

MÁRCIA REGINA MARTINS LIMA DIAS

**A CIDADE ROMPENDO CORRENTES:
A EVOLUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO RIO DE
JANEIRO (1991/2011).**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Título de Especialista.

Orientador: Prof.^a Dra. Fania Fridman

Rio de Janeiro

2012

Ficha Catalográfica – Trabalho de Conclusão de Curso

MÁRCIA REGINA MARTINS LIMA DIAS

**A CIDADE ROMPENDO CORRENTES:
A EVOLUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO RIO DE
JANEIRO. (1991 – 2011).**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Título de Especialista.

Aprovado por:

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Fania Fridman - Orientador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional

Prof.^o Dr. Mauro Kleiman – Coordenador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional

Agradecimento

Agradeço aos familiares, aos colegas de turma e os amigos pelo apoio e palavras de incentivo.

Ao Coordenador Dr. e professor Mauro Kleiman, um agradecimento especial pela publicação de um artigo que submeti a Revista Chão Urbano, quando ainda ser aluna da Instituição era um desejo remoto.

A Doutora e Professora Fania Fridman, particularmente, pela aceitação na orientação desta monografia, foco e delimitação do tema, que considero fundamental, e por toda a consideração e auxílio na materialização deste trabalho.

Apresentação

A filosofia do *design* que informa o conceito da Aldeia Humana reconhece o que os indivíduos desejam em suas vidas cotidianas; O que eles querem ver e sentir em suas vizinhanças, seus lares e seus locais de trabalho; uma sensação de calma, permanência e beleza intemporal, servida mas não dominada pelas maravilhas da tecnologia. Devolver a vida aos prazeres da privacidade e amizade em cenários feitos para a escala humana. Construir olhando primeiro e sempre para as pessoas, não apenas para aquelas que irão habitar seus lares, mas também aquelas que irão conviver nestes espaços.

Construir com previdência e restaurar com cuidado. Olhar primeiro para as as pessoas.

Ben Park (*designer*)

Resumo

Esta monografia trata das transformações sofridas no espaço urbano do Rio de Janeiro - RJ, propostas com respaldo jurídico pelos dois últimos Planos Diretores. Os Programas Favela Bairro e Morar Carioca, representam as alterações sociais e ambientais desse espaço, provenientes das mudanças em suas formas, funções, estruturas e processos de requalificação ao longo do tempo e da história. O objetivo deste estudo consiste em analisar as recentes transformações ocorridas no espaço urbano onde se instalaram os denominados aglomerados subnormais, alvo de políticas de reestruturação e saneamento básico, instalação de redes elétricas, vias de acesso entre outras instalações que tinham por objetivo integrar estes espaços ao desenho da cidade, tornando-os menos desiguais. Foi possível observar que a expansão urbana da capital, o surgimento de subcentros aliado ao aumento da população têm contribuído para a descaracterização de tais áreas onde a poesia e o ar bucólico das antigas favelas não subsistirá com as modernidades das estruturas criadas. Sua população tende a se modificar, seja por migração para outras áreas seja por alteração no seu modo de vida. Pode-se observar que o processo de revitalização ou requalificação destas áreas vem ocorrendo nas cidades/capitais brasileiras. Prioritariamente, nas áreas portuárias, onde havia capital investido em equipamento e infraestrutura urbana e o mal uso ou desuso, seja por que as áreas se tornaram desinteressantes economicamente, seja pelo medo por terem se tornado alvo de marginais. Com o processo de expansão urbana observa-se uma decadência de áreas centrais nas quais os prédios históricos sofrem continuamente descaracterização, tombamento, com fins escusos, reconvenção de prédios tombados através das forças econômicas, *retrofit* em prédios de valor histórico e econômico e desapropriação de edificações ou áreas sem construções que desfiguram seus aspectos iniciais acompanhada da deterioração de suas fachadas, mediante reformas e demolições. Seguindo essa tendência, as “Cidades Capitais” tem vivenciado a desvalorização de seu centro histórico que vem perdendo gradativamente suas características históricas e uma frenética investida para que tais áreas voltem a ser rentáveis pela falta de espaços de expansão na Cidade. Neste contexto inserimos as “comunidades da cidade”, áreas de aglomerados subnormais – favelas, que hoje se configuram em Regiões Administrativas, seja pelos conflitos gerados pela convivência ou pelas suas singularidades administrativas.

Palavras-chaves: Direito Urbano, Política Urbana, Rio de Janeiro, Favela Bairro, Morar Carioca.

Abstract

"This monograph deals with the transformations in the urban area of Rio de Janeiro - RJ, proposals for legal support for the last two Master Plans. Favela Bairro and Living Carioca Programs, represent the social and environmental changes in this space, from the changes in their shapes, functions, structures and processes of upgrading over time and history. The aim of this study is to analyze the recent transformations in urban areas where they settled the so-called substandard clusters, targeted for restructuring and sanitation, installation of electrical networks, access roads and other facilities that aimed to integrate these spaces to the design of the city, making them less unequal. It was observed that the urban sprawl of the capital, the emergence of sub centers coupled with population growth have contributed to the characterization of such areas where poetry and bucolic air of the old slums not stand with the modernities of the structures created. Its population tends to change, either by migrating to other areas either by changing their way of life. It can be seen that the process of revitalization or redevelopment of these areas has taken place in cities / capitals. Priority, port areas, where capital was invested in urban infrastructure and equipment, and misuse or disuse, for any areas became economically unattractive, either because they fear it become the target of thieves. With the process of urban expansion there is a decline of downtown areas in which historic buildings continually suffer distortion, damping, with ulterior purposes, counterclaims of buildings protected by economic forces, retrofitting buildings of historical value and and economic expropriation of buildings or areas without buildings that disfigure their initial aspects accompanied by a deterioration in their facades, through reforms and demolitions. Following this trend, the "Capitals Cities" has experienced a devaluation of its historical center which is gradually losing its historical character and a frantic push for such areas to be profitable again by the lack of expansion space in the City. This context insert "communities of the city", areas of subnormal settlements - slums, which is now configured in Administrative Regions, that is the conflicts generated by living or their administrative singularities. "

Keywords: Urban Law, Urban politics, Rio de Janeiro, Favela Bairro, Morar Carioca.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados, por Região Administrativa, população e domicílio 2000/2010	33
Tabela 2 – Municípios, total e Plano Diretor, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2009	35
Tabela 3 - Cidade do Rio de Janeiro, população residente total, por sexo, 2010.	36
Tabela 4 – Aglomerados subnormais (Favelas), total de pessoas residentes, total e por sexo, responsáveis em domicílios particulares por sexo e renda nominal média, 2000.	37

LISTA DE IMAGENS – RIO DE JANEIRO

1 – Av Central 1905	38
2 – Favela Bairro Vidigal 1996-1998	38
3 – Morar Carioca 2011 (Macacos – Vila Isabel)	39
4 – Região Administrativa Complexo do Alemão – Teleférico – 2011	39

MAPAS – RIO DE JANEIRO.

1 – Regiões de Planejamento, Regiões Administrativas e Macrozoneamento	40
2 – Distribuição das áreas de ocupação irregular	40
3 – Densidade populacional por região de planejamento	41
4 – Distribuição das áreas de preservação ambiental x ocupação irregular	41

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – A FORMAÇÃO DE UMA CIDADE “NOVA”	14
1. A dinâmica urbana nos últimos 20 anos	15
2. O conceito de “cidade nova”	18
CAPÍTULO II - O DIREITO URBANÍSTICO E SUA EVOLUÇÃO	20
1. O Estatuto da Cidade - 2001, novos desafios.	23
2. Os Planos Diretores da Cidade do Rio de Janeiro - 1992 e 2011	25
3. Os Programas: Favela Bairro & Morar Carioca	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	42

INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea se constitui de indivíduos que estabelecem entre si relações econômicas, políticas e culturais a nível globalizado.

A cidade como núcleo da organização político-administrativa, em processo contínuo de transformação, é o foco da política de planejamento urbano brasileira.

A Constituição Federal de 1988, Capítulo II – Da Política Urbana, faz emergir um “novo direito” que se consolida no Estatuto da Cidade (2001) e se materializa através dos Planos Diretores. Surge no Brasil um *direito urbanístico* construído como um *direito à cidade*.

