

EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA DIGNA: UMA ANÁLISE DOS RISCOS E DA VULNERABILIDADE DOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Mariana Nascimento Ramos
Graduada pela Universidade Estácio de Sá
(UNESA). Advogada.

Resumo – A pesquisa revela que as ocupações em assentamentos irregulares no Rio de Janeiro estão associadas a condições precárias de moradia, incluindo a falta de acesso a serviços básicos e a exposição a riscos ambientais. As comunidades nessas áreas, considerando o racismo estrutural existente, enfrentam desafios socioeconômicos, como a falta de oportunidades de emprego e educação de qualidade, o que contribui para a perpetuação da vulnerabilidade. O estudo destaca a Lei 13.465/17 como um instrumento legal que tem como principal objetivo melhorar a situação dos ocupantes em assentamentos irregulares por meio de processos de regularização fundiária, mas que perde a sua eficácia em razão da assimetria com a realidade vivida por essas pessoas.

Palavras-chave – Direito Urbanístico. Direito à moradia. Desigualdade social. Ocupação de assentamentos irregulares. Regularização Fundiária.

Sumário – Introdução. 1. Além das correntes: A herança da precariedade nas moradias indignas desde a escravidão. 2. Sociedade à parte: Uma análise das barreiras econômicas, sociais e jurídicas nas favelas. 3. A função social dos instrumentos de Regularização Fundiária Urbana para o acesso à moradia digna. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar as diversas barreiras existentes nos assentamentos urbanos informais do Estado do Rio de Janeiro, as quais fomentam um cenário de riscos e vulnerabilidades de seus ocupantes, e em que medida as políticas públicas de regularização urbana impostas pelo Estado com o objetivo de findar a precariedade desses locais são eficientes em concretizar o direito fundamental à moradia digna.

O direito à moradia, direito fundamental implantado desde 1948, com a Declaração Universal de Direitos Humanos, reconhecido como um pressuposto para a dignidade da pessoa humana, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, por advento da Emenda Constitucional n. 26/00, em seu artigo 6º, caput. No entanto, muito se fala na real eficácia do direito à moradia, pois para que esse direito seja garantido, não basta apenas que o indivíduo tenha um lugar para morar: é imprescindível que tal moradia seja adequada e atenda aos ditames mínimos de dignidade.

Eventos históricos no decorrer dos séculos, como a libertação dos escravos, ocasionou superlotação dos centros urbanos, os quais não possuíam infraestrutura para tanto, impossibilitando o atendimento às demandas dessas pessoas que necessitavam de trabalho, educação, saúde e, principalmente, moradia.

Com a impossibilidade de condições apropriadas para corresponder às suas necessidades básicas, essas pessoas passaram a procurar meios alternativos para morar e sobreviver, ocasião em que se iniciou o processo de surgimento da chamada favelização, considerado como um processo de ampliação das áreas de ocupações irregulares nos centros urbanos.

Essas pessoas, inevitavelmente, convivem em situações de extrema vulnerabilidade, faltando desde os recursos mais básicos, como o saneamento, até os mais necessários, como os postos de saúde, escola e transporte público. Além disso, nas últimas décadas, fenômenos da natureza como deslizamentos e enchentes agravaram ainda mais a situação desses assentamentos, fazendo com que os ocupantes dessas áreas, quando sobreviventes, tenham de enfrentar centenas de outras barreiras para que reestabeleça a sua dignidade.

Surge, portanto, uma preocupação do Estado com a implementação e políticas urbanas nesses locais tendo em vista o crescimento desgovernado desses assentamentos irregulares de improvável reversão, principalmente após a Constituição de 1988, resultando na edição do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), da Lei que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei n. 11.124/05), da Lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei n. 11.977/09), assim como, posteriormente, a Lei n. 13.465/17, instituindo a Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

Objetiva-se, portanto, analisar em que medida as políticas públicas de regularização urbana tem trazido benefícios aos ocupantes desses assentamentos, inegavelmente marginalizados, ou se, na verdade, dificulta cada vez mais o pleno direito à moradia dessas pessoas, sobretudo com o fenômeno da financeirização imobiliária, e como se dá essa dinâmica no Estado do Rio de Janeiro.

A discussão revela-se imperiosa uma vez que a precarização desses assentamentos resulta em centenas de outros desdobramentos não só no âmbito jurídico, como também no econômico e social. A tentativa de regularizar os centros urbanos informais pelo Estado se dá mediante políticas públicas muito bem-intencionadas na teoria, no entanto, na prática, é preciso enfrentar o fato de que essas regularizações podem se tornar utópicas na medida em que proporcionam titulação, mas omitem infraestrutura urbana.

Nesse recorte, pretende-se demonstrar como se deu o processo de precarização dos assentamentos urbanos informais no Rio de Janeiro e como as barreiras enfrentadas ferem o direito fundamental à moradia, analisando, por sua vez, a efetividade das políticas públicas de regularização urbana como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana e defender a possibilidade de a regularização fundiária ser não só um mecanismo de garantia de direitos, como tem sido intencionalmente pregado, mas um mecanismo de negação desses próprios direitos em razão de todas as outras barreiras que terão de ser enfrentadas por esses ocupantes.

