

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO MECANISMO DE CONSTRUÇÃO  
DA SUSTENTABILIDADE NAS FAVELAS: UM ESTUDO DE CASO EM RIO  
DAS PEDRAS NO RIO DE JANEIRO**

A PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MECHANISM FOR CONSTRUCTION  
OF SUSTAINABILITY IN SLUM: A CASE STUDY IN RIO DAS PEDRAS IN RIO  
DE JANEIRO

\* Antonio Renato Cardoso da Cunha

Doutor em Direito UGF/RJ e Mestre em Direito UCAM/RJ

\* Irineu Carvalho de Oliveira Soares

Mestrando em Direito UFF/RJ e Graduado em Direito UNIVERCIDADE/RJ

**RESUMO**

No presente trabalho será analisado o crescimento desordenado ocorrido na favela de Rio das Pedras localizada no Rio de Janeiro e as consequências desse fato no endereçamento postal dos moradores da região. Por ocasião da edição da Lei 11.079/04, que institui Parceria Público-Privada (P.P.P.), será proposto sua utilização como instrumento de Regularização Fundiária. O estudo de caso é resultado da experiência vivida no núcleo de pesquisa de uma universidade carioca, que possui como finalidade prestar atendimento jurídico para os moradores da região. Após alguns anos de inserção na favela, o presente trabalho pretende demonstrar a possibilidade de aplicação de conceitos jurídicos que possam garantir a regularização de moradias e a melhoria na prestação de serviços públicos garantido crescimento sustentável nas regiões de favelas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Parcerias Público-Privada; Sustentabilidade; Regularização Fundiária.

**ABSTRACT**

In the present paper will be analyzed the uncontrolled growth occurred in the slums of Rio das Pedras located in Rio de Janeiro and the consequences of this fact in the postal address of local residents. Upon the enactment of Law 11.079/04, establishing Public Private Partnership (PPP) will be proposed its use as an instrument of Regularization.

The case study is a result of their experience at the core of a research university in Rio, which possess intended to provide legal assistance to the locals. After a few years of entering the slum, this study aims to demonstrate the ability to apply legal concepts that can ensure the regularization of housing and improvement in the provision of public services guarantee sustainable growth in the regions of slums.

**KEYWORDS:** Public-Private Partnerships; Sustainability; Regularization.

## **INTRODUÇÃO**

A favela de Rio das Pedras está localizada entre os bairros de Jacarepaguá e Barra da Tijuca no Rio de Janeiro e segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), retirados do Censo dos Aglomerados Subnormais, estamos falando da 2ª maior favela do Rio de Janeiro e 3ª maior do Brasil, contando com uma população de aproximadamente 54.793 moradores. Torna-se relevante destacar que neste apanhado o IBGE desconsiderou áreas densamente povoadas como território favelar, alegando que tais áreas possuem um grau de urbanização superior aos seus parâmetros de identificação de favelas. Ocorre que tais espaços sofreram processo de favelização vertical ignorado pelo órgão governamental.

A verticalização das favelas atualmente está muito acelerada devido à falta de políticas públicas voltadas a viabilização de moradias para os mais pobres. Nesse contexto, aqueles que não possuem acesso à moradia formal usam a criatividade para suprir as suas necessidades.

A Parceria Público-Privada (P.P.P.) surgiu como uma alternativa para criar mecanismos de obtenção de subsídios para o Estado frente à crise enfrentada na década de 80. O Estado nesta ocasião vivia uma crise causada pela falta de aporte de capital para resolução de problemas e precisava atrair a iniciativa privada, essa sim, dotada de recursos para investimentos nas principais atividades de infraestrutura, serviços públicos, coleta de lixo, dentre outras.

Segundo o Projeto de Lei nº 2.546 do Poder Executivo, ao justificar a necessidade de implantação das P.P.P.s., foi declarado que muitos investimentos seriam implantados nas áreas de segurança pública, infraestrutura viária, energia elétrica, saneamento básico e habitação.

Decorridos nove anos de vigência da Lei, várias ações foram incrementadas, como no caso de Minas Gerais que recentemente licitou 134 escolas, o Rio de Janeiro,

que realizou a maior P.P.P. do Brasil, o Projeto Rio Porto Maravilha, existindo ainda diversificadas aplicações do instituto ocorrendo em diferentes pontos do país, como nos casos dos presídios, hospitais, lixo entre outros.

Neste sentido, surgem algumas indagações: A Parceria Público-Privada é um instrumento de desenvolvimento sustentável de regiões favelares? A regularização fundiária pode ser implementada por meio das Parcerias Público-Privadas?

Metodologicamente o trabalho reuniu alternâncias metodológicas descritivas, empíricas e doutrinárias.

## **O ESTUDO DE CASO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE UMA FAVELA CARIOCA.**

Atualmente, o crescimento das favelas não mais ocorre horizontalmente tendo em vista a busca pelo máximo aproveitamento que estão sendo dados ao solo. As construções inclusive não respeitam um limite mínimo de distanciamento da outra edificação.

O processo de verticalização das favelas atualmente está muito acelerado devido à falta de políticas públicas voltadas a viabilização de moradias para os mais pobres. Nesse contexto, as pessoas que não tem acesso à moradia formal usam a criatividade para suprir as suas necessidades.

Entre essas inovações, o famoso “puxadinho”, expressão utilizada para caracterizar estas construções irregulares típicas dessas comunidades, ganham outras formas e denominações que estão fora do regramento jurídico pátrio, como dito anteriormente (CORREA, 2012).

A favela reflete claramente a omissão do Estado nesta segunda metade do século XXI. A exclusão social é explícita, representando a violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, o cerceamento de serviços públicos essenciais, a falta de emprego, violência e afastamento de reais políticas de melhoria para as pessoas que habitam nestes locais. Não podemos deixar de contrapor que a informalidade acaba sendo desejada por grande parcela da população que dribla o pagamento do IPTU, da taxa de iluminação, da coleta de lixo, da licença para construção e todos os outros encargos impostos pelo Estado. O equilíbrio entre redução de impostos e inclusão de novos contribuintes na cadeia ainda não foi encontrado e por mais que interferências tenham sido feitas, com os planejamentos mais eficazes, a favela continua a crescer.

No final da década 80, surgiram as chamadas “pequenas repúblicas”, por meio da fragmentação dessas áreas, motivadas pelo vislumbre de um horizonte democrático. As favelas se tornaram áreas “intocadas pela institucionalidade republicana e pelas garantias cidadãs consagradas em lei”. Contudo, a realidade revelada era a existência de arranjos próprios que submetiam a população às vontades do chefe local e aos rígidos imperativos da sobrevivência (BURGOS, 2002).

