

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**DIREITO E REMOÇÃO: UM OLHAR JURÍDICO SOBRE A CRISE
HABITACIONAL E A DISPUTA PELO ESPAÇO URBANO**

JULIA SANTOS MOREIRA HENRIQUE

Rio de Janeiro

2024

JULIA SANTOS MOREIRA HENRIQUE

**DIREITO E REMOÇÃO: UM OLHAR JURÍDICO SOBRE A CRISE HABITACIONAL E
A DISPUTA PELO ESPAÇO URBANO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.

RIO DE JANEIRO

2024

CIP - Catalogação na Publicação

S94 Santos Moreira Henrique, Julia
DIREITO E REMOÇÃO: UM OLHAR JURÍDICO SOBRE A
CRISE HABITACIONAL E A DISPUTA PELO ESPAÇO URBANO
/ Julia Santos Moreira Henrique. -- Rio de
Janeiro, 2024.
57 f.

Orientador: Emiliano Rodrigues Brunet Depolli
Paes.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2024.

I. Conflitos fundiários. 2. Direito à moradia. I.
Rodrigues Brunet Depolli Paes, Emiliano , orient.
II. Título.

JULIA SANTOS MOREIRA HENRIQUE

**DIREITO E REMOÇÃO: UM OLHAR JURÍDICO SOBRE A CRISE HABITACIONAL E
A DISPUTA PELO ESPAÇO URBANO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.

Data da Aprovação: 03 /12 / 2024

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes - Orientador

Mariana Trotta Dallalana Quintans - Membro da Banca

Rio de Janeiro

2024

Dedico à minha tia Adda Esteves, que nos deixou há dois anos, mas fez muito por mim ao longo da vida. Essa conquista também é sua, tia! Obrigada por tudo.

AGRADECIMENTOS

Fazer Direito sempre foi meu sonho desde criança. Esse sonho parecia distante dentro das minhas possibilidades quando eu era pequena. Ter passado para a Faculdade Nacional de Direito, em 2019, foi a concretização de algo que foi alimentado não só por mim, mas por todos que me ajudaram até aqui, e sou imensamente e eternamente grata a essas pessoas.

Agradeço à minha mãe por ter me apoiado em todas as provas que fiz e em tudo que estava ao seu alcance, por ter tido mais fé e perseverança nos momentos em que eu mesma não tive, por ter se sacrificado. Eu sei que não foi fácil, mas você entendeu a importância daquilo para mim, para o meu futuro e para nós. Obrigada por ser incansável, você é um exemplo para mim.

Aos meus tios Sileide e Álvaro, que sempre me acolheram, vibraram e me impulsionaram a dar o melhor de mim, e que me fizeram acreditar que a educação é o instrumento de mudança. Vocês sempre serão fonte de muita inspiração para mim. Parte da Julia de hoje tem um pedacinho de vocês. Obrigada por serem família.

À minha tia Adda, essa vitória tem você desde o início. Você foi a pessoa que pagou a minha inscrição para eu entrar no Pedro II, viabilizou a minha qualidade de vida durante a faculdade e me deu tantos conselhos, sinto saudade todo dia da senhora e fico imaginando se está vendo que realmente consegui e graças ao esforço de todos, inclusive o seu. Sou muito grata pelo seu incentivo, pela sua generosidade e por tudo o que fez por mim.

Agradeço ao professor Emiliano por ter me orientado ao longo da escrita do TCC. Obrigada pela paciência e por todo o ensinamento. Escrever sobre um tema extremamente caro e significativo para mim sob a sua orientação foi indescritível.

Não poderia deixar de agradecer a todos os servidores do NUTH, em especial a Viviane Tardelli e Ricardo Matos. Vocês são exemplos, e tenho grande admiração pelo trabalho que fazem e pelas pessoas que são. Acredito que a construção e a vivência do Direito precisam ser coletivas, humildes, e abertas à escuta de quem mais necessita. Obrigada por me proporcionarem uma experiência incrível; parte do que desejo ser hoje, enquanto profissional

tem relação com o que eu aprendi com vocês..

Aos meus amigos: sempre disse a vocês que, pelo contexto em que fui criada, a construção de família se faz a partir dos laços que criamos. Obrigada por cada abraço, ligação, risada e acolhimento. Vocês são meu lar, e sempre os levarei comigo.

Por fim, agradeço à Faculdade Nacional de Direito, que me permitiu sonhar, amadurecer e me transformou não só como profissional, mas também como pessoa. Obrigada pelas oportunidades que me foram dadas e pelos espaços que ocupei por fazer parte desta faculdade.

RESUMO

Os conflitos fundiários e o direito à moradia são temas centrais na ocupação do espaço urbano do Rio de Janeiro. Primeiramente, a segregação social é evidente, uma vez que as populações marginalizadas se encontram nos morros, enquanto a elite reside no asfalto. Esse padrão de organização é uma herança do escravismo, o qual persiste até hoje. Além disso, as áreas ocupadas pelos grupos marginalizados são frequentemente de interesse econômico, gerando conflitos fundiários constantes. Portanto, este estudo analisa as políticas públicas implementadas, bem como as omissões tanto do Estado quanto dos municípios, em ações para mitigar os riscos envolvidos tendo como exemplos a comunidade Solar da Montanha e a comunidade Jaqueira (Vidigal).

Palavras-chave: Conflitos fundiários. Direito à moradia. Racismo ambiental. Remoção. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Land conflicts and the right to housing are central themes in the occupation of urban space in Rio de Janeiro. Firstly, social segregation is evident, since marginalized populations are found on the hills, while the elite reside on the asphalt. This organizational pattern is a legacy of slavery, which persists to this day. Furthermore, the areas occupied by marginalized groups are often of economic interest, generating constant land conflicts. Therefore, this study analyzes the public policies implemented, as well as the omissions of both the State and the municipalities, in actions to mitigate the risks involved, taking as examples the Solar da Montanha community and the Jaqueira community (Vidigal).

Keywords: Land conflicts. Right to housing. Environmental racism. Removal. Public Policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. O PESO DA HIGIENIZAÇÃO URBANA	14
1.1. NORMAS E PROTEÇÕES JURÍDICAS NO CONTEXTO DO DIREITO À MORADIA	14
1.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA COMUNIDADE SOLAR DA MONTANHA	16
1.3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA COMUNIDADE JAQUEIRA	17
1.4. HIGIENISMO E SUA INFLUÊNCIA NA FORMA URBANA	21
2. ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DE RACISMO AMBIENTAL NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO	29
2.1. BIOPOLÍTICA E RACISMO AMBIENTAL: CONCEITOS FUNDAMENTAIS	29
2.2. A DESIGUALDADE NA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL	33
3. DISCUSSÃO SOBRE O POTENCIAL DO ALUGUEL SOCIAL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, E OUTRAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DA CRISE HABITACIONAL	36
3.1. SURGIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	36
3.2. IMPLEMENTAÇÃO DO ALUGUEL SOCIAL	40
3.3. MEDIDAS DE MITIGAÇÃO POR PARTE DA DEFENSORIA - NUTH	44
3.3.1. Jaqueira (Vidigal)	44
3.3.2. Solar da Montanha (Recreio dos Bandeirantes)	47
CONCLUSÕES	50
REFERÊNCIAS	52
ANEXO I - Boleta	55

INTRODUÇÃO

Desde os primeiros dias na faculdade, a monografia se apresenta como um marco significativo, repleto de emoções que oscilam entre o medo, a ansiedade e o entusiasmo pelo que está por vir. Para muitos estudantes, como eu mesma fui, o primeiro período é marcado pela incerteza quanto ao tema a ser abordado, compreensível dado o distanciamento inicial das matérias específicas do curso.

Foi somente no terceiro período da graduação, em 2021, que tive o privilégio de estagiar no Núcleo de Terras e Habitação do Estado do Rio de Janeiro (NUTH-DPERJ), um órgão que se dedica a casos envolvendo mais de 10 famílias em situação de insegurança habitacional. Durante essa experiência, me deparei com situações alarmantes, como o caso de moradores que ocupavam um galpão no centro do Rio de Janeiro há mais de 15 anos e, de repente, se viram ameaçados de despejo pelo proprietário. O NUTH, nesse contexto, atuava juridicamente para garantir a permanência, a realocação ou a indenização das famílias assistidas.

A partir desse cenário impactante, surgiu em mim a necessidade de compreender melhor a omissão do Estado diante dessas comunidades marginalizadas, os motivos por trás das desocupações e os efeitos de projetos urbanos de grande escala.

Mesmo atuando remotamente durante o estágio, pude perceber, pela forma como o Estado tratava essas comunidades, que a maioria dos assistidos era composta por pessoas negras e de baixa renda, ou seja, havia um olhar direcionado à grupos específicos que a falta de políticas públicas atingia.

Assim, surgiu a motivação para explorar, nesta monografia, o tema do direito à moradia e sua instrumentalização, a partir das estratégias jurídicas adotadas pelo NUTH. Ao longo dessa jornada, fui cativada pelas iniciativas e estratégias empregadas para garantir os direitos das comunidades em situação de vulnerabilidade habitacional.

O presente estudo se propõe a analisar, a partir de uma perspectiva jurídica, as complexas interseccionalidades que permeiam a insegurança habitacional, considerando uma

variedade de fatores, desde o contexto ecológico e geográfico até os aspectos éticos, econômicos e políticos envolvidos.

O embasamento teórico desta pesquisa fundamenta-se em obras significativas. Tais referências contextualizam a problemática da habitação em um cenário mais amplo de desigualdade social e especulação imobiliária, possibilitando assim, compreensão das dinâmicas envolvidas.

A atuação do Direito, especialmente por meio do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, será objeto de análise. Como instrumento de garantia dos direitos fundamentais, o Direito desempenha um papel crucial na proteção das comunidades em situação de vulnerabilidade habitacional, e é essencial compreender como tem sido utilizado para lidar com os desafios que essas comunidades enfrentam.

Além disso, é importante reconhecer a relevância das políticas públicas no Direito e a necessidade de ambos atuarem em conjunto, uma vez que a falta dessas políticas está frequentemente associada à ineficiência e ao despreparo dos três poderes em relação ao tema. Segundo Diogo R. Coutinho (2013)¹, o Direito deve ser entendido como uma parte integrante das políticas públicas, e é essencial compreender que as normas jurídicas organizam a implementação dessas políticas, permitindo uma articulação eficaz entre os atores direta e indiretamente envolvidos.

Contudo, segundo Coutinho (2013), é complexa a aplicação e implementação desse entendimento, pois muitos juristas brasileiros estudam as políticas públicas de forma superficial e as aplicam de forma equivocada.. Em diversas situações, o operador do Direito se esquece de que ele está, de forma direta, vinculado às políticas públicas. Esse distanciamento se torna preocupante quando os operadores do Direito aplicam seu conhecimento, mas se afastam, academicamente, de uma compreensão mais integrada.

Rodrigo acredita que esse afastamento é consequência de um ensino jurídico que forma magistrados, advogados, promotores e defensores, mas que não prioriza a capacitação de profissionais do Direito que estejam prontos não apenas para pensar na criação de políticas públicas, mas também para operar e aprimorar as que já foram propostas, implementando

¹ COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (coords.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013. p. 181-206.

políticas públicas ineficientes frente às necessidades da população que carece dessas políticas, como será abordado mais à frente (Coutinho, 2013).

Neste contexto, esta pesquisa visa não apenas compreender os desafios enfrentados pelas comunidades em situação de insegurança habitacional, mas também analisar como a atuação do Estado e suas políticas públicas influenciam os conflitos fundiários e o direito à moradia nessas comunidades. A análise considera temas como o Higienismo Urbano, o Racismo Ambiental, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o aluguel social, tomando como exemplo as comunidades Solar da Montanha e Jaqueira (Vidigal). Reconhece-se a importância fundamental do Direito como uma ferramenta de transformação social e de defesa dos direitos humanos, tornando esta análise um passo significativo em direção a uma sociedade mais justa e equitativa.