A cidade acompanhou um crescimento radiocêntrico, ou seja, uma porção urbanisticamente consolidada com traçado viário estruturado e definido a partir de um sistema radial de vias principais, caracterizando as mais altas densidades e a infraestrutura mais qualificada da cidade. Aos poucos foi ganhando maior infraestrutura, relacionada ao setor de saneamento básico, iluminação elétrica, asfaltamento das ruas e ampliação da rede viária; tais fatores foram responsáveis pela maior concentração populacional, desenvolvimento econômico e expansão urbana na proximidade do Centro da Cidade e no eixo Centro-sul. Desde sua fundação apresenta um crescimento progressivo, acelerado e desigual.

Estrutura-se um novo conceito de cidade no qual se acha inserida o conceito de sustentabilidade, compreendida como o direito às terras urbanas, à moradia, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Entretanto, alguns questionamentos são oportunos e necessários para a compreensão dos processos de transformações socioculturais e do ordenamento jurídico, enquanto pilar de sustentação dos processos.

Observar a tendência da cidade é suficiente para se adotar critérios que visem alterar o ordenamento jurídico?

O que trazem as atuais políticas de planejamento urbano adotadas no Rio de Janeiro? Qual o papel dado ao Plano Diretor enquanto diretriz das Políticas Públicas de Urbanização?

Quais as relações que trazem entre si os Planos Diretores de 1992 e de 2011, na cidade do Rio de Janeiro? Qual a responsabilidade do gestor público, dos parlamentares e da sociedade frente à proteção do direito à cidade? Como mensurar

o direito urbanístico quanto a sua *aplicabilidade*¹ e *judiciabilidade*²? Qual o legado que os projetos de reestruturação urbana deixarão na cidade, sob o ponto de vista jurídico? Podemos reconhecer que o Direito Urbanístico, enquanto ciência jurídica, se “emancipou” do Direito Administrativo? Que foco se pode observar na abordagem da evolução desta nova ciência jurídica?

A cidade, enquanto principal instância nas relações político-administrativa brasileira se constitui num espaço que se transforma e se consolida. A construção de cidades como Brasília, por exemplo, representa uma utopia urbana devido a processos evolutivos próprios que se consolidam de forma adversa à idealizada.

A sobrevivência de projetos que buscam o desenvolvimento e o bem-estar da população desempenha papel decisivo na formação de novos contextos sociais. Para o êxito dos processos que visam transformar os cenários urbanos, há que se avaliar e considerar, ações de ordem administrativa e jurídica, e programas em diversas esferas, inclusive na sócio educacional.

Partindo da premissa que os Estados têm a obrigação de criar e fortalecer instrumentos e instituições para que todos os habitantes do seu território possam efetivamente exercer os seus direitos e que tais instrumentos e instituições devem ser instituídos no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, se propõe:

- ✓ Avaliar os dois últimos Planos Diretores da Cidade - 1992 e 2011;
- ✓ Identificar as diferenças e similaridades entre programas direcionados às áreas de aglomerados subnormais – Favelas;
- ✓ Discutir o processo de evolução e consolidação do Direito Urbanístico;

Sem a pretensão de esgotar o assunto, o recorte geográfico se dará com o objetivo de comparar dois processos que visam a requalificação de áreas onde não havia infraestrutura urbana. É fundamental que contribuições possam ser dadas ao debate sobre o processo de reestruturação urbana no sentido de avaliar, compreender e discutir o processo de *refuncionalização*, *revitalização*, *renovação*, *requalificação* ou *reabilitação* urbana em relação aos efeitos econômicos, sociais e jurídicos, em que pesem as diferentes correntes conceituais sobre as expressões em destaque.

¹ MAXIMILIANO (1965, p. 06-07) - Para se aplicar o direito é preciso examinar: a) a norma em sua essência, conteúdo e alcance; passando pela análise do sistema jurídico ao qual está inserida, e também pela hermenêutica e pela interpretação; b) o caso concreto e suas circunstâncias; c) a adaptação do preceito à hipótese em apreço.

² Diz-se da possibilidade de exigir direitos perante o Poder público.

O recorte temporal tem por base o sancionamento de leis que evidenciam o processo de urbanismo regulamentado pela cidade. Neste contexto, cita-se os dois últimos Planos Diretores da cidade (1992 e 2011), e como exemplo: o Decreto nº 10.082 de 27 de março de 1991 que institui o sistema de esgotamento sanitário do Município do Rio de Janeiro, o Decreto nº 10.368 de 15 de agosto de 1991 que cria a "Área de Proteção Ambiental (APA) do Parque Zoobotânico de Marapendí e a área de Preservação Permanente (APP) do Parque Zoobotânico de Marapendí, na Barra da Tijuca - XXIV RA, a Lei n.º 1.802 de 19 de novembro de 1991, que dispõe sobre as passarelas, as passagens subterrâneas e as escadarias públicas, entre tantas outras, todas fundamentais para avaliar a evolução deste "direito urbanístico" com nuances de sustentabilidade, libertando a Cidade dos "grilhões" da vontade absoluta e inquestionável da Administração Pública .

A Metodologia utilizada foi o levantamento de informações bibliográfica, documental, cartográficas, particularmente, no que trata a estruturação urbana, o patrimônio cultural, através das fontes de dados estatísticos censitários (1991-2000-2010) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos arquivos disponíveis no Armazém de Dados Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e da legislação urbana sancionada no período.

Se propõe uma análise comparativa do processo de reestruturação urbana na Cidade do Rio de Janeiro, especificamente no que tange a norma jurídica aplicada em dois momentos distintos, a saber: Programa "Favela Bairro" e "Morar Carioca", com vista a subsidiar a discussão sobre a evolução do direito urbanístico.

A dinâmica urbana e a sua relação com a sociedade pode ser visualizada a partir do desenvolvimento do ambiente urbano e suas transformações. Estudar este fenômeno e a sua relação com a ciência do direito traz a tona a discussão sobre a consolidação e o desenvolvimento do direito urbanístico na cidade do Rio de Janeiro.

O direito à cidade passa pelo viés das igualdades e desigualdades dos processos. No atual momento político brasileiro, no qual as cidades tornaram-se o foco de programas de requalificação, revitalização e refuncionalização do Ministério das Cidades e o acirramento das questões habitacionais nas grandes cidades, com a escassez de espaços para novas construções, é primordial, para o alcance de

maiores níveis de compreensão dos processos, reconhecer na legislação aplicada ao urbanismo a sua interligação e independência da gestão pública. Assim, se propõe avaliar o processo de consolidação e evolução do Direito Urbanístico na cidade do Rio de Janeiro no período entre 1991 e 2011.

A organização obedecerá à ordem cronológica de fatos históricos e políticos, tendo como recorte temporal 20 anos (1991 - 2011), executado a partir da legislação e dados disponíveis e referências conceituais.

Composta por 2 Capítulos se propõe abordar os seguintes aspectos: A FORMAÇÃO DE UMA CIDADE “NOVA”, onde será observada a dinâmica urbana nos últimos 20 anos e o conceito de “cidade nova”; O DIREITO URBANÍSTICO E SUA EVOLUÇÃO, que será abordada a luz da Doutrina, Evolução & Consolidação do Direito Urbano, o Estatuto da Cidade 2001 e os Planos Diretores - 1992 e 2011; onde se propõe observar a reestruturação urbana em áreas de aglomerado subnormal, através de dois programas, sendo o primeiro consolidado e o segundo em execução na Cidade, a saber: Favela Bairro (Governo Cesar Maia) & Morar Carioca (Governo Eduardo Paes).

CAPÍTULO I – A FORMAÇÃO DE UMA CIDADE “NOVA”

O conceito de uma cidade nova, pós modernismo, reflete as transformações sociais e culturais permitindo relacionar tais transformações àquelas que se revelam no espaço urbano construído da cidade contemporânea. Assim, o que nos faz refletir, é que o *habitar*, propriamente dito, se vincula à cidade e não somente as edificações. O estilo de vida e as práticas culturais da população formam o pano de fundo desta nova cidade

Na década de 1960 a arquitetura se volta ao mundo do consumo, a convivência com as ruas que abrigam cada mais veículos e que atendem ao comércio e serviços se tornam condição e estilo de vida. Podemos pensar que o urbanismo que se molda reflete o homem e seu modo de vida, o que se traduz na forma da cidade se construir e redefinir.

