I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

DIOGO OLIVEIRA MUNIZ CALDAS

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Diogo Oliveira Muniz Caldas

Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-082-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

Apresentação

O Encontro Virtual do CONPEDI apresentou como temática central “Constituição, Cidades e Crise”. Essa temática estimulou a apresentação dos trabalhos, que primaram pela ótima qualidade acadêmica e calorosos debates ao final do evento, que versou, entre outros aspectos, sobre a ideia de democracia, direito à cidade, acesso a moradia, intervenções urbanísticas e, na intersecção de perspectivas que se destacam pelo desenvolvimento.

Em especial, a questão dos direitos sociais e fundamentais mereceu destaque no Grupo de Trabalho “DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II”, na medida em que são questões, sem qualquer dúvida, que tangem o princípio da dignidade da pessoa humana, plena cidadania e participação no espaço urbano.

Cabe, em especial destaque, que o GT “DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II” promoveu sua contribuição, com exposições orais e debates que se caracterizaram tanto pela atualidade quanto pela abordagem coletiva e interdisciplinar.

Eis uma breve síntese dos trabalhos apresentados:

O DIREITO URBANÍSTICO E O PAPEL DA ATIVIDADE EMPRESARIAL NO DESENVOLVIMENTO DA CIDADE, de autoria de Eduardo Felipe Veronese abordou acerca da função social da empresa, que atribui, além do aspecto econômico, atuar em defesa dos interesses da coletividade, para que a sua própria atividade empresarial seja sustentável. O autor procurou demonstrar que a atividade empresarial possui não apenas condição, mas também o dever de colaborar com a promoção dos direitos fundamentais no âmbito da cidade.

Fausto Amador Alves Neto, Samir Alves Daura e João Hagenbeck Parizzi apresentaram o artigo intitulado: REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO AMBIENTAL E A EDUCAÇÃO PARA O TRÂNSITO COMO FORMAS DE CONSTRUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS que analisou de que modo se interligam a educação ambiental e para o trânsito como forma de construção da cidade sustentável.

O artigo intitulado GOVERNANÇA TERRITORIAL E DIREITO À CIDADE NO RIO TUCUNDUBA, EM BELÉM/PA, de Carla Maria Peixoto Pereira e Mozart Victor Silveira, apresenta reflexões sobre a importância da participação da sociedade civil na governança de territórios, para que se promova o direito à cidade localmente.

NOVOS MODELOS DE NEGÓCIO, NOVO MODELO DE CIDADE: RELAÇÕES ENTRE FRAGMENTAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO URBANAS E NOVAS CATEGORIAS DE TRABALHO da autoria de Mateus Cavalcante de França buscou responder: como novos modelos de negócio relacionam-se a novas configurações urbanas? Para isso, realizou amostra de startups e escritórios de coworking na Região Metropolitana de Porto Alegre, observando como foi desenvolvida sua distribuição.

O PLANEJAMENTO URBANO E A POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, artigo cujos autores, Fausto Amador Alves Neto, Airton Batista Costa Neto Nepomuceno e Samir Alves Daura, trouxe investigação acerca da possibilidade de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, com desdobramentos sobre possível posição conflitante entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia.

O artigo intitulado O ESTADO DEMOCRÁTICO E O DIREITO À MORADIA: UMA REFLEXÃO À LUZ DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, de Tasmânia Da Silva Oliveira Mantiolhe expõe a falta de efetivação do acesso à moradia no Brasil. Tal inexecução, segundo a autora, pode ser constatada através da proliferação do aumento crescente de moradores de rua, construções irregulares, crescimento do número de favelas e ausência de políticas públicas que visem garantir moradia.

O RISCO NO CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: TERRITÓRIO E DIFERENTES REPRESENTAÇÕES DE ESPAÇO NOS BAIRROS RESTINGA E RUBEM BERTA NA CIDADE DE PORTO ALEGRE de autoria de Victória Hoff da Cunha e Ana Paula Motta demonstrou estudo acerca do contexto territorial de adolescentes entre 12 a 21 anos que sofreram homicídio nos anos de 2015 a 2018 na cidade de Porto Alegre, onde a pesquisa questiona se o cumprimento de medidas socioeducativas em meio regime aberto está associado ao risco de sofrer homicídio.

Jordana Aparecida Teza, Ana Flávia Costa Eccard e Cláudia Franco Corrêa apresentaram o artigo O TERMO TERRITORIAL COLETIVO COMO PROPOSTA DE INCLUSÃO SUSTENTÁVEL: O ESTUDO DO CASO DA COMUNIDADE DOS TRAPICHEIROS que analisa o Termo Territorial Coletivo como proposta de inclusão social sustentável e a

preocupação ambiental na sociedade contemporânea, através de possibilidades de inclusão dos grupos menos favorecidos. Analisa a questão fundiária brasileira, especificamente da cidade do Rio de Janeiro com inúmeras intervenções estatais e processos de gentrificação.

Na sequência Cleidiane Mara de Souza Braga e Carlos Eduardo Artiaga Paula em seu artigo INSTRUMENTOS LEGAIS DE ACESSO À MORADIA E À PROPRIEDADE EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE analisaram as medidas legais de acesso à moradia e à propriedade no âmbito dos municípios de pequeno porte; e concluíram que, dentre os instrumentos de regularização fundiária previstos na legislação pátria, destaca-se a usucapião e a também a Lei nº 13.465/2017 que legitimou a Regularização Fundiária Urbana.

No artigo A PROTEÇÃO JURÍDICA DO GRAFITE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO, Clarice Fernandes Santos investigou, a partir de jurisprudências envolvendo o grafite, de que a forma com que o judiciário brasileiro vem enfrentando esse fenômeno que envolve arte, cultura, cidades e direito.

Os autores Camila Rabelo de Matos Silva Arruda e Diogo Oliveira Muniz Caldas apresentam o trabalho versando sobre a urbanização e a densidade populacional com recorte nos grandes centros urbanos na perspectiva da função social da cidade e seu reflexo no campo da moradia.

No texto A URBANIZAÇÃO E A MÁ DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL: O PROBLEMA DOS GRANDES CENTROS URBANOS os casos referência abordados a partir da obra A Questão Urbana de Manuel Castells, Manuel abrangem estudos sobre o Plano Abercrombie e a Realidade Urbana Inglês; Barcelona na Espanha; a Reforma do Espaço Urbano Norte-Americano; a Renovação do Espaço Urbano de Paris com as obras de Georges-Eugène Haussman; o caso Canadense com a Crise Habitacional em Quebec e Montreal e o Movimento Habitacional e a Luta Política no Chile. O estudo analisa planos aplicados em vários países para atender os problemas habitacionais e garantir o mínimo existencial segundo específicos critérios, tais como as mudanças no espaço urbano ao longo do tempo e as intervenções do Estado no planejamento urbano dos grandes centros.