1. O PESO DA HIGIENIZAÇÃO URBANA

1.1. NORMAS E PROTEÇÕES JURÍDICAS NO CONTEXTO DO DIREITO À MORADIA

Primeiramente, para que se possa entender o contexto dos dois casos retratados, a incidência do Direito e as interseccionalidades que atravessam a história de mais de 100 famílias e mais de 50 anos de legado ao todo, é importante entender segundo a Campanha Despejo Zero o “entorno” - a junção de forças que atuam sobre e pelo espaço em que habita-se, por meio de estruturas de poder que influenciam e moldam o local em que se vive, por meio de trama de estruturas e de processos em múltiplas escalas que resultam em experiências habituais como alimentação, vestuário, moradia, vizinhança e mobilidade (Franzoni; Ribeiro; Pires 2023)². Para o Geógrafo Milton Santos, o entendimento da crise democrática atravessa o entendimento da alienação político-espacial elaborado pela “perda do entorno”, isso quer dizer que, aos poucos, perde-se a noção das relações sociais, das técnicas e do poder político que geram vidas, validando assim, um entendimento de cidadania normativa não percebida territorialmente (Franzoni; Guimarães, 2023)³. Assim, para entender o contexto dos conflitos fundiários e as dinâmicas de vulnerabilidade habitacional enfrentadas pelas comunidades é fundamental compreender o "entorno" dessas comunidades, isto é, o conjunto de forças e estruturas de poder que influenciam e moldam o cotidiano dos moradores.

A definição de direito à moradia e seus efeitos jurídicos no direito brasileiro devem ser interpretados com base em tratados e convenções internacionais, segundo o inciso III do art. 4º da Constituição Federal de 1988, que fixa a relevância dos direitos humanos nas relações. Diante disso, é importante destacar que o Brasil é signatário da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), do Pacto internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), esses são documentos que especificam certas questões relacionadas ao direito à moradia e destacam a importância do mínimo existencial a todo ser humano (Brasil, 1988)⁴.

² FRANZONI, Júlia Ávila; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; PIRES, Raquel Ferreira. Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero. *InSurgência: revista de direitos e movimentos sociais*, v. 9, n. 1, p. 475-504, jan./jun. 2023.

³ FRANZONI, Júlia Ávila; GUIMARÃES, H. M. A redescoberta da natureza: os entornos da cidadania tropical de Milton Santos. In: HORTA, José Luiz Borges; HENRIQUES, Hugo Rezende; ALMEIDA, Philippe Oliveira de (orgs.). *Selvagens utopias brasileiras*. Belo Horizonte: Editora Expert, 2023.

⁴ BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 jul. 2024.

Segundo o dossiê Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero, os direitos que permeiam a moradia, não ficam restritos à somente artigos diretamente relacionados à habitação (Franzoni; Ribeiro; Pires 2023). Dessa forma, fala-se em marcos normativos nacionais e internacionais que visam a proteção dos direitos humanos, principalmente das populações que são atravessadas por algum tipo de vulnerabilidade. Os fundamentos que integram o direito à moradia e à segurança da posse estão fixados no ordenamento jurídico, art 5º, inciso XXIII e no art. 170 da Constituição Federal de 1988, que fixam o princípio da função social da propriedade, assim como o art. 186 da Constituição Federal de 1988, que esboça os requisitos para a função social de imóveis em áreas rurais e no art. 2º, I do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que estabelece preceitos a fim de seja assegurado o direito a cidades sustentáveis, implementando nessa definição o direito à terra urbana e à moradia (Brasil, 1988; Brasil, 2001⁵).

A partir dos dispositivos citados, entende-se que o direito e a moradia, são elementos basilares para a construção do conceito “qualidade de vida” e que esse direito na hierarquia normativa pertence ao topo, uma vez que é um direito assegurado pela Constituição Federal. No entanto, é possível ver que atualmente a moradia de grande parte da população é precária ou inexistente, sendo dever do Estado prover a assistência necessária aos que carecem. Dessa forma, é comum ao olhar para a cidade do Rio de Janeiro, se deparar com a discrepância das moradias nos morros em comparação com as moradias que estão no “asfalto”, além de inúmeras pessoas em situação de rua ou em imóveis ocupados.

A partir do sentimento não só de desamparo mas também de luta contra o Estado, muitos moradores buscam a assistência da Defensoria Pública do Estado para que possam regularizar o imóvel que moram ou lutarem por sua permanência, já que é frequente os esforços do ente público para retirada dessas pessoas das moradias que estão. Diante do exposto, serão analisados dois casos: Solar da Montanha e Jaqueira (Vidigal), que foram assistidas pelo Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por meio delas, será possível ver as ações do Estado frente aos grupos vulneráveis. Essa análise não ficará restrita ao campo jurídico uma vez que o direito à cidade e à habitação

⁵ BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 02 de nov. 2024.

têm suas intersecções e o motivo para vivermos em uma cidade desigual tem seus motivos que serão destrinchados ao longo dessa análise.

1.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA COMUNIDADE SOLAR DA MONTANHA

Localizada na região do Camorim, no Recreio dos Bandeirantes, a Comunidade Solar da Montanha é composta por 76 famílias e sua permanência nesse local é de mais de 30 anos. Ao longo desse tempo, a comunidade pode se manter no local contando com serviços públicos considerados essenciais como coleta de lixo, abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica conforme comprovado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2012)⁶.

Em 2009, a prefeitura do Município do Rio de Janeiro cadastrou as moradias da comunidade. No entanto, em 2011, a Prefeitura retornou ao local e informou aos moradores que as construções eram irregulares e estavam fora do limite do cadastro e que a demolição ocorreria no dia seguinte. Então, no dia 16 de setembro de 2011, a Prefeitura deu início às demolições, mas estas foram suspensas por uma decisão de antecipação de tutela deferida pelo plantão judiciário no mesmo dia (Rio de Janeiro, 2012).

Novamente, em 20 de abril de 2012, o Município intimou os moradores para cumprir um laudo de vistoria administrativa que recomendava a demolição das moradias. Vale ressaltar que o Edital de Demolição/Notificação n. 24/0004/2012 já havia sido publicado antes da emissão de fato do laudo, conclui-se dessa forma, que a decisão de demolição ocorreu sem o embasamento técnico Rio de Janeiro, 2012).

Ademais, a Defensoria Pública identificou que o laudo de vistoria não especificou quais imóveis eram irregulares, apresentando um laudo generalizado da área. Ainda nessa esteira, as notificações feitas pelo Município não apresentavam questões ambientais ou riscos relacionadas à localização em que se encontravam as moradias, o que não foi inserido na causa de pedir interposta pela Defensoria (Rio de Janeiro, 2012).

⁶ O processo corre em segredo de justiça e, por tanto, foi cedido à autora pela Defensoria para utilização ao longo do trabalho, não sendo possível a divulgação do seu conteúdo e sua referência bibliográfica. Ao longo do texto, será utilizado “(Rio de Janeiro, 2012)” para referir-se a informações retiradas da ação cível nº 0195916-47.2012.8.19.0001.

A Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público contra o Município do Rio de Janeiro argumentou que a comunidade Solar da Montanha encontra-se em uma área de risco e de proteção ambiental. A Ação Civil Pública da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ) demandou, entre outras solicitações, o cadastramento dos moradores, reassentamento das famílias residentes nas áreas de risco, a busca a não remoção da comunidade e a abstenção da demolição das moradias, destacando a importância do direito à moradia como um direito fundamental.

Importante destacar também que no Agravo de Instrumento 0033435-43.2012.8.19.0000, a 3^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, apoiou sua decisão em um laudo pericial preliminar que sinalizava a necessidade de preservação ambiental no local⁷. Todavia, a 16^a Câmara Cível anulou a sentença e determinou a realização de uma perícia mais detalhada, argumentando que as provas apresentadas eram insuficientes para esgotar o tema de forma conclusiva (Rio de Janeiro, 2013)⁸.

Este litígio destaca a contradição e a complexidade das questões jurídicas envolvidas, agravadas pela tramitação separada das ações judiciais, o que pode levar a decisões conflitantes. As ações relacionadas deveriam ser tratadas de forma integrada para evitar decisões contraditórias e assegurar uma abordagem que considere de forma abrangente os direitos à moradia, a dignidade humana e a função social da propriedade, juntamente com a análise detalhada dos riscos ambientais e das decisões judiciais.

1.3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA COMUNIDADE JAQUEIRA

A Jaqueira pertence a uma das vinte e uma subdivisões da Favela do Vidigal, no Rio de Janeiro, e seu nascimento deu-se na década de 1940. Em 1941, a ocupação da área inferior do morro marcou o início da formação da comunidade do Vidigal. O crescimento da favela, foi marcado pela lentidão em detrimento da presença de vigias que inviabilizaram a melhoria das moradias e as construções em alvenaria. Só em 1962, a Associação de Moradores começou a

⁷ O agravo de instrumento cível referente ao processo nº 0033435-43.2012.8.19.0000 teve seus autos eliminados em 4 de junho de 2006, conforme explicitado na boleta (vide Anexo I).

⁸ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (16^a vara cível). **Processo nº 0153181-33.2011.8.19.0001**. Apelação. Ação civil pública. [...]. Relator: Des. Mauro Dickstein, 30 de agosto de 2013. Disponível em: <<https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004D1D9BFDA2F8167BD341E2532E6D60DBC5023D5D4F16&USER=>>. Acesso em: 30 out. 2024.

impossibilitar a atuação desses vigias, ainda que o crescimento da favela fosse restringido em virtude de um crescimento de um loteamento residencial de classe média perto da comunidade (Rio de Janeiro, 2021)⁹.

Já em 1977, perante a ameaça de remoção pela Prefeitura, a Associação de Moradores mobilizou um movimento de resistência. Houve a realocação de alguns moradores para um Conjunto Habitacional de Antares, localizado em Santa Cruz (Rio de Janeiro, 2021).

Apesar da resistência, luta e evolução, a situação na Jaqueira se agravou após algumas notificações, no dia 18 de novembro de 2019, exigindo a desocupação dos imóveis em 72 horas para a demolição imediata. As notificações atingiram moradores da Rua Major Toja Martines Filho, nº 168, e da Rua Dra. Regina de Carvalho, nº 12. Todavia, essas notificações não trouxeram à baila as infrações cometidas, muito menos forneceram detalhes sobre problemas geológicos ou os procedimentos administrativos relacionados. Ademais, não fizeram a descrição dos imóveis de forma detalhada, nem as técnicas adotadas para avaliar a segurança das construções (Rio de Janeiro, 2021).

Os moradores informaram que a Defesa Civil fez a vistoria e interditaram em fevereiro de 2019, após fortes chuvas. No entanto, apesar de algumas tentativas de contato, não receberam qualquer laudo técnico de engenharia concernente a essa interdição. A falta de documentação e de prova pericial, mesmo diante da anuência do Ministério Público, contribuiu para que os moradores se sentissem desamparados.

A interdição e as notificações de demolição se deram em um momento em que alguns moradores haviam aceitado o aluguel social e saído temporariamente, com o intuito de retornar em um ano. Todavia, a Prefeitura notificou os apartamentos e casas de forma aleatória sem seguir critérios claros ou fornecer informações adequadas (Rio de Janeiro, 2021).

Essa falta de critérios e de transparência infringe o direito à informação assegurado pelo art. 5º, inciso XXXIV, da Constituição, regulamentado pela Lei nº 12.577/11, e o princípio da

⁹ O processo corre em segredo de justiça e, por tanto, foi cedido à autora pela Defensoria para utilização ao longo do trabalho, não sendo possível a divulgação do seu conteúdo e sua referência bibliográfica. Ao longo do texto, será utilizado “(Rio de Janeiro, 2021)” para referir-se a informações retiradas da ação cível nº 0180191-03.2021.8.19.0001.

publicidade na administração pública. Ademais, a Prefeitura não seguiu sua própria Lei Orgânica, que no art. 429, inciso VI, exige discussão com a comunidade sobre meios de resolução em casos de remoção, não foi indicado locais próximos para o reassentamento, infringindo assim o princípio da participação dos afetados (Rio de Janeiro, 2021).

A ausência de informações claras também acarretaram na incidência do contraditório e da ampla defesa, já que os moradores não tinham ciência que precisavam realizar a defesa e as provas que precisavam produzir, depositando sua confiança na regularidade de seus imóveis e na capacidade do Município de executar sua política habitacional e urbana.

Diante da possibilidade de perder suas moradias, muitos moradores foram em busca da assistência da Defensoria Pública. O Núcleo de Terras e Habitação expediu ofício à prefeitura requerendo cópias dos laudos da área de risco e informações sobre possíveis soluções alternativas à remoção. Não obtiveram uma resposta efetiva, foi ajuizada a ação civil pública nº 0289410-19.2019.8.19.0001. A ação visa obrigar o Município a apresentar laudos técnicos que justificassem a remoção, comprovar a participação da comunidade e demonstrar um planejamento habitacional adequado (Rio de Janeiro, 2021).