A lógica da centralidade espacial aplicada as cidades, até então, é rompida por outro direcionamento que reflete a colisão de fragmentos da cidade “velha”, formando nova centralidade espacial, ou seja, “cidades novas” derivadas de tais agrupamentos, onde passado e futuro convivem na tendência a intervir nos espaços urbanos moldando-se ao estilo de vida da sua população.

A cidade nova passa a ser uma cidade global, mundial, alfa ou centro mundial sendo considerada um ponto nevrálgico no sistema econômico global. Estudos urbanos e geográficos sustentam a ideia de que “a globalização criou, facilitou e promulgou locais geográficos estratégicos de acordo com uma hierarquia de importância para o funcionamento do sistema global de finanças e comércio” (Wikipédia).

Abrangendo a cultura virtual as cidades, passam a enfatizar temas como as denominadas “sociedades em rede”, a mobilidade, a desconcentração e a realocação de atividades econômicas para serviços, comércio e indústrias, a exclusão, a governança com a participação da sociedade.

Atualmente em decorrência das discussões sobre os espaços públicos e a esfera pública, estudos ligados a esta temática ganham maior atenção aos hibridismos e a cidade vivida “em trânsito” e “sem limites”. (PEREIRA, 2088)

Tal cidade “nova” reflete a cidade globalizada onde as relações sociais, econômicas e culturais intrínsecas produzem efeitos extrínsecos, diretos e tangíveis a nível globalizado

Podemos refletir sobre a cidade nova como forma representativa de um conjunto de estilos, culturas e linguagens que juntas formam um cenário onde as diferenças se evidenciam e onde o desconstruir promove um novo construir.

Neste contexto, o Rio de Janeiro representa esta cidade nova que se molda, desconstrói e reconstrói sob a ótica dos fatos futuros, onde grandes eventos esportivos e culturais, aliados ao caos urbano no que se refere ao tráfego e transporte coletivo se tornou o foco central das políticas urbanas.

1. A dinâmica urbana nos últimos 20 anos na Cidade.

O Rio de Janeiro, ex Capital da República, passou por diferentes momentos e processos de “urbanização” e ocupação do seu território. Foi a sede das decisões políticas, econômicas e administrativas, configurando-se num espaço polarizador do desenvolvimento nacional.

O fato de exercer a função de sede administrativa estimulou as atividades comerciais e de serviços que assumiram importância na promoção da urbanização do Estado, no que tange, principalmente, as reformas da sua Zona Portuária, com o escoamento de diversas mercadorias, advindas de vários setores industriais, ao longo dos séculos XIX e XX.

Apresentando singularidades naturais e circunstâncias históricas e geográficas que definiram sua evolução, passou por diferentes processos de organização espacial revelado pelos desmontes de morros e sucessivos aterros ocorridos na cidade desde a sua fundação, imprimindo peculiaridades à sua organização territorial.

Aglomerados subnormais - favelas, habitadas por uma população de baixa renda e bairros formais coexistem.

A proximidade territorial conflita com as diferenças sociais e condições de habitação. Na busca para equacionar a organização de seu espaço e suas questões sociais a cidade apresenta projetos que visam a melhoria da qualidade de vida.

A falta de água, por exemplo, obrigava os mais pobres a se aglomerarem perto de fontes e bicas.

A população, o poder público, as empreiteiras e construtores entre outros atores sociais, disputaram palmo a palmo os terrenos secos entre as áreas alagadiças, manguezais e charcos.

No início da década de 1990, a população favelada do Rio de Janeiro ultrapassava 880 mil habitantes, em 2010 chega a 1.092.476. (Tabela 4), um acréscimo em torno de 24% (vinte e quatro por cento) em 20 anos.

Em 1993, o Prefeito César Maia criou o GEAP – Grupo Executivo de Assentamentos Populares, que propôs seis programas habitacionais, entre eles o Favela-Bairro, que surgiu para suprir o déficit dos direitos sociais dos excluídos, propondo a integração pela urbanização, sob a ideologia de criar uma nova identidade para as favelas – a de bairros populares. (FARIA, 2004)

O foco das políticas públicas à época, eram integrar as áreas ocupadas por tal população à cidade formal, ou seja, a implantação de saneamento e democratização de acessos e serviços.

A política habitacional previa a intervenção nos loteamentos irregulares, implantando infraestrutura, promovendo a regularização urbanística e fundiária.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, trouxe a experiência do acompanhamento dos Programas de Melhoramentos de Bairros, os PMBs no Chile nos anos 80.

O processo para implementar esta nova cidade tem início com a seleção das áreas que seriam objeto do programa de urbanização e para tal foi criada uma lista de prioridades.

Para integrar o programa a comunidade precisaria ter de 500 a 2.500 domicílios; déficit de infraestrutura; possibilidade de urbanização; e carência socioeconômica.

Levou-se em conta o número de famílias beneficiadas, a idade do loteamento, o percentual de ocupação dos lotes. A comunidade deveria estar inscrita no Núcleo de Regularização de Loteamentos.

Para o monitoramento e avaliação da 1ª fase do Programa, o Instituto Pereira Passos - IPP, ligado à Prefeitura do Rio, utilizando os dados censitários, comparou os Censos Demográficos, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística de 1991 e 2000 - IBGE, buscando avaliar o impacto das intervenções urbanas através do Programa denominado Favela Bairro.

Foram comparadas 34 favelas, com obras de urbanização concluídas até junho de 2000, época anterior a coleta de campo do Censo 2000 e outras 17, com características similares às do grupo de estudo que não sofreram intervenções, vindo a integrar a 2ª fase do Programa, cujos critérios de elegibilidade permaneceram os mesmos.

O processo de urbanização teve início com a construção e manutenção de serviços públicos nas redes de saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário; circulação viária; drenagem pluvial, contenção e estabilização de encostas, coleta de lixo, limpeza e iluminação públicas, educação sanitária e ambiental, onde foram criados parques, praças e jardins.

Após a experiência na 1ª fase percebeu-se a necessidade de agregar ações que contribuíssem para a inclusão social dos moradores, somaram-se serviços sociais de atenção à criança e ao adolescente, programas de geração de trabalho e renda, numa ação ampla e integrada de combate à pobreza e exclusão.

A autoconstrução como forma da população de baixa renda acessarem à casa própria, não era a única solução pois persistia a barreira do acesso formal ao solo, levando à ilegalidade fundiária.

Novas metas foram definidas para as áreas de saúde, educação e desenvolvimento social, prevendo a expansão e a universalização dos serviços e programas até 2007, em comunidades com Índice de Desenvolvimento Humano abaixo de 0,75 e, até 2012, as com IDH abaixo de 0,80, o programa

O Rio de Janeiro passa a se constituir em 34 (trinta e quatro) Regiões Administrativas, antes 27 (vinte e sete), onde áreas denominadas “comunidades” e reconhecidas como “favelas” receberam o *status* de região administrativa, com tratamento político administrativo individualizado. (Tabela 1)

2. O conceito de “cidade nova”

A ciência da cidade, surge estabelecendo a visão de que existiam problemas urbanos que podem ser avaliados em seu conjunto. As questões sociais iniciam articulações com as questões urbanas.

A cidade, como estrutura física passa a interagir com as demandas sociais: desemprego, criminalidade, analfabetismo, entre outros.

A cidade nova nasce através de um urbanismo que denota uma nova maneira de gestão do poder público, onde se observa a tendência a transformar o modo de vida das classes populares.

O controle sobre a organização do espaço urbano sempre foi atribuição do Estado que poderia direcionar as suas ações apenas para a manutenção da ordem urbana ou implementar ações efetivas de ordenamento das cidades. É importante ressaltar que o projeto da cidade capitalista está estreitamente relacionado com o ideário de modernidade que também sustentou as primeiras ações de planejamento urbano. (NOGUEIRA & CARVALHO, 2009)

A caracterização do modelo de cidade atual decorre do fenômeno da urbanização, que se configura no processo no qual a população dos centros urbanos cresce em proporção superior à população rural, isto é, trata-se de um fenômeno de concentração de pessoas, nesta ou naquela área advindo da migração de pessoas..