No primeiro capítulo objetiva-se expor de forma breve a evolução histórica dos assentamentos irregulares no Estado do Rio de Janeiro, e como se deu o processo de precarização que gerou e gera até os dias de hoje diversas barreiras às pessoas ocupantes dessas áreas.

O segundo capítulo visa demonstrar as barreiras enfrentadas e a medida em que ferem o direito fundamental à moradia e, conseqüentemente, a dignidade da pessoa humana.

Por fim, o terceiro capítulo se preocupa em analisar a efetividade das políticas públicas de regularização fundiária e se há possibilidade de sustentar que tais medidas são capazes de diminuir tais vulnerabilidades e riscos, e se efetivamente os beneficiários dessas políticas públicas possuem condições de arcar com as onerosidades advindas da regularidade.

A fim de garantir que a pesquisa desenvolvida traga reais e sólidas contribuições para a comunidade científica, a pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo. Deste modo, a pesquisadora pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas adequadas ao objeto da pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é necessariamente qualitativa, porquanto o pesquisador pretende se valer da bibliografia pertinente à temática em foco – analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa (legislação, doutrina e jurisprudência), permitindo a demonstração da abordagem do tema no passado e na atualidade.

1. ALÉM DAS CORRENTES: A HERANÇA DA PRECARIEDADE NAS MORADIAS INDIGNAS DESDE A ESCRAVIDÃO

Com a instauração do Estado Democrático de Direito em 1988, foram inseridos na ordem jurídica diversos direitos e garantias fundamentais como valores supremos a serem observados, respeitados e implementados a fim de reestabelecer, sobretudo, a dignidade da pessoa humana.

Diante da nova ordem é que o Estado, por meio das suas funções legislativa, judiciária e executiva, passa a ter como parâmetro os princípios democráticos de modo a seguir os objetivos constitucionais previstos no art. 3º da Carta Magna, notadamente quando estabelece como prioridade a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais. E não foi à toa.

A desigualdade social ainda é um fato jurídico-social relevante o suficiente em nosso país, de modo que as pesquisas acadêmicas, a jurisprudência dos nossos Tribunais e doutrina ainda diligenciam na tentativa de amenizar – ou até mesmo solucionar – a discrepância entre classes sociais, a fim de efetivar direitos como o direito à vida, à saúde, ao meio ambiente, à educação, à alimentação e, principalmente, à moradia digna.

E é por causa de fatos sociais como a desigualdade que existem os direitos de segunda dimensão, chamados direitos sociais, que possuem como principal objetivo promover a igualdade, com uma necessária atuação do Poder Público na implementação de políticas públicas.

Tida como um direito social fundamental, a moradia é e deve ser reconhecida como direito da personalidade da pessoa humana¹. Todavia, na sua origem, foi uma questão desprovida de resolução na sociedade brasileira. O direito de morar nem sempre ocupou um lugar de fundamentalidade, apesar de hoje deter essa qualidade na Constituição da República de 1988.

Em fatos históricos de grande importância para a formação do Brasil é possível identificar uma manifesta seletividade em relação a quem se concede o privilégio de se ter um teto para morar, sobretudo com dignidade. E foi pela necessidade de moradia que se instaurou no Brasil, notadamente no Rio de Janeiro, uma intensa crise habitacional irreversível.

A clandestinidade urbana, que pode ser notada não só no Rio de Janeiro, mas como em todo o Estado brasileiro, é resultado de sucessivos processos históricos motivados por uma política altamente discriminatória e elitista. Tal projeção se demonstra necessária a fim de que se traga à baila os verdadeiros motivos pelos quais fizeram com que pessoas se aglomerassem em espaços urbanos impróprios para moradia, em situação de extrema vulnerabilidade, ocasionando um dos maiores problemas sociais dos últimos séculos, de difícil ou quase impossível reparação.

¹ MELO, Marco Aurélio Bezerra. Direito à Moradia Como Direito da Personalidade. *Revista da Emerj*, Rio de Janeiro, n75, p. 135-142, jun./set. 2016.



Nesse sentido, é possível afirmar que três foram os fatos históricos principais propulsores do desalinhamento ocupacional urbano atualmente existente. Segundo Ricardo Lira², o primeiro deles foi a abolição da escravatura, em 1888, realizada sem critérios e de maneira desordenada, fazendo com que os escravos recém-libertos vivessem à própria sorte, sem proporcionar a eles condições mínimas de dignidade. O segundo foi a Guerra dos Canudos, no sertão da Bahia, já no ano de 1896, que fomentou ainda mais a pobreza no nordeste do Brasil, ocasionando a migração desses povos para o Rio de Janeiro. E, por fim, a industrialização, a partir de 1930, principalmente após a promulgação do Código de Águas³ e do Código de Minas⁴, possibilitando concessões de energia elétrica e de jazidas minerais.