AS INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS E A EVOLUÇÃO DO SISTEMA HABITACIONAL NO RIO DE JANEIRO constitui o título do trabalho apresentado por Camila Rabelo de Matos Silva Arruda, Diogo Oliveira Muniz Caldas com o recorte espacial da cidade do Rio de Janeiro sediando os grandes eventos mundiais a partir de 2007. A análise percorre na linha do tempo políticas públicas no sistema urbanístico com ênfase nos processos de remoções acompanhados de condições propicias para gentrificação de novos espaços urbanos. Importante estudo é dedicado a formação das favelas no território brasileiro

com destaque para o Morro da Providência e o Projeto Rio no complexo Maré na cidade do Rio de Janeiro. A investigação alcança a política urbana estabelecida na Constituição de 1988 e o microssistema do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001.

Por sua vez Isabel Novembre Sangali e Ednilson Donisete Machado discorreram, no artigo intitulado A INOBSERVÂNCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CRISE DA MORADIA NO BRASIL, discorreram acerca das influências e danos gerados ao direito de moradia pelo descumprimento ao direito fundamental à boa administração pública. Onde constataram a relevância constitucional atribuída ao direito à moradia e a indiscutível influência do Poder Público sobre este direito.

Finalizando, Marcelo Coelho de Souza e Maria Claudia da Silva Antunes, por meio do artigo intitulado A INSERÇÃO DOS COMPLEXOS PRISIONAIS NO BRASIL NA PERSPECTIVA DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS demonstram que a desarmonia entre as políticas públicas e penitenciária, precisam se reinventar para que os complexos prisionais brasileiros, com a terceira maior massa carcerária, sejam inseridos nos espaços urbanos contribuindo de forma significativa com as cidades sustentáveis.

Por fim, os Coordenadores do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade II parabenizaram e agradeceram aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura útil à comunidade científica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa do Direito.

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ / PUC

Professor Dr. Valmir César Pozzetti – UEA

Professor Dr. Diogo Oliveira Muniz Caldas – UVA / UNICARIONA

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

AS INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS E A EVOLUÇÃO DO SISTEMA HABITACIONAL NO RIO DE JANEIRO

URBANISTIC INTERVENTIONS AND THE EVOLUTION OF THE HOUSING SYSTEM IN RIO DE JANEIRO

Camila Rabelo de Matos Silva Arruda
Diogo Oliveira Muniz Caldas

Resumo

A presente pesquisa trata do tema das intervenções do Estado na ordem urbana ao longo dos anos. A cidade do Rio de Janeiro foi por séculos a capital do país e um importante centro econômico e geográfico. A busca por melhores condições de vida marcou a urbanização da cidade, uma vez que, mesmo sem condições de moradia, as pessoas optavam em viver precariamente perto do centro urbano. Os grandes eventos que a cidade sediou foi um grande impulsionador de remoções e intervenções urbanísticas em todas a cidade do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Intervenções urbanas, Remoções, Grandes eventos

Abstract/Resumen/Résumé

This research deals with the theme of State interventions in the urban order over the years. The city of Rio de Janeiro was for centuries the capital of the country and an important economic and geographical center. The search for better living conditions marked the urbanization of the city, since, even without housing conditions, people chose to live precariously close to the urban center. The major events that the city hosted were a major driver of urban removals and interventions in all of Rio de Janeiro.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban interventions, Removals, Big events

INTRODUÇÃO

O Rio de Janeiro é um centro urbano de grande importância para o cenário brasileiro. Tendo sido a capital do país até a década de 60, acabou sendo um dos destinos mais procurados pelos migrantes em busca de vida nova.

A falta de moradias e de infraestrutura, fez com que os novos moradores buscassem uma habitação nas favelas.

A realidade imposta que demonstra além de profunda estratificação econômico-social, um esfacelamento do tecido social, haja vista que, um número significativo de brasileiros está desprovido de um direito essencial a manter o acesso digno a moradia.

Cabe ressaltar que esta questão da remoção não é uma situação inédita na história da cidade, pois, vários gestores realizaram verdadeiros processos de remoção que culminaram, na maior parte dos casos, em um cenário de gentrificação.

Assim, surge um intenso problema, tendo em vista que sendo a prática remocional um instrumento poderoso de "melhorias" para a cidade e de outro lado, a realidade prova que os moradores removidos, passam a gozar de situação mais desvantajosa que outrora.

A cidade do Rio de Janeiro, sede de grandes eventos mundiais a partir de 2007 com os jogos pan-americanos, imprimiu um forte ritmo da intervenção, em especial, municipal, para o atendimento dos encargos a que se comprometeram no ato das candidaturas, portanto se faz necessário, o discurso das autoridades públicas em adaptar a cidade para tais eventos, e a remoção.

A presente pesquisa pretende responder a seguinte pergunta: De que forma o poder público do Rio de Janeiro teve que intervir no sistema urbanísticos ao longo da história? O objetivo geral da pesquisa é analisar as formas de intervenção pública na urbanização do Rio de Janeiro. Para alcançar o objetivo geral foram traçados os seguintes objetivos específicos: Verificar a forma de urbanização pós abolição dos escravos; analisar os aspectos formadores das favelas; avaliar a política urbana nos tempos de chumbo; verificar a ocorrência de gentrificação na política urbana no período que antecede aos grandes eventos mundiais. A metodologia utilizada na pesquisa foi a revisão bibliográfica em livros e artigos científicos e de opinião.

Inicialmente será abordada a contextualização do sistema habitacional Brasil, em seguida os aspectos urbanos relevantes historicamente percorrendo até as aplicadas nos dias atuais.

1. CONTEXTUALIZANDO O PROBLEMA HABITACIONAL BRASILEIRO

Em uma análise inicial, será feito um estudo do cenário evolutivo encontrado no Brasil, tendo como marco temporal, partindo de meados do século XIX (em pleno calor das discussões abolicionistas), passando por alguns dos principais momentos de sua história, até culminar nos programas propostos, pela esfera municipal nos períodos que antecedem os grandes eventos.

O período inicial escolhido, meados do século XIX, mostra essencial importância, pois retrata dois importantes fatos para a mudança no cenário demográfico brasileiro e, em especial, o carioca: a libertação dos escravos (ocorrida gradualmente entre 1850 e 1888) e o término da Guerra do Paraguai (em 1870).

