secretaria, o que as desqualificaria enquanto beneficiárias de políticas públicas habitacionais de interesse social.<sup>40</sup> Essas diferentes situações explicitaram a necessidade de um maior diálogo entre secretarias e gestores na aplicação do instrumento da AEIS, ou mesmo da criação de estruturas administrativas que sejam capazes de integrar as diversas iniciativas.

<sup>40</sup> Nas entrevistas realizadas, foi ressaltado o papel do Bairro Maravilha para o acolhimento de demandas de lideranças locais (dentre elas, vereadores) ao Poder Executivo Municipal. Uma vez que os demais programas habitacionais eram dotados de densas normativas, o Bairro Maravilha teria sido um caminho utilizado pela gestão para atender a tais demandas de maneira mais permissiva (CARDOSO *et al.*, 2021).

Figura 4 – Sobreposição de áreas instituídas como AEIS na região de Campo Grande, Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Quanto aos avanços na regulamentação, para a ampla maioria das leis analisadas não foram identificados regulamentos específicos estabelecendo padrões de uso, ocupação e parcelamento do solo para fins de regularização urbanística e edilícia das áreas por elas declaradas como AEIS. Na pesquisa, foram identificados cerca de 50 decretos regulamentadores, a maioria deles contendo normas de uso e ocupação de solo para uma ou mais AEIS específicas e alguns efetuando o reconhecimento de logradouros em AEIS ou estabelecendo normas de regularização administrativa. Esses decretos de uso e ocupação do solo trazem, em sua maioria, um mapa que delimita e caracteriza a AEIS e seus setores, diferenciando espaços públicos e privados; apresentam diretrizes gerais de higiene, segurança e habitabilidade; estabelecem as áreas não passíveis de ocupação e regularização; fixam alguns indicadores urbanísticos de uso e gabarito; e viabilizam condições para licenciamento das edificações.

No entanto, destacam-se dois importantes marcos no ano de 2009. O primeiro deles (Decreto nº 30.875, de julho de 2009) trata de procedimentos para licenciamento de obras de edificações do PAC nas favelas do Complexo do Alemão, Morro do Adeus, Complexo de Mangueiros, Pavão, Pavãozinho e Cantagalo. Esse decreto prevê que as edificações promovidas pelo PAC poderiam ser licenciadas junto à SMU e, assim como os demais decretos de uso e ocupação do solo em AEIS, estabelece algumas diretrizes e indicadores urbanísticos mínimos a serem observados para o licenciamento.

Já em agosto do mesmo ano, as normas de uso e ocupação do solo em AEIS acabam tomando um alcance ampliado com o Decreto nº 30.985, que trata

da construção de edificações nas comunidades declaradas como AEIS. O decreto é endereçado às AEIS de forma ampla, exceto aquelas que já possuíssem ou que viessem a ter legislação específica de uso e ocupação do solo. Segundo esse ato, as edificações deveriam prever condições suficientes de segurança, higiene e habitabilidade; as unidades residenciais deveriam conter, no mínimo, um compartimento habitável, um banheiro com instalação sanitária e uma cozinha; todos os compartimentos habitáveis deveriam ser ventilados e iluminados mediante vão para o espaço externo. Além disso, o decreto vetou a existência de usos potencialmente poluidores; dispensou exigências mínimas de áreas livres, afastamentos, prismas e vagas de estacionamento; limitou a dois pavimentos a altura máxima de todas as edificações e proibiu a construção de novas edificações, exceto as de iniciativa do poder público.

Dessa forma, a partir de então, a despeito da grande heterogeneidade entre as localidades definidas como AEIS no município, para a ampla maioria passam a vigorar diretrizes gerais e restritivas. Subverte-se, portanto, a prerrogativa do zoneamento inclusivo, que preza pela produção de marcos normativos que derivam das formas de moradia popular preexistentes, reconhecendo sua legitimidade e em compromisso com o direito à moradia digna. Além disso, não há qualquer indicação de compromisso do poder público com a garantia de acesso da população moradora dessas áreas a políticas públicas de melhorias habitacionais, urbanização de favelas ou provisão habitacional, políticas estas extremamente necessárias para tornar viável o cumprimento de tais diretrizes.

## 4 Considerações finais

A experiência da cidade do Rio de Janeiro com o emprego de AEIS, apresentada no texto, permite identificar algumas aproximações com os debates e normas nacionais, mas também aponta para trajetórias específicas. Por vezes, percebeu-se que o emprego desse instrumento se deu de forma distinta – e, em alguns casos, contraditória – com os objetivos traçados em sua origem: a democratização do acesso à terra urbanizada e a garantia de moradia digna. De qualquer modo, é inquestionável que as AEIS exerceram um papel essencial na implementação das políticas habitacionais.