De todas essas circunstâncias que influenciaram na evolução urbana do Rio de Janeiro, a escravidão é especialmente considerada a mais emblemática. Isso porque, é cediço que, culturalmente, os escravos ocuparam espaços de marginalização e desfavorecimento, sujeitos a agressões morais e físicas por parte de quem detinha o poder, fazendo com que fossem discriminados e propositalmente afastados de possíveis núcleos formais de moradia. Prova disso é a pesquisa realizada em 2019 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que demonstra o cenário de 66,2% dos domicílios urbanos em favelas ocupados por pessoas pretas ou pardas.⁵

Segundo Marco Aurélio Bezerra de Melo, no que pese a abolição da escravatura ter sido um marco histórico auspicioso, o Estado não se preocupou com as condições mínimas que deveriam ser adotadas a fim de garantir o mínimo de subsistência digna ao recém-liberto, de modo que ele tivesse amparo para trabalhar, estudar e, principalmente, ter acesso a uma propriedade formal. Portanto, defende que “A posse, por conseguinte, passa a ser considerada como instituto de categorização jurídica inferior, tida como estado provisório e, portanto, inseguro, que funcionava como uma mera exteriorização da dita propriedade.”⁶

Devido a essa falta de reconhecimento legal como pessoas e a visão de coisificação, os escravos não tinham acesso a direitos básicos, como liberdade, segurança, saúde e moradia adequada. Eram obrigados a viver em condições insalubres, em senzalas superlotadas, sem

² LIRA, Ricardo Pereira. Remoção de favelas. *Revista de Direito das cidades*, Rio de Janeiro, v. 09, n° 3, p. 1383-1392, 2017, p. 1384.

³ BRASIL. *Código de Águas*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em: 18 mai. 2023.

⁴ BRASIL. *Código de Minas*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em: 18 mai. 2023.

⁵ IPEA. *Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça*. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

⁶ MELO, *op. cit.*, p. 46.



acesso a saneamento básico, água potável e condições mínimas de higiene. Somente após quatro séculos de escravidão, em que tiveram suas vidas limitadas, submissas e cheias de punições, os ex-escravos foram libertados e puderam escolher suas próprias trajetórias.

No entanto, essa liberdade veio sem qualquer tipo de assistência ou garantias para sua subsistência e a de suas famílias. De repente, os libertos se viram como senhores de si mesmos, mas enfrentaram enormes desafios. Completamente despreparados para uma nova forma de trabalho e sem recursos materiais ou apoio emocional, eles tiveram que assumir a responsabilidade por suas próprias vidas e pelas futuras gerações.

Vale ressaltar que, concomitantemente e anteriormente à libertação dos escravos, o Rio de Janeiro já passava por um processo de modernização e reformas urbanas significativas, impulsionadas pelo desejo de transformar a cidade em uma metrópole moderna e cosmopolita. Esse período foi marcado por mudanças radicais na paisagem urbana e na infraestrutura da cidade, visando atender às demandas de uma população em crescimento e adaptar-se aos ideais de progresso e urbanidade da época.

A partir de 1890, as reformas implementadas pelos governantes iniciaram um processo de "limpeza" dos cortiços na região central da cidade. Isso envolveu a demolição de muitas habitações coletivas e suas fachadas coloniais, que eram consideradas as principais responsáveis pela falta de higiene e saneamento, afetando negativamente a arquitetura do Rio de Janeiro. A mais emblemática foi a demolição do maior cortiço da cidade, o Cabeça de Porco, em 1893, ordenada pelo prefeito Barata Ribeiro.⁷

Ao examinar o contexto em que os escravos viviam na cidade do Rio de Janeiro, é possível concluir que a presença dos cativos era motivo de inquietação. Inicialmente, a classe dominante se viu obrigada a aceitar os escravos no centro urbano, próximo às suas próprias residências, por falta de alternativas. Isso se devia ao fato de que, inicialmente, muitos escravos não possuíam se quer poder de mobilidade suficiente para se deslocarem para os subúrbios, pois eram obrigados a permanecer próximos ao local de trabalho se quisessem garantir sua sobrevivência.⁸

Uma das mais emblemáticas políticas foi a do governo de Pereira Passos, chamado de *Belle Époque*, o qual influenciou a dinâmica de ocupação do espaço urbano da população mais pobre, em sua maioria composta por negros, que foi deslocada para os morros e periferias.⁹

⁷ ABREU, Maurício de Almeida. Da Habitação ao Hábitat: A Questão da Habitação Popular no Rio de Janeiro e sua Evolução. *Revista Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n 2, p. 216-218, abril. 1986.

⁸ *Ibid.*, p. 212-213.