Outro fator de destaque chamou a atenção, o fato dos setores mais pobres da sociedade não terem o conhecimento da riqueza de valor no uso da lei, vivendo em um verdadeiro exílio, diante de carências materiais e sem noção das suas obrigações perante a sociedade. (BURGOS, 2002).

Nesta vertente vamos analisar o caso de da favela de Rio das Pedras, seu histórico evolutivo e como esses diferentes arranjos foram estabelecidos.

### **A FAVELA DE RIO DAS PEDRAS. UMA ANÁLISE NA SUA EVOLUÇÃO.**

O cidadão carioca foi dividido em 02 grandes grupos: aqueles que conhecem o terror e aqueles que conhecem a liberdade. Os estudos em Rio das Pedras vão além do conhecimento urbano e político e apresentam a necessidade de desvendarmos os desdobramentos para inserção dos seus moradores habitantes no mundo das obrigações e dos direitos.

A favela de Rio das Pedras possui uma peculiaridade, historicamente é conhecida como berço das *milícias* (grupos armados que por meio de regras próprias realizam atividades de exploração de jogos, *gatonet*, vendas de gás e segurança). O paradoxo habita exatamente no fato de que esta variável significa uma valorização e procura de pessoas interessadas em morar em um ambiente livre do comércio de drogas e traficantes, mesmo que outras vertentes da cidadania fiquem em segundo plano.

O estudo de caso em Rio das Pedras deixa claro, que mesmo com a ausência dos traficantes, no local habitado residem influentes mecanismos de controle da sociedade, abarcando ainda a dicotomia entre garantir a segurança dos moradores e ao mesmo tempo isolá-los da *polis*.

Após nosso contato com a favela percebemos que morar neste local significa para a população uma ponte que interliga o Estado de miséria com os serviços públicos básicos como água, luz, telefone, transporte etc, ainda que oferecidos com péssima qualidade. Ocorre que nos espaços não ocupados pelo Estado surgem intermediários,

novos atores que estabelecem a conexão com o Poder Público como as entidades componentes do 3º setor (ONG'S, OSCIPS, O.S., Serviços Sociais Autônomos e Associações), ou mesmo o poder paralelo (tráfico de drogas e as milícias).

Não raro, como é o caso de Rio das Pedras, a associação já se colocou condição de subordinação da milícia, permanecendo no papel de interlocutor com o poder público. Na maioria das vezes, funcionando como base política eleitoral, as associações sofrem captura dos políticos e realizam ações assistencialistas de cunho eleitoral, em virtude da facilidade do acesso no atendimento de demandas pessoais. O resultado não poderia ser outro, nos períodos eleitorais a prática da venda dos votos permanece vigente.

Os moradores dessas regiões estabelecem laços que possibilitem buscar conjuntamente melhorias nas condições das moradias, serviços públicos, saneamento, urbanização e, sobretudo a segurança na região. O objetivo desta associação é criar mecanismos de proteção e fortalecimento nas diferentes regiões (SANTOS, 1998).

Conforme os dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), retirados do Censo dos Aglomerados Subnormais, estamos falando da 2ª maior favela do Rio de Janeiro e 3ª maior do Brasil. No entanto, quando realizamos uma pesquisa espontânea<sup>1</sup> objetivando levantamento territorial, os moradores dessas áreas desconsideradas pelo instituto governamental declararam que são moradores Rio das Pedras, o que pelas nossas conclusões elevariam o número de habitantes para aproximadamente 80.000.

Em 1999, no dia 23 de junho, o chefe do executivo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro sancionou a Lei Municipal nº 2.818 que declara algumas áreas faveladas como de especial interesse social, para fins de urbanização e regularização, além de estabelecer padrões especiais de urbanização para cada área enumerada na lei.<sup>2</sup>

Para as áreas descritas na referida lei o executivo municipal determinou a regularização fundiária e a execução de intervenções urbanísticas, respeitadas a política pública do município e o plano diretor decenal previstos na Lei Complementar nº 111,

---

<sup>1</sup> Por pesquisa espontânea entendemos ser o processo de aplicação de questionário com perguntas abertas que não induzam a resposta do entrevistado, diferentemente de questionários que tenham respostas pré-programadas.

<sup>2</sup> Dentre as áreas favelizadas instituídas como áreas de interesse social pela Lei nº 2.818 de 1999 estão o Parque Proletário de Vigário Geral, Parque Jardim Beira Mar, Te Contei, Parque Silva Vale, Vila São Jorge, Jacaré, Vila do Céu, Salgueiro, Canto do Sabiá, Nova Cidade, Anil, Cachoeirinha, Morro da Cachoeira Grande, Santa Terezinha, Morro da Cotia, Divinéia, Parque Boa Esperança, Rio das Pedras, Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, Areal 1, Areal 2, Formiga, Morro da Bacia, Morro do Encontro, Morro Proletário do Dique, Morro do Juramento, Vila Primavera e Morro do Urubu.

de 1º de fevereiro de 2011, sancionada pelo Prefeito do Rio de Janeiro<sup>3</sup>, e os padrões de urbanização, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Tais padrões, enumerados na Lei Complementar nº 111, fazem referência à melhoria da estrutura do local agraciado pela ação do Poder Executivo, ou seja, o progresso das áreas de especial interesse social, devendo ser respeitados os padrões legais. Essas diretrizes são imprescindíveis para a regularização fundiária dessas áreas e exigem um tratamento adequado, dado através do respeito à tipicidade e condições do processo de ocupação e urbanização do solo.

Como se pode perceber a Lei Municipal nº 2.818 priorizou como objeto dessa política as áreas favelizadas (ANEXO I). Dentre essas áreas, a favela de Rio das Pedras foi contemplada em parte, tendo cinco dos seus nove “bairros” apontados como áreas de especial interesse social<sup>4</sup>, Rio das Pedras (centro da favela), Vila Pinheiro, Vila Caranguejo, Areal 1, Areal 2.

Entretanto, o fato de ter sido declarada como área de especial interesse social não necessariamente obriga a Prefeitura a iniciar e finalizar o processo de urbanização e regularização fundiária destas áreas, pois mesmo passados 15 anos de vigência da lei, a maioria desses locais não foram formalizados.