Pode-se afirmar que a função mais representativa das AEIS no município do Rio de Janeiro foi ser estabelecida como condição para a intervenção do poder público em territórios populares e para a realização de investimentos para urbanização e regularização urbanística e fundiária – com destaque para seu emprego como viabilizador do financiamento do Programa Favela-Bairro junto ao BID. No entanto, sua utilização apresentou diferentes atributos e finalidades durante o período analisado.

Ao longo da consolidação do desenho institucional das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, a AEIS mostrou-se instrumento essencial, desde as formulações do Programa Favela-Bairro até o avanço na regularização urbanística e fundiária no âmbito das intervenções vinculadas ao PAC. As AEIS claramente tiveram um papel de instrumentalização de decisões políticas adotadas no âmbito de políticas habitacionais sob a responsabilidade das secretarias municipais (SMDS, SMH, SMU, SMO), seja para avançar em obras de urbanização ou permitir a adoção de medidas ligadas à regularização da posse ou da propriedade.

Apesar do relevante papel cumprido pelo instrumento, torna-se visível uma limitação: seu emprego foi prioritariamente adotado como contrapartida para o acesso aos volumosos recursos internacionais ofertados para obras de urbanização, ficando a regularização fundiária plena<sup>41</sup> em segundo plano e, na maioria dos casos, não realizada. Essa prática pode ter influenciado o emprego das AEIS em outros contextos e programas apenas como meio para formalizar contratos e obras, em detrimento da regulamentação de uso e ocupação do solo e do reforço à segurança da posse.

Na regularização fundiária de loteamentos e de favelas (que se deu de forma mais consistente no período mais recente), a prévia declaração das áreas como AEIS permitiu a elaboração e a aprovação de parcelamentos do solo que reconheceram as ocupações e os usos existentes. Elas foram, ainda, essenciais para os trâmites com órgãos externos à administração municipal, especialmente os Cartórios de Registros de Imóveis. A pesquisa fundiária cartorial é uma das etapas cruciais para o desenvolvimento da regularização fundiária de favelas, e estas são atualmente realizadas de forma gratuita para as áreas declaradas como AEIS, assim como o posterior registro do título de propriedade pelos moradores.

Destaca-se a importância da implementação das AEIS para o desenvolvimento e a efetividade da urbanização de favelas via PAC. Apesar dos revezes constatados na execução do programa a nível local – especialmente o grande número de remoções com deslocamentos forçados para áreas periféricas, justificados mormente pelos intitulados legados dos megaeventos esportivos –, o PAC permitiu a ampliação da escala das intervenções, beneficiando um conjunto significativo de favelas.<sup>42</sup> Em especial, o PAC trouxe a regularização fundiária como componente essencial à urbanização de favelas, reiterando um dos pressupostos originais das AEIS e fomentando que a gestão local desenvolvesse estruturas institucionais e normativas para esse fim.

<sup>41</sup> ROLNIK, 2007.

<sup>42</sup> CARDOSO *et al.*, 2018; FAULHABER; AZEVEDO, 2015.



As AEIS foram, em situações menos frequentes, empregadas para regularização urbanística e edilícia, sobretudo nos casos em que decretos regulamentadores foram aprovados. Elas serviram, inclusive, para regularização de vias no caso das AEIS atreladas ao Programa Bairro Maravilha, revelando a diversidade – ou mesmo distorções – de objetivos almejados na criação de AEIS e de agentes que operam com esse instrumento. Ao longo da pesquisa, foram identificados casos menos habituais de AEIS, como aquelas aprovadas por iniciativa do Poder Legislativo e aquelas delimitadas por meio de leis complementares (como os PEUs) – o que não havia sido previsto como forma de definição de AEIS pela Lei Orgânica do Município.

Outra limitação importante na utilização do instrumento na cidade do Rio de Janeiro que chama a atenção é a ausência da demarcação de AEIS 2, assim definida pelo Plano Diretor de 2011 e caracterizada por delimitar terrenos vazios, não utilizados ou subutilizados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos. O acúmulo adquirido com as experiências de aplicação do instrumento nas grandes cidades brasileiras ao longo das últimas décadas torna explícito o potencial da implementação das AEIS de vazios para a promoção de habitação popular em áreas dotadas de infraestrutura e serviços. Essa forma de aplicação do instrumento permite a ampliação do acesso à moradia e à cidade, indo de encontro ao uso especulativo da terra em detrimento do bem comum. Frente à capacidade institucional consolidada e à urgência imposta pela enorme demanda por moradia adequada na cidade do Rio de Janeiro, é alarmante o pouco avanço no emprego do instrumento.