A urbanização, traz consigo algumas questões no espaço habitado, tais como: falta de saneamento básico, falta de moradias, desemprego, utilização do solo e subsolo de forma irracional. A vinda da população do meio rural, que vislumbrava na cidade a possibilidade de ascensão social associada a falta de planejamento urbano, foram os fatores preponderantes para que um novo modelo de urbanização fosse repensado.

Agonizante a cidade produz o fenômeno da *urbanificação*: conjunto de medidas que procuram transformar o espaço, corrigindo os problemas surgidos com a urbanização.

O aumento dos problemas estruturais e sociais decorrentes da urbanização desordenada e a demanda por medidas urgentes de *urbanificação* faz surgir novos estudos sobre o urbanismo.

A ciência de organização de massa no espaço territorial modernamente se concentra nas áreas da Arquitetura e Geografia, deixando ao Direito e a outros ramos científicos, o papel de adequar as soluções urbanísticas propostas à realidade do espaço existente.

O urbanismo, passa a adotar, funções de organização do espaço físico e de implementação de políticas relativas à melhoria das condições de vida do habitante da cidade.

CAPÍTULO II - O DIREITO URBANÍSTICO E SUA EVOLUÇÃO

Urbanismo vem do latim *urbs* (cidade), desta forma se verifica que os conceitos de urbanismo e de cidade estão interligados.

O nascimento e desenvolvimento das cidades, desde a antiguidade, devido aos elementos morfológicos que a compõe, tais como: vilas, moradias, ruas, templos, quarteirões, parques, praças, hospitais, abastecimento de água e saneamento e tratamento do esgoto, entre outros elementos, dispostos de forma aleatória, geram impactos na coletividade.

A ideia de organização fundiária, advinda dos métodos arquitetônicos no que tange a estética e a plástica se agregaram a métodos urbanísticos voltados para a infraestrutura.

Produto das relações sociais, as cidades passam a refletir contextos políticos, administrativos, sociais, culturais, jurídicos e econômicos.

Os sistemas jurídicos traziam normas, seja no Direito Público ou Privado, como regulação de condutas da Administração Pública, assim sendo, o urbanismo passou a ser incorporado pela ação normativa estatal, dada a sua incontestável relevância social. As então denominadas “normas” urbanísticas de forma singela começam a emergir nos ordenamentos jurídicos formando conjuntos normativos identificados e de destaque devido a autonomia que vem se refletindo nas ações. O espaço urbano, no que se refere à atuação, passa a ser o elo de convivência entre os interesses públicos e os privados.

O Direito Urbanístico aparece em vários países como um regulador da cidade e do solo urbano, se configurando numa coletânea de normas e institutos jurídicos que definem a delimitação do território e sua transformação, construção propriamente dita ou sua reabilitação.

Revelado na Europa, pós guerra, o Direito Urbanístico surge na regulamentação do solo através de leis gerais, como planos normativos e leis de loteamento urbano, solo e construções.

Divergências e polêmicas inerentes as mudanças originárias de um possível surgimento e consolidação de um novo ramo do Direito, são passíveis de outros questionamentos entretanto, é inegável a diretriz que o Direito Urbanístico vem

traçando na busca à sua autonomia, traduzido em nossa Constituição Federal que o reconhece como direito autônomo:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...] (CF)

Num breve histórico sobre a legislação urbanística brasileira podemos atribuir, primeiramente as Ordenações do Reino que definiram de forma genérica para as ocupações e atribuições de autoridades locais em algumas povoações. Posteriormente, as Ordenações Filipinas regularam o direito de construir e as relações de vizinhança. Tais ordenamentos dão origem as diretrizes do Direito Urbanístico Brasileiro no que se referem a competência do Gestor Público (PODER EXECUTIVO) no que se refere aos limites de construir e ao Legislador (PODER LEGISLATIVO) as normas genéricas – legislação nacional, estadual e municipal.

A Carta Régia, surge como um ensaio de organização do território (vilas e povoados) mas não podemos negar que nesta época as bases econômicas, preponderantes na época da colonização, estariam “voltadas ao extrativismo, o mercantilismo e a proteção das terras descobertas, que propriamente com a sua ocupação.” (Costa, 2009)

Em 1º de outubro de 1828, no Brasil Império, surge a primeira lei de organização municipal, propondo medidas de polícia administrativa inerentes ao direito de construir, conferindo aos vereadores a competência de legislar sobre as edificações e seus desdobramentos para a cidade.

Na Primeira República (1889 – 1930), é sancionado o Código Civil Brasileiro, Lei n.º 3.071, de 01 de janeiro de 1916, restringindo o direito de construir através de regulamentos administrativos.

Art. 572. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos. (CC/16)

No Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, em 1.905 o Decreto n.º 1.029 foi o primeiro instrumento legal a fixar critérios de contribuição de melhorias (Foto).

Na Década de 1930 se instaura do “dirigismo estatal” refletindo-se nas ações político-administrativas no que se refere a organização territorial (espaços/cidades). As Leis n.º 125, de 03 de dezembro de 1935 e a 196, de 18 de janeiro de 1936, evidenciam a competência dos poderes locais no que se referi ao urbanismo. Tal competência foi suspensa no período da ditadura (1937) e na democratização (1946).

A Constituição Federal de 1934 trazia para o ordenamento jurídico a concepção da função social da propriedade, aparecendo como marco no Direito brasileiro em matéria urbanística.

O Código de Obras de 1937 é o marco da primeira intervenção pública nas favelas do Rio de Janeiro, com o foco na sua erradicação: propunha a eliminação das favelas existentes, proibia a construção e melhorias nas moradias existentes.

O desenvolvimento econômico e industrial pelo qual o Brasil atravessou de 1940 a 1970 adiou ações públicas em matéria urbanística, aparecendo somente em 1964 com a Lei n.º 4.380 como iniciativas de política social, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) – com atribuições dirigidas ao planejamento local e as obras de infraestrutura urbana, organizando o Programa de Desenvolvimento Urbano com vistas à racionalizar o crescimento das cidades; as Sociedades de Crédito Imobiliário; e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) – com a missão de monitorar o desenvolvimento urbano e coordenar a política nacional de planejamento local integrado.

A busca da institucionalização de um sistema de planejamento urbanístico foi levada ao fracasso naquela época, pois a ênfase aos aspectos socioeconômicos que deveriam ser implementados pelos Planos Diretores desviou a municipalidade de suas funções de ordenamento territorial no que se refere as áreas habitáveis e obrigando que em tais áreas houvesse uma atuação que ultrapassava a competência e a capacidade dos gestores municipais. A carência de uma política urbana nacional aliada a falta de uma visão regional levou os municípios a proceder seus processos de desenvolvimento urbano de forma isolada.

No final do século XX os processos de urbanização não lograram êxito, onde se vê como exceção o caso de Curitiba, no Paraná, tido como um exemplo de planejamento urbano bem sucedido.

“A estrutura espacial de uma cidade capitalista está associada às práticas sociais e aos conflitos entre as classes. A luta de classes reflete-se na luta pelo domínio do espaço, marcando a forma de ocupação do solo urbano”.(ABREU, 1988)

A Constituição Federal, promulgada em 1988, deu nova diretriz e impulso a um movimento que buscava a efetivação de uma Política Urbana, com ênfase na função social da propriedade e no plano diretor como instrumento democrático e participativo para o desenvolvimento e expansão urbana das cidades. Tal movimento se materializa com a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição brasileira. Seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade.

O Vocabulário Jurídico define o significado atual do urbanismo: “De urbano, do latim *urbanus* (relativo à cidade), designa o conjunto de medidas de ordem técnica relativas à arquitetura, à higiene, à administração, ou a qualquer outro objetivo, tendo por finalidade traçar o plano, ou o projeto de construção geral de uma cidade, que melhor assegure não só o desenvolvimento racional e de melhor aspecto, como a sua perfeita salubridade”.

Hely Lopes Meirelles, define: “Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade, entendido como espaços habitáveis, todas as áreas e que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação e recreação”.