⁹ CAMPO PAULINO, Sílvia; OLIVEIRA, Rosane. *Vadiagem e as Novas Formas de Controle da População Negra Urbana Pós-abolição*. Disponível em: <

Passos definiu com precisão os espaços de produção e os espaços de consumo da cidade, separando de maneira definitiva os locais de trabalho dos locais de residência, que agora eram conectados por espaços de circulação modernos, eficientes e controláveis.¹⁰

Inegavelmente, as reformas feitas por Passos foram geradoras de empregos, notadamente na área da construção civil, assim como possibilitou a ocupação de novos espaços comerciais. A ocupação desses espaços, principalmente pela classe burguesa concentradora de renda, aumentou a demanda por serviços domésticos e pessoais, descentralizando e ampliando as oportunidades de trabalho. Por outro lado, no entanto, tal medida influenciou a dinâmica de ocupação do espaço urbano da população mais pobre, em sua maioria composta por negros, que foi deslocada para os morros e periferias.¹¹

Em síntese, segundo Vaz, três foram os principais momentos de exclusão social na evolução urbana da cidade: a proibição e demolição dos cortiços, seguido pelas reformas e modernização da área central¹². O terceiro momento foi marcado pelo Código de Obras de 1937, que promoveu a verticalização como solução para o problema habitacional. No entanto, essas medidas reforçaram o caráter elitista da cidade, deixando a moradia da classe de baixa renda em situação ilegal e marginalizada.

De tal modo, respectivas medidas levaram à transformação da cidade, tanto em termos de aparência quanto de conteúdo. O espaço foi dividido entre burgueses e bairros proletários, com privilégios reconhecidos apenas em relação aos primeiros, contribuindo assim para a consolidação de uma estrutura núcleo/periferia que perdura até hoje.

2. SOCIEDADE À PARTE: UMA ANÁLISE DAS BARREIRAS ECONÔMICAS, JURÍDICAS E SOCIAIS NAS FAVELAS

Como visto na análise histórica da cidade carioca, a sociedade estabelecida desenvolveu-se com base em uma clara divisão de classes. Em se tratando de moradia, os critérios utilizados sempre foram inteligíveis: os que fazem parte da classe dominante, possuem o direito de morar nos lugares mais privilegiados da cidade, ao passo que todo o restante que não se encaixasse na elite burguesa deveria se contentar com o que restou. Como resultado,

file:///C:/Users/maria/Downloads/Vadiagem_e_as_Novas_Formas_De_Control_D.pdf > Acesso em: 10 jun. 2023.

¹⁰ *Ibid.*, p. 225-226.

¹¹ ABREU, *op.cit.*, 1986, p. 225-227.

¹² ABREU, M.A., VAZ, L.F. Sobre as origens da favela. In: IV Encontro Nacional da ANPUR. Salvador. Anais. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 1991. p. 481-492.

segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, consolidou-se 736 favelas, as quais abrigam 22% da população carioca.¹³

A favela carioca, desde seu surgimento, tem sido objeto tanto de romantização e idealização – presentes na música popular, pintura e literatura – quanto de estigmas e preconceitos – refletidos no discurso político, na mídia e no senso comum. Além disso, esses estigmas desempenham um papel fundamental na definição do próprio conceito de favela, estando intrinsecamente ligados ao lugar e aos seus habitantes. Por isso, ante o desejo por parte dos setores da sociedade em extingui-las, obras pontuais de urbanização foram realizadas objetivando eliminá-las definitivamente da paisagem urbana.¹⁴

Conforme defende Ribeiro e Veiga, na moldura das representações negativas, exemplificadas na legislação municipal do Rio de Janeiro desde o Código de Obras de 1937 a favela emerge como a personificação urbana do estigma, da precariedade e do atraso, delineando uma área urbana marcada por visíveis indicadores do que não deveria existir em uma cidade autoproclamada "moderna" e "civilizada".¹⁵

Ela é caracterizada, de antemão, pela falta de água, eletricidade, serviços públicos, propriedade legal, higiene, segurança, estética, governança e padrões. Mesmo quando os moradores deixam a favela e se mudam para conjuntos habitacionais, as marcas sociais de sua origem persistem, lançando julgamentos morais sobre eles em seus novos bairros e endereços¹⁶.

Consequentemente, essas pessoas involuntariamente são incluídas em um núcleo social desfavorável, e automaticamente se tira delas grande parte das oportunidades de inserção no mercado de trabalho, restando apenas atividades inicialmente pré-estabelecidas pela classe dominante.

Essas pessoas vivem não só num cenário de irregularidades, o que é alcançável por uma política pública de regularização fundiária como já tem sido feito e como será mais bem analisado no capítulo adiante. Além da clandestinidade no que diz respeito à moradia, convivem com a ausência de serviços públicos essenciais, notadamente o abastecimento de água, esgotamento sanitário, acesso à coleta de lixo e adensamento excessivo.

¹³ IBGE. *Censo 2010: Aglomerados subnormais*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/23/25359>>. Acesso em: 05 ago. 2023.

¹⁴ BRUM, Mário. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. Rio de Janeiro, *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v.16, ano 16, n 29, p.179-208, jan. 2013.