Dentre esses locais, Rio das Pedras se apresenta como um exemplo clássico da dificuldade Estatal de utilizar os instrumentos legais para a urbanização e regularização fundiária, pois mesmo após uma grande intervenção do Programa Favela Bairro<sup>5</sup> em parte do seu território não houve nenhum domicílio comercial ou habitacional regularizado. Fato que se repete em quase todas as áreas declaradas zona especial de interesse social, que até hoje ainda são predominantemente constituídas de domicílios informais.

Com este exemplo percebemos que mesmo com o status de “zona especial” e a execução de obras de infraestrutura, a falta de vontade política para regularizar as áreas informais é um fator decisivo que obstaculiza a formalização das favelas.

---

<sup>3</sup> A Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011 revogou a Lei Complementar nº 16 de 4 de junho de 1992, que previa anteriormente a política pública municipal e o plano diretor.

<sup>4</sup> De acordo com a população local e com os estudos realizados na favela de Rio das Pedras, observa-se que a sua população não se reconhece como habitante de um complexo favelar (conjunto de favelas), como o Estado muitas vezes a define, pois mesmo com dimensões enormes não divide Rio das Pedras em favelas diferentes definindo como bairros o que o Estado chama de favelas diferentes, mas que na verdade compõem Rio das Pedras. Tal fato se deve ainda ao grande espaço territorial ocupado pela favela de Rio das Pedras e a diferença no padrão das construções, o tipo de solo, o lapso temporal entre a ocupação das diferentes áreas e a sua consequente delimitação.

<sup>5</sup> Dentre as áreas de Rio das Pedras, o Programa Favela-Bairro beneficiou os bairros do Centro de Rio das Pedras, Pinheiro, Rio Novo, Rio das Flores e parte do Areal 1.

Segundo o artigo 210 da Lei Complementar nº 111 de 2011 a urbanização dos aglomerados subnormais<sup>6</sup> inclui não somente as obras de infraestrutura, mas a instalação de equipamentos urbanos, o oferecimento de serviços públicos e de infraestrutura.

Essas exigências têm sido paulatinamente atendidas pela Prefeitura, que nos último dois anos têm investido com maior frequência em Rio das Pedras com obras importantes como a construção de uma Clínica da Família, dois Espaços de Desenvolvimento Infantil – EDI's e uma escola municipal, mas isso é muito pouco para atender as carências da população local.

Tais obras demonstram o crescimento do interesse político na comunidade em questão, fato impulsionado pelo crescimento quantitativo dos moradores e, o conseqüentemente aumento do número de eleitores. Estima-se que Rio das Pedras possua cerca de quarenta mil eleitores regularizados e esse número pode aumentar ainda mais, pois grande parte de sua população, de origem nordestina, não fez a transferência de domicílio eleitoral do Título de Eleitor e justifica o voto nas zonas eleitorais locais.

Desta forma, mesmo após uma área se tornar de especial interesse social o que define a prioridade da urbanização da mesma são os interesses políticos e não a viabilidade técnica, a participação dos moradores, a existência de áreas de risco, a proximidade com áreas de conservação e proteção e o risco sanitário, conforme o elencado no § 1º e incisos do artigo 210 da Lei Complementar 111 de 2011 deverão ser observados.

Desta forma, o que está escrito na lei não é obedecido na prática pela administração pública que não segue os critérios elencados na legislação. Ciente desse problema a equipe do Núcleo de Cidadania de Rio das Pedras iniciou uma pesquisa cujo objeto é a viabilização da urbanização e a regularização fundiária de assentamentos informais. Ato contínuo, estamos diante de um problema complexo e que necessita de instrumentos mais amplos e eficazes para solução e atendimento de todas as demandas da população. Neste sentido, a utilização da Parceria Público-Privada pode atender melhor as expectativas da população.

Objetivando trazer um aspecto evolutivo do nosso trabalho, convém descrever inicialmente como o ocorreu a implantação e desenvolvimento do Núcleo de Cidadania de Rio das Pedras.

---

<sup>6</sup> Termo sinônimo de favela, utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE em suas pesquisas e relatórios.

## **O NÚCLEO DE CIDADANIA DE RIO DAS PEDRAS**

Instalado desde 2008, o Núcleo de Cidadania de Rio das Pedras (NUNEP) funciona como um instrumento de regulação das relações contratuais e dos conflitos de vizinhança, estabelecidos em regras locais próprias. Os moradores não dispo de meios de acesso a justiça utilizam o núcleo como mecanismo de solução dos seus conflitos e que na maioria das vezes chancela suas decisões baseados em costumes locais.

Fruto da parceria entre duas instituições privadas a de ensino superior e a Associação de Moradores e Amigos de Rio das Pedras – AMARP, o Núcleo de Cidadania de Rio das Pedras iniciou os seus trabalhos com a prestação de atendimento jurídico e mediação de conflitos a população local.

O projeto, cujos integrantes são professores e alunos, iniciou os seus trabalhos de atendimento na favela utilizando as instalações da Associação de Moradores. Com o resultado das pesquisas desenvolvidas no Núcleo e o crescimento da sua notoriedade científica o trabalho se voltou também para a tentativa de melhorar os problemas locais, a partir da perspectiva que os moradores têm deles, ou seja, a definição do que é problema para a favela advém daqueles que residem nela e não daqueles que vem de fora impor soluções como acontece frequentemente com o Estado.

Com esse novo objetivo e a partir dos dados coletados de 2008 a 2011 iniciou-se um Projeto de Regularização Fundiária da Favela de Rio das Pedras em 2012, projeto complicado e composto por muitas etapas que não necessariamente precisam seguir uma ordem cronológica.

O núcleo utilizou uma sala emprestada pela associação de moradores local para iniciar o Projeto. O espaço era de aproximadamente dois metros quadrados e não possuía infraestrutura adequada para realizar uma pesquisa complexa como a que está sendo desenvolvida na nova sede.

A primeira etapa do projeto de regularização fundiária foi à radiografia territorial completa da favela de Rio das Pedras.

## **RADIOGRAFIA TERRITORIAL DE RIO DAS PEDRAS**

Como a maioria das favelas brasileiras, Rio das Pedras é constituída por vias essencialmente informais, precárias e sem estrutura adequada de saneamento básico e

urbanismo. Tais logradouros não constam em mapas oficiais e a consecução dos mapas junto aos órgãos públicos para continuar as pesquisas em andamento e desenvolver novas frentes de trabalho não foi possível.