A menção ao primeiro acontecimento se justifica visto que, com a abolição da escravatura, um significativo quantitativo de pessoas agora procurava por moradia. Com relação ao segundo, ao término da Guerra do Paraguai, dentre as promessas feitas aos soldados constava a concessão de uma moradia no retorno do conflito, o que não foi cumprido pelo governo. Ambos os acontecimentos influenciaram consistentemente no cenário urbano da época e por derradeiro deixaram marcas históricas.

1.1. A Nova Estrutura Urbana Brasileira Após a Guerra do Paraguai e a Abolição dos Escravos

Findada a Guerra do Paraguai, algumas mudanças significativas foram observadas na distribuição demográfica brasileira. A disparidade e domínio da classe alta, branca e elitista sofre um baque, permitindo que os escravos passassem a buscar seus direitos conferidos pela esfera federal.

A transição, lenta e gradual, do sistema escravocrata vigente ao modelo de emprego e remuneração foi sendo percebida com a concessão da liberdade aos escravos que se alistavam no exército brasileiro sendo enviados para os conflitos no país vizinho.

Em momento posterior uma nova modificação na estratificação social foi inserida com a libertação dos escravos que pertenciam à corte e a nação. Mais adiante, tais mudanças aprofundaram-se com a promulgação da Lei do Ventre Livre (1871) e da Lei dos Sexagenários (1885), tendo seu ápice observado na assinatura da Lei Áurea (1888) que deveriam romper, de forma definitiva, os laços segregadores de uma sociedade que vivia em franca dualidade entre a elite branca e os escravos em posição de subordinação.

Infelizmente, mesmo com elementos tão claros para uma nova organização social, a classe empregadora nacional preferiu buscar alternativas para substituir o antigo contingente

de trabalhadores escravos, com base em argumentos como, por exemplo, que não deveriam pagá-los, pois, já fizeram esse trabalho de graça em sua vida e isso acabaria por criar hábitos negativos para a produção.

Várias hipóteses foram ventiladas para resolver a presente questão entre elas, a utilização de asiáticos na substituição do trabalho escravo. Neste sentindo, argumentos favoráveis foram levantados, entre eles: a natureza dócil dos orientais, a baixa remuneração solicitada pelo seu trabalho e sua natureza de alta dedicação ao trabalho. Entretanto, outros argumentos contrários, colidiram com os interesses daqueles que defendiam a absorção de tal mão de obra. Para estes, os asiáticos não deveriam ser escolhidos por terem costumes degenerados (adotantes de práticas poligâmicas e do infanticídio) e a reputação de praticantes de crimes. (PRADO, 2005)

Uma segunda hipótese levantada foi a adoção do trabalho indígena como opção para resolver a crise de mão de obra, o que foi prontamente refutada com fundamentações baseadas na frágil saúde dos índios (que adoeceriam facilmente ao ficarem expostos as patologias do homem comum), na dificuldade em domar seu espírito contra qualquer tipo de disciplina e em sua pouca complexidade física (se comparado aos escravos).

Uma terceira sugestão foi o fortalecimento à entrada de imigrantes europeus, política de embranquecimento de mão de obra adotada desde a época de D. João VI, utilizando tal força de trabalho para suprir a crise da mão de obra. Com relação a essa ideia, várias dúvidas foram levantadas: a baixa imunidade em relação às doenças tropicais, a difícil adaptação ao clima tropical (o que dificultaria, em muito, a imigração para as regiões do norte e nordeste), a baixa motivação para o trabalho e a diversidade religiosa se comparado com a religião oficial do império (catolicismo). Ademais, para a maioria dos produtores, só estariam dispostos a aceitar esse trabalho aqueles que estivessem em situação precária em seus países como os praticantes de crimes.

Os favoráveis a utilização de europeus na produção, desejavam a utilização de sua mão de obra e não na qualidade de pequenos produtores subsidiados pelo Império. Outros argumentos favoráveis levantados pelos defensores dessa sugestão variam de critérios de moralidade que esses imigrantes traziam em sua criação, passando pelo seu conhecimento técnico de trabalho na lavoura, até a necessidade de uma miscigenação para evoluir culturalmente a população brasileira. Em seu estudo, Maria Emília Prado relata o pensamento político à época:

> Por aqui, o ideário que propugnava a superioridade dos brancos, agora em sua vertente científica, servia como justificativa às dificuldades próprias de um mundo construído sobre bases escravistas, que assistia ao ruir de suas estruturas. O mundo do atraso e das trevas (o das relações escravistas), seria substituído por um outro, de luz e progresso. Os imigrantes europeus seriam os agentes privilegiados de toda essa transformação (não esquecendo das máquinas e capitais que aqui aportavam). Nesse contexto, assumia o significado o discurso racial em prol da superioridade do branco europeu e em defesa de sua introdução na grande lavoura. Ainda assim é preciso considerar a pressão que se fazia para que o Estado arcasse com os custos dessa vinda de imigrantes europeus. Mesmo que estes fossem considerados trabalhadores ideais, mensageiros de uma nova era, os fazendeiros não estavam dispostos a suportar o ônus de sua introdução na grande lavoura. Argumentavam que ao Estado competia fornecer os meios necessários à introdução daqueles que viriam regenerar, não apenas a economia, mas toda a sociedade.(Prado, 2005, pág 81)

Apesar das dificuldades iniciais no processo de adaptação os imigrantes europeus finalmente acabaram fazendo parte da sociedade brasileira, tanto como força de trabalho substitutiva do trabalho escravo, mas, também, como cultivadores e produtores de pequenas áreas de terra localizadas, principalmente, no sul e no sudeste do território nacional.

Infelizmente, nem todos foram contemplados com esse processo de adaptação para a formação de mão de obra qualificada. Os escravos recém-libertos, alguns nativos e imigrantes foram postos à margem dessa política e, sem o apoio para conseguir meios para sua mantença, encontraram nos cortiços e, posteriormente, nas favelas, a solução para os problemas de moradia.

2. A ORIGEM DAS FAVELAS

Um dos principais pontos a ser estudado no presente trabalho é a formação das favelas encontradas em boa parte do território brasileiro nos dias atuais. Tal pesquisa se justifica, pois, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 11 milhões de pessoas moram nesses locais, o que corresponde cerca de 6% da população brasileira (IBGE, 2010). Além do aspecto demográfico, outro fator relevante que ressalta a importância dessa pesquisa é a estratificação populacional, ocorrida historicamente nessas áreas, em muitos dos casos, por omissão do poder público.