Durante o trâmite da ação, apesar da anuência do Ministério Público, o juiz indeferiu a ordem de vista aos documentos e a produção de prova pericial, considerando os autos de interdição preenchidos à mão como suficientes para provar o risco. Escolheu-se por não apelar da decisão, focando na discussão sobre alternativas à remoção. A presente ação tem como objetivo a garantia e realização de medidas para reduzir os riscos, reassentamento dos moradores na mesma comunidade ou localidade, indenização pelas benfeitorias e a manutenção do aluguel social durante o processo (Rio de Janeiro, 2021).

A gravidade da situação e a falta de uma solução adequada destacam a necessidade de políticas habitacionais mais transparentes e participativas, assegurando aos moradores a proteção de seus direitos e a implementação de soluções que tenham como enfoque a redução de riscos antes da remoção.

Diante dos dois casos mencionados acima, é importante fazer uma reflexão com base no artigo 11º do PIDESC (Decreto nº 591/1992)¹⁰ que estabelece o protagonismo do direito à moradia em relação à discussão sobre condições melhores de vida. Em conformidade, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, mostra que o direito à moradia não deve ser interpretado de forma estrita ou restritiva e sim exercendo sua adequação à cada situação (Brasil, 2013)¹¹. A partir da leitura do Comentário, entende-se que a moradia é adequada quando preenche os seguintes requisitos: segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços materiais e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural, segundo as autoras que abordam o assunto no artigo “A força normativa da Resolução nº 10/2018 do CNDH e as diretrizes internacionais da segurança da posse e do direito à moradia” (Terra de Direitos, 2022)¹².

Nessa esteira, o Comentário 7 do mesmo Comitê, fixa que a segurança da posse é parâmetro jurídico fundamental para que seja concedido o direito à moradia e estabelece, que os Estados devem deter de proficiência para incluir medidas por meio de legislações que possam fornecer maior segurança da posse aos ocupantes de casas e terras, ajam em conformidade com o Pacto e regula estritamente as condições que permitam às remoções. Ainda sim, vale o destaque de, mediante a variadas formas de posse (aluguel, arrendamento, moradia de emergência, ocupações, entre outras), todas as pessoas necessitam de amparo legal contra despejos forçados, assédios além dos outros tipos de ameaças (Franzoni; Franco; Mello, 2022)¹³.

As decisões judiciais e administrativas relacionadas a remoções podem ferir direitos e normalmente geram uma série de violações de direitos civis e políticos, como direito à vida, à

¹⁰ BRASIL. Decreto nº 591/1992, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 2 nov. 2024.

¹¹ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. E-book. Disponível em: <https://www.mspsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-a-moradia-adequada.pdf>.

¹² TERRA DE DIREITOS. **Despejos e o sistema de justiça**: violações de direitos humanos no tratamento dos conflitos fundiários. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. E-book. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Publicacao-Resolucao-10-CNDH.pdf>>.

¹³ FRANZONI, Júlia Ávila; FRANCO, Larissa; MELLO, Rayane. A força normativa da Resolução nº 10 do CNDH e as diretrizes internacionais da segurança da posse e do direito à moradia. In: Terra de Direitos. **Despejos e o sistema de justiça**: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. p. 61-65.

segurança pessoal, à proteção da privacidade, da família e do lar. Nesse sentido, a expressão “despejos forçados” ou “remoções forçadas”, mencionada nos comentários números 4 e 7 do Comitê, fazem referência a remoções permanentes ou temporárias executadas sem devida segurança. A Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas considera, por sua vez, que a prática de despejos forçados é contrária às leis e normas internacionais de direitos humanos (Franzoni; Ribeiro; Pires, 2023).

Com o objetivo de aplicar os critérios internacionais de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) publicou a Resolução nº 10/2018, que sistema uma série de soluções que asseguram os direitos humanos e propõem medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Essa regulamentação fornece uma base jurídica sólida à regulamentação internacional do direito à moradia e à segurança da posse, possibilitando a viabilidade da implementação das disposições de vários documentos sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESCA) em que o Brasil é signatário (Franzoni; Ribeiro; Pires, 2023).

1.4. HIGIENISMO E SUA INFLUÊNCIA NA FORMA URBANA

Com base na breve contextualização sobre as comunidades Solar da Montanha e Jaqueira, a motivação para a remoção desses dois grupos do local em que residem é clara. Dois principais motivos são destacados: o risco geológico e a classificação da região como área ambiental. Embora, a partir de uma série de alegações e laudos, algumas pessoas compreendem a iniciativa de remoção por parte do poder público, por trás dessas alegações e de muitas decisões judiciais, de que há uma prática higienista que merece análise aprofundada sobre suas origens e como influenciam decisões até hoje.

Segundo José Almir Filho e Angélica Tanus Benatti Alvim (2022)¹⁴, ambos autores do artigo “Higienismo e forma urbana: uma evolução biopolítica do território em evolução”, diferente da Europa, o surgimento do higienismo no Brasil não tem relação com a industrialização e sim da vontade de reformular e de certa forma “modernizar” a infraestrutura colonial precária, em que entendia-se que o foco de todas epidemias nasciam nessas estruturas tendo em vista as condições de vida extremamente precárias. As políticas sanitárias no

¹⁴ FARIAS FILHO, José Almir; ALVIM, Angelica Tanus Benatti. Higienismo e forma urbana: uma biopolítica do território em evolução. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 1, n. 14, p. 1-16, 2022.

espaço urbano, tiveram palco justamente quando deixou de ser colônia e passou a ser um país republicano, em que também houve mudança quanto às relações de produção escravista para uma produção capitalista.

O princípio que compõe o modelo de higiene sanitarista, que ocorreu de 1890 a 1930, é a concepção médica de higiene pública que tem como objetivo combater a propagação de epidemias e doenças contagiosas a partir de uma intervenção com enfoque em casas de “desordem e miséria”, segundo os autores. Entende-se que a cidade é o cerne da desordem, no entanto, o planejamento urbano não comprehende a cidade em sua integralidade, focando assim, em intervenções específicas, objetivando as áreas de interesse das elites políticas e econômicas. Nesse período, o principal objetivo era criar uma imagem moderna de cidade conforme as cidades europeias, então a modernização torna-se o motivo para as intervenções, cujas alegações têm como base uma associação entre elites dominantes e os profissionais sanitaristas (médicos e engenheiros). Benchimol (1992)¹⁵ sinaliza que a política de planejamento urbano do prefeito Pereira Passos para a modernização da República tinha dois protagonistas: o médico sanitarista na primeira fase e na segunda fase, os engenheiros e técnicos que visavam encontrar soluções de saneamento e circulação na cidade.

De acordo com esses profissionais sanitaristas, a precária manutenção da higiene em ambientes de trabalho, em cortiços e favelas era um dos principais agentes para propagação de doenças. Esses espaços forneciam as condições necessárias para a propagação de doenças que contaminam toda a cidade, incluindo os bairros burgueses (Farias Filho; Alvim, 2022).

Com a ascensão da teoria contagiosa, foi necessário pensar em novas estratégias que incluíam a circulação das águas e do ar, mas essas medidas não eram eficazes. Então o higienismo sanitarista, cria um “modus operandi” em que realiza várias mudanças no espaço urbano visando a modernização seletiva dos espaços. Essas estratégias começam pela áreas centrais da cidade, fazendo a remoção de cortiços para que seja possível assim, alcançar os objetivos estéticos semelhantes aos das cidades europeias. Essa inspiração nas cidades europeias, principalmente na cidade francesa, trouxe consigo algumas mudanças que mudaram de forma significativa a vida de muitas pessoas haja vista que com a Reforma Passos (1902-1906), houve a remoção de cortiços e favelas nas áreas centrais; mudança de

¹⁵ BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos**: um Haussmann tropical. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992.

função do centro que nesse período passou a atender a circulação de capital (Farias Filho; Alvim, 2022).

A partir de 1930, se tem o higienismo universalista, em que difere do higienismo sanitário por residir em três deslocamentos distintos: primeiro, a mudança das campanhas sanitárias sazonais para a institucionalização e nacionalização das políticas de saúde; segundo, a transição das intervenções estéticas localizadas do urbanismo clássico para um planejamento físico-territorial que abrange toda a cidade, incorporando o formalismo do Movimento Moderno em Arquitetura e Urbanismo; e finalmente, a ampliação da competência de médicos e engenheiros para uma ampla gama de especialistas, incluindo arquitetos, sociólogos, geógrafos, economistas, advogados, transformando o espaço urbano em objeto de estudos disciplinares (Farias Filho; Alvim, 2022).

Nesse período, entende-se cidade como higiênica quando atende os padrões de quarteirão aberto, vias separadas, predominância do verde nas cidades e uma cidade funcional, em que moradia, trabalho, lazer e circulação se integram. Esse modelo é cunhado como universalista, pois é seguido como uma receita para ser implementada em todas as cidades garantindo a uniformização da ordem e racionalidade, que são os princípios da reforma urbana (Farias Filho; Alvim, 2022).

No entanto, após a Segunda Guerra Mundial, o país enfrentou grandes transformações no que tange às demandas urbanas. A modernização que é resultado da industrialização e do crescimento econômico se reflete no aumento e diversificação dos bens de consumo, o que contribui para que a cidade seja remodelada a partir de novas tecnologias relacionadas à construção civil. Essas mudanças fixam novos padrões de higiene em relação à espaços privados, sendo o público alvo os que têm poder aquisitivo elevado oferecendo maior proteção, mas a grande massa seguiu sofrendo problemas sanitários (Farias Filho; Alvim, 2022).

A manifestação mais visível é a verticalização das áreas centrais, mesmo que as periferias também tenham se expandido. O processo de verticalização altera a configuração do espaço, por meio da verticalização, separa-se o local de trabalho e de habitação. Esse movimento, também remove os cortiços, obrigando a população de baixa renda a construir suas casas nos morros e subúrbios. Conclui-se então, que o processo de verticalização não

aborda a questão social, que permanece deixada de lado. Com a chegada do período da Ditadura Militar, ocorreu uma intensificação das políticas públicas, uma das medidas foi a construção e financiamento dos conjuntos populares com preços acessíveis (Farias Filho; Alvim, 2022).

Foram implementados assim, alguns instrumentos regulatórios, entre eles, a Lei Federal nº 6.766/1979, que fixa regras referente ao parcelamento do solo urbano e determina a aprovação de projeto de loteamento frente aos órgãos municipais. Esses instrumentos tiveram como serventia o controle espacial e de problemas sanitários, apesar do planejamento modernista ter causado desvios na forma urbana. Pode-se destacar os seguintes pontos: a redução da cidade a um esquema abstrato segundo o funcional; a falta deliberada de políticas e normas públicas para a gestão das áreas periféricas; e a prevalência de um rodoviarismo urbano que apaga o passado e destroi os tecidos urbanos antigos, sacrificando assim o patrimônio urbano, segundo os autores (Farias Filho; Alvim, 2022).

A inserção dessa racionalidade teve como consequência o aumento exponencial de irregularidades do uso e ocupação do solo: favelas, loteamentos clandestinos, ocupações que permeiam todo o território brasileiro, mas se encontram em sua maioria na região urbana. Importante destacar também a ocupação de terrenos em regiões íngremes, perto de redes de alta tensão, perto de rodovias e perto de esgotos. Além do fato de maior propagação de doenças em virtude do ambiente em torno da habitação até mesmo quanto à qualidade daquela unidade habitacional.

Percebe-se então que o enfrentamento às “irrationalidades no uso do solo urbano” aumentou a segregação urbana a níveis inimagináveis, haja vista que as zonas diferenciadas por densidades e valores do solo culminaram em uma cidade dividida por diferenças sociais e econômicas da população. Dessa forma, é possível ver a evolução do planejamento urbano, mas também as consequências e sua aplicação a um público seletivo. Esse higienismo universalista começa a ser superado após a Constituição de 1988, quando começam as críticas ao modernismo, que trazem demandas sociais, políticas e ambientais, segundo os autores.