1. O Estatuto da Cidade - 2001, novos desafios.

Em 1988, a Constituição Federal traz a luz de uma nova e plena democracia, recém exercida pelo povo brasileiro, um dos princípios básicos para a igualdade na distribuição de benefícios oriundos dos processos de urbanização, o princípio da função social da propriedade e da cidade. Produto da mobilização dos movimentos sociais envolvidos com a reforma urbana, passou a integrar o Capítulo II da Política Urbana, em nossa Constituição composto pelos arts. 182 e 183 e parágrafos, dando

aos Municípios brasileiros o papel de protagonista do processo de desenvolvimento e gestão urbana elegeu o Plano Diretor a ferramenta obrigatória para os municípios com mais de 25.000 habitantes. (Tabela 2)

Após treze anos é sancionada a Lei Federal n.º 10.257, 10.07.2001, denominada Estatuto da Cidade, trazendo novas diretrizes ao desenvolvimento urbano, buscando o fortalecimento à gestão democrática, com a perspectiva de minimizar as desigualdades fundiárias; atendendo ao princípio da função social da propriedade e da cidade; a segregação sócio espacial; e a degradação ambiental.

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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (CF)

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.(CF)

No que se refere a minimizar as desigualdades o fenômeno pode ser notado pela distribuição dos investimentos públicos em áreas periféricas, o que quebra a lógica radial centro/periferia, ou seja, onde investimentos em saneamento, educação e equipamentos urbano era frequentemente utilizada nas áreas centrais. As áreas periféricas passam a integrar o processo de desenvolvimento do município, através da consolidação, urbanização e legalização de suas estruturas.

O Estatuto da Cidade traz a obrigatoriedade de elaboração de uma ferramenta essencial para o gestor público no enfrentamento dos problemas de desigualdades sejam elas sociais, espaciais e fundiárias, desde que bem elaborado e executado de forma a atender as necessidades da população o Plano Diretor será seu grande aliado, respaldado na abertura democrática para o debate junto a sociedade.

O Plano Diretor é uma lei municipal que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade. Ele deve identificar e analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações da cidade, os problemas e as potencialidades. O Plano Diretor deve, portanto, ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo". (Conceituação utilizada no Programa de Universidade a Distância, 2009)

As diretrizes na realização do Plano Diretor a partir de consultas públicas, representações sociais e um intenso debate com a sociedade são elementos decisivos para uma nova concepção sobre a intervenção na cidade. O orçamento participativo também é um outro instrumento que redefine as relações do Estado com a sociedade. Enfim, são criadas condições favoráveis para o desenvolvimento de parcerias e à abertura de espaços para o estabelecimento de novas relações entre Estado, capital e sociedade. (NOGUEIRA & CARVALHO, 2009)

Apesar de não ser uma nova ferramenta, o Plano Diretor, pós Estatuto da Cidade, trouxe esta nova concepção democrática com a participação da população em audiências públicas definindo e opinando sobre a cidade.

2. Os Planos Diretores da Cidade do Rio de Janeiro - 1992 e 2011

Em 1992, a Lei Complementar 16/92 (Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro) incorporava os princípios que norteavam o debate sobre reforma urbana, e indicava instrumentos que permitiriam o exercício da função social da cidade e da

propriedade. Recomendava a integração das favelas aos bairros, incorporando os moradores no processo.

Para operacionalizar as indicações do Plano Diretor, foi instituído, no âmbito da Prefeitura, em 1993, o Grupo de Estudos de Assentamentos Populares e, a partir deste, foi criada, em março de 1994, a Secretária de Habitação.

A Lei Complementar nº 111*, de 01/02/2011, dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano **Sustentável** do Município do Rio de Janeiro, grifo nosso, foi republicada em decorrência da decisão da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que em Sessão de 22 de março de 2011, rejeitou os vetos parciais:

incisos III e IX do art. 4º; art. 12, caput, parágrafos, incisos e alíneas; art. 17, caput e parágrafo único; inciso II do §5º, §8º e §9º do art. 18; §1º do art. 99; inciso III, do §3º do art. 110; parágrafo único do art. 111; art. 156, caput e incisos; Seção V – Das Atividades Econômicas – art. 288 até o art. 297, do Capítulo X – Das Políticas de Gestão, do Título IV - Das Políticas Públicas Setoriais; e terceiro tópico do item 2 da Macrozona de Ocupação Controlada e primeiro tópico do item 1 da Macrozona de Ocupação Assistida, ambas do Anexo III da citada Lei.

A política urbana será proposta com base nos seguintes princípios: desenvolvimento sustentável, função social da cidade e da propriedade urbana; valorização, proteção e uso sustentável do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio natural, cultural, histórico, universalização do acesso à infraestrutura e os serviços urbanos; democracia participativa,; universalização do acesso à terra e à moradia regular digna; universalização a acessibilidade para pessoas com deficiência de qualquer natureza; planejamento contínuo integrado das ações governamentais, visando a eficácia, a eficiência e a otimização dos serviços públicos, e o controle de gastos, utilizando-se os dados obtidos pela aplicação de uma política de informação; garantia de qualidade da ambiência urbana como resultado do processo de planejamento e ordenação do território municipal; articulação de políticas públicas de ordenamento, planejamento e gestão territorial municipal; integração de políticas públicas municipais entendendo o município como cidade polo da região metropolitana; cooperação entre os governos nas suas diversas instâncias, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização em atendimento ao interesse social.

Art. 2º [...]

..5º Integram o patrimônio paisagístico da Cidade do Rio de Janeiro tanto as paisagens com atributos excepcionais, como as paisagens decorrentes das manifestações e expressões populares. (Lei Complementar. n.º 111/2011)

Nesta publicação se confirma a edição de 1992 no que se refere a urbanização das favelas, loteamentos irregulares e clandestinos com população de baixa renda, previstas com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, o que vem ocorrendo com o Programa Favela Bairro (1993) associado ao aproveitando do potencial turístico, buscando à sua integração às áreas formais da Cidade, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental.

3. Os Programas: Favela Bairro & Morar Carioca

O Programa Favela Bairro buscava eliminar a construção de moradias isoladas substituindo esta prática pela organização estrutural urbana onde os serviços públicos passariam a se integrar na dinâmica funcional e vital de uma cidade "formal".

Foi dada uma nova diretrizes à política habitacional na cidade do Rio de Janeiro, caracterizada pela promoção de melhorias físicas. A preocupação em promover a integração do morador à cidade, através da implementação de programas de inclusão social: educação sanitária e ambiental; geração de trabalho e renda; e regularização fundiária passa a fazer parte do debate político: as soluções sua consolidação, não mais sua erradicação, o que se traduz em urbanizar e adotar medidas para o acesso aos serviços públicos e infraestrutura.

A implementação de melhorias urbanísticas compreendia as obras de infraestrutura urbana, a acessibilidade e a criação de equipamentos urbanos que visassem agregar ganhos sociais, promovendo a integração e a transformação da favela em bairro. Para tal foram introduzindo os valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas, praças, mobiliário e serviços públicos; a Implementação das creches; programas de geração de renda e capacitação profissional; e atividades esportivas, culturais e de lazer

Na sua primeira fase, a partir de 1994, o Programa Favela Bairro tinha como principal missão integrar e solucionar problemas como saneamento básico, drenagem, contenção e serviços sociais. Mas o Favela-Bairro ficou também um marco na evolução dos programas de melhoramento de bairros, que é a intensificação dos serviços sociais e geração de renda na segunda fase do Programa.

As exceções a essa regra incluíam as áreas de risco, as faixas marginais de proteção de águas superficiais, as faixas protetoras de adutoras e de redes elétricas de alta tensão, vãos e pilares de viadutos. Além das faixas de domínio de estradas e as unidades de conservação ambiental e terrenos do patrimônio municipal.

“A mudança essencial que se estabelece na década de noventa nas intervenções da Prefeitura, é contrapor-se à idéia de resolver somente o déficit habitacional existente, substituindo-a pela noção da superação do déficit urbano através da "produção de cidade". (Sérgio Magalhães, Secretário Municipal de Habitação)

De 1994 a dezembro de 2000, foram feitas intervenções em 62 comunidades, e investidos U\$ 300 milhões entre recursos do BID e da Prefeitura (1ª fase do programa).