Ocorre que, para analisar tal fenômeno habitacional, alguns fatores históricos devem ser investigados como bases determinantes de seu surgimento e desenvolvimento. A primeira questão a ser enfrentada é o momento do seu exato surgimento, assunto este que é extremamente controverso por existirem distintas versões.

Uma das teses mais conhecidas deriva diretamente da Guerra de Canudos (1896–1897) (Athayde, 2014). Um dos morros encontrados no decorrer do combate, denominado de Favella, era assim chamado, pois, tinha em seu solo uma considerável quantidade de uma espécie de planta que possuía o mesmo nome.

Terminada a Guerra, ao chegar ao Rio de Janeiro, os soldados, participantes do conflito, receberam autorização do exército para ocupar o Morro da Providência até que moradias definitivas fossem providenciadas para eles e suas famílias. Deste momento em diante, todas as habitações irregulares com as mesmas características, que se espalhavam pela cidade, eram denominadas como "favelas". Desse momento em diante, o termo *favela* foi utilizado para designar um aglomerado habitacional urbano e informal que é densamente povoado.(Franco, 2012)

Uma segunda versão indica que as favelas surgiram da conjunção de dois fatores: a repressão aos cortiços encontrados na cidade e o aumento da população ocasionado no período abolicionista pela libertação dos escravos e a chegada de imigrantes que seriam utilizados como força de trabalho.

Por sua vez, uma terceira versão apresenta aspectos diversos, já existiam ocupações irregulares em outras áreas da cidade como, por exemplo, na Quinta do Caju e na Mangueira habitada por imigrantes europeus, desde 1881. (Gonçalves, 2013)

O fato é que a origem dessas distorções habitacionais deve ser entendida como uma progressão em três momentos distintos. Inicialmente, deve ser analisada a contribuição dos quilombos como forma primária de moradia precária, e não chancelada pelo Estado (Metade do século XIX). Nesta época, várias construções, erguidas em lotes localizados no centro do Rio de Janeiro, passaram a fazer parte do cenário da cidade, sendo chamadas de cortiços. Tais formas de habitação tiveram crescimento acentuado a partir de 1869, possuindo semelhança estrutural de uma senzala diferenciando-se apenas pelo aspecto de cidadania, já que naquela, os moradores poderiam entrar e sair a qualquer momento.(Franco, 2012)

A expansão dos cortiços na área central da cidade era uma prática habitual por nobres proprietários que os alugavam para boa parte da população residente no Rio de Janeiro. A partir de 1890, pode-se constatar que estas formas de moradia eram uma resposta a omissão dos governantes do Distrito Federal frente a uma crise habitacional sem precedentes.

Na tentativa de desacelerar o processo de expansão dos cortiços, foi constituído o Decreto Municipal nº 391/1902 que proibia a construção de cortiços, estalagens, casas de cômodo ou quaisquer habitações insalubres ou clandestinas de moradia coletiva. Além disso, no mesmo instrumento jurídico, os moradores desses lugares eram descritos pejorativamente,

como sendo em sua maioria: negros, vagabundos, de classes sociais pobres, disseminadores de doenças e um grande problema para a manutenção da ordem pública. Tornando oficial o combate a esse tipo de habitação e tendo como aliados os grandes empresários do ramo da construção civil, a repressão às habitações subanormais se tornou pauta contínua na gestão pública por meio de políticas que seriam implantada s por diversos prefeitos ao longo dos anos como, por exemplo, nas gestões de Barata Ribeiro (1982-1983) e Pereira Passos (1902-1906).

Por seguir tais linhas ideológicas os gestores públicos decidiram afastar os cortiços dos grandes centros urbanos utilizando, para alcançar tal objetivo, instrumentos preventivos e repressivos. Como exemplo daquele, multas eram aplicadas para aqueles que descumpriam a norma e acabavam por construir novos cortiços. Já, como exemplo deste, de forma a desmantelar os existentes, decretava o fechamento dos que não atendiam as condições estabelecidas pela própria Administração Pública, só permitindo sua reabertura após o cumprimento do estabelecido nas notificações e a obtenção de nova licença na Prefeitura (cabe ressaltar que tais requisitos exigidos eram quase impossíveis de serem cumpridos pelos moradores).

Argumentos de saúde pública, de forma particular na gestão de Pereira Passos, também figuravam como justificativas para a reforma urbana desejada. A alegação da necessidade da ampliação de espaços para o combate de epidemias, entre elas, a febre amarela, serviu como amparo jurídico para a remoção compulsória de moradores. Adverte Cláudia Franco Corrêa que também eram utilizados argumentos interligados ao progresso do país frente ao comércio internacional e as exigências da produção capitalista:

> A reforma urbana executada no período Pereira Passos (1902-1906) se consubstanciou de maneira associativa à reforma sanitária, que consolidou uma nova visão espacial d a cidade, decorrente do chamado “bota-abaixo”, que consistia na derrubada de imóveis para viabilizar o alargamento e a abertura de inúmeras ruas do Centro, além da renovação de toda área portuária do Rio de Janeiro para adaptá-la às novas demandas de importação e exportação de mercadorias decorrentes da integração do país ao contexto capitalista internacional. (Franco, 2012, pág 70 e 71)

Ao tratar essa verdadeira caça aos cortiços como ordem prioritária e, ao mesmo tempo, beneficiando claramente as camadas economicamente mais favorecidas, uma verdadeira estratificação social se formou com a divisão dos bairros entre áreas de ricos e pobres. A população enquadrada nesse segundo grupo tinha apenas duas opções: ir para os subúrbios longe dos grandes centros e, consequentemente, dos postos de emprego (além dos serviços públicos de mais qualidade) ou permanecer o mais próximo possível dos grandes centros,

construindo suas moradias nos morros que circundavam a cidade, para que pudessem manter seus empregos e, também, pudessem gozar da estrutura de qualidade ali localizada.

Conclui-se que, ao combater frontalmente os cortiços dificultando a permanecia da população nesse tipo de moradia, a história mostra que a Administração Pública acabou por fomentar uma verdadeira transição para aparecimento de novas favelas, além da expansão das já existentes. É claro e evidente que o momento imediato do Estado em perseguir os cortiços acabou causando, como consequência, uma resposta mediata à omissão do mesmo, em como solucionar o problema das moradias nos centros urbanos, tendo como fato histórico a consolidação das favelas.

3. AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL NO PLANO FEDERAL A PARTIR DA DÉCADA DE 30

Neste período foi constatado um forte crescimento urbano que acabou resultando no desenvolvimento de grandes metrópoles estando, algumas delas, em destaque mundial (Rio de Janeiro e São Paulo). Alguns fatores pontuais contribuíram para o fenômeno do êxodo de pessoas da área rural para os centros urbanos, entre eles: a busca por uma melhor qualidade de vida, ofertas de postos de trabalho com melhores remunerações, a substituição do trabalho braçal pelas máquinas (na área rural), os períodos de seca em grande parte do território nordestino, etc...

Serão estudados agora alguns dos principais eventos que ocorreram a partir da década de 1930 até a virada do século, no que tange as políticas públicas praticadas no território nacional.

3.1 A Era Vargas e Governos Militares (1930 a 1985)

Em 3 de novembro de 1930, Getúlio Dornelles Vargas assumiu a Presidência da República por meio do golpe instituído pela revolução de 1930. Ele conseguiu por meio de boa relação com as mais diversas correntes políticas, convergir forças para a implantação de reformas necessárias após a tomada a o poder. Formou-se então a busca por um Estado forte, alinhado com as pautas da classe trabalhista brasileira concedendo, para isso, uma série de benefícios sociais.

O período da gestão de Getúlio Vargas também ficou marcado como a aceleração do processo do aumento das populações nos grandes centros urbanos, principalmente, em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Esse fenômeno amplamente estudado no Brasil é

conhecido como o êxodo rural, ou seja, a migração de uma grande quantidade de pessoas do campo para as cidades por dois motivos básicos: a mecanização do trabalho agrícola e a oferta de empregos, com maiores salários, provocada pela industrialização nas metrópoles. Além disso, promoveu no campo dos problemas habitacionais a construção de diversos parques proletários que, mais tarde, acabariam por se transformar, na prática, em favelas constituídas pelo Estado.

Uma importante realização, que contribuiu para a matéria jurídica relativa à moradia foi o aparecimento, pela primeira vez, da expressão função social da propriedade que estava descrita no item 17, do artigo 113 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934:

> Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
> 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (Brasil, 1988)

Esse desenvolvimento da norma constitucional agradou as classes trabalhadoras, que tinham como anseio o acesso à moradia digna e de qualidade, por trazer instrumentos que ampliavam o caráter da desapropriação para alcançar objetivos de interesse público. Infelizmente, por mais que tal norma tenha dado o primeiro passo em uma nova percepção do direito de propriedade, não surtiu os efeitos necessários pelas lacunas originadas pela falta de uma discussão mais apurada de outros instrumentos complementares para obter-se uma efetiva reforma agrária.

No caso do Rio de Janeiro, Getúlio Vargas instituiu parceria bastante interessante com o Prefeito Pedro Ernesto Baptista que esteve à frente da gestão municipal durante quatro anos, em dois períodos distintos, 1931 e 1936. Sua gestão da cidade foi totalmente diferente das realizadas por seus antecessores visto que priorizou a oferta de serviços públicos e o bem-estar da população ao invés de realizar gigantescas obras, que apenas sangravam os cofres públicos. Com o apoio de Vargas redistribuiu os investimentos, levando-os aos bairros mais pobres e favelas, o que era convertido, nas eleições, em apoio indireto ao Presidente da República. (Franco, 2012)

Com popularidade cada vez mais alta, Pedro Ernesto se transformou em um possível adversário de Vargas nas eleições presidenciais que estavam por vir. Temendo uma derrota

para aquele que, em todo Brasil, era conhecido como o “médico bondoso”, Getúlio (que na época carregava a alcunha de “pai dos pobres”) destituiu e prendeu o prefeito, em 4 de abril de 1936, sob a alegação de que era apoiador do regime comunista. Esse fato foi um dos principais indícios da era ditatorial que seria instituída pela Constituição de 1937, conhecida como Estado Novo. (Franco, 2012, pág 104)

O novo regime instituído por Getúlio Vargas estabeleceu uma série de repressões no ordenamento constitucional, aumentando as atribuições do Poder Executivo em detrimento dos demais poderes e das garantias individuais.

Na vertente dos ditames constitucionais recém-criados, a moradia devia ser vista como o local de descanso onde os trabalhadores, que impulsionavam o processo de industrialização e desenvolvimento do país, iam descansar da labuta diária; Em segundo plano os aspectos sanitários foram incentivados por meio das construções de moradias sociais e de acesso para aquisição de propriedade. Por esse ângulo, a questão da moradia e as relações trabalhistas seriam tratadas, simultaneamente, onde o trabalhador e o titular do direito de propriedade deviam ser, necessariamente, a mesma pessoa. (Franco, 2012, pág 125).

Entre as políticas elaboradas, relata com detalhes Rafael Soares Gonçalves:

> O Estado permitiu inicialmente financiamento de habitações sociais pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Criados entre 1933 e 1945, esses institutos agrupavam trabalhadores por categorias profissionais: marítimos, operários, estivadores, vendedores, funcionários, etc. A partir de 1937, as taxas de juros foram reduzidas de 8 a 6% ao ano, e os institutos poderiam utilizar até 50% de seus recursos para financiar moradias. O prazo desses financiamentos poderia ser de até 25 anos, e as prestações podiam chegar até 50% do salário assegurado. Os investimentos desses institutos desempenharam um papel considerável na expansão acelerada do mercado imobiliário daquela é poca. Ao mesmo tempo que os IAPs se apropriavam de vários elementos da arquitetura modernista, tais como a construção sobre pilotis, a importância dos espaços verdes e a grande densidade por edificação, eles estimularam notadamente a construção de grandes conjuntos em detrimento da moradia individual, com vistas a reduzir substancialmente o custo de construção das moradias. Os poderes públicos contemplavam a construção de cidades-modelo, onde o Estado poderia concretizar o ideal de proteção e de controle social dos trabalhadores. Esses institutos favoreciam sobretudo os trabalhadores da indústria e dos trans portes, em detrimento dos trabalhadores informais, condenados a morar em casas de cômodos ou em barracos nos morros da cidade.(Franco, pág 126)

As medidas populistas não pararam por ai visto que, a partir da década de 40, foram decretados: a construção de parques proletários, o congelamento do valor dos aluguéis para facilitar o acesso a habitação (limitando o direito dos proprietários de múltiplos imóveis), a análise rigorosa da função social da propriedade pelo estabelecido no Decreto Lei nº 6.739/1944

(BRASIL, 1944)[1] e o poder do reajuste dos aluguéis ficando nas mãos do Estado. Essas decisões, no entanto, acabaram por acarretar um sério prejuízo ao setor imobiliário, explica-se: verificando que o investimento em imóveis não era mais atrativo, em virtude da baixa rentabilidade causada pelo congelamento, os investidores procuraram outros setores para aplicar seus recursos, diminuindo sensivelmente a oferta de moradia. Como consequência disso a favela se tornou uma opção para as pessoas que não conseguiam alugar um imóvel, de maneira formal.