¹⁵ RIBEIRO, R.L.C, VEIGA, F.B. Reassentamentos Urbanos no Rio de Janeiro: Considerações sobre a Continuidade do Estigma de Favela em um Conjunto Habitacional. *Revista Caderno de Ciências Sociais da UFRPE*, Pernambuco, p. 9-27, jan./jul. 2014.

¹⁶ BRUM, Mario Sergio. *Cidade Alta: história, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro*. 2012. 349 f. Trabalho monográfico (Pós-graduação em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011, p. 26-32.

Conforme pesquisa feita pelo IPEA¹⁷, ao realizar um panorama sobre as condições de habitação e saneamento dos municípios brasileiros, materializou a desigualdade social de raça e de gênero existente, utilizando-se como parâmetros lares chefiados por pessoas brancas e por pessoas negras, dentro de uma realidade de que 66,2% dos domicílios urbanos em favelas são ocupadas por pessoas pretas ou pardas, conforme citado no capítulo anterior.

Em primeiro lugar, constatou-se que, muito embora há um aumento gradual na proporção de domicílio com abastecimento de água, havendo crescimento significativo aos serviços nos domicílios de chefia negra – 90,1% em 2009 –, ainda assim não se equipara a cobertura do serviço fornecido entre a população branca, que era de 94,8% em 2009. Essa regra não se altera quando se trata de esgotamento sanitário, em que os domicílios compostos por pessoas brancas correspondem a 77,1 %, enquanto apenas 60% da população negra dispõe do serviço.¹⁸

Mas não só. Em razão da ocupação, majoritariamente, ser em áreas de risco, essas pessoas convivem diariamente com a possibilidade de perderem as suas vidas por fenômenos da natureza. As habitações precárias contribuem para a intensificação dos riscos enfrentados pela população de baixa renda, gerando assim um ciclo em que essa população reside em regiões ambientalmente frágeis e, devido à falta de recursos financeiros para lidar com custos elevados, acaba por agravar as condições de suas moradias.

Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), o Rio de Janeiro é o estado com maior número de mortes por deslizamento de terras em encostas, com 2.143 vítimas.¹⁹ E essas mortes, inegavelmente, são proporcionais ao número de núcleos irregulares instaurados em encostas no estado.

Como ocorreu no ano de 2010 no Município de Angra dos Reis, um deslizamento de terra surpreendeu diversos moradores, principalmente do Morro da Carioca, no dia 01 de Janeiro²⁰, ceifando a vida de 53 pessoas e deixando rastros até hoje significantes. Essas áreas, não só em Angra dos Reis, mas em outros municípios do Rio que sofreram com os desastres anos após, de fato eram ocupadas irregularmente, já que a região central é composta por pequena faixa litorânea, cercada por comunidades formadas nas encostas.

¹⁷ IPEA, *op. cit.*, p. 31.

¹⁸ IPEA. *op. cit.* p.31-32.

¹⁹ IPT. *Mortes por deslizamento no Brasil: 1988 a 2022*. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://static.poder360.com.br/2023/02/pesquisa-deslizamentos.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

²⁰ RIBEIRO, Alexandre. *Os desastres Naturais e a Interferência Humana em suas Causas e Consequências: Caso Angra dos Reis 2010. 2014*. 60 f. Dissertação (Mestrado em Segurança e Defesa Civil) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

A solução dada a essas pessoas foram as concessões de aluguéis sociais ou inscrição no Programa Minha Casa Minha Vida, com a consequente demolição da moradia e o não reconhecimento de indenização por danos morais ou materiais.²¹ A fundamentação se dá, por sua vez, em razão da função social da propriedade e da responsabilidade do município em preservar vidas, com a remoção de famílias em áreas de riscos.

Assim feito, essas pessoas são compulsoriamente retiradas das habitações construídas com o esforço do seu trabalho, nas quais idealizaram uma moradia digna, convencidas pela cultura de irregularidade urbana desde a concepção da cidade de que ali estava o seu maior patrimônio. Com os desastres, políticas públicas são contempladas, diferentemente do que ocorreu quando da difusão dos núcleos informais por todo o estado quando essas mesmas pessoas não eram agraciadas pelo direito à moradia.

3. A FUNÇÃO SOCIAL DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA ACESSO À MORADIA DIGNA

Diante da nova abordagem constitucional, a regularização fundiária é validada e passa a ser vista como uma verdadeira solução para o problema habitacional. Porém, a irregularidade não é e nunca foi o único problema das favelas cariocas. Junto com o peso da irregularidade imobiliária os moradores desses assentamentos, conseqüentemente, são submetidos a essas a inúmeras violações a garantias fundamentais, o que notadamente não ocorre na zona nobre.