Agregando tais componentes o Favela-Bairro em sua 2ª fase reinveste U\$ 300 milhões em mais 89 favelas e 17 loteamentos. Foram 168 comunidades completamente modificadas pelas intervenções do Programa.

O IPP apontou os números das ações executadas, a saber:

- Implantados 548 mil m² de redes de esgoto;
- Construídos 500 mil metros de redes de água potável;
- Pavimentados 1.691 mil m² de ruas e becos;
- Construídos 251 mil m² com obras de contenção de encostas;
- Instalados 8 400 coletores de lixo e 23 mil pontos de luz; e
- Ocupados 503 mil m² com áreas de lazer e paisagismo.

Através dos dados censitários de 1991 e 2000, observou-se que a proporção de domicílios ligados à rede geral de água cresceu em torno de 14 pontos percentuais, variando de 81,24% para 94,87%

No quesito – esgotamento sanitário – a comparação apontou uma diferença positiva de 20 pontos percentuais: de 64,05% de cobertura para 84,04%.

O esgotamento sanitário apresentou o melhor índice de melhoramento, embora o índice de cobertura do serviço tenha ficado, em 2000, abaixo do de água e de lixo.

Nas 34 comunidades onde ocorreram intervenções o serviço de coleta de lixo apresentou uma melhoria de 18 pontos percentuais, saindo de 79,60% para 98,24%. Em mais de 50% das favelas, a cobertura atingiu 100% dos domicílios. Em 1991, somente uma comunidade era de 100%.

O Programa ultrapassa o conceito tradicional de *urbanização* e avançou para o conceito de *integração*. A intervenção nas favelas ocorreu no campo físico e social, apontando para a geração de renda.

Ainda coexistiam outras barreiras ao acesso dos pobres a um lote formal: os custos com licenças, escrituras e certidões. Aliada a esta, a falta de qualificação para a compra devido a inserção informal no mercado de trabalho, impedia o acesso a crédito bancário.

Sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, em parceria com o Instituto de Previdência dos servidores municipais do Rio de Janeiro, o Morar Carioca concebeu um programa de cartas de crédito para compra, construção ou reforma de moradias. Entretanto, uma política do solo deveria agregar o reordenamento e acondicionamento do território, mitigando conflitos e revertendo a falta de infraestrutura e serviços básicos, combatendo a pobreza e criando um mercado de solo legal, se apropriando das mais-valias que o próprio mercado gera.

No período em que o arquiteto Sérgio Magalhães (Secretaria Municipal de Habitação. 1993-2000.) coordenou o Programa Morar Carioca, foram financiadas 18.000 moradias com recursos do Previ-Rio..

O Programa Morar Carioca se configura num trabalho pioneiro no tema da habitação popular, deslocando o foco e a responsabilidade de decisão do gestor, ou seja, o governo passou a oferecer as condições de crédito necessárias para que a família viesse a decidir sobre como, onde e em que condições morar.

Essa experiência foi posteriormente compartilhada pela Caixa Econômica Federal (C E F), quando foi adotado programa semelhante de financiamento

destinado as famílias. A CEF se associou ao programa promovendo o financiamento de outros 12.000 imóveis

Em 2011 um novo período de reurbanização de favela no Rio de Janeiro, passa a atuar - Programa Morar Carioca, a ser executado pela Secretaria municipal de Habitação em convênio com o Instituto dos Arquitetos do Brasil do Rio (IAB-RJ). O Morar Carioca tem semelhanças com o Programa Favela Bairro, mas, segundo Sérgio Magalhães, terá uma diferença fundamental:

A cidade renova o objetivo de reurbanizar suas favelas, acrescido do compromisso de assegurar a presença permanente de serviços públicos, inclusive o da segurança pública. (Extra/Globo, 04/07/2011).

Foram contratados, após concurso, 40 escritórios de arquitetura, com a finalidade de planejar a reurbanização das favelas cariocas até 2016, ano dos Jogos Olímpicos do Rio.

Identificadas e diagnosticadas as áreas o programa contratou o Departamento de Sociologia e Política da PUC, (Professores Maria Alice Rezende de Carvalho e Marcelo Burgos), com a finalidade de elaborar um caderno de diagnóstico, cujo objetivo era subsidiar os escritórios de arquitetura para a realização do Diagnóstico Social Participativo, explicando a importância da fase de levantamento de dados das favelas e através de uma pesquisa que contém um questionário padrão a ser respondido pelos moradores. “As respostas servirão para elaborar o que os professores chamam de Índice de Democratização da Cidade (IDC), ou seja, padrões urbanos que não podem faltar numa cidade que se pretende justa.” (Extra/Globo, 2011)

Foram selecionadas 10 áreas pelo Morar Carioca, algumas com as Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) instaladas, tais como: as favelas de Santa Teresa; o Morro dos Macacos, em Vila Isabel; o Morro dos Cabritos, em Copacabana.

O Programa esta em andamento e uma melhor avaliação demandará tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões propostas na introdução deste trabalho nos fizeram refletir sobre a tendência da nova cidade cujas alterações/reconstruções dependem do ordenamento jurídico aplicado ao caso.

As políticas de planejamento urbano adotadas no Rio de Janeiro trouxeram importantes alterações em sua configuração político-administrativa. O Plano Diretor, enquanto diretriz das Políticas Públicas de Urbanização, foi a ferramenta que viabilizou a requalificação de áreas que se encontravam em estado de estagnação econômica e com grande investimento em equipamento urbano.

Os Planos Diretores de 1992 e de 2011, trazem entre si as diretrizes administrativas, num contexto participativo, para a nova forma da cidade, para o cidadão e para a sociedade. Em seus artigos verificam-se as propostas de melhoria nas condições de vida da população carente que habitava áreas denominadas aglomerados subnormais, seja na execução da infraestrutura, construção de escolas, calçamento, praças públicas, saneamento básico e na aquisição da moradia, através de financiamento ou instrumentos jurídicos de posse legal.

O gestor público, os parlamentares e a sociedade frente à proteção do direito à cidade assumem uma responsabilidade solidária.

Os projetos de reestruturação urbana deixarão na cidade, um legado histórico e jurídico, e a cada alteração se aplica uma nova legislação.

A tendência para reconhecermos que o Direito Urbanístico, enquanto ciência jurídica, se “emancipou” do Direito Administrativo tem sido o tema de pesquisas inseridas nas abordagens de autores consagrados, juristas e pesquisadores.

O Programa Favela Bairro criou para as comunidades, em áreas de aglomerado subnormal, acessibilidade aos serviços públicos, a construção de espaços públicos que propiciam a convivência. “Essa abertura retira as comunidades da situação de guetos e de exclusão urbana – e não só social – a que estavam submetidas.” (IPP, out/2003)

O Programa Morar Carioca teve por foco o incentivo à promoção de moradia própria, através de financiamentos. O Programa se coaduna ao Programa Federal Minha Casa Minha Vida.

O que se espera é que as diretrizes traçadas pelo Plano Diretor, tendo como base as consultas públicas, através de suas representações sociais e o debate com a sociedade, atores e agentes sociais, sejam elementos decisivos para uma nova concepção sobre a intervenção na cidade.

O orçamento participativo como instrumento que interliga o Estado com a sociedade deve criar condições favoráveis na busca do desenvolvimento através de parcerias e à abertura de espaços para o estabelecimento de novas relações entre Estado, capital e sociedade.

Neste contexto, a Cidade, através de seus atores sociais, quebram as correntes que a subordinava exclusivamente ao Poder Público cujos interesses nem sempre visavam o bem estar coletivo e social.

O Direito Urbano, segue a tendência e busca sua independência, enquanto disciplina regulamentada nos programas de graduação, desvinculando-se do Direito Administrativo, o que se encontra disciplinado em nossa Carta Magna.

As alterações apontam para uma mudança de paradigma no ordenamento jurídico e na estrutura administrativa da cidade.