Em 1946, após o fim da primeira era Vargas (1930-1945), o novo Presidente da República, Eurico Gaspar Dutra criou, em 1° de maio daquele mesmo ano, a Fundação da Casa Popular, por meio do Decreto-Lei 9.218/1946. O principal objetivo desta era facilitar os meios para aquisição ou construção de habitações. Além disso, foi instaurada, em setembro, uma comissão para estudar a problemática das favelas no espaço urbano. O resultado de ambas as medidas não trouxe inovações, sendo consideradas infrutíferas: a primeira, pela baixa quantidade de moradias construídas e a segunda, pois apenas estabeleceu o enrijecimento das regras do Código de Obras de 1937, como exemplo, o retorno dos favelados aos seus estados de origem e a transferência dos favelados mais velhos para asilos . (Gonçalves, 2013, pág 144)

Em um dos acontecimentos mais importantes foi criada, com a união da Igreja Católica e Administração Pública, por meio do Decreto Presidencial nº 22.498/1947, a Fundação Leão XIII que tinha como principal objetivo promover assistência médica, educacional e de moradia aos moradores dos morros do Rio de Janeiro. Até 1954, sua tentativa de recuperar social e moralmente a população das favelas diversas ações, melhorando consideravelmente os serviços públicos de fornecimento de água, energia elétrica e o sistema de saúde. A partir de 1962, por achar que a Igreja promovia, com essas ações, a consolidação das favelas da cidade os gestores locais avocaram o controle da Fundação, passando a atuar em função das remoções promovidas pelo Estado da Guanabara, principalmente, entre 1960 e 1970.

Em 29 de outubro de 1955, outra importante união entre Estado e Igreja culminou com a fundação da Cruzada São Sebastião. Diferentemente da Fundação Leão XIII aquela era uma entidade privada criada por Dom Helder Câmara com objetivo de resolver, de forma humanitária, as problemáticas acerca das favelas localizadas na cidade do Rio de Janeiro. Por meio de recursos obtidos pela parceria com o Presidente João Augusto Fernandes Campos Café Filho, buscava a urbanização das favelas se pautando em valores cristãos (Franco, 2012).

[1] O Decreto Lei 6.739, de 26 de julho de 1944, determinou em seu artigo 9° e parágrafos, que os imóveis, destinados à locação, não podiam ser mantidos desalugados por mais de 60 dias, se houvesse proposta de pretendente que oferecesse, como garantia, 3 meses de aluguel.

As ações promovidas tiveram bastante êxito tendo, entre as mais famosas, a construção de um conjunto de prédios no bairro do Leblon para oferecer moradias para alguns moradores da Favela do Pinto. A Cruzada São Sebastião perdeu força com a eleição de Carlos Lacerda como Governador do Estado da Guanabara, em 1960. Por contrariar as diretrizes estabelecidas pela política urbana desse governo, Dom Helder Câmara acabou sendo trans ferido para o Estado de Recife, se distanciando como principal líder dessa instituição.

Vários Presidentes da República também se preocuparam com a questão urbana no Brasil e, em especial, aquelas relacionadas ao acesso à moradia. Jânio da Silva Quadros criou por meio do Decreto Federal número 50.488, de 25 de abril de 1961, o Conselho Nacional de Planificação da Habitação Popular. Já, na gestão de João Belchior Marques Goulart foi constituído, por meio do Decreto Federal 1.281, de 25 de junho de 1962, o Conselho Nacional de Habitação. No mesmo ano, outro órgão que fora criado para elaborar de medidas para cuidar dos problemas urbanos no país era o Conselho de Política Urbana.

Com o início do período dos governos militares, em 1964, algumas medidas no campo do problema do acesso à moradia foram tomadas. A primeira, que merece destaque foi a criação, por meio da Lei número 4.38 0 de 21 de agosto de 1964, do Banco Nacional de Habitação e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFHU). Esses órgãos, vinculados inicialmente ao Ministério da Fazenda (Sendo posteriormente transferidos para o Ministério do Interior por meio do Decreto Lei número 60.900, de 26 de junho de 1967), eram responsáveis por atuar na política nacional de habitação e planejamento territorial, estimulando a construção de habitações e posteriormente aquisições por parte da população das classes menos favorecidas.

Em uma análise inicial do artigo 4°, inciso I, da Lei nº 4.380/64, é bem claro um dos objetivos vinculados aos instrumentos em questão, conferindo prioridade no recebimento de recursos para: “a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação”(BRASIL, 1964).

Tal dispositivo legal combinava com a linha ideológica (“higienizadora”) adotada pela primeira Presidente do Banco, Sandra Cavalcanti, secretária de habitação do Governador do Estado da Guanabara, entre 1960 e 1964.

Outra ação realizada pelo Banco Nacional de Habitação foi o incentivo, por meio do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). A ideia que amparava tal política era incentivar a aquisição, por parte da população, de terrenos que possuíam uma infraestrutura mínima já instalada assim, permitindo que os pretensos moradores destinassem suas economias apenas na construção das suas moradias.

Se a primeira década de existência do Banco Nacional de Habitação foi marcada por uma política de remoção, disfarçada sobre uma capa de política pública habitacional, o mesmo não se pode dizer de suas ações a partir da metade da década de 1970. Tal mudança de postura é explicada, ao identificar os objetivos do Programa de Erradicação da Sub Habitação (Promorar). Nesse sentido, Rafael Soares Gonçalves em sua obra Favelas do Rio de Janeiro – História e Direito, observa:

> Conhecido sob o nome de Projeto Rio, o Promorar tinha inicialmente como meta a urbanização de um conjunto de seis favelas (Timbau, Baixa do Sapateiro, Maré, Nova Holanda, Major Rubens Vaz, Parque União), instaladas nas margens d a Baía de Guanabara, bem em frente ao Aeroporto Internacional. Esse projeto visava beneficiar uma população estimada inicialmente em cerca de 250 mil pessoas, concentrada em uma zona pantanosa insalubre. O Projeto muito comentado pela mídia foi entronizado pelo Ministério do Interior e visava notadamente reconquistar o apoio das camadas populares ao regime militar [...] (Gonçalves, 2013)

Alguns dos objetivos desse programa eram: a drenagem do solo pantanoso da região para a aplicação de infraestrutura básica, despoluição da Baía de Guanabara com a consequente recuperação do bioma ali encontrado, aumento da qualidade de vida por meio do ordenamento dos espaços urbanos, mantendo a população em sua localização de origem.