O Direito Brasileiro e as normas editadas em favor da regularização fundiária se voltam para a resolução da informalidade, prevendo maneiras acessíveis de os moradores obterem o título de propriedade, o que é plausível e deve ser ratificada. O que essas políticas ainda não foram capazes de solucionar é o fato de que a regularização fundiária nas favelas favorece, ou deveriam favorecer, pessoas de baixa renda e vulneráveis socialmente, de forma que não conseguem sustentar os custos da formalidade, a qual exige o embolso de altas taxas, emolumentos cartorários, impostos e até mesmo tarifas de consumo de energia elétrica e água para que possam permanecer na regularidade proposta pela norma.

Após a promulgação da Constituição da República, diversas foram as legislações que trataram da regularização de conjuntos habitacionais. Iniciou-se o século XXI com grande

²¹ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 0008437-26.2017.8.19.0003. Relatora: Desembargadora Renata Machado Cotta. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004DEA45D8348E657BDB9CDB706928D8FC7C50A323D171F.> Acesso em: 05 nov. 2023.

avanço legislativo no que concerne à implementação do direito fundamental à moradia adequada. A Lei 10.257/01²² (Estatuto da Cidade) estabelece diretrizes gerais da política urbana no País, reforçando os ditames constitucionais do artigo 182²³ e consolida a chamada Ordem Urbanística mediante a formação de um conjunto de normas de direito urbanístico.

Como bem salienta Carmona, conforme a Constituição Federal de 1988, a finalidade da política de desenvolvimento urbano é promover a organização do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, assegurando o bem-estar dos seus habitantes, como estipula o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, fundamental para a qualidade de vida saudável (artigo 225, caput). O Estatuto da Cidade, em consonância, aborda a garantia do bem-estar dos cidadãos (artigos 1º, parágrafo único, 2º, X e 3º, II) e a promoção da qualidade de vida da população (artigos 37 e 39).²⁴

Na regulamentação de instrumentos de políticas urbanas, aplicados em todo o território nacional, o Estatuto da Cidade trouxe consigo uma estrutura social com ferramentas destinadas a viabilizar a construção de habitações e a ordenação do espaço, com o propósito de efetivar os princípios estabelecidos na Constituição e promover uma sociedade mais justa e equilibrada.

O avanço na concretização do direito à moradia adequada tornou-se evidente através do "Programa Minha Casa, Minha Vida", criado pelo governo federal em colaboração com estados, municípios, empresas e grupos sociais. A regulamentação desse programa inclui uma série de Portarias, Portarias Interministeriais, Decretos e Leis Ordinárias. Destacam-se, entre elas, as Leis n. 11.977/09²⁵ e 12.424/11²⁶ cujo objetivo principal é garantir o acesso à habitação e a regularização fundiária como meios para a realização do direito à moradia.

Posteriormente, a lei 11.977/09 foi revogada pela nova Lei 13.465/17²⁷, a qual criou institutos do direito real de laje, o condomínio de lotes, e condomínio urbano simples e, sobretudo, tratou sobre os conjuntos habitacionais informais. Atualmente, essas categorias são abordadas no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) de acordo com a nova

²² BRASIL. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 18 set. 2023.

²³ BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

²⁴ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Por um conceito de Direito Urbanístico. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 15-32, jul./dez. 2015.

²⁵ BRASIL. *Lei 11.977*, de 07 de julho de 2009. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 12 set. 2023.

²⁶ BRASIL. *Lei 12.424*, de 16 de junho de 2011. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm>. Acesso em: 12 set. 2023.

²⁷ BRASIL. *Lei nº 13.465*, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 19 set. 2023.

legislação. Em 15 de março de 2018, o Decreto Federal nº. 9.310²⁸ foi oficializado, estabelecendo diretrizes para o processo de regularização fundiária urbana.

Em relação a atual legislação, é evidente o empenho legislativo em impulsionar a regularização fundiária em consonância com o conceito de habitação adequada, assegurando que a titulação seja complementada por todas as estruturas urbanas e sociais essenciais para reduzir as disparidades socioespaciais, visando uma ocupação do solo de forma eficaz.

No entanto, questiona-se a possibilidade dessas pessoas receberem título de aquisição originária da propriedade sem que comprometa a sua subsistência. Essa situação decorre do fato de que as populações menos privilegiadas frequentemente enfrentam obstáculos de natureza material na observância dos requisitos legais, como dificuldades no acesso à burocracia estatal e restrições financeiras que a impedem de cumprir os requisitos trazidos pela lei.

Um outro fator contribuinte para a formação de favelas, além dos já mencionados nos capítulos anteriores, é o elevado custo associado à habitação, seja na compra, aluguel de imóveis, em relação aos orçamentos familiares. De acordo com dados do IBGE, a renda média mensal por pessoa nos lares brasileiros é de aproximadamente R\$1373,00.²⁹ Isso, por sua vez, está intrinsecamente ligado à valorização de áreas voltadas exclusivamente para a especulação imobiliária³⁰, o que resulta na redução das oportunidades de acesso à moradia formal para indivíduos de baixa renda.