Enfim...rompemos as correntes que nos prendiam à regras administrativas e passamos a novas normas jurídicas e legislativas com a participação da sociedade. É sem dúvida o início de um longo processo de aprendizagem ao exercício da cidadania e a promoção de uma cidade igualitária, onde a sociedade tenha direito aos mesmos acessos e serviços com a promoção do poder público, inclusive com as parcerias desenvolvidas com o setor privado.

**Tabela 1 – Dados, por Região Administrativa,
população e domicílio 2000/2010**

RA	POP 2000	POP 2010	DOM PART 2000	DOMPART 2010
I Portuária (Caju , Gamboa , Santo Cristo , Saúde)	39973	48664	12124	17368
II Centro (Centro)	39135	41142	16844	22646
III Rio Comprido (Catumbi , Cidade Nova, Estácio , Rio Comprido)	73661	78975	25434	28553
IV Botafogo (Botafogo , Catete , Cosme Velho , Flamengo , Glória , Humaitá , Laranjeiras , Urca)	238895	239729	93496	113975
V Copacabana (Copacabana, Leme)	161178	161191	67491	88587
VI Lagoa (Gávea , Ipanema , Jardim Botânico , Lagoa , Leblon , São Conrado , Vidigal)	174062	167774	64623	78366
VII São Cristóvão (Benfica , Mangueira , São Cristóvão , Vasco da Gama)	70945	84908	22679	30020
VIII Tijuca (Alto da Boa Vista , Praça da Bandeira , Tijuca)	180992	181810	62905	74469
IX Vila Isabel (Andaraí , Grajaú , Maracanã , Vila Isabel)	186013	189310	63242	76125
X Ramos (Bonsucesso , Manguinhos , Olaria , Ramos)	150403	153177	47128	54581
XI Penha (Brás de Pina , Penha, Penha Circular)	183194	185716	56228	64566
XII Inhaúma (Del Castilho , Engenho da Rainha , Higienópolis , Inhaúma , Maria da Graça , Tomás Coelho)	130635	134349	40164	49134
XIII Méier (Abolição , Água Santa, Cachambi , Encantado , Engenho de Dentro , Engenho Novo , Jacaré , Lins de Vasconcelos , Méier , Piedade , Pílares , Riachuelo , Rocha , Sampaio , São Francisco Xavier , Todos os Santos)	398486	397762	129245	153174
XIV Irajá (Irajá , Vicente de Carvalho , Vila Cosmos , Vila da Penha , Vista Alegre)	202967	202952	62005	75239
XV Madureira (Bento Ribeiro , Campinho , Cascadura , Cavalcanti , Engenheiro Leal , Honório Gurgel , Madureira , Marechal Hermes , Oswaldo Cruz , Quintino Bocaiúva , Rocha Miranda , Turiaçu , Vaz Lobo)	374157	372555	113862	137575
XVI Jacarepaguá (Anil , Curicica , Freguesia, Gardênia Azul , Jacarepaguá , Pechincha, Praça Seca , Tanque , Taquara , Vila Valqueire)	469682	572030	143108	215552
XVII Bangu (Bangu , Gericinó, Padre Miguel, Senador Camará)	420503	412868	125821	143892
XVIII Campo Grande (Campo Grande , Cosmos , Inhoaíba , Santíssimo , Senador Vasconcelos)	484362	542084	138287	197171
XIX Santa Cruz (Paciência , Santa Cruz, Sepetiba)	311289	368534	86929	132456
XX Ilha do Governador (Bancários , Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Freguesia, Galeão, Jardim Carioca, Jardim Guanabara , Moneró, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira , Ribeira, Tauá, Zumbi)	211469	212574	64108	75786
XXI Ilha de Paquetá (Paquetá)	3421	3361	1171	2223

				34
XXII Anchieta (Anchieta , Guadalupe , Parque Anchieta , Ricardo de Albuquerque .)	154608	158318	45191	56021
XXIII Santa Tereza (Santa Tereza)	41145	40926	14013	16671
XXIV Irajá (Colégio , Irajá , Vicente de Carvalho , Vila Cosmos , Vila da Penha , Vista Alegre)	202967	202952	62005	75239
XXV Pavuna (Acari , Barros Filho , Coelho Neto , Costa Barros , Parque Columbia , Pavuna)	197068	208813	56988	71537
XXVI Guaratiba (Barra de Guaratiba , Guaratiba , Pedra de Guaratiba)	101205	123114	29620	48605
XXVII Rocinha (Rocinha)	56338	69356	16999	24543
XXVIII Jacarezinho (Jacarezinho)	36459	37839	10689	11881
XXIX Complexo do Alemão (Complexo do Alemão)	65026	69143	18245	21272
XXX Maré (Maré)	113807	129770	33211	43038
XXXI Vigário Geral (Cordovil , Jardim América , Parada de Lucas , Vigário Geral)	135311	136171	40451	46559
XXXIII Realengo (Campo dos Afonsos , Deodoro , Jardim Sulacap , Magalhães Bastos , Realengo , Vila Militar)	239146	243006	69589	87406
XXXIV Cidade de Deus (Cidade de Deus)	38016	36515	10866	12285

Fonte: Armazém dos Dados IPP

Tabela 2 – Municípios, total e Plano Diretor, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2009

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios			
	Total	Com Plano Diretor		
		Total	Revendendo o Plano Diretor	Elaborando o Plano Diretor
Brasil	5565	2318	827	1203
Até 20.000 hab	3921	885	286	1045
Acima de 20001 hab	1644	1433	541	158
Norte	449	211	64	86
Até 20.000 hab	283	51	16	73
Acima de 20001 hab	166	150	47	13
Nordeste	1794	627	203	397
Até 20.000 hab	1197	157	42	305
Acima de 20001 hab	597	368	64	92
Sudeste	1668	680	217	296
Até 20.000 hab	1140	192	50	267
Acima de 20001 hab	528	488	167	29
Sul	1188	649	294	319
Até 20.000 hab	941	416	162	305
Acima de 20001 hab	247	233	132	1
Centro-Oeste	466	151	49	105
Até 20.000 hab	360	59	16	95
Acima de 20001 hab	106	92	32	-

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros 2009 IBGE

Tabela 3 - Cidade do Rio de Janeiro, população residente total, por sexo, 2010.

População Pessoas Residentes		6305279
Pessoas Residentes por sexo		
Masculino	Feminino	
2946754	3358525	

Fonte: Armazém dos Dados IPP

Tabela 4 – Aglomerados subnormais (Favelas), total de pessoas residentes, total por sexo, total por espécie do domicílio, responsáveis em domicílios particulares por sexo, responsáveis por domicílios particulares total e com renda, responsáveis por domicílios particulares segundo a renda nominal média, 2000.

Total de Pessoas Residentes								
1.092.476								
Pessoas Residentes por sexo em Aglomerados subnormais								
Masculino					Feminino			
532863					559613			
Pessoas Residentes por espécie de domicílio								
DOM PART PERMANENTE			DOM PART IMPROVISADO			DOM COLETIVO		
5807426			18628			31850		
Responsáveis pelos Domicílios Particulares por sexo								
Masculino					Feminino			
202708					103901			
Responsáveis pelos Domicílios Particulares Permanentes								
Total					Total com renda			
306609					263576			
Responsáveis pelos DOM PART PERM*								
segundo a Renda Nominal Média em Salários Mínimos								
Até 1/2;	½	De 1	De 2	De 3	de 5	de 10	De 15	(+)
	a 1	a 2;	a 3	a 5	a 10	a 15	a 20	20
2048	52765	83365	52206	46076	23437	2282	814	583
Total da Renda (R\$) 109.632.270								