Devido esse problema os integrantes do Núcleo de cidadania, se mobilizaram para fazer um levantamento de todo o território da favela para viabilizar, dentre outros projetos, a aplicação de um questionário em todos os estabelecimentos comerciais e moradias da favela.

O projeto consistia em percorrer e analisar minuciosamente as vias de todo o território da favela de Rio das Pedras através de uma radiografia territorial de todo o seu espaço. A pesquisa de campo, por meio da observação participante dos pesquisadores envolvidos, culminou na consecução de um inventário de todas as ruas e becos da referida favela.

Seu procedimento “in loco” percorreu todos os logradouros da comunidade com o escopo de identificá-los, além de confeccionar mapas digitais e físicos atualizados e de fácil atualização de todas as áreas da favela estudada, úteis ao fomento de novas pesquisas e projetos, da iniciativa pública ou privada.

Os pesquisadores sabiam através de trabalhos anteriores que o site do IBGE disponibiliza gratuitamente imagens de satélite do Google Maps e tiveram a ideia de copiar o mapa e utilizá-lo como base para um mapeamento completo do aglomerado. Esta imagem era colada em uma janela do Paint e unida com as outras imagens retiradas da mesma maneira. Um quebra-cabeça de toda a favela foi montado de maneira que a foto da favela completa ficasse em alta definição.

Essa montagem custou dias de trabalho para obter os resultados desejados, um mapa digital de alta definição de toda a favela. Este mapa foi impresso em uma gráfica e até os dias atuais serve de base para as pesquisas na favela.

Com o mapa em mãos, os pesquisadores foram para a pesquisa de campo e através da observação participante fizeram um inventário de todas as ruas e becos que pertencem à favela de Rio das Pedras. Os pesquisadores percorreram todos os logradouros da comunidade e indagaram aos moradores ou comerciantes dos locais visitados os seus nomes, assim, foram obtidos os nomes de tais espaços. Esse trabalho foi minucioso e para conferir a maior confiabilidade possível aos dados obtidos sempre contava com informações prestadas por no mínimo três moradores.

Entretanto, isso não evitou o aparecimento de dúvidas quanto aos nomes de algumas ruas e becos. Diante dessa situação o pesquisador retornava ao local em

horários diferenciados e fazia a pergunta a outras pessoas que por ali passavam, trabalhavam ou habitavam.

Simultaneamente era feito o traçado dos locais percorridos em uma cópia impressa e ampliada do mapa de Rio das Pedras obtido através do trabalho descrito acima. Para que o traçado fosse feito de maneira confiável foi necessário à familiarização dos pesquisadores com os locais percorridos, o que permitiu a observação dos mesmos sob perspectivas diferentes e a visualização de detalhes quase imperceptíveis do território estudado.

Os pesquisadores varriam as áreas mapeadas em diversos horários e fazendo percursos diferentes com o objetivo de não colocarem informações erradas no mapa definitivo.

Esta etapa do Projeto alcançou os resultados desejados com a análise minuciosa do território da favela e a confecção dos mapas digitais e físicos atualizados, que tem em vista a viabilização de pesquisas e projetos futuros. Esta favela segundo o levantamento realizado na presente pesquisa possui 310 (trezentas e dez) ruas e becos, quantitativo impressionante para uma favela.

Também no processo de levantamento dos nomes dos logradouros, uma reclamação recorrente entre os moradores chamou a atenção dos pesquisadores, o não recebimento de cartas, a falta de um endereço formal e de comprovantes de residência, o que motivou os pesquisadores a continuar essa frente de pesquisa com o intuito de estudar e tentar viabilizar soluções para este problema. Surgiu assim a etapa de Levantamento dos Setores Postais de Rio das Pedras.

## **O PROJETO DE LEVANTAMENTO DOS SETORES POSTAIS DE RIO DAS PEDRAS**

Com os dados coletados na pesquisa de campo e a verificação da ausência de um endereço residencial formal, foram pesquisadas as consequências deste problema entre os moradores. Os pesquisadores saíram a campo para entrevistar os moradores e acrescentaram uma pergunta sobre como os mesmos faziam para receber correspondências dando ênfase a informação sobre o número do CEP, muitas vezes esquecido pelos moradores pela falta de uso.

Além da impossibilidade de receber correspondência, a dificuldade em conseguir atendimento jurídico junto a Defensoria Pública por causa da ausência de um comprovante de residência e o constante declínio negativo de competência entre as

autoridades judiciárias para as ações de autoria destes cidadãos foram os principais problemas verificados neste questionário.

Salienta-se que a maioria dos moradores entrevistados declarou ter CEP (Código de Endereçamento Postal), o que gerou outra problemática em relação à carência de serviços no local. Se havia CEP, os moradores deveriam ter comprovantes de residência e receber cartas.

Diante desse problema o trabalho caminhou para realização de um levantamento de todos os endereços da favela, que consistiu no cruzamento dos endereços fornecidos pelo Cadastro Nacional de Endereços para fins estatísticos do IBGE, obtidos através do Censo de 2010, e os fornecidos pelos Correios no seu site, para confeccionar um atlas dos setores postais do local, com o intuito de auxiliar os moradores a ter acesso regular a serviços públicos, como a entrega de correspondências.

O Atlas dos Setores Postais de Rio das Pedras e uma relação de problemas advindos da ausência da formalização dos endereços seriam entregues ao Poder Público a fim de pressionar a criação de um CEP específico para a comunidade e, conseqüentemente, possibilitar a entrega de correspondências em sua totalidade, além de acabar com a dúvida em relação às competências da Defensoria Pública e do Judiciário em relação aos moradores da favela.

Essa intersecção consistiu em saber se o endereço fornecido pelos Correios, como correspondente a um número de CEP, é igual ao informado pelos moradores de Rio das Pedras no Cadastro Nacional de Endereços para fins estatísticos do IBGE.

A partir dos dados obtidos com esse cruzamento, os pesquisadores percorreram por amostragem todas as regiões de Rio das Pedras visando adquirir dados quantitativos sobre os moradores que recebiam ou não correspondência.

A pesquisa verificou que Rio das Pedras não tem CEPs específicos para o seu território e utiliza códigos de endereçamento postal emprestados por outras áreas para a suposta prestação do serviço postal, como o CEP nº 21635-310, que aparece no site dos Correios como sendo de Parque Anchieta (Zona Norte). Da mesma forma, muitos dos CEPs informados pelos moradores são inexistentes, pois não constam na base de dados dos correios. A conclusão encontrada nesta etapa foi que o problema da entrega de correspondências na comunidade se devia a ausência de um CEP específico para a favela de Rio das Pedras.