A partir de 1990, a democracia brasileira se encontra com a globalização neoliberal que, em consequência das suas ações, recai sobre o colo da nação brasileira que são: a crise ambiental e o aumento da desigualdade social, fruto das reformas urbanas e das práticas

higienistas. Sabe-se que o objetivo do movimento higienista sanitário foi de desinfetar lugares específicos do espaço urbano, enquanto o higienismo universalista entendia que adaptar e regular os princípios de saúde para todo o ambiente construído. O que de fato se apresenta a partir de 1990, é o higienismo ambiental em que o planeta e o nível local passam a ser os novos territórios da ação coletiva (Farias Filho; Alvim, 2022).

Os problemas de saúde, não são restritos somente à ciência biológica, eles também fazem parte da ciência social ao trazer para o debate a ação do ser humano no espaço em que ele atua e como se dá esse desenvolvimento econômico e o que se objetiva com ele. Com a frequência de doenças crônicas que assolam o planeta a Organização Mundial da Saúde, novamente coloca a pauta higienista como protagonista e o seu efeito na forma urbana, tendo em vista que já na década de 90, começou a ser discutido o hiperconsumismo e os resíduos descartados e não reutilizados, tendo como pano de fundo as condições insalubres que muitas famílias se encontravam por serem hipossuficientes. Diante da crise ambiental, o aumento de doenças crônicas e destruição massiva do planeta, foi necessário rever todas as ações e começar a desenvolver o trabalho de conscientização (Farias Filho; Alvim, 2022).

O objetivo do higienismo sanitário era desinfetar áreas específicas do espaço urbano, já a do higienismo universalista entendia que o ideal era ajustar os princípios basilares da área da saúde para aplicá-los em todo o ambiente construído, incluindo a expansão da cidade. Então, o higienismo ambiental, tem como objetivo “recuperar” o espaço urbano que foi deteriorado no âmbito social, econômico e ambiental, e ganha sua legitimidade a partir do momento em que desenvolve indicadores que alertam sobre novos problemas, criando novas formas de combate e articulação perante às essas novas problemáticas (Farias Filho; Alvim, 2022).

Pesquisas mostram que a urbanização dispersa, representada pela expansão dos tecidos urbanos em grandes áreas com baixa densidade habitacional e infraestrutura viária que segmenta a ocupação do espaço. Essa segmentação gera uma falsa ideia de “lacunas”, mas essas ocupações fazem parte do espaço e da vida urbana. Ademais, surgem novos pólos de atração, os mega empreendimentos formados por grades que se isolam do resto do espaço

(Caldeira, 2000)¹⁶. A dispersão urbana, traz consigo problemas ambientais, exclusão social e empobrecimento cultural que são consequências de um modelo de urbanização privatizada.

Esse tipo de urbanização impossibilita os deslocamentos, aumentando assim os custos com saneamento e o uso de transportes precários, impactando de forma direta na qualidade de vida. Com a dificuldade de transitar pela cidade a poluição as doenças se proliferam interferindo no sono e em outros problemas como hipertensão e depressão (Saldiva, 2018).¹⁷

A partir dessa percepção do que afeta os grandes eixos da saúde, o ideário de qualidade de vida passa a ter protagonistas a saúde física e mental, assim como a preservação do ambiente. Dessa forma, o higienismo ambiental destaca a importância de um ambiente saudável que consequentemente inclua o acesso à água com qualidade, qualidade do ar e dos espaços públicos.

A partir desse movimento que envolve a conscientização ambiental e o que compõem uma qualidade de vida, é revelado a desigualdade social ocultada pelas políticas urbanas, abrangendo desigualdades sanitárias, habitacionais e de justiça (Charles *et al.*, 2007)¹⁸. Na esfera da habitação, existem alguns problemas como a localização e as condições de infraestrutura que são o cerne da desigualdade social. Desse modo, a justiça social é um elemento crucial para trazer à baila essas realidades, questionando o motivo de a saúde e a habitação serem privilégios de uma determinada classe social e de determinado território.

Essa breve explicação sobre o movimento higienista é importante para compreensão de que há um movimento, por parte do Estado, que se perpetua até os dias atuais, sustentado na ideia de retirar a população dos espaços de interesse e valorização.

Antigamente, o Centro da cidade era visto como um local valorizado e de poder, onde o dinheiro circulava.. Então, os cortiços foram removidos, e as comunidades passaram a se estabelecer nos morros. Posteriormente, a valorização do espaço se concentrou na Zona Sul.

¹⁶ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros:** crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, Edusp, 2000.

¹⁷ SALDIVA, Paulo Hilário Nascimento. **Vida urbana e saúde:** os desafios dos habitantes das metrópoles. São Paulo: Contexto, 2018.

¹⁸ CHARLES, Lionel; EMELIANOFF, Cyria; CHORRA-GOBIN, Cynthia; ROUSSEL, Isabelle; ROUSSEL, François-Xavier; SCARWELL, Helga-Jane. Les multiples facettes des inégalités écologiques. **Développement Durable et Territoires**, v. 1, n. 9, p. 1-16, 2007.

Na verdade, essa valorização sempre existiu, mas estava mais associada às áreas mais próximas das praias, que são o cartão postal do Rio de Janeiro. Atualmente, o lócus do desenvolvimento imobiliário tem sido Barra, Recreio, Vargem Pequena e Vargem Grande, tendo em vista a possibilidade da criação de grandes condomínios, formando enclaves fortificados, na tentativa de isolamento do restante da cidade.

Sem lugar para as famílias pobres se estabelecerem, iniciou-se um movimento de desenvolvimento das comunidades nos morros, em volta do Centro e da Zona Sul, afinal, era essa população que “alimentava” a mão de obra tanto da Zona Sul quanto da região central do Rio de Janeiro. No entanto, essas comunidades cresceram consideravelmente. A Rocinha, uma das maiores favelas da América Latina, situada em um dos metros quadrados mais caros do Rio de Janeiro, é um exemplo. Mas a Zona Sul é cercada por favelas que se desenvolveram e de certa forma, criaram mini cidades, com mercados, escolas, praças, transporte, ou seja, são bairros de fato.

O crescimento dessas comunidades causou incômodo à população de alto poder aquisitivo, uma vez que o movimento de segregação socioespacial sempre fez parte do “modus operandi” do Rio de Janeiro, ou seja, ricos de um lado e pobres de outro. Contudo, com as comunidades se desenvolvendo nos morros na Zona Sul essa segregação ainda existe, mas ainda assim tanto a população do morro, quanto a população do asfalto residem na mesma área.

Como explicado anteriormente, o movimento higienista universalista, preocupado com a institucionalização da saúde, foi marcado pelo combate à propagação de epidemias e doenças contagiosas, que, segundo os sanitaristas, se concentravam nos cortiços e favelas. Assim, as intervenções ocorriam de forma pontual e tinham como objetivo áreas de interesse das elites políticas e econômicas. Já o higienismo ambiental foi marcado pela recuperação do espaço urbano, visto como danificado pelas ações humanas, com uma preocupação maior com o meio ambiente (Farias Filho; Alvim, 2022).

Esse movimento higienista ambiental serve de base para argumentos como os que se vê na comunidade Solar da Montanha, onde o Ministério Público alegou que a comunidade se encontrava em área ambiental. Já na Jaqueira, foi apontado um problema geológico após fortes chuvas. Em ambas as situações, a solução encontrada pelo poder público foi o aluguel

social e a remoção. Em um primeiro momento, não foi feito um estudo para a mitigação de danos que permitisse aos moradores permanecer no local (Farias Filho; Alvim, 2022).

Essa ação não foi realizada porque não era benéfico manter essas comunidades em áreas de alta especulação imobiliária. A Jaqueira faz parte da favela do Vidigal, localizada na Avenida Niemeyer, um local com alto custo de vida e próximo a condomínios de luxo. Por isso, é interessante remover a comunidade para valorizar os imóveis ao redor. O mesmo propósito foi aplicado à comunidade Solar da Montanha, no Recreio dos Bandeirantes, uma área de crescimento habitacional, onde grandes condomínios estão sendo construídos. Não é vantajoso ter uma comunidade próxima ao local onde se planejam construir condomínios de luxo.

Somente em 2018 foi publicado um decreto específico para regulamentar os procedimentos de concessão, fiscalização e supervisão do AHT (Rio de Janeiro, 2018)¹⁹. Esse benefício provisório tinha como objetivo custear a locação de imóveis residenciais devido a demandas geradas por demolições em projetos de urbanização ou de interesse público, além de abranger situações em que moradias foram destruídas por catástrofes naturais.

Nesse sentido, é urgente compreender a fundo os motivos por trás dos assentamentos e desocupações. A prática de mover as favelas para longe da elite tem sido realizada desde o fim da escravidão, sob diversas alegações, como saúde e meio ambiente. No entanto, esses cuidados e essas pautas estão sendo contemplados por todos os cidadãos?

¹⁹ RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 34.300, de 18 de junho de 2018.** Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://www2.rio.rj.gov.br/smufacil/Arquivos/PDF/D44637M.PDF>>. Acesso em: 31 out. 2024.

2. ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DE RACISMO AMBIENTAL NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO

2.1. BIOPOLÍTICA E RACISMO AMBIENTAL: CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Ivy de Souza, aborda em seu artigo a “Biopolítica e racismo ambiental no Brasil: a exclusão ambiental dos cidadãos”, que a vida humana necessita de um status quo. Gerir a vida se tornou necessário na política, a decisão de quem vive e de quem morre concerne ao governante. Então é nesse contexto de viver e morrer que a biopolítica surge (2013, p.89)²⁰.

Michel Foucault define biopoder como “conjunto dos mecanismos pelos quais aquilo que, a espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais vai poder entrar numa política, numa estratégia política, numa estratégia geral de poder” (Foucault, 2008, p. 3)²¹. Enquanto o biopoder, segundo ele é: “trata-se de um conjunto de processos como a proporção dos nascimentos e dos óbitos, a taxa de reprodução, a fecundidade de uma população, etc. São esses processos de natalidade, de mortalidade, de longevidade que, justamente na segunda metade do século XVIII, juntamente com uma porção de problemas econômicos e políticos [...]” (Foucault, 2005, p. 289)²²

Amartya Sen (2014)²³ enfatiza a inclusão de pessoas e coletividades na criação de uma teoria da justiça que possibilite a atuação do poder público e dos cidadãos em consonância com os direitos humanos, visando especialmente os direitos da população vulnerável. Uma vez que é fundamental a participação do coletivo para pensar nas necessidades da população, e não apenas em direitos que beneficiem o Estado e uma determinada minoria.

E para entender quem são as pessoas que demandam e exercem poder, e quem são aquelas que sofrem com leis que não abrangem a maioria, Ivy apresenta o conceito de "outsiders", criado por Federico Neiburg. Esse conceito baseia-se na ideia de que os "estabelecidos" definem grupos e posições de poder, determinando a partir de seus valores

²⁰ABREU, Ivy de Souza. Biopolítica e racismo ambiental no Brasil: a exclusão ambiental dos cidadãos. **Opinión Jurídica**, v. 12, n. 24, p. 87-100, jul./dez. 2013.

²¹FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

²²FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2005.

²³SEN, Amartya. **La idea de la justicia**. Barcelona: Taurus, 2014.

que são superiores aos "outros". Os "outsiders", por sua vez, são aqueles que não se encaixam no ideal social e são frequentemente associados à violência, à delinquência e à desintegração (Neiburg, 2000)²⁴.

Já Agamben (2004)²⁵ define o "homo sacer" como um indivíduo que está fora da jurisdição humana e cuja condição não ultrapassa o âmbito do divino; por isso, ele pode ser morto, mas não sacrificado. A figura soberana, por sua vez, permite que se mate sem que isso seja considerado suicídio. Assim, o "homo sacer" se torna uma figura intermediária entre os seres humanos, que, em virtude de nossos valores, não permitem o sacrifício, e os animais, que podem ser sacrificados.

Diante dessas definições, é possível concluir que outsiders são estigmatizados como indisciplinados. Dessa forma, são descredibilizados enfraquecendo e desestruturando o grupo vulnerável. O preconceito imposto a esse grupo costuma entranhar na auto-imagem e a partir disso, enfraquecer-lo e gerar uma exclusão social que gera a massa de subcidadãos, segundo Norbet e Scotson (2000)²⁶.

Entende-se a formação desses subcidadãos e o interesse em sua criação, pois assim é mais fácil para os "estabelecidos" moverem as coisas de acordo com os seus interesses e não em prol de grande parte da população (subcidadãos).