Isso corrobora o fato de que não basta a implementação de políticas públicas habitacionais sem que se leve em consideração o histórico vivido na sociedade e quais são os motivos pelos quais nenhuma delas foi realmente efetiva no plano urbanístico, de modo que a instituição de normas genéricas desse caráter não será capaz de suprir as particularidades existentes nesses núcleos.

A política da formalidade trazida pela Lei 13. 465/17 se preocupa com a titulação dos moradores perante os registros públicos de imóveis para que possam exercer o seu direito de propriedade e, conseqüentemente, o direito à moradia plena. No entanto, o que não se verifica na prática é a integração desse núcleo informal por meio de mecanismos de adaptação urbanística que fazem com que as favelas se tornem compatíveis com a realidade urbana formal

²⁸ BRASIL. *Decreto nº 9.310*, de 15 de março de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm>. Acesso em: 19 set. 2023.

²⁹ IBGE. *IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita 2021*. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4bG6NbRmmi8J:ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Renda_domiciliar_per_capita/Renda_domiciliar_per_capita_2018.pdf+&cd=6&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 18 out. 2023.

³⁰ A especulação imobiliária é o processo de mudança na valorização dos solos, consistindo na prática de obtenção de lucro privado a partir de investimentos realizados sobre um determinado terreno.

e com a norma jurídica atual de modo a oferecer aos seus ocupantes muito mais do que um título: uma estrutura digna de moradia.

A doutrina já conceitua a chamada regularização urbana plena³¹, que defende que o instrumento urbano utilizado pelo ordenamento jurídico deve ser efetivo em sua integralidade de modo a interpretar os princípios constitucionais trazidos pela Carta Magna e a garantir o direito à moradia plena. No entanto, no que pese a nova lei de regularização fundiária ser rica em princípios que reafirmam tais balizas constitucionais, não trouxe em seu espoco os instrumentos capazes de suprir as demandas reais das favelas. O título se garante, mas e o saneamento básico?

A omissão da lei em não condicionar o título formal a uma estrutura urbana adequada e plena faz com que essas pessoas permaneçam tendo uma moradia indigna, apesar da titulação, e são obrigadas a arcarem com os efeitos da regularidade imobiliária que lhe são inerentes, além de disputarem com os interesses do mercado imobiliário diante do poder que empreiteiras e construtoras possuem na aquisição de áreas, a partir da regularização, concebíveis.

Para que a regularização plena se torne uma realidade, portanto, é preciso que as legislações deixem de ser meramente principiológicas e passem a ser executivas, de modo a prever obrigações e implementações de políticas públicas de infraestrutura nas favelas como condição de procedibilidade da regularização fundiária. Além disso, deve haver um maior engajamento por parte do Poder Judiciário de modo a reforçar não só o direito à moradia, mas o direito à moradia plena que deve se sobrepor a qualquer formalidade inegavelmente discrepante da realidade.

CONCLUSÃO

Por tudo que se expôs, o trabalho apresentado objetivou demonstrar a efetividade do direito à moradia digna como uma questão fundamental para a garantia dos direitos humanos e o desenvolvimento sustentável de qualquer sociedade. No Rio de Janeiro, como em muitas outras regiões do mundo, essa questão é particularmente relevante devido à presença de ocupações em assentamentos irregulares e as iniciativas de regularização fundiária. O presente artigo buscou analisar os riscos e a vulnerabilidade enfrentados por aqueles que vivem nessas

³¹ CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio De Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. *Revista Geo UERJ*. n.º 31. UERJ: Rio de Janeiro, 2017.



condições, bem como as políticas de regularização fundiária implementadas para melhorar a qualidade de vida dessas comunidades.

Ao longo deste estudo, foi possível identificar uma série de desafios enfrentados pelos residentes de assentamentos irregulares no Estado do Rio de Janeiro. Esses desafios incluem a falta de acesso a serviços básicos, como água, energia elétrica e saneamento, a exposição a riscos ambientais e a insegurança habitacional. A precariedade das condições de moradia nessas áreas coloca em xeque a efetividade do direito à moradia digna para muitos indivíduos e famílias.

Além disso, foi observado que a situação de vulnerabilidade dessas comunidades é agravada por questões sociais, econômicas e políticas. A falta de acesso a empregos formais, educação de qualidade e serviços de saúde adequados contribui para a perpetuação do ciclo de pobreza e marginalização. As ocupações irregulares muitas vezes resultam de uma combinação de necessidades habitacionais não atendidas e falta de opções acessíveis no mercado imobiliário formal.

No entanto, também foram identificadas iniciativas de regularização fundiária que visam melhorar as condições de moradia dessas comunidades. A regularização fundiária pode proporcionar segurança jurídica aos ocupantes e permitir o acesso a serviços públicos essenciais. No entanto, a implementação eficaz dessas políticas enfrenta desafios significativos, como a burocracia, a resistência política e a falta de recursos.