Os dados coletados pelo levantamento territorial e dos setores postais ainda estavam sendo trabalhados quando o Núcleo de Cidadania de Rio das Pedras firmou um

convênio com a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro (curiosamente seguindo os moldes das relações contratuais usualmente praticadas na favela de Rio das Pedras, ou seja, não formalizado na Procuradoria do Município) visando à legalização não apenas dos endereços, mas também dos prédios da favela, ou seja, um projeto de formalização de Rio das Pedras. Iniciava-se assim mais um desdobramento do Projeto Endereço Legal.

É importante ressaltar que nesse caso a informalidade partiu da própria administração pública, que após atuar quatro meses, duas vezes por semana, simplesmente abandonou a instalação cedida pelo Núcleo, deixando para trás todo o material desenvolvido e, novamente, deixando a população desassistida o que afirma nossas concepções de que a mola propulsora do desenvolvimento nestas localidades é a vontade política dos nossos administradores. As ações demonstradas são semelhantes as do Coronelismo que sempre caracterizou o cenário político do país (LEAL, 1949).

### **A PARCERIA COM A PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO: IMPLANTAÇÃO DE UM POSTO DE ORIENTAÇÃO URBANÍSTICA E SOCIAL (POUSO)**

O Convênio entre o Núcleo de Cidadania de Rio das Pedras com a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, firmada no ano de 2013 aumentou o desafio do Projeto inicial. Antes, o objetivo era apenas a legalização dos endereços e talvez das moradias de Rio das Pedras, agora há busca também na formalização de grande parte da favela com a transformação da mesma em um bairro formal.

O Núcleo de Cidadania, sediado na favela, acolheu uma equipe da Prefeitura nas suas instalações para a abertura de um Posto de Orientação Urbanística e Social – POUZO. A instalação deste posto objetiva uma aproximação da equipe da Prefeitura à realidade local e a facilitação do trabalho com os pesquisadores da Instituição de Ensino. Para o trabalho no Posto a Prefeitura cedeu um arquiteto e um engenheiro da Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU, dando início a um processo gradual de formalização da favela.

A partir da transferência dos dados coletados pelos pesquisadores do Núcleo de Cidadania os agentes da Prefeitura deram início ao processo de regularização dos endereços objetivando a futura concessão de habite-se aos prédios da favela o que, posteriormente viabilizaria a transformação de Rio das Pedras em um bairro formal.

Inicialmente os pesquisadores e agentes da Prefeitura percorreram “in loco” todas as ruas de Rio das Pedras com o intuito de fazer um levantamento de todas as edificações dentro dos padrões urbanísticos passíveis de concessão de habite-se previstos na Lei Municipal nº 2.818 de 1999 (que declara Rio das Pedras como área de especial interesse social para fins de urbanização e regularização e estabelece o padrão para a urbanização da respectiva área).

Nesse contexto, os mapas confeccionados pelo Núcleo foram sendo utilizados pelos profissionais da Prefeitura para fazer uma mancha do crescimento vertical da comunidade, estratificando setores que podem ser beneficiados inicialmente pela Prefeitura com a concessão de habite-se, ou seja, aqueles com as unidades habitacionais de até dois pavimentos e terraço.

Todavia, a favela em questão apresenta construções mais elevadas com até dez pavimentos, o que excluiria a maioria das suas construções. Fato que não foi esquecido pelos pesquisadores e pela Prefeitura cujo convênio inclui o esforço conjunto para a posterior modificação da lei municipal, que será adaptada as peculiaridades de Rio das Pedras incluindo as edificações mais altas.

O trabalho, ainda em desenvolvimento, dividiu Rio das Pedras em setores, a partir dos mapas obtidos com o projeto de pesquisa e selecionou a primeira área de interesse social a ser agraciada com a concessão de habite-se, a área central de Rio das Pedras.

Foram utilizados nesta etapa os mapas, juntamente com a legislação municipal nº 2.818 de 23 de junho de 1999 (ANEXO I), anteriormente regulamentada pelo artigo 141 da Lei Complementar n.º 16, de 4 de junho de 1992, da Câmara Municipal do Rio de Janeiro<sup>7</sup>, que dispõe sobre a política urbana do município, institui o plano diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Essa norma foi revogada pela Assembleia Carioca e passou a ser regulamentada pela Lei Complementar nº 111

---

<sup>7</sup> Dispõe o artigo 141 localizado na Subseção Única – Das Áreas de Especial Interesse Social - Lei Complementar n.º 16, de 4 de junho de 1992 da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Art. 141 Lei de iniciativa do Poder Executivo delimitará como Área de Especial Interesse Social os imóveis públicos ou privados necessários à implantação de programas habitacionais e os ocupados por favelas, por loteamentos irregulares e por conjuntos habitacionais de baixa renda, conforme previsto no art. 107.

§ 1º A declaração de especial interesse social é condição para a inclusão de determinada área nos programas previstos no art. 146.

§ 2º A lei estabelecerá padrões especiais de urbanização, parcelamento da terra e uso e ocupação do solo nas áreas declaradas de especial interesse social.

de 01 de fevereiro de 2011 (ANEXO III), na Seção IV – Das Áreas de Especial Interesse Social – AIES nos artigos 205 ao 209.

Segundo a legislação, consideram-se Áreas de Especial Interesse Social (AIES) aquelas especificamente destinadas a programas de urbanização e regularização fundiária. Tais áreas são regiões favelizadas da municipalidade onde se pode “adotar padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura”.

Nesses espaços, o Poder Executivo Municipal objetivava desenvolver projetos de regularização urbanística e fundiária respeitando as peculiaridades da região e seguindo padrões urbanísticos de parcelamento da terra, uso e ocupação do solo.

Tomando como parâmetro o Decreto nº 25.777 de 16 de setembro de 2005 (ANEXO II) que estabeleceu as normas de uso e ocupação da Comunidade do Dique, urbanizada pelo Programa Favela Bairro<sup>8</sup> em 1997, percebe-se que para se efetivar um projeto de regularização fundiária primeiramente se faz necessária uma planta detalhada do local, além da coleta minuciosa de informações com o preenchimento de um formulário para a concessão de habite-se contendo o local da obra, a identificação do responsável pelo imóvel, as características da obra e um quadro de áreas feito por um técnico. Além do preenchimento do formulário, o responsável pelo imóvel deve assinar um termo de responsabilidade civil por eventuais danos e indenizações de qualquer natureza em decorrência de atos relacionados com a execução de obras no imóvel, onde se verifica se o imóvel possui ou não luz e força, esgoto, água potável, gás canalizado e telefone.