Nesse cenário, é que aterros, rios sem cuidados básicos e faltas de saneamento recaem sobre os subcidadãos, uma vez que, segundo a defensora Viviane Tardelli, quando trata-se desse assunto, a correlação é inversamente proporcional à existência de instrumentos para implementar os direitos fundamentais. É nessa conjuntura que se debate o racismo ambiental (Tardelli, 2022)²⁷.

²⁴ NEIBURG, Federico. Apresentação à edição brasileira. In: NORBERT, Elias; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. p. 7-13.

²⁵ AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**: homo sacer II. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

²⁶ NORBERT, Elias; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

²⁷ TARDELLI, Viviane. As diversas facetas do racismo ambiental: a violação do direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado. **COOPERA - Coordenadoria de Promoção da Equidade Racial**, [s. l.], p. 1-11, mar. 2022. Disponível em:

<<https://www.defensoria.rj.def.br/uploads/images/00730bf26ee4439f922c0f9373fd3b01.pdf>>.

O subcidadãos fazem parte de um modelo desigual que é composto por negros, povos indígenas e comunidades tradicionais, que são afetados pela ausência de políticas públicas. Os impactos ambientais não são democratizados, tendo maior efeito sobre os grupos minoritários.

Percebe-se então, que os grupos vulneráveis arcam com as consequências ambientais e por todo o arranjo de deslegitimização, são silenciados e descreditados, tornando-se uma massa de manobra política. Nesse contexto, comprehende-se que as condições de moradia em que cada indivíduo vive são importantes para entender o impacto no meio ambiente. Ademais, é essencial reconhecer que os instrumentos utilizados na discussão sobre acesso à moradia também se relacionam e são úteis para aprofundar a ideia de justiça ambiental.

A partir disso, entende-se que a moradia formal, ou seja, com condições adequadas, é inviável para muitas famílias. A única opção muitas vezes é morar onde é possível, não sendo isso uma escolha, mas sim uma necessidade diante do cenário desigual (Tardelli, 2022).

Isso se deve ao fato de que a aquisição de terrenos e imóveis no Brasil, associada ao baixo poder de compra de muitos brasileiros e à ausência de políticas habitacionais que realmente solucionem o problema, acaba por impedir o acesso a uma moradia de qualidade (Tardelli, 2022).

É nesse cenário que a comunidade da Jaqueira se encontrou, uma vez que é situada na Avenida Niemeyer, região localizada entre São Conrado e Leblon, essas pessoas em virtude da herança da prática higienista e da estigmatização como subcidadãos, fizeram com que esse grupo vulnerável encontrasse refúgio no morro, conhecido como Vidigal. Especificamente na Rua Major Toja Martines Filho.

Os moradores receberam a notificação de demolição de suas casas sem saberem a infração cometida, e não seguindo nenhum critério, já que as notificações ocorreram de forma aleatória, sendo que ocorreram após fortes chuvas que afetaram o município do Rio de Janeiro, por conta disso, os moradores aceitaram sair do local e passaram a receber o aluguel social. No entanto, essa saída seria temporária, uma vez que era pelo prazo de um ano para que os problemas identificados fossem resolvidos (Rio de Janeiro, 2021).

Importante destacar, que na Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ) foi identificado que as notificações de demolição após fortes chuvas, não tinha apontado nenhuma infração, além do fato que notificaram as residências de forma aleatória, tendo como único critério quem havia aceitado o aluguel social (Rio de Janeiro, 2021).

A partir desse cenário, já é possível ver a omissão do Estado e a tentativa de silenciamento, uma vez que o art. 429, inciso VI, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, fixa que é necessário discussão com a comunidade sobre as soluções disponíveis frente à remoção. No entanto, não houve essa conversa e nem foi levantada a hipótese de um reassentamento, sendo violado portanto o princípio da participação que são impactados de forma direta (Rio de Janeiro, 1990)²⁸.

Consequentemente, por não saberem o motivo da remoção, também são violados o direito ao contraditório e a ampla defesa, uma vez que não sabem o motivo pelo qual precisam se defender.

É nesse cenário que é presenciado a violação de direitos fundamentais não só na Constituição Federal de 1988, mas também em declarações e conferências como é o caso da Declaração da Conferência da ONU.

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas (Organização das Nações Unidas, 1972, p. 2)²⁹.

No entanto, as medidas tomadas pelo poder público não contribuem para a implementação desses direitos, pelo contrário, omitem esses direitos frente às populações

²⁸ RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (1990)**. Rio de Janeiro, RJ: Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 1990. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf>. Acesso em: 21 out. 2024.

²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**. 1972. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/posgraduacao/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Escolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Confer%C3%A7%C3%A3o-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2024.

marginalizadas, em muitos casos, de remoção dessa população, o motivo é alegado é que estão construindo em área ambiental. No entanto, parece que a lei é aplicada de formas diferentes dependendo da classe social. Um desses exemplos, foi uma obra em que tinham como pretensão construir um terreno de luxo, na região de Jacarepaguá, Zona Oeste do Rio de Janeiro, a Delegacia de Proteção ao Meio Ambiente (DPMA) instaurou um inquérito para investigar a retirada irregular de vegetação nativa. No entanto, o empreendimento tinha licença concedida pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Dessa forma, observa-se o incentivo à degradação ambiental por meio de flexibilizações na legislação de forma seletiva.

2.2. A DESIGUALDADE NA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

A interseccionalidade se faz presente aqui, uma vez que raça, etnia e origem geográfica fazem diferença. Os grupos mais vulneráveis, dentro de cada um desses elementos, sofrem mais com as autorizações e flexibilizações ambientais que, sob a alegação de impulsivar a economia, contribuem para o desequilíbrio do meio ambiente. Conclui-se, portanto, que a maior concentração de atividades poluentes se encontra em comunidades marginalizadas (Tardelli, 2022).

No contexto de cada localidade, o mapa da desigualdade continua a ser delineado. Os lugares com melhor infraestrutura e acesso a serviços públicos, que produzem a maior parte dos materiais destinados a aterros e lixões, não são os mesmos que acolhem essas atividades poluentes. O destino geralmente se alinha com os endereços dos grupos socialmente excluídos, que são silenciados e suportam os ônus dos impactos ambientais impostos pela sociedade (Tardelli, 2022).

A análise apresentada revela um cenário alarmante em que a desigualdade social e ambiental se entrelaçam, afetando desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis, como negros, povos indígenas e comunidades tradicionais. A ausência de políticas públicas eficazes e a flexibilização da legislação ambiental têm contribuído para a marginalização desses grupos, expostos a impactos negativos que não são igualmente compartilhados pela população em geral (Tardelli, 2022).

O direito a uma moradia digna e a um meio ambiente saudável é, portanto, violado, refletindo um profundo desrespeito aos princípios de igualdade e justiça. A

interseccionalidade revela que raça, etnia e origem geográfica desempenham papéis cruciais na definição de quem sofre as consequências mais severas das políticas ambientais. Assim, enquanto as comunidades mais favorecidas se beneficiam de infraestrutura e serviços, às comunidades marginalizadas suportam o peso da degradação ambiental (Tardelli, 2022).

É imperativo que as políticas públicas promovam não apenas a proteção do meio ambiente, mas também a equidade social, garantindo que os direitos fundamentais de todos os indivíduos sejam respeitados. A luta contra o racismo ambiental e a promoção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo são urgências que não podem ser ignoradas se desejamos construir um futuro mais justo e igualitário para todas as gerações.

Assim, convivem de forma paradoxal, dentro do Estado Democrático de Direito, a defesa e a garantia dos direitos fundamentais e a perspectiva de interrupção de todos os direitos pelo estado de exceção. A dignidade humana e a igualdade, como direitos fundamentais, se relacionam à definição de biopolítica do estado de exceção: a exclusão de cidadãos, em especial a exclusão ambiental e o consequente racismo ambiental (Tardelli, 2022).

Nesse contexto, o aspecto trágico da biopolítica, ligado ao racismo ambiental, à negligência de grupos vulneráveis e à criação de outsiders ambientais, pode ser reinterpretado de maneira positiva. É viável que os grupos excluídos, considerados apenas como uma massa de votos e não como cidadãos dignos de respeito, cujos direitos fundamentais precisam ser protegidos, abandonem sua condição de outsiders e recuperem sua cidadania de forma furtiva por meio da máquina estatal, conforme Ivy.

Ademais, destaca-se que nesse breve estudo está sendo analisada a discussão sobre remoção, planejamento urbano e políticas sob o viés do racismo ambiental e o higienismo urbano. Até o momento, foi possível compreender que o higienismo foi concebido a muitos anos e se perpetua até os dias atuais, assim como o racismo ambiental, que tem manutenção realizada por meio de ações do poder público, conforme exposto acima.

Nesse momento, é necessário exercitar a compreensão sobre a origem da falta de políticas públicas efetivas e sua aplicação no Direito. Embora seja comum separar políticas

públicas e direito, essas áreas estão correlacionadas, e essa separação é um dos fatores que impede a aplicação eficaz dessas políticas.

Diogo Coutinho, em *O Direito nas Políticas Públicas*, aborda justamente esse afastamento entre políticas públicas e Direito, observando que o ensino jurídico tem se dedicado à formação de advogados, promotores e autoridades em geral, mas carece de uma abordagem voltada ao desenvolvimento, atuação e aprimoramento dessas políticas (Coutinho, 2013).

Esse distanciamento entre políticas públicas e Direito precisa ser debatido, pois elas frequentemente carecem de delimitação clara de escopo, tornando-se de certa forma generalistas, com a possibilidade de alcançar objetivos por diferentes meios. Além disso, o caráter dinâmico dessas políticas permite flexibilidade e discricionariedade ao operador do Direito, que pode aplicá-las da melhor forma para atender à população que necessita dessas políticas ou pode aplicá-las com um objetivo inerente aos anseios da população (Coutinho, 2013).

No entanto, a falta de envolvimento dos operadores do Direito com o estudo e a pesquisa é um obstáculo ao aprimoramento não só de seu conhecimento, mas também da expansão do saber jurídico. Sem o exercício constante de correlacionar e estudar as políticas públicas desde a faculdade, essas políticas perdem sua eficácia, e os direitos assegurados pela Constituição podem ser ameaçados (Coutinho, 2013).

Isso fica evidente no momento em que analisamos a aplicação das políticas públicas implementadas como medidas de mitigação dos danos sofridos por determinadas minorias. A ineficácia dessas políticas, muitas vezes, está relacionada à falta de compreensão de que o Direito e as políticas públicas estão intrinsecamente ligados. Quando essa relação não é bem operada, as medidas implementadas acabam sendo ineficazes. No plano teórico, essas políticas têm como objetivo principal oferecer auxílio às minorias que delas necessitam, como nos casos das comunidades Jaqueira e Solar da Montanha.

Esses casos evidenciam, de forma clara, o despreparo dos operadores no enfrentamento de questões como o racismo ambiental e o higienismo urbano. O racismo ambiental se caracteriza pela omissão de políticas públicas voltadas à população

marginalizada, enquanto o higienismo urbano, em todas as suas fases, teve como objetivo "limpar" zonas de interesse, removendo as populações pobres desses locais.

Nesse contexto, podem ser citadas as comunidades Solar da Montanha e Jaqueira, onde, como primeiras soluções para resolução do litígio, foram propostas a remoção dos moradores, a implementação do Aluguel Social e sua inserção no programa Minha Casa Minha Vida. No entanto, essas políticas públicas, em vez de solucionar os problemas, acabam por reforçar o racismo ambiental e o higienismo urbano.

No caso do programa Minha Casa Minha Vida, as habitações são frequentemente construídas em áreas periféricas, distantes do local de trabalho, de amigos, da família, da escola e de outros pontos essenciais à vida dos beneficiários. Assim, a remoção dessas pessoas de suas zonas de origem as desliga de tudo o que conhecem, transferindo-as, por exemplo, da zona sul para bairros como Santa Cruz, provocando grandes mudanças e dificuldades em sua rotina.

Já o Aluguel Social, embora se apresente como uma solução temporária, oferece valores insuficientes para cobrir os custos reais de um aluguel. Esse auxílio acaba, na prática, servindo como uma ferramenta para remover populações pobres de zonas de interesse econômico, reforçando a lógica do higienismo sanitário.