Em 1977 foi criado o programa de Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Popular (FICAM), auxiliando a construção de novas moradias de acordo com as normas técnicas indicadas pela Administração Pública e também com instrumentos facilitadores para a aquisição de materiais de construção, que serviriam para a adequação das habitações já existentes, mas que, naquele momento, possuíam condições insalubres.

O Banco Nacional de Habitação teve seu término oficializado pelo Decreto-Lei número 2.291 de 21 de novembro de 1986, por meio do procedimento de sua incorporação pela Caixa Econômica Federal (CEF). A partir desse momento, não só a gestão de financiamento das habitações foi transferida, mas, também, outras atividades importantes como, por exemplo, o gerenciamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

4. A POLÍTICA URBANA DA NOVA REPÚBLICA AOS DIAS ATUAIS

Com a publicação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 muitas mudanças acabaram por ser promovidas no campo das políticas públicas e, em especial, na esfera habitacional. Inicialmente, o artigo 182 estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor (que será estudado adiante), instrumento essencial para a elaboração de metas contínuas, para

as cidades que tiverem mais de vinte mil habitantes, devendo ser atualizado e renovado em períodos de dez anos. Outro dispositivo que merece destaque é o artigo 5°, incisos XXII e XXIII, ao estabelecer uma segurança jurídica fundamental à propriedade privada e ao determinar que essas devam estar consoantes a uma função social, seja de moradia ou de produção.

Em 2001, nova contribuição importante realizada pela esfera federal se concretizou com a publicação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, que trouxe ao campo jurídico uma série de instrumentos que podem ser utilizados para se buscar uma efetiva função social para o espaço urbano. Tal norma se mostrou de tamanha importância que, atualmente, o Brasil conta com cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* com linhas de pesquisa voltadas ao estudo das Cidades e suas problemáticas. Posteriormente, com o Código Civil de 2002, alguns instrumentos de suma importância receberam novos contornos como, por exemplo, o direito de superfície.

Ainda cabe salientar a criação do Programa Papel Passado que estabelece a cooperação, entre a União e os gestores municipais, para que, por meio das propostas a serem apresentadas pelos Municípios, possam ser executados projetos de regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas, melhorando a qualidade de vida de seus moradores e buscando a integração dessas regiões com as outras áreas da cidade. Infelizmente, esse programa que existe desde 2008, não conquistou grande êxito visto que das duas mil seis centos e noventa e duas propostas, apresentadas durante os últimos sete anos, apenas cento e doze foram efetivamente conveniadas, ou seja, apenas 4,16% do total. (BRASIL, 2013)

A política nacional urbana ganhou mais destaque ao ser criado, no governo Federal, o Ministério das Cidades que estabelece a elaboração e, consequentemente, a aplicação de medidas, na execução de uma política nacional unificada urbana. Além disso, em sua gestão, foi publicada a Lei nº11.977, de 07 de julho de 2009, que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida, que tem a finalidade de incentivar a construção e a aquisição de moradias, novas ou requalificadas, em área urbana ou rural, para famílias que possuam renda familiar total de até quatro mil, seiscentos e cinquenta reais.

Por melhor que sejam as intenções estabelecidas na Lei que disciplina e estabelece as regras de funcionamento do programa, muitas são as críticas realizadas em sua execução. Em reportagem ao Jornal Zero Hora, em 22 de março de 2015, são descritos, de forma detalhada, os principais problemas enfrentados, entre eles a venda dos apartamentos enquanto não estão quitados (situação proibida pela Lei) e invasões dos imóveis por criminosos. No total são mais de mil irregularidades a serem analisadas pelo Ministério Público Federal e esse número não

para de aumentar (Zero hora, 2015).Outro revés que o programa enfrenta é o contingenciamento financeiro proposto pelo Ministério da Fazenda, em 14 de setembro de 2015, que reduzirá o orçamento em quatro bilhões e oitocentos milhões de reais. (Época, 2015)

Em relação às alterações realizadas no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro de 1995, podemos destacar a realização do Programa Favela-Bairro (Decreto Municipal Número 14.332, de 07 de novembro de 1995) , que tinha como objetivo realizar o desenvolvimento das regiões selecionadas priorizando o aspecto social. Com o intuito de urbanizar as favelas e transformá-las em novos bairros, buscava a adesão coletiva dos moradores ao longo da execução do projeto para se formar uma verdadeira identidade nas regiões afetadas.

Além das indicações citadas anteriormente, o programa buscava uma nova leitura da favela, sendo essas, ao final das obras, classificadas como novos bairros em uma nova cidade. Buscava um movimento de integração das favelas, se afastando nas antigas políticas de remoções, tão famosas na história da cidade do Rio de Janeiro.

Com o início em 1996, essa iniciativa procurou melhorar a qualidade de vida nas favelas ao proporcionar a oferta de serviços básicos, como: a implantação de infraestrutura básica (fornecimento de água, construção da rede de esgoto, desenvolvimento de um sistema efetivo de drenagem), a construção de importantes
pontos de convivência e integração (praças públicas , parques, áreas para a prática de esportes), a oferta de políticas sociais importantes (creches, centros de serviços sociais, atividades de renda e de geração de emprego), além da concessão do direito real de propriedade para diversos moradores (incluindo-os no tecido social). (IADB, 2014)

Como principais resultados acerca das políticas aplicadas foram observados: o aumento o número das propriedades formais se comparadas com favelas não contempladas pelo programa, a valorização das casas em valor médio de R$ 8 mil reais (aumento de 44% se comparado com o das demais favelas) e um acréscimo de 15% na renda familiar agregada. (Favela Bairro, 2014)

Entretanto, apesar de promover significativas melhorias nas áreas atendidas pelo programa, grande parte dos objetivos não foi alcançada como, por exemplo, a falta de políticas sociais e culturais, além da pouca efetividade na implantação de infraestrutura e saneamento básico. Aliás, aquela foi a principal crítica ao programa. Ao realizar exclusivamente a urbanização dos espaços urbanos em favelas e não ocupar efetivamente com políticas que sacramentariam a presença da Administração Pública nessas regiões, o gestor municipal permitiu que o controle dessas áreas fosse tomado por criminosos.

No governo Eduardo Paes, no período dos dois mandatos do Prefeito, o Rio de Janeiro sediou diversos eventos, tais como: pan-americano, Jornada Mundial da Juventude, Copa do Mundo e Olimpíadas. Para sediar esses eventos mundiais, houve um compromisso de obras de infraestrutura e construção de estádios que possibilitassem atender as exigências dos padrões internacionais.