Para a consecução das referidas informações, exemplificadas acima com o caso da Comunidade do Dique, os funcionários da Prefeitura, como foi acordado inicialmente, começaram a utilizar os mapas cedidos pelo Núcleo de Pesquisa para preencher os requisitos legais e iniciar o projeto de regularização fundiária de Rio das Pedras.

Esse processo, embasado no respeito às peculiaridades locais inicialmente consistiu na familiarização dos funcionários da Prefeitura com a favela através de

---

<sup>8</sup> O Programa Favela Bairro foi iniciado em 1994 pela Prefeitura do Rio de Janeiro representando uma mudança de paradigma na política da municipalidade no tratamento das favelas, pois, ao invés de removê-las começou a urbanizá-las. O programa tinha como objetivo integrar a favela à cidade e foi financiado em parte pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que ovacionou os resultados do trabalho ao afirmar que o mesmo foi “o mais importante programa de inclusão de comunidades carentes do mundo”. Além de obras voltadas para urbanização e estruturação das favelas, o programa objetivava também a regularização na prestação de serviços, como o postal, a construção de equipamentos públicos, como maternidades, e a promoção de políticas sociais.

incursões regulares, primeiramente com os pesquisadores do Núcleo (que conhecem bem a favela em questão) e, posteriormente sozinhos.

Após a familiarização, o engenheiro e o arquiteto da Prefeitura fizeram um mapa de densidade vertical dos prédios do centro da favela. Separando assim, os prédios que irão ser beneficiados com a concessão do habite-se dos que não receberão, ou receberão posteriormente após a modificação da lei.

Quanto à legalização dos endereços de Rio das Pedras, esta é uma parte do projeto que corre em paralelo, pois foi constatado que a maioria dos logradouros de Rio das Pedras possui nomes iguais aos já existentes em outras ruas do Município e a legislação carioca não permite nomes iguais para ruas diferentes.

Dessa forma, será necessária a modificação de quase a totalidade dos nomes das ruas do aglomerado o que segundo a visão dos pesquisadores deve ser feito da maneira menos invasiva possível com a necessária participação popular.

## **O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE RIO DAS PEDRAS: CONVÊNIO ENTRE A PREFEITURA E O NÚCLEO DE CIDADANIA DE RIO DAS PEDRAS**

Conforme a experiência do trabalho da Prefeitura e do Núcleo de Cidadania de Rio das Pedras, explicitado acima, a ação conjunta entre um ente privado e um público pode viabilizar melhorias para as populações excluídas.

Essa aproximação entre pesquisadores inseridos no contexto da favela há mais de cinco anos e a Prefeitura, que tradicionalmente é vista no aglomerado estudado como órgão repressor, responsável por desocupações, demolições e todo o tipo de ação que amedronta os que moram em favelas, se perfaz como uma maneira eficiente de juntar o olhar local e o público na identificação dos problemas da favela.

Essa identificação permite o desenvolvimento de projetos sob medida para o local onde as soluções não são impostas, mas conversadas e negociadas com aqueles que moram no local.

Sabe-se que para desenvolver qualquer projeto em uma localidade deve-se ter “uma maior compreensão do espaço geográfico e do conceito da região”, onde se entende região, sob o ponto de vista classificatório, como “áreas ou entidades locais que em alguns aspectos específicos são homogêneas”. (BROWN e HOLMES, 1975)

Como já foi mencionado antes, o processo de concessão de habite-se iniciado pela Prefeitura em convênio com o Núcleo de Cidadania de Rio das Pedras objetiva atender apenas o Centro da favela de Rio das Pedras, uma das áreas anteriormente beneficiadas pelo Programa Favela Bairro, promovido pela Prefeitura do Rio de Janeiro.

A escolha desta área se deve ao fato das melhores condições estruturais adquiridas com o programa, dotada de saneamento básico e pavimentação, propicia um processo mais fácil de concessão de habite-se, regularização de endereços e posterior Regularização Fundiária.

Entretanto, em um futuro próximo, o projeto de Regularização Fundiária poderá abranger outras áreas da favela, que estão passando por modificações estruturais essenciais ao processo de formalização. Dentre elas estão dois dos seus “bairros” mais pobres, o Areal 1 e a Areinha, áreas mais próximas à lagoa da Tijuca, que são cortadas pelo rio que dá nome a favela e constantemente sofrem com alagamentos, além de não serem dotadas de saneamento básico e terem a fundação das suas construções em terreno instável, o que frequentemente faz com que elas entrem em colapso e tenham que ser demolidas pela municipalidade.

As obras, ainda em andamento, foram iniciadas em 2013 pela Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro – CEHAB, órgão da Secretaria Estadual de Habitação do Governo do Estado do Rio de Janeiro e investirão na favela R\$ 64,7 milhões. Consistem na urbanização e infraestrutura da região, dotando os logradouros de condições mínimas indispensáveis ao seu uso pelos moradores, como nivelamento dos becos para o escoamento da água para o rio, pavimentação, construção de calçadas, dragagem do canal e canalização do esgoto para duas elevatórias ligadas à estação de tratamento.<sup>9</sup>

Essas obras representam uma melhora significativa das condições de Rio das Pedras, mas nas palavras de um morador “as melhorias vem de maneira pingada quando se aproxima a eleição”. De fato, como acontece nas áreas menos abastadas da cidade, as intervenções feitas em Rio das Pedras são muito lentas.

Entre essas intervenções citamos o convênio recentemente celebrado entre a Prefeitura e o Núcleo de Cidadania de Rio das Pedras para a concessão de habite-se e regularização dos endereços, que devido à morosidade burocrática do ente federativo e a falta de vontade política foi suspensa sem nenhuma motivação.

---

<sup>9</sup> Informações obtidas no site do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Para maiores informações acesse o link <http://www.rj.gov.br/web/seh/exibeconteudo?article-id=1380479>

Esse fato revela que as modalidades tradicionalmente utilizadas em busca do atendimento do interesse público não contemplam efetivamente sucesso. Muitas tentativas de convênios com organizações do terceiro setor prometem resgatar a dignidade e a cidadania dos indivíduos por ela assistidos.