Dessa forma, é relevante discutir como a integração entre políticas públicas e Direito está sendo tratada desde a formação dos juristas no Brasil até sua atuação prática, pois ambas devem ser pensadas e aplicadas de forma conjunta, o que afeta diretamente a quem e como essas políticas serão implementadas, como será abordado no próximo capítulo (Coutinho, 2013).

3. DISCUSSÃO SOBRE O POTENCIAL DO ALUGUEL SOCIAL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, E OUTRAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DA CRISE HABITACIONAL

3.1. SURGIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Quando ocorre a desocupação das famílias de determinado espaço, existem medidas a serem tomadas pelo Estado para que essas famílias não fiquem desabrigadas, entre essas medidas, está o Programa Minha Casa Minha Vida.

Em 1964, no cenário de reformas lançadas pelo governo militar depois do golpe, que de fato, foi criado um banco público com enfoque em financiamento habitacional, o Banco Nacional da Habitação (BNH). Nessa época, também foram instituídos as sociedades de crédito imobiliário e as letras imobiliárias, que integram o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Outra mudança que ocorreu no mesmo ano, foi a mudança na lei de incorporações imobiliárias, que fixava as disposições para construção de condomínios e individualização da alienação das cotas-parte, isto é, a compra e venda de apartamentos. Foi nesse cenário que começou o investimento e construção de moradias populares (Royer, 2014)³⁰.

Em 2000, o crédito habitacional assim como o número de unidades fabricadas pelo mercado estavam crescendo. Em 2007, estima-se que quase 550 mil unidades foram financiadas por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e pelo SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). As incorporadoras tinham estoques de terreno, e a previsão era de construir em torno de 200 mil unidades (Fix, 2011)³¹.

³⁰ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014.

³¹ FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, 2011. 263 p.

Quando ocorreu a crise hipotecária nos Estados Unidos, os investidores começaram a fazer o movimento de venda das suas ações. Em 2008, as ações já estavam desvalorizadas e sendo vendidas por valores ínfimos, de acordo com Mariana Fix (2011).

Segundo Raquel Rolnik, os empresários afetados, sob o comando da Gafisa e apoiados pela CIBIC, passam a fazer um lobby junto à Fazenda de forma mais frequente para que fosse instituído um “pacote habitacional” parecido com o modelo mexicano. Por meio de subsídios diretos ao comprador, possibilitaria a compra de 200 mil unidades que as construtoras se programaram para inaugurar no mercado, inauguração esta que seria totalmente afetada pela crise se não houvesse a intervenção do estado. Esses subsídios seriam feitos no formato de aporte para os compradores finais, além de maior viabilidade em relação aos créditos hipotecários. As negociações entre empresários do setor e o Ministério da Fazenda se deram inicialmente sem a atuação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação (Rolnik, 2015)³².

Desde 2006, esses fóruns já perderam sua relevância no direcionamento das políticas públicas. O pacote foi elaborado pelo governo em colaboração com empresários e investidores, com o objetivo principal de revitalizar empresas e gerar empregos. Suas medidas, portanto, deveriam ter efeito imediato, evitando políticas mais complexas que demandam longos períodos de implementação ou enfrentam resistências, como ocorre com uma política fundiária (Rolnik, 2015).

Todavia, quando o “pacote habitacional” foi entregue ao presidente Lula, segundo Rolnik (2015), ele “politiza” as medidas: ao invés de seguir a ideia inicial era construir 200 mil casas, ele sugere a construção de 1 milhão e também faz um acréscimo relacionada a parcela do programa que deveria ser dirigida à população de baixa renda, inicialmente eram 20% das unidades. A intenção de acrescentar uma faixa totalmente financiada e por fora do crédito hipotecário destinada às pessoas de “baixíssima renda”, denominada de “faixa 1”, para a qual os prefeitos e governadores designaram os beneficiários, já fazia parte de propostas para o “pacote” sugerido pela Caixa. A Caixa já movimentava o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que tinha um modelo parecido, porém não tinha um financiamento tão

³² ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Tese (Livre Docência) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. 423 p.

robusto. Para a Caixa, utilizar o modelo do PAR seria melhor, já que ele já existia, então não precisaria criar um modelo do zero (Rolnik, 2015).

Fixado as diretrizes básicas do “pacote”, no início de 2009, o governo realizou reuniões para debater sobre com alguns segmentos antes do seu lançamento em março. Foram realizadas novas rodadas de discussão com empresários, prefeitos e governadores, com intuito de alcançar a isenção de impostos municipais e estaduais, sempre vislumbrando a redução de custos. Nessa última rodada de reunião, são realizados os últimos ajustes na proposta, que deixa de ser tratado como um “pacote” e passa a ser tratado como “programa”. Dessa forma, é criado pela área do marketing do governo, como Minha Casa Minha Vida (MCMV), o programa era para ser o protagonista no âmbito econômico-social, já que promoveu a sistematização entre oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral (Rolnik, 2015).

O programa confere poder de decisão em relação à localização e ao desenho do projeto para os agentes privados. Até mesmo no caso da faixa 1, em que o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) seria o responsável formalmente, no entanto, as empresas privadas são as responsáveis verdadeiras por localizar a terra e pela criação do projeto. Todavia, o método para conduzir as decisões desses operadores foi feito com base na rentabilidade. Levando em conta que o teto dos preços e as dimensões das unidades estão definidos preliminarmente, o lucro do empreendedor é constituído na economia de custos obtida no processo de produção. Essa economia é gerada por meio de um padrão, a partir do número de unidades produzidas, da rapidez de aprovação e construção e do gasto reduzido para realizar a compra do terreno. O produto final é a construção de megaempreendimentos padronizados nas piores localidades das cidades pelo solo ser mais barato (Rolnik, 2015).

Segundo Lúcia Shimbo, a padronização do tipo de habitação tem relação com a padronização do processo de produção, que se inicia com a uniformização das medidas, materiais e componentes terminando na execução e gestão no canteiro. A padronização tanto do tamanho das unidades quanto a sua configuração interna não estão em consonância com a configuração familiar (Shimbo, 2010)³³.

³³ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010. 363 p.

Rolnik (2015) explica o papel fundamental da política habitacional na construção de um modelo urbano em regiões metropolitanas, assim como a padronização da segregação socioespacial. A construção de conjuntos habitacionais em áreas mais afastadas da zona de interesse em que a especulação imobiliária é menor colaborou para esse crescimento horizontal e desconcentrado da cidade, para formação de um padrão urbanístico e o marco decisivo da divisão territorial segregacionista, ou seja, “lugar de ricos e pobres”.

A autora também chama a atenção para o fato de que o programa Minha Casa Minha Vida, não ajudou de forma positiva a dirimir a precariedade das zonas em que esses empreendimentos foram construídos. Pelo contrário, por serem condomínios fechados, a exigência de um pagamento mensal para a manutenção de serviços básicos como segurança, água e energia, acabam contribuindo para que os moradores, principalmente os reassentados, que sofreram remoção forçada, acabem gastando mais do que poderiam de acordo com a sua renda. Levando os moradores recorrerem à ligações clandestinas, conhecido popularmente como “gato” (Rolnik, 2015).

Além disso, é comum que esses empreendimentos sejam apropriados pelo tráfico de drogas ou milícias. Esse controle é exercido por meio do território, pelo lugar que o empreendimento se encontra ou por via administrativa, por exemplo, por meio do síndico desses empreendimentos que fazem parte de uma dessas organizações criminosas. Infelizmente, a influência desses grupos é grande, ao ponto de retirar as famílias que foram beneficiadas com o MCMV inicialmente para colocarem famílias escolhidas pelos criminosos (Rolnik, 2015).

Portanto, conclui-se o programa Minha Casa Minha Vida, faz parte de um processo de manutenção da segregação não só socioeconômica, mas racial também, uma vez que ao construir empreendimentos em locais mais afastados do centro urbano, também reduz-se a possibilidade do desenvolvimento do indivíduo uma vez que o deslocamento até o trabalho e ao ensino é mais difícil. Por exemplo, uma pessoa que morava no Vidigal e trabalhava no Centro ou até mesmo pela Zona Sul teria menos gastos em relação à locomoção e menos tempo no transporte do que se estivesse morando em Santa Cruz, Avenida Brasil, Campo Grande, lugares em que muitas vezes esses empreendimentos são construídos.

Dessa forma, é visível que o MCMV não foi pensado em prestar assistência a população vulnerável e sim para reerguer empresas do ramo da construção civil e “varrer” a população pobre dos lugares com alto potencial econômico, gerando para essa população mais gastos tendo em vista as taxas condominiais e o risco já que não são raros os casos em que esses empreendimentos são dominados pelo tráfico ou pela milícia.

O MCMV é uma das medidas de mitigação adotadas em casos de remoção ou desocupação de espaços. Além disso, existe o aluguel social, que serve como auxílio temporário, permitindo que as pessoas removidas aluguem um local até que tenham uma residência permanente ou enquanto o conjunto habitacional ainda está em construção.

3.2. IMPLEMENTAÇÃO DO ALUGUEL SOCIAL

Entende-se que a favela não é uma construção atual; ela é fruto de um projeto urbano em que não haveria espaço para os pobres em áreas de interesse do Estado. Nesse sentido, o artigo "Política de Aluguel Social: a concessão de auxílios temporários ao aluguel e remoções forçadas em grandes cidades brasileiras" evidencia que, ao longo dos anos, foi se compreendendo a importância de novos olhares sobre as políticas habitacionais. A implementação começou a partir de políticas federais para a criação de moradias populares por meio de incentivos públicos. No entanto, apesar desse novo enfoque, isso não foi suficiente para reverter o cenário de desigualdade social que se perpetua há séculos. Além disso, com o argumento de transformação do espaço urbano, ocorreram inúmeras remoções forçadas relacionadas à necessidade de mudanças nesse espaço (Rizek; Amore; Camargo 2014)³⁴.

Nesse período, as políticas federais de desenvolvimento econômico inovadoras destacaram-se, entre outras, pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Ambos os programas tiveram grande relevância, pois marcaram um momento em que o Governo Federal injetou um volume significativo de recursos. Contudo, esses programas, direcionados para políticas habitacionais, especialmente o PAC, foram utilizados como justificativa para processos de remoção forçada,

³⁴ RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno de. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa, Minha Vida “entidades”. **Caderno CRH**, v. 27, n. 72, p. 431-546, set./dez. 2014.

principalmente em obras de caminhões rodoviários e na implantação de estruturas em comunidades (Ximenes, 2023)³⁵.

Apesar do grande investimento na área de políticas habitacionais, Jaenisch afirma que isso não foi suficiente para reverter o quadro de desigualdade que se prolonga há anos e de segregação, evidenciando, assim, o papel econômico dos dois programas (Jaenisch, 2021)³⁶. É nítido que o PMCMV construiu habitações em larga escala, com abordagem em famílias de baixa renda, sendo interpretado como uma política de incentivo à cadeia produtiva da construção civil, impulsionando o capital financeiro e imobiliário. Contudo, esse programa também contempla entidades resultantes da mobilização popular, por meio das quais alavancou a produção habitacional com a intenção de lutar por moradia e apoiar os movimentos sociais. Rizek, Amore e Camargo (2014) viam o crescimento econômico com déficits de direitos sociais como modulações/mutações. Dessa forma, essas modulações e déficits foram remediados de forma pontual, limitando o escopo e atendendo às urgências mais latentes, entre elas a moradia.

A política de “aluguel social”, tem sido implementada de forma fragmentada e restrita a experiências limitadas, sem que se tenha um diálogo institucional sólido entre as autoridades de governo. Mesmo que haja uma grande diversidade nos arranjos e agentes locais, esses, compartilham seus principais objetivos, fazem pagamentos de auxílios mensais diretamente aos beneficiários e alegam utilizando fundamentos jurídicos o dever do estado em prover o direito à moradia para todos e a previsão de pagamento de benefícios para atender necessidades provenientes de vulnerabilidade temporária e calamidade pública sustentada por meio da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 (Ximenes, 2023).

As famílias que passam por processos de remoção de forma violenta não apenas sofrem com a perda de seus lares, mas também com a perda dos laços construídos na vida social daquele bairro onde residiam, além da incerteza sobre como será seu futuro. Isso ocorre

³⁵ XIMENES, Luciana Alencar. Políticas de aluguel social: a concessão de auxílios temporários ao aluguel e remoções forçadas em grandes cidades brasileiras. In: Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 20., 2023, Belém. **Anais eletrônicos [...]**. Belém: ENANPUR, 2023. p. 1-19. Disponível em:

<<https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-57.pdf>>. Acesso em: 31 out 2024.