Por fim, dentre os diferentes papéis assumidos pelas AEIS nos períodos analisados, a garantia da segurança da posse no desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas não alcançou expressivo relevo. Como evidenciado no “ciclo olímpico”, as remoções forçadas não foram contidas pelo arcabouço normativo constituído. Entretanto, ressalta-se que esse permanece como importante instrumento de luta dos movimentos sociais urbanos. Apesar de não compor o escopo da pesquisa apresentada neste texto, é relevante o destaque à dimensão da disputa em torno do emprego desse instrumento por agentes sociais externos à gestão pública. Em que pese a AEIS ser um instrumento moldado pelo Estado e para suas ações, os movimentos de luta pela moradia e órgãos comprometidos com essa agenda (como a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro) têm apresentado propostas de demarcação de novas AEIS, tendo em vista o reconhecimento de territórios populares consolidados, assim como têm pautado o seu uso em prol da garantia da segurança da posse em processos de ameaça de remoção em áreas já demarcadas como AEIS. Além disso, soluções de moradia popular, como as ocupações de prédios em áreas centrais, têm provocado uma discussão sobre como as AEIS podem auxiliá-las na luta pela permanência, colocando em

evidência que, após décadas de vigência do instrumento, não há uma prática de demarcação desses espaços como AEIS.

A disputa em torno do emprego desse instrumento tem se dado nos últimos anos em meio a um amplo processo de revisão da legislação urbanística municipal e, em especial, do Plano Diretor vigente. O processo de revisão do Plano Diretor intensificou-se na terceira gestão de Eduardo Paes (2021-2025), a despeito das restrições à participação popular devido à pandemia de COVID-19. Na discussão em curso, o Poder Executivo tem posto em questão a correspondência entre AEIS como existente na legislação municipal em vigor e ZEIS conforme regulamenta a legislação nacional. E assim apresentou uma proposta que faz coexistirem as duas figuras normativas, acrescentando, portanto, um novo tipo de zona, denominada Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Essa situação tem provocado amplas discussões sobre as AEIS e o uso da técnica do zoneamento inclusivo entre atores diversos (tanto da sociedade civil organizada quanto do poder público).

Com o debate ainda em curso, não é possível ter o distanciamento necessário para a reflexão crítica sobre o processo. Entretanto, fica evidente a relevância de esforços analíticos sobre a trajetória de utilização das AEIS no contexto local. Dada a premência de políticas habitacionais consistentes, é essencial compreender como esse instrumento se insere nos arranjos institucionais, quais são suas potencialidades, limitações e contradições, evitando análises reducionistas e lançando luz sobre caminhos futuros.

---

### **The Areas of Special Social Interest (AEIS) in the city of Rio de Janeiro: instruments's trajectory and its role in housing policies**

**Abstract:** The Zones of Special Social Interest are an inclusive legal-urban instrument, guided by the democratization of access to land and the guarantee of the right to adequate housing. Among the various experiences of applying ZEIS in Brazilian cities, this article is dedicated to the Areas of Special Social Interest (AEIS) in the city of Rio de Janeiro. Considering the long local trajectory of this instrument, the article aims to characterize and advance the understanding of the different roles played by the AEIS, as well as to analyze their limitations and potential as support for policies and intervention programs in slums and irregular subdivisions. The article presents the historical path of formulation and consolidation of the AEIS, associated with public housing policies, followed by an overview of the application of this instrument, with its spatialization in the territory, main actors involved and their institutional paths. As a result of this analysis, important particularities, limitations and contradictions in the processes of creation and implementation of AEIS stand out, enriching the debate on inclusive urban zoning in the light of this experience. Throughout the research that gave rise to the article, an analysis of the literature dedicated to the theme was carried out; followed by an inventory and systematization of municipal legislation and regulations; in addition to interviews and workshops.

**Keywords:** Zones of Special Social Interest (ZEIS). Areas of Special Social Interest (AEIS). Housing policies. Right to housing. City of Rio de Janeiro.