Um exemplo de insucesso destes convênios foi, por exemplo, “O Conselho das Instituições de Ensino Superior da Zona Oeste – CIEZO”, sociedade sem fins econômicos, criado para buscar “continuamente a melhoria das condições de vida no exercício pleno de cidadania” e “objetivando desenvolver e implantar um plano de ação capaz de promover a disseminação do conhecimento, com foco na promoção do bem estar social, (...) em comunidades vulnerabilizadas”. A entidade foi acusada de receber repasses de verbas da Prefeitura e não empregá-las em benefício da população, segundo a auditoria feita pelo Tribunal de Contas da União<sup>10</sup> em 2008.

Por todo exposto percebemos que as soluções até o momento utilizadas na tentativa de resolução dos problemas não atenderam as demandas da população, restando à dúvida se verdadeiramente a intenção política era solucioná-la.

Neste sentido, percebe-se que sem vontade política nenhuma ação alcançara os objetivos reais que possam promover mudanças significativas no cotidiano e conseqüentemente na qualidade de vida dessas pessoas.

Recentemente um exemplo de sucesso na recuperação de áreas públicas está sendo o Projeto Rio Porto Maravilha. Essa região anteriormente ocupada por moradores de rua, viciados e zona de prostituição, vem sofrendo uma completa transformação através da maior Parceria Público-Privada já realizada no Brasil.

Motivado pelos resultados de sucesso relatados, a Parceria Público-Privada revela-se uma opção para urbanização e regularização fundiárias na Favela de Rio das Pedras seja a Parceria Público-Privada.

As Parcerias podem ser desenvolvidas por meio de duas modalidades a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Encontramos no artigo 2º, §1º da Lei nº. 11.079/04, a definição legal da concessão patrocinada, conforme assinalado anteriormente. Destacamos, nas palavras do legislador, que estamos tratando da mesma modalidade de concessão de serviços públicos ou de obras públicas prevista na Lei nº. 8.987/95. A diferença está na forma de remuneração do concessionário. A nova modalidade envolve adicionalmente à tarifa

---

<sup>10</sup> Informação adquirida em [www.vermelho.org.br/noticia.php?id\\_noticia=36012&id\\_secao=101](http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=36012&id_secao=101)

cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do Estado, aqui denominado parceiro público, ao particular, chamado de parceiro privado.

Essa modalidade já existira e fora utilizada no direito pátrio quando o Estado delegava ao particular a possibilidade de explorar os imóveis que não estavam relacionados com os serviços, apenas como instrumento de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Outro instrumento utilizado pelo poder público, foi dispor de capital público para subsidiar tarifas, evitando assim o aumento no valor pago pelos usuários. Exemplo típico é o caso do Metrô-Rio, que possui concessão apenas para operação do sistema, cabendo ao Estado realizar todos os investimentos necessários para sua realização.

No Artigo 2º, §2º, da Lei nº. 11.079/04, uma segunda forma de concessão especial, a chamada concessão administrativa. Trata-se de um contrato de prestação de serviços, que segundo a lei, seja a Administração Pública usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalações de bens.

Comparada com a definição anterior, percebemos inicialmente uma pequena, porém significativa diferença entre as concessões patrocinada e administrativa. Na segunda, foi utilizada, somente a expressão “serviços”, nos moldes do previsto na Lei 8.666/93, enquanto que no primeiro caso a lei fala em “serviços públicos”, sendo o mesmo conceito já estabelecido na Lei 8.987/95.

Concessões Administrativas são assim delegações destinadas à transferência de prestações de serviços que serão oferecidos à população ou utilizados diretamente pelo próprio Estado, sem a cobrança de tarifa dos usuários. Tal modalidade tem por objeto serviços que serão prestados para a comunidade sem a cobrança de tarifas dos administrados, tratam-se dos serviços *Uti Universi*, aqueles que são mantidos geralmente por impostos. Nesta modalidade os concessionários serão remunerados por contraprestação pecuniária do parceiro público para o parceiro privado.

Essas atividades são as mesmas elencados no artigo 6º da lei 8.666/93, chamadas de “serviços de utilidades à própria Administração”, aproximando-a do contrato administrativo de serviços previsto na lei de licitação. Contudo, existem elementos distintivos entre as modalidades de concessão administrativa de serviços ao Estado da concessão de serviços para utilização da modalidade, estabelece a Lei 11.079/04 no artigo 2º, §4º, que para sua utilização o valor mínimo deverá ser de vinte milhões. Em seguida o Estatuto das P.P.P. estabelece como prazo mínimo para celebração do contrato cinco anos e no máximo trinta e cinco anos. (SUNFELD, 2005).

Aplicando os referidos conceitos no caso de Rio das Pedras teríamos para as atividades não tarifadas, o município adotaria a modalidade concessão administrativa, buscando parceiros privados que ficariam responsáveis pelas atividades nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, e no caso específico de caso regularização fundiária.

Para as atividades tarifadas como transporte, coleta residência de lixo etc, a modalidade indicada seria a concessão patrocinada, nos moldes doo que foi proposto no primeiro capítulo da tese.

Neste modelo, temos no processo de regularização fundiária a participação direta de um instituto de pesquisa responsável pelo mapeamento, levantamento territorial e demais processos envolvidos nas etapas de regularização. O Estado, conseqüentemente, ao longo do tempo faria a transferência e o aporte de capital remuneratório para o parceiro privado.

Esta Parceria Público-Privada seria estabelecida através da criação de uma Sociedade de Propósito Específico, fator que significaria autonomia para a empresa ou consórcio vencedor desenvolver todo o processo de regularização fundiária sem depender exclusivamente da vontade política estatal no seu desenvolvimento.

Outra vantagem seria a determinação do prazo de regularização fundiária de uma área, pois a legislação prevê que os contratos de P.P.P. não poderão ter tempo inferior a cinco anos e nem superior a trinta e cinco anos, já contemplado neste período o prazo de prorrogação<sup>11</sup>.

Desta forma, o projeto (proposta) vencedor da licitação teria prazos determinados e estabelecidos contratualmente para a execução de cada etapa da regularização, ou seja, um cronograma com prazos pré-estabelecidos. Assim, a área informal licitada teria prazo certo para ser regularizada independentemente de mudanças políticas.