³⁶ JAENISCH, Samuel Thomas. Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 20., 2021, Belém. **Anais eletrônicos [...]** Belém: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2021, p. 1-20. Disponível em: <<https://www.sbs2021.sbsociologia.com.br/site/anaisarquivoresumo>>. Acesso em: 7 jul. 2023.

porque as famílias ficam dependentes de um mercado imobiliário que as exclui, uma vez que o poder público não exerce um controle adequado sobre os imóveis disponíveis.

O objetivo do aluguel social e da espera por uma casa deveria ser algo temporário; no entanto, essa situação tem se tornado permanente em muitos casos para diversos beneficiários. Luciana Ximenes (2023), autora do artigo "Política de Aluguel Social: a concessão de auxílios temporários ao aluguel e remoções forçadas em grandes cidades brasileiras", afirma que, durante o ciclo lulista, houve um investimento significativo nas políticas habitacionais e na urbanização das comunidades. Isso permitiu que os assistidos pelas políticas de aluguel social tivessem a chance de conseguir um lar de forma definitiva, fazendo com que o aluguel cumprisse realmente seu papel de benefício temporário.

Contudo, em 2015, esse quadro sofreu uma reversão. Em virtude do golpe parlamentar de 2016, esses investimentos foram negligenciados, tornando distante a perspectiva de novas moradias para esses cidadãos (Cardoso *et. al*, 2022 *apud* Ximenes, 2023).

Rolnik (2015) argumenta que isso não seria apenas mais um ciclo histórico de expansão territorial e despossessão em prol de um novo ajuste espacial. Em vez disso, estaríamos diante de uma nova relação entre capital e espaço, que se manifesta em um momento específico de avanço do capitalismo, caracterizado pela ascensão do capital rentista e pela escassez de terras e recursos naturais. Dessa forma, as áreas ocupadas pelos pobres urbanos têm sido transformadas em reservas para a extração de renda, sendo consideradas terrenos cujos usos podem ser alterados de acordo com os interesses de frações do capital financeiro.

O aluguel social começou na cidade do Rio de Janeiro entre 1990 e 2000, em conjunto com a urbanização das favelas, como uma opção habitacional para as famílias removidas em virtude dessas intervenções. Nessa época, a habitação social tornou-se um tema central nas políticas públicas municipais, tendo como protagonista o Programa Favela Bairro, que recebeu recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Jaenisch, 2021). Em 1995, foi aprovado um decreto municipal que estabelecia o pagamento de auxílio caso o morador fosse removido devido às intervenções, especialmente quando as casas estavam localizadas em áreas de risco. Assim, os inquilinos receberam uma compensação equivalente a três meses de aluguel, enquanto o proprietário do imóvel foi compensado com as benfeitorias realizadas (Ximenes, 2023).

Em 1998, foi criado o Auxílio-Habitação por meio de um novo decreto municipal. Esse auxílio contemplava despesas com atendimento a famílias em situação precária e sem moradia, sendo implementado apenas em casos de caráter emergencial. Já em 1999, um novo decreto suspendeu a orientação relacionada à duração do Auxílio-Habitação e definiu que ele seria reservado às famílias em situações de vulnerabilidade em relação à segurança da posse de suas moradias. Dessa forma, ampliou-se o escopo de vulnerabilidade, que anteriormente estava restrito apenas às áreas de risco (Ximenes, 2023).

Já 2001, foram definidas, por meio de um decreto, as diretrizes para a relocação de edificações e assentamentos populares. Esse decreto foi mantido por 10 anos, sofrendo alterações apenas nos valores, que variaram de 250 a 400 reais até 2010. A partir de 2010, um novo decreto estabeleceu que os auxílios deveriam atender às famílias por meio de indenização pela benfeitoria e da compra de nova moradia (Ximenes, 2023).

Em 2013 o município do Rio de Janeiro criou o Auxílio Habitacional Temporário (AHT), cujo objetivo é abranger todos os auxílios criados desde 1990, em que o decreto passou a seguir as diretrizes do município para demolir e realocar moradores (Ximenes, 2023).

Os valores recebidos pelos beneficiários deveriam ser destinados exclusivamente à locação de imóveis situados no município, que apresentassem condições de habitabilidade e não estivessem localizados em áreas de risco. O AHT era previsto para ser pago por até 12 meses, com possibilidade de prorrogação nos casos em que não fossem oferecidas soluções habitacionais definitivas (Ximenes, 2023).

Decretos posteriores modificaram algumas disposições do AHT, especialmente no que se refere às condições para concessão. Entre esses, destacam-se dois decretos de 2021 que tratam da concessão, em caráter excepcional, para casos específicos de duas ocupações afetadas por incêndio (Ximenes, 2023).

Além da articulação com a urbanização de favelas, as políticas de aluguel social foram amplamente utilizadas em processos de remoções para a realização de obras vinculadas ao ciclo de megaeventos e à transformação dos espaços urbanos.

Portanto, por meio do histórico dessas políticas habitacionais, comprehende-se que esses benefícios serão utilizados em última instância, e que antes serão discutidas todas as possibilidades de mitigação de riscos.

Desta forma, entende-se que o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o benefício do Aluguel Social não são, de fato, medidas mitigadoras voltadas para reduzir os impactos das remoções forçadas. Eles surgiram de interesses e projetos que se perpetuam até hoje, mas que tiveram início ainda no começo da República, com o objetivo de afastar cada vez mais a população marginalizada dos centros urbanos e das áreas de grande especulação imobiliária.

3.3. MEDIDAS DE MITIGAÇÃO POR PARTE DA DEFENSORIA - NUTH

3.3.1. Jaqueira (Vidigal)

Essa foi a linha de atuação e defesa que o Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da DPERJ seguiu, com o principal objetivo de reduzir os riscos sobre a remoção das pessoas. Se isso não fosse possível, que houvesse o reassentamento da Jaqueira no Vidigal, que os moradores removidos fossem indenizados pelas benfeitorias e que, em qualquer caso de remoção, mesmo temporária, houvesse o pagamento de auxílio temporário (AHT) (Rio de Janeiro, 2021).

Dessa forma, a Defensoria interpelou no sentido de que, caso não fosse possível a permanência dos moradores, o direito à moradia, sendo um direito essencial presente não apenas na Constituição, mas também em tratados internacionais, seja garantido. Enquanto esse direito não for garantido, o Poder Público deve assegurar que o cidadão não seja colocado em situação de vulnerabilidade (Rio de Janeiro, 2021).

Destaca-se também que alguns moradores já tinham feito a inscrição no AHT, no entanto, todos os pagamentos estavam atrasados, ou seja, além do valor ser abaixo dos imóveis para alugar naquela região do Vidigal, o auxílio ainda estava atrasado (Rio de Janeiro, 2021).

Em ambos os casos, tanto na Jaqueira quanto no Solar da Montanha, o movimento realizado pelo NUTH foi oposto: visava realizar obras de contenção nas áreas possíveis e realizar remoções apenas nas áreas necessárias, como no caso do Solar da Montanha. Na Jaqueira, o objetivo também era executar obras de contenção, com o reassentamento dos moradores no Vidigal (Rio de Janeiro, 2021).

No entanto, é interessante analisar a dicotomia presente nessa situação. A Constituição Estadual do Rio de Janeiro, em seus artigos 234 e 239, impõe ao Estado e aos Municípios o dever de garantir a urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, exceto quando a área representar risco à vida. A ironia está no fato de que o Estado deveria, justamente, assegurar que a população de baixa renda permaneça nos espaços que sempre ocuparam, utilizando a remoção e o reassentamento apenas como última instância (Rio de Janeiro, 2021).

Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, **o Estado e os Municípios assegurarão:**

I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, **sem remoção dos moradores**, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes;

Art. 240 - O Poder Público estimulará a criação de cooperativas de moradores, destinados à construção da casa própria e **auxiliará o esforço das populações de baixa renda na edificação de suas habitações.** (Rio de Janeiro, 2021).

Além disso, o NUTH não busca as medidas de mitigação apenas em detrimento do melhor interesse dos moradores e sim porque há procedimentos a serem seguidos, uma vez que positivados por meio da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

Art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:

VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, **sem remoção dos moradores**, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:

- a) laudo técnico do órgão responsável;
- b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;
- c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento; (Rio de Janeiro, 1990, p. 139).

Assim, Defensoria Pública, com o objetivo de assegurar o direito à moradia e evitar a remoção forçada, implementa uma abordagem cuidadosa e multifacetada na comunidade Jaqueira, onde, além das inspeções realizadas por engenheiros e arquitetos, são propostas ações concretas que priorizam a permanência dos moradores. Essas ações incluem medidas como a contenção de encostas e outras intervenções estruturais planejadas para reduzir

significativamente os riscos de deslizamento e erosão, respeitando as características naturais do terreno e as dinâmicas locais.

O projeto também reflete um compromisso com a sustentabilidade social, ambiental e financeira. Ele adota indicadores específicos para monitorar continuamente os impactos sociais e ambientais, criando uma base de dados que orienta decisões e ajustes nas ações de mitigação. Esse monitoramento é parte essencial da governança do projeto, pois possibilita o registro de qualquer alteração nas condições do local e responde rapidamente às necessidades emergentes, assegurando que as soluções implantadas sejam efetivas e ajustadas à realidade da comunidade (Rio de Janeiro, 2021).

Na petição referente à Jaqueira, a Defensoria Pública apresenta interesses claros em assegurar os direitos habitacionais e a segurança dos moradores da comunidade. Seus objetivos principais incluem, ao invés da remoção, a Defensoria propôs que sejam realizadas intervenções de engenharia, como a contenção de encostas, para assegurar que a comunidade possa permanecer em um ambiente seguro, respeitando as características locais e as necessidades dos moradores (Rio de Janeiro, 2021).

Outro interesse da Defensoria era assegurar que a comunidade estivesse ciente das decisões que afetam seu futuro, promovendo uma comunicação contínua e a possibilidade de participação dos moradores nos processos decisórios.

Então, por meio da Assentada, em março de 2023, o Presidente da Fundação GEO-RIO informou que, no procedimento administrativo nº 06/100.904/2021, havia apenas a definição da área onde seriam realizadas as obras de mitigação de risco. No entanto, é de conhecimento geral que a responsabilidade sobre a identificação das moradias em área de risco recai sobre a Secretaria Municipal de Habitação. O Secretário Municipal de Habitação informou sobre a reunião entre a Secretaria e a Defensoria Pública, cujo objetivo foi discutir o valor da indenização das casas que seriam demolidas (Rio de Janeiro, 2021).

A Secretaria Municipal de Habitação fez um levantamento e informou que 63 famílias seriam removidas por se encontrarem em área de alto risco. Proferida a sentença, a situação da Jaqueira ficou da seguinte forma: alguns moradores deixaram suas casas antes da demolição, enquanto outros aguardaram o recebimento da indenização para adquirir um novo imóvel no

mesmo bairro, com o objetivo de minimizar os impactos em sua qualidade de vida. Apesar da remoção de 63 famílias, este foi um caso com desfecho positivo, pois houve indenização, e o NUTH lutou para que os moradores recebessem um valor o mais próximo possível do valor de suas casas e benfeitorias (Rio de Janeiro, 2021).

3.3.2. Solar da Montanha (Recreio dos Bandeirantes)

A Solar da Montanha estava em situação de remoção, em virtude uma Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público alegando por meio de laudo pericial prévio que a comunidade se encontrava em área de risco e preservação ambiental.

No entanto, a comunidade não estava localizada em área de reserva ambiental nem em área de risco. A decisão administrativa foi fundamentada no argumento de que as casas não preenchiam os requisitos estabelecidos pela Lei Complementar Estadual 104/09 (PEU-VARGENS). Além disso, não havia qualquer ato administrativo que contemplasse o reassentamento das famílias em outros locais ou a concessão do aluguel social (Rio de Janeiro, 2012).

Além da argumentação sobre o princípio do contraditório, já mencionada anteriormente, no caso do Solar da Montanha foi alegado que os moradores estavam prestes a ter suas casas demolidas, uma vez que o Município do Rio de Janeiro pretendia realizar a remoção forçada dos moradores sem oferecer um plano de inclusão em programas habitacionais. Isso é necessário, pois trata-se de pessoas de baixa renda. Ou seja, se fosse concedida a remoção de imediato, essas pessoas ficariam desabrigadas, o que infringe um direito fundamental previsto no artigo 6º da CRFB/88 e em outros ordenamentos jurídicos (Rio de Janeiro, 2012).