A visão estabelecida para atender as exigências baseou-se numa roupagem dos planos descentralizadores da cidade do Rio de Janeiro onde, pautado na retirada de moradores das áreas centrais da cidade, abriu caminho para a construção de grandes empreendimentos como, por exemplo, as obras de revitalização do Centro da Cidade executadas, por meio de parceria público-privada, para alterações do projeto Porto Maravilha. Em que pese as significativas melhorias no cenário da cidade, deve-se indagar se tais melhorias se justificam diante de flagrantes violações de direitos das populações vulneráveis, como ocorre no caso das favelas removidas

Neste aspecto, salienta-se, uma forte onda de desconstrução de direitos fundamentais como a realocação compulsória das pessoas retiradas dessas áreas, é frontalmente atacada analisando que os valores indenizatórios ofertados não contemplam a aquisição de nova moradia em áreas próximas da cidade, deixando essa população em caráter marginal, em benefício do mercado imobiliário.

Os grandes eventos, que são apontados como elementos da autoestima carioca, passaram a ser vistos como solucionadores dos problemas na cidade. Entretanto, cabe ressaltar, que as intervenções urbanísticas, instituídas, foram apoiadas em consistente política populista, lesionando direitos fundamentais de camadas mais vulneráveis da população.

O que se procura demonstrar, na presente fase, é que deve ser combatida essa agressão aos direitos fundamentais das camadas mais vulneráveis da população, verificando que, ao aplicar essa política, o atual Prefeito comete uma séria violação ao direito à moradia e ao princípio da dignidade da pessoa humana. É descabido conceber que os instrumentos urbanísticos transformadores das cidades são reféns dos interesses de poucos, subvertendo o apregoado no princípio da supremacia do interesse público. A Administração Pública Municipal deve trabalhar, em conjunto com a iniciativa privada, para atingir os interesses dos administrados e não os seus próprios interesses.

Essa política implantada pelo governo de Eduardo Paes, baseado em um padrão neoliberal do pensar e gerir a cidade, infelizmente, acaba por causar sérias lesões em distintas regiões visto que, cada lugar possui peculiaridades, mas o instrumento usado sempre é o

mesmo: remover sem pensar e respeitar os anseios dos cidadãos atingidos ferindo, deste modo, a participação popular nas políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história do Rio de Janeiro, o poder público interveio diversas vezes para manter a ordem urbana e sanitária. Muitas das medidas adotadas pelos governantes, alegando supremacia do interesse público, eram pautadas em interesses especulativos de grandes investidores imobiliários.

A política de urbanização da cidade baseou-se na gentrificação e na segregação dos hipossuficientes, as remoções muitas vezes se deram por força do Estado, com a finalidade de alargamento de ruas ou realização de obras de embelezamento.

A intervenção pública, que deveria ser pautada na supremacia do interesse público, foi construída unilateralmente, de um lado o governo querendo reurbanizar o centro, de outro os removidos tendo que se instalar precariamente nas favelas.

As desocupações forçadas, bem como a ausência do cumprimento das promessas feitas aos soldados, recém libertos da escravidão, que foram enviados a Canudos com o objetivo de terminar a revolução que já durava décadas, propiciaram o surgimento da primeira favela, depois vieram outras, e o poder público fechava os olhos por não ter solução para a melhoria do sistema habitacional na cidade.

Os vários projetos de manejo e inclusão dos moradores das favelas foram criados, no entanto, a cidade continuava a crescer e com elas as comunidades que recebiam os migrantes e os que não tinham condições de arcar com os custos da construção ou do aluguel de imóveis.

A prática remocional da atualidade, não foi diferente de tempos passados, ao não proteger e considerar as realidades dos moradores removidos, afastando-os de seus centros de produção, lazer, afetividade e outros fatores de intensa importância. Junto a tais questões, também foi imposta uma desvalorização financeira substancial às construções, posto que, os valores indenizatórios foram baixos e insuficientes para a aquisição de uma moradia próxima de seus lugares de origem habitacional.

O planejamento da política habitacional conjugada com o planejamento urbano é necessário para assegurar melhores condições de vida para a população. A cidade deve ter seus serviços distribuídos equitativamente, de forma a atender a todos os bairros de forma igualitária,

Passados os grandes eventos, muitas obras não estão ainda concluídas e muitas famílias foram retiradas de suas casas, sem que fosse respeitada a função social da propriedade; a

alegação da supremacia do interesse público motivou muitos atos contrários aos interesses dos mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATHAYDE, Celso & MEIRELLES, Renato. **Um país chamado favela: a maior pequisa já feita sobre favela brasileira**. São Paulo: Editora Gente, 2014. p. 40.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Último Acesso em 06 de abril de 2020.

BRASIL. **Lei Federal Número 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Brasília, DF, 1964. Acesso em: 20 de março de 2020

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento de Desenvolvimento Regional. **Papel Passado: Manual da Ação Programática 8866**. Brasília: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Disponível: em: https://www.mdr.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf Acesso em: 20 de março de 2020.

CORRÊA, Cláudia Franco. **Controvérsias: entre o "direito de moradia" em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro:**

GONÇALVES. Rafael Soares. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito** . Rio de Janeiro: Pallas/Editora PUC-Rio, 2013. p. 265-266.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010. Aglomerados subnormais**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_ter ritoriais/default_informacoes_territoriais.shtm. Último acesso em 15 de maço de 2020.

IADB. Improving living conditions in low income neighborhoods in Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.iadb.org/en/annual-meeting/2011/annual-meeting-article,2836.html?amarticleid=9164. Último Acesso em: 24 de março de 2020.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Development Effectiveness Overview 2010**. Washington, D.C.:, 2011. p. 102.

JORNAL ZERO HORA. **MPF Recebe Mil Queixas Contra o Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/03/mpf-recebe-mil-queixas-contra-o-minha-casa-minha-vida-4723835.html. Último Acesso em 22 de março de 2020.

PRADO, Maria Emília. **Memorial das Desigualdades - Os impasses da cidadania no Brasil (1870/1902)**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p.88.

REVISTA ÉPOCA. **Ministros Detalham Cortes de R$ 26 Bilhões no Orçamento Para 2016**.

Disponível em: http://epoca.globo.com/tempo/filtro/noticia/2015/09/ministros-detalham-cortes-de-r-26-bilhoes-no-orcamento-para-2016.html. Último Acesso em 22 de março de 2020.

RIO DE JANEIRO. Favela Bairro. Secretaria Municipal de Habitação. Disponível em: http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm. Último Acesso em: 27 de março de 2020.