Em conclusão, a efetividade do direito à moradia digna no Estado do Rio de Janeiro é uma questão complexa e multifacetada. As ocupações em assentamentos irregulares representam um desafio significativo, pois muitas pessoas vivem em condições precárias e enfrentam riscos à sua segurança e bem-estar. No entanto, as políticas de regularização fundiária têm o potencial de melhorar substancialmente a qualidade de vida dessas comunidades, desde que sejam implementadas de maneira eficaz e inclusiva, com a implementação de infraestrutura capaz de sustentar o mínimo responsável pela promoção de uma moradia com dignidade.

Portanto, é essencial que o Estado do Rio de Janeiro e as autoridades competentes continuem a buscar soluções que garantam o direito à moradia digna para todos os seus cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica. Isso envolve não apenas a regularização fundiária, mas também o investimento em serviços públicos de qualidade, a promoção do acesso ao emprego formal, a mitigação dos riscos ambientais e, sobretudo, políticas de regularização fundiária plena. Somente por meio de esforços abrangentes e coordenados será possível alcançar progressos significativos na efetividade desse direito fundamental.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2010.

_____. Da Habitação ao Hábitat: A Questão da Habitação Popular no Rio de Janeiro e sua Evolução. *Revista Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n 2, p. 216-218, abril. 1986.

ABREU, M.A., VAZ, L.F. Sobre as origens da favela. *In: IV Encontro Nacional da ANPUR*. Salvador. Anais. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 1991. p. 481-492.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *História da Vida Privada no Brasil: Império - A Corte e a Modernidade Nacional*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

BORIS, Fausto. *História do Brasil*. São Paulo, 14 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

BRASIL. *Código de Águas*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em: 18 mai. 2023.

_____. *Código de Minas*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em: 18 mai. 2023.

_____. Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

_____. *Decreto nº 9.310*, de 15 de março de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm.

_____. Lei 10.257/0, de 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 mai. 2023.

_____. Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

_____. Lei 12.424, de 16 de junho de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

_____. *Lei nº 13.465*, de 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm.

_____. *Lei nº 13.465*, de 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 19 set. 2023.

BRUM, Mário. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. Rio de Janeiro, *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v.16, ano 16, n 29, p.179-208, jan. 2013.

_____. *Cidade Alta: história, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro*. 2012. 349 f. Trabalho monográfico (Pós-graduação em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011, p. 26-32.

CAMPO PAULINO, Silvia; OLIVEIRA, Rosane. *Vadiagem e as Novas Formas de Controle da População Negra Urbana Pós-abolição*. Disponível em: <file:///C:/Users/maria/Downloads/Vadiagem_e_as_Novas_Formas_De_Control_D.pdf > Acesso em: 10 jun. 2023.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Por um conceito de Direito Urbanístico. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 15-32, jul./dez. 2015. CHALHOUB, Sidney. *Cidade Febril. Cortiços e epidemias na Corte Imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio De Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. *Revista Geo UERJ*. nº 31. UERJ: Rio de Janeiro, 2017.

IBGE. IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita 2021. Disponível em:<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4bG6NbRmmi8J:ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Renda_domiciliar_per_capita/Renda_domiciliar_per_capita_2018.pdf+&cd=6&hl=ptBR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 18 out. 2023.

_____. *Censo 2010: Aglomerados subnormais*. Disponível em:<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/23/25359>. Acesso em: 05 ago. 2023.

IPEA. *Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça*. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

IPT. *Mortes por deslizamento no Brasil: 1988 a 2022*. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://static.poder360.com.br/2023/02/pesquisa-deslizamentos.pdf. Acesso em: 16 ago. 2023.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

_____. Remoção de favelas. *Revista de Direito das cidades*, Rio de Janeiro, v. 09, nº 3, p. 1383-1392, 2017.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *O Direito Fundamental de Propriedade dos Remanescentes das Comunidades de Quilombo no Brasil. A titulação dos Territórios como Instrumento de Efetividade do Artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias*. 189 f. Doutorado em Direito. (Direito Público e Evolução Social) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2018.

_____. Direito à Moradia Como Direito da Personalidade. *Revista da Emerj*, Rio de Janeiro, n75, p. 135-142, jun./set. 2016.

SOUZA, Daiane. *População Escrava no Brasil é detalhada em Censo de 1872*. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/?p=25817>. Acesso em: 15 mai. 2023.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 0008437-26.2017.8.19.0003. Relatora: Desembargadora Renata Machado Cotta. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004DEA45D8348E657BDB9CDB706928D8FC7C50A323D171F.> Acesso em: 05 nov. 2023.

RIBEIRO, Alexandre. *Os desastres Naturais e a Interferência Humana em suas Causas e Consequências: Caso Angra dos Reis 2010*. 2014. 60 f. Dissertação (Mestrado em Segurança e Defesa Civil) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, R.L.C, VEIGA, F.B. Reassentamentos Urbanos no Rio de Janeiro: Considerações sobre a Continuidade do Estigma de Favela em um Conjunto Habitacional. *Revista Caderno de Ciências Sociais da UFRPE*, Pernambuco, p. 9-27, jan./jul. 2014.