Além disso, as famílias vivem nesta comunidade há muitos anos, o que legitima suas posses e seus direitos de permanecer no local. Caso sejam removidas, é imprescindível que sejam incluídas em programas habitacionais que assegurem o direito fundamental à moradia. Dado que o risco de demolição era real e o dano seria irreparável, tal ato representaria uma lesão a direitos fundamentais (Rio de Janeiro, 2012).

Segundo essa linha de argumentação, o NUTH destacou a recusa do município em incluir os moradores em programas habitacionais, apesar do risco iminente de demolição de suas casas, lembrando que a CRFB/88 prevê:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (Brasil, 1988).

O artigo 182 da CRFB/88 também enfatiza o dever do município de instituir políticas de desenvolvimento urbano com o objetivo de promover as funções sociais da cidade:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

Portanto, as políticas públicas urbanas precisam priorizar a promoção e a proteção do direito à moradia.

Outro ponto levantado foi a alegação de falta de orçamento para o reassentamento da comunidade. A Defensoria Pública apresentou contra-argumentos, ressaltando que a obtenção dos recursos necessários é uma responsabilidade que recai exclusivamente sobre o poder público quando se trata do acesso a direitos fundamentais. Nesse contexto, a Defensoria fez uso da emblemática manifestação do Ministro Celso de Mello no RE 273.834/RS (Rio de Janeiro, 2012):

A falta de previsão orçamentária não deve preocupar o juiz [...] mas o administrador. Entre proteger a inviolabilidade do direito à vida e à saúde, ou fazer prevalecer, contra esta prerrogativa fundamental, um interesse financeiro do estado, razões de ordem ético-jurídicas impõe ao julgador uma só possível opção (Brasil, 2012 *apud* Rio de Janeiro, 2012).

Em outra linha de argumentação, a doutrina moderna afirma que, caso se reconheça a impossibilidade de cumprimento de uma medida judicial por falta de verba, cabe à administração pública o dever de comprovar que realmente não possui os recursos necessários, sendo dela, portanto, o ônus da prova.

Nesse sentido, o ônus de demonstrar que a autorização de determinada prestação se choca com a reserva do possível deve recair sobre o Estado, uma vez que não é razoável requerer do jurisdicionado que apresentasse em juízo todas as informações necessárias para que seja possível realizar a análise.

Após a conclusão do laudo da Fundação GEO-RIO, concordou-se que a melhor solução para a permanência dos moradores seria a instalação de uma estrutura de contenção de impacto, sendo proibida a demolição das casas em virtude dos dispositivos legais, especificamente o artigo 429, inciso VI, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. O laudo técnico comprova a possibilidade de mitigação de risco, garantindo assim a permanência da comunidade (Rio de Janeiro, 2012).

Ademais, o laudo técnico aferiu que:

No caso particular da favela denominada Comunidade Solar da Montanha de Jacarepaguá, onde as condições de ocupação referidas no item 4.3 foram bem menos deletérias que na média dos assentamentos precários, há possibilidade de mitigar o risco a um nível aceitável, com a execução de intervenções anteriormente referidas. Para tal, além das intervenções sugeridas, no penúltimo item, deve-se manter as condições atualmente observadas na comunidade, sem qualquer tipo de expansão horizontal ou vertical (Rio de Janeiro, 2012).

Nesse sentido, por força do artigo 429 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, o réu foi condenado, a pedido do Ministério Público, a realizar as devidas obras para mitigação do risco geológico, além de obras de infraestrutura básica, como rede de esgotamento sanitário, rede de drenagem urbana e iluminação pública. Por fim, foi vedado ao réu realizar qualquer tipo de demolição.

CONCLUSÕES

Este estudo investigou os desafios interseccionais relacionados ao direito à moradia no contexto urbano do Rio de Janeiro, abordando as práticas de remoção forçada, o racismo ambiental e a omissão estatal. A análise revela como o direito à moradia é frequentemente marginalizado em prol de interesses econômicos e políticas urbanísticas, perpetuando um ciclo de segregação espacial e exclusão social, especialmente entre comunidades de baixa renda e historicamente marginalizadas.

Os casos das comunidades Solar da Montanha e Jaqueira exemplificam a complexidade da questão habitacional na cidade. As ações de remoção, justificadas sob o pretexto de obras de infraestrutura ou mitigação de riscos, desconsideram frequentemente a realidade e os direitos dos moradores, agravando a vulnerabilidade social desse grupo. Apesar de serem áreas de interesse econômico e visadas para especulação imobiliária, essas comunidades possuem uma história e relações sociais que fortalecem a reivindicação pelo direito de permanecer em seus territórios.

Além disso, o estudo evidencia a insuficiência de programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o aluguel social, que embora tenham trazido avanços, ainda falham em fornecer uma solução sustentável e digna para as famílias removidas. Em muitos casos, o aluguel social se torna um benefício temporário que se estende por anos, sem perspectiva de uma moradia definitiva. A falta de uma abordagem integrada entre políticas de reassentamento e programas habitacionais revela as limitações da política pública em proteger efetivamente os direitos dos cidadãos em situação de insegurança habitacional.

O direito à moradia, conforme reconhecido por dispositivos nacionais e internacionais, como o artigo 6º da Constituição Federal e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), deve ser interpretado de forma ampla. Ele não se restringe ao espaço físico, mas inclui o acesso a condições de habitabilidade, infraestrutura e segurança. Assim, qualquer intervenção estatal deveria focar em soluções que assegurem o direito à cidade e promovam o desenvolvimento sustentável das áreas habitadas. Este princípio é frequentemente desconsiderado, gerando um descompasso entre as necessidades reais dos moradores e as decisões governamentais.

Por fim, conclui-se que há uma necessidade urgente de reavaliar as políticas habitacionais e os processos de remoção no Brasil, especialmente em cidades como o Rio de Janeiro, onde a crise habitacional é intensificada pela especulação imobiliária e por práticas de higienismo urbano. Para que o direito à moradia seja efetivamente garantido, é essencial que o Estado adote medidas de inclusão e de justiça social, valorizando as comunidades em seus territórios e oferecendo alternativas que respeitem suas histórias e necessidades. A criação de políticas habitacionais inclusivas, sustentáveis e participativas é fundamental para o desenvolvimento de uma cidade mais justa e igualitária, onde o direito à moradia não seja apenas um conceito abstrato, mas uma realidade acessível a todos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ivy de Souza. Biopolítica e racismo ambiental no Brasil: a exclusão ambiental dos cidadãos. **Opinión Jurídica**, v. 12, n. 24, p. 87-100, jul./dez. 2013.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção: homo sacer II**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos**: um Haussmann tropical. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 jul. 2024.

_____. **Decreto nº 591/1992, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 2 nov. 2024.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 02 de nov. 2024.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. E-book. Disponível em: <https://www.mppsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-a-moradia-adequada.pdf>.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, Edusp, 2000.

CHARLES, Lionel; EMELIANOFF, Cyria; CHORRA-GOBIN, Cynthia; ROUSSEL, Isabelle; ROUSSEL, François-Xavier; SCARWELL, Helga-Jane. Les multiples facettes des inégalités écologiques. **Développement Durable et Territoires**, v. 1, n. 9, p. 1-16, 2007.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (coords.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013. p. 181-206.

FARIAS FILHO, José Almir; ALVIM, Angelica Tanus Benatti. Higienismo e forma urbana: uma biopolítica do território em evolução. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 1, n. 14, p. 1-16, 2022.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, 2011. 263 p.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade:** curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Segurança, território, população:** curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANZONI, Júlia Ávila; FRANCO, Larissa; MELLO, Rayane. A força normativa da Resolução nº 10 do CNDH e as diretrizes internacionais da segurança da posse e do direito à moradia. In: Terra de Direitos. **Despejos e o sistema de justiça:** violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. p. 61-65.

FRANZONI, Júlia Ávila; GUIMARÃES, H. M. A redescoberta da natureza: os entornos da cidadania tropical de Milton Santos. In: HORTA, José Luiz Borges; HENRIQUES, Hugo Rezende; ALMEIDA, Philippe Oliveira de (orgs.). **Selvagens utopias brasileiras.** Belo Horizonte: Editora Expert, 2023.

FRANZONI, Júlia Ávila; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; PIRES, Raquel Ferreira. Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero. **InSurgência: revista de direitos e movimentos sociais**, v. 9, n. 1, p. 475-504, jan./jun. 2023.

JAENISCH, Samuel Thomas. Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 20., 2021, Belém. **Anais eletrônicos [...] Belém: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2021, p. 1-20.** Disponível em: <<https://www.sbs2021.sbsociologia.com.br/site/anaisarquivoresumo>>. Acesso em: 7 jul. 2023.

NEIBURG, Federico. Apresentação à edição brasileira. In: NORBERT, Elias; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders:** sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. p. 7-13.

NORBERT, Elias; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders:** sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano.** 1972. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/posgraduacao/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Confer%C3%A7%C3%A3o-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2024.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 34.300, de 18 de junho de 2018.** Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://www2.rio.rj.gov.br/smufacil/Arquivos/PDF/D44637M.PDF>>. Acesso em: 31 out. 2024.

_____. **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (1990).** Rio de Janeiro, RJ: Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 1990. Disponível em:

<https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf>. Acesso em: 21 out. 2024.

RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno de. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa, Minha Vida “entidades”. **Caderno CRH**, v. 27, n. 72, p. 431-546, set./dez. 2014.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Tese (Livre Docência) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. 423 p.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014.

SALDIVA, Paulo Hilário Nascimento. **Vida urbana e saúde**: os desafios dos habitantes das metrópoles. São Paulo: Contexto, 2018.

SEN, Amartya. **La idea de la justicia**. Barcelona: Taurus, 2014.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010. 363 p.

TARDELLI, Viviane. As diversas facetas do racismo ambiental: a violação do direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado. **COOPERA - Coordenadoria de Promoção da Equidade Racial**, [s. l.], p. 1-11, mar. 2022. Disponível em: <<https://www.defensoria.rj.def.br/uploads/imagens/00730bf26ee4439f922c0f9373fd3b01.pdf>>.

TERRA DE DIREITOS. Despejos e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento dos conflitos fundiários. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. E-book. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Publicacao-Resolucao-10-CNDH.pdf>>.

XIMENES, Luciana Alencar. Políticas de aluguel social: a concessão de auxílios temporários ao aluguel e remoções forçadas em grandes cidades brasileiras. In: Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 20., 2023, Belém. **Anais eletrônicos** [...]. Belém: ENANPUR, 2023. p. 1-19. Disponível em: <<https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-57.pdf>>. Acesso em: 31 out 2024.

ANEXO I - Boleta

Consulta Processual por Número - Segunda Instância

As informações aqui contidas não produzem efeitos legais.
Somente a publicação no DJERJ oficializa despachos e decisões e estabelece prazos.

Processo Nº: 0033435-43.2012.8.19.0000

TJ/RJ - 13/11/2024 18:26 - Segunda Instância - Autuado em 25/06/2012

Classe: AGRAVO DE INSTRUMENTO - CÍVEL
Assunto: Antecipação de Tutela / Tutela Específica / Processo e Procedimento / DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO
Localização: SECRETARIA DA 2ª CÂMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 3ª CÂMARA CÍVEL)

Órgão Julgador: SEGUNDA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 3ª CÂMARA CÍVEL)
Relator: DES. LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO
AGTE: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGDO: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

[Listar todos os personagens](#)

Processo originário: 0195916-47.2012.8.19.0001
RIO DE JANEIRO CAPITAL 6 VARA FAZ PÚBLICA

FASE ATUAL: Autos Eliminados
Data do Movimento: 04/06/2013 14:24

SESSÃO DE JULGAMENTO

Data do Movimento: 06/03/2013 13:00
Resultado: Com Resolução do Mérito
Motivo: Acolhimento em parte de Embargos de Declaração
COMPL.3: Embargos de Declaração Acolhidos em Parte - Unanimidade
Resultado: Com Resolução do Mérito
Motivo: Acolhimento em parte de Embargos de Declaração
COMPL.3: Embargos de Declaração Acolhidos em Parte - Unanimidade

<https://www3.tjrj.jus.br/portalservicos/#/consproc/consultaportal>

1/1