No caso de Rio das Pedras, devido ao tamanho da área a ser regularizada, a favela poderia ser dividida em lotes equivalentes a cada bairro, o que agilizaria ainda mais o processo. Diferentes procedimentos licitatórios poderiam ser criados de modo que concomitantemente várias Sociedades de Propósitos Específicos atuem concomitantemente, o que reduziria o tempo de todo o processo de regularização, além

---

<sup>11</sup> Art. 2º, § 4º, II, e Art. 5º, I, da Lei nº 11.079/2004.

de se voltar para o atendimento das peculiaridades de cada lote, como por exemplo, terrenos íngremes, pantanosos etc.

Por fim, a proposta/projeto de regularização mais vantajosa para o Estado teria valor certo desde o início, pois sendo a P.P.P. um contrato, todas as prerrogativas e garantias que cercam a modalidade devem ser observadas podendo-se estabelecer previamente os valores. (CALDAS, 2011). O Estado já teria o custo total do projeto sobre o erário público e evitaria gastos ulteriores.

A P.P.P., como instrumento de regularização fundiária, consubstancia um avanço nas políticas públicas de integração dos habitantes de áreas informais às áreas formais, sendo um eficaz viabilizador da cidadania urbana e podem funcionar assim como promotor de igualdades sociais e desenvolvimento sustentável de favelas e comunidades carentes no Brasil.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A crise econômica e financeira desencadeada pelo Estado na década de 1980 resultou na necessidade do Estado buscar formas alternativas de captação de recursos privados. Tais ações visavam atender as demandas sociais de forma descentralizada preservando a especialização e a melhoria na qualidade dos serviços públicos.

Através dos contratos administrativos, o Estado transfere para iniciativa privada os serviços públicos, influenciado pelas políticas liberais e constantes afirmações que a iniciativa privada é dotada de maior eficiência que as entidades públicas.

Motivado pelas necessidades de atrair novos investidores e pela insegurança gerada nas rescisões unilaterais de contratos administrativos por questões meramente políticas, o Estado implanta as P.P.P.s. seguindo o modelo utilizado na Europa para expansão da malha ferroviária. Vimos então, através da Lei 11.079/04, a criação das chamadas concessões especiais, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

No caso da Concessão Patrocinada, tradicionalmente temos a delegação dos serviços denominados *Uti singuli*, ou seja, serviços mantidos por taxas e tarifas. No caso das Concessões Administrativas estamos falando dos serviços usualmente mantidos por impostos, denominados *Uti Universi*

Relevante frisar que o Projeto de Lei nº 2.546 do Poder Executivo justificar que as P.P.P.s. permitiriam alcançar vários modais de serviços públicos dentre os quais

destacamos habitação, saneamento básico, coleta de lixo e transportes, alguns dos principais problemas que atingem as favelas.

Refletindo nas melhorias ocorridas em determinados serviços públicos, como nos exemplos de Minas Gerais na área de educação e no Rio de Janeiro na recuperação da região portuária, propomos a aplicação do instituto para resolução de um problema que aflige as grandes metrópoles, o fenômeno da favelização e as irregularidades fundiárias consequentes do processo de formação.

A regularização fundiária dos espaços informais é um grande desafio para o Estado, tendo em vista as desigualdades produzidas nos aglomerados subnormais ao longo da história. A população mais pobre é diariamente violada nos seus direitos básicos e a cada dia novas construções irregulares continuam sendo feitas nestas regiões.

Ocorre que essas moradias em locais precários, continuam em crescimento vertical através do mercado da venda de lajes, fato que demonstra estarmos longe de encontrar soluções ideais. O Estado, em busca de soluções, alterna sua forma de agir: despejando, removendo, ignorando ou adotando à medida que julgamos mais certa, regularizando. Essa medida certamente promove o exercício da garantia social do direito de moradia e a função social da propriedade.

O processo de regularização fundiária encontra na legislação as diretrizes para a sua implantação e a cronologia para execução não precisa ser obedecida, devendo a administração seguir o melhor interesse público. A legislação municipalizou o procedimento transferindo para o executivo municipal sua promoção. Tradicionalmente o município alega que não implantou a regularização urbanística e fundiária porque está na dependência de realização de obras de infraestrutura, o que não é determinado pela legislação.

Basta a vontade política para a regularização urbanística ocorrer independentemente dessas grandes intervenções. Na verdade, essas ações geram para a população mais carente um sentimento de pertencimento, o que consequentemente promove o aumento nas demandas por direitos sociais, políticos e civis.

A falta de endereços em Rio das Pedras revelou uma série de problemas para a população. Além das dificuldades para obtenção de créditos com instituições financeiras, o constante declínio de competência do poder judiciário atrasa a tramitação processual. Como sempre o jeitinho brasileiro promove a necessária expedição de

declarações de endereço pela associação de moradores, além dos tradicionais serviços cartoriais desenvolvidos.

A falta de CEP e comprovante de residência atualizado impede ainda o exercício da cidadania política, tendo em vista a necessidade de CEP para regularização junto ao cartório eleitoral.

Esse insulamento de miséria e violação constante de direitos sociais nos levou a refletir e propor uma medida que possa efetivamente promover soluções para os problemas da região. Neste sentido, cremos que a Parceria Público-Privada seja o instrumento adequado para implementação do programa de regularização fundiária, garantia do exercício pleno de cidadania e do crescimento sustentável dos moradores dessa região.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARAGÃO, Santos de. As Parcerias Público-Privadas – PPPs no Direito Positivo Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_ *As Parcerias Público-Privadas: PPPs no Direito Positivo Brasileiro*. In: *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XVII. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. 25ª edição. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BURGOS, Marcelo Baumann (org.). *A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*. 2º ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Loyola, 2002.

CALDAS, Roberto. *Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CÂMARA, Jacintho Arruda. A Experiência Brasileira nas Concessões de Serviço Público e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013.

CORRÊA, Cláudia Franco. *Controvérsias entre o 'Direito de Moradia' em favelas e o Direito de Propriedade Imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: 'O Direito de Laje' em questão*. Rio de Janeiro: Top Books, 2012.

CUNHA, Antonio Renato Cardoso da Cunha. *A Parceria Público-Privada Como Instrumento de Construção da Sustentabilidade das Cidades: A Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro*. Anais do CONPEDI Curitiba. XXII Encontro Nacional do CONPEDI, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Érica Márcia Leite Barros (Coord.). *Regularização Fundiária. Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas*. Espírito Santo: Instituto Jones dos Santos Neves, 2007.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1949.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Mutações do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Discurso e o Poder. Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica*. 2ª Reimpressão. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

Lei Municipal nº 2.818/99.

Lei Complementar nº 111/11

Lei 11.079/04