---

## Referências

- ALBUQUERQUE, T. C. *Posto de orientação Urbanística e Social – POUSSO: A consolidação de novos bairros*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2008.
- BALTRUISIS, N. *As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana*. In: CARDOSO, A. L. (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: IPPUR, 2007. Coleção Habitare.
- BRASIL. *Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BURGOS, M. B. *Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As Políticas Públicas nas Favelas do Rio de Janeiro*. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.
- CAFRUNE, M. *Moradia e segurança da posse no contexto da Copa do Mundo de 2014*. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 4, n. 7, p. 223-242, 2018.
- CARDOSO, A. L. *Política habitacional: a descentralização perversa*. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro: IPPUR, DP&A ano XV, n. 1, jan./jul. 2002.
- CARDOSO, A. L. *O Programa Favela-Bairro – Uma avaliação*. In: ZENHA, Ros Mari; FREITAS, Carlos Geraldo Luz de. *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT em Habitação e Meio Ambiente: assentamentos urbanos precários*. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia / Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. Habitare - Programa de Tecnologia de Habitação, 2005.
- CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A. *Dicionário de Favelas Marielle Franco – Aluguel Social*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2019 (Verbete).
- CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L.; PINA, A. M.; NOHL, A. *Direito à Cidade e Habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR/ INCT Observatório das Metrópoles, 2021.
- CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. A.; JAENISCH, S. T. *O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: Caracterização das intervenções e arranjos institucionais*. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. 1. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 107-138.
- CAVALCANTI, M. *À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da ‘PACificação’*. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 6, n. 2, p. 191-228, 2013.
- CAVALCANTI, M. *Vida e morte do “agrupamento 26”: breve etnografia do Morar Carioca na “Barra Olímpica” (2011-2013)*. *Revista de Antropologia (São Paulo, Online)*, v. 60, n. 3, p. 211-235, 2017.
- FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. *Remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- FERNANDES, E. *Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?* In: *A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- GONÇALVES, R. *A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico*. *URBANA – Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, v. 1, n. 1, 2006.
- JAENISCH, S. T. *Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas*. *Anais do XX Congresso Brasileiro de Sociologia*, Belém, 2021.

JAENISCH, S.; XIMENES, L. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. In: CARDOSO, Adauto; D'OTTAVIANO, C. (Org.). *Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise* (recurso digital). Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2021.

LAGO, L. C. *O Movimento de Loteamentos do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 1990.

MACHADO DA SILVA, L. A. A continuidade do problema da favela. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). *Fazendo a cidade: Trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas*. Rio de Janeiro: MV Serviços e Editora, 2020. p. 279-305.

MAGALHÃES, A. F. *O Direito das Favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MAGALHÃES, A. A remoção foi satanizada, mas não deveria: o retorno da remoção como forma de intervenção estatal nas favelas do Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 9, n. 2, p. 293-315, 2016.

MELÉ, Patrice. Incertidumbres y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. In: AZUELA, A. (Coord.). *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Primera edición. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2016.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Coleção Habitare.

MONTEIRO, P.; MEDEIROS, M. O sistema de justiça e a luta pela moradia no Rio de Janeiro: o percurso jurídico da resistência da Vila Autódromo contra a remoção. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 3, p. 99-121, 2016.

MORAES, D. Revisitando as zonas especiais de interesse social no Recife: limites e contradições para a gestão e regulação de favelas. Revisiting the special zones of social interest in the city of Recife: limits and contradictions for the management and regulation of slums. *Oculum Ensaios*, v. 17, p. 1-18, 2020.

ROLNIK, R. (Org.). *Regularização Fundiária Plena: referências conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROLNIK, R. Paisagens para renda, paisagens para vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Indisciplinar*, v.5, n. 1, p. 18-43, 2019.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *ADVOCEF – Revista de Direito*, Porto Alegre, v. VII, n. 13, 2011.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária*. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SAMORA, P.; HIRATA, M. Habitação social e requalificação de áreas centrais após dez anos das ZEIS 3 de São Paulo. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 15, 2013.

SILVA, S. U. A. As ZEIS no planejamento de São Paulo: regulações urbanas e assentamentos informais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 43-84, 2021.

SOARES, I.; AZEVEDO, M. de L.; STEPHAN, Í.; CARVALHO, A.; ARANTES, P. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)*, v. 15, p. 21-37, 2012.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

XIMENES, Luciana Alencar; LUFT, Rosangela Marina. As Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) no município do Rio de Janeiro: trajetória do instrumento e seu papel nas políticas habitacionais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 225-253, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART09

---