Fonte: Armazém dos Dados IPP

* DOM PART PERM: domicílio particular permanente

LISTA DE IMAGENS

1. AV. CENTRAL – 1905 – Por Augusto Malta



2. Favela Bairro Vidigal 1996-1998

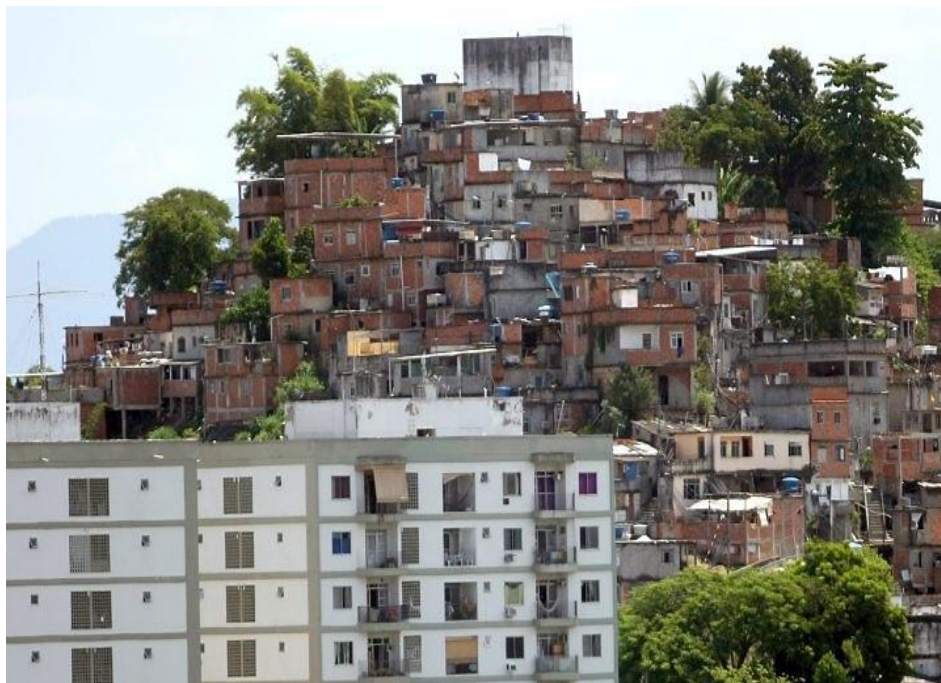


Fonte: Pulsar Imagens, disponível em,

<http://www.pulsarimagens.com.br/details.php?tombo=104276&search=PA&ordem_foto=570&total_foto=655>,

acesso em 27/03/2012.

3. Morar Carioca 04/07/2011 - Por Rogério Daflon



4 RA XXIX Complexo do Alemão – Fernanda Almeida, 20/05/2011

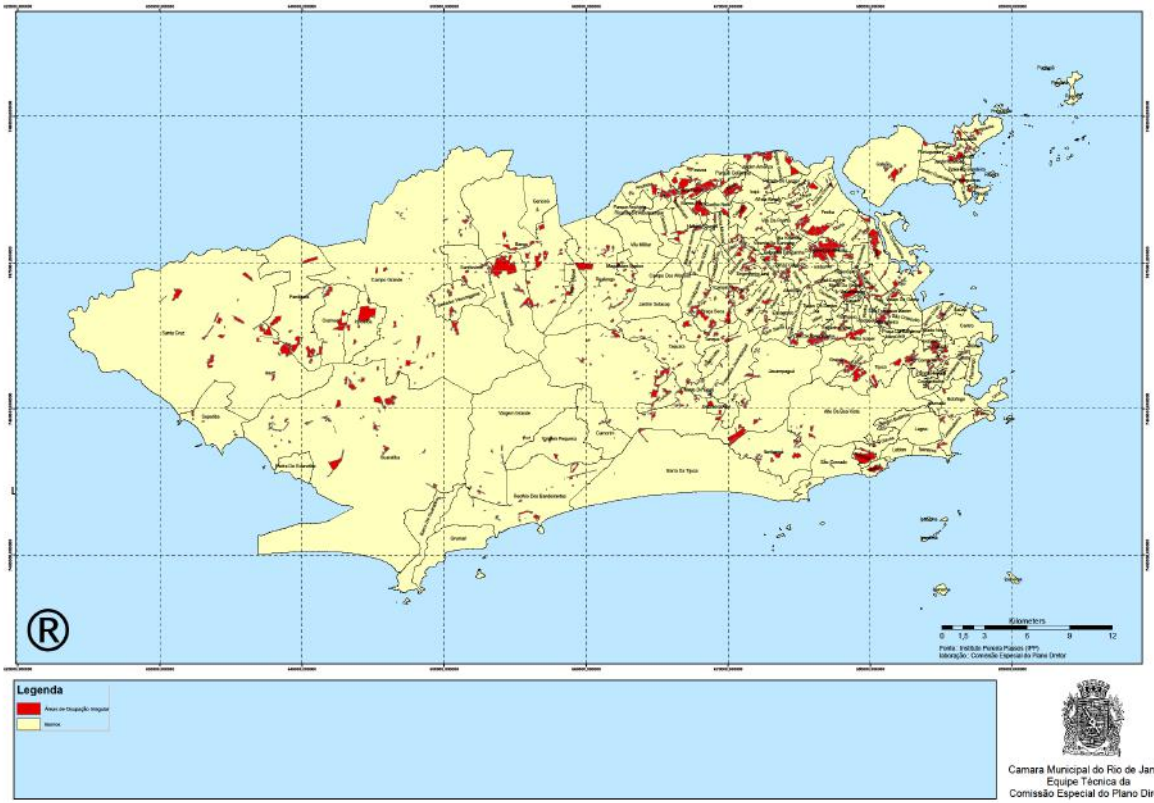


MAPAS RIO DE JANEIRO

1 Regiões de Planejamento, Regiões Administrativas e Macrozoneamento

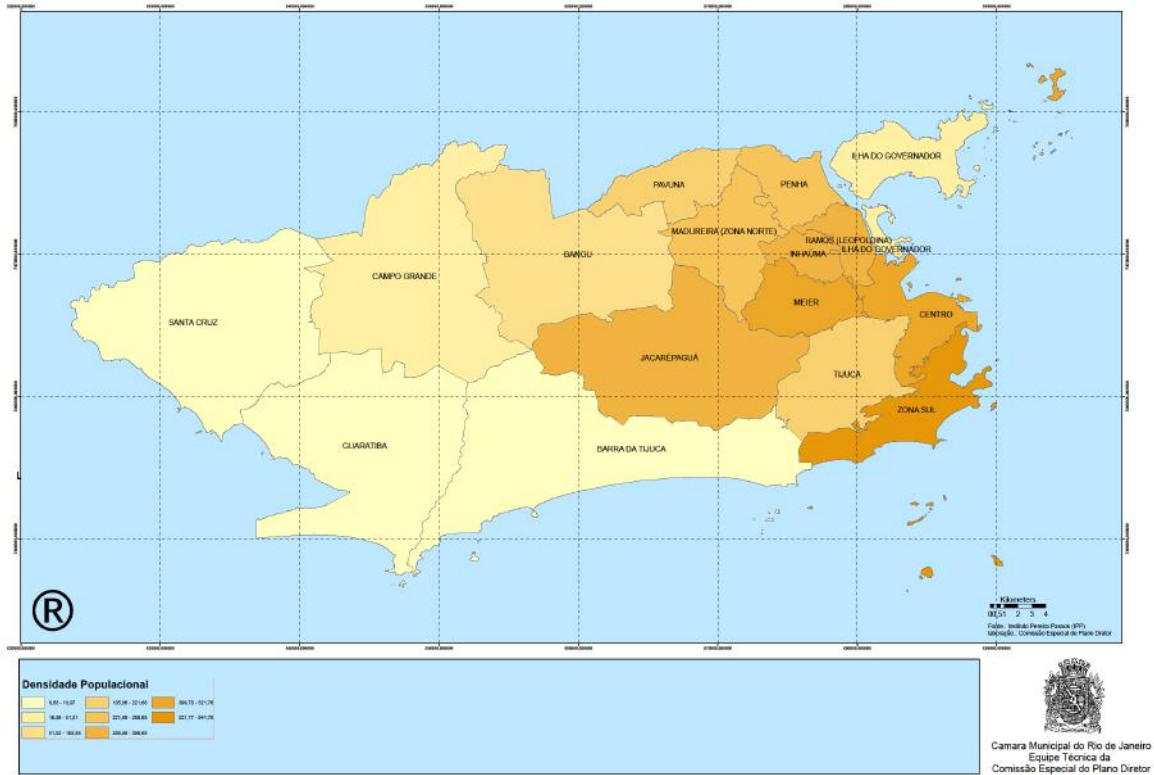


2 Distribuição das Áreas de Ocupação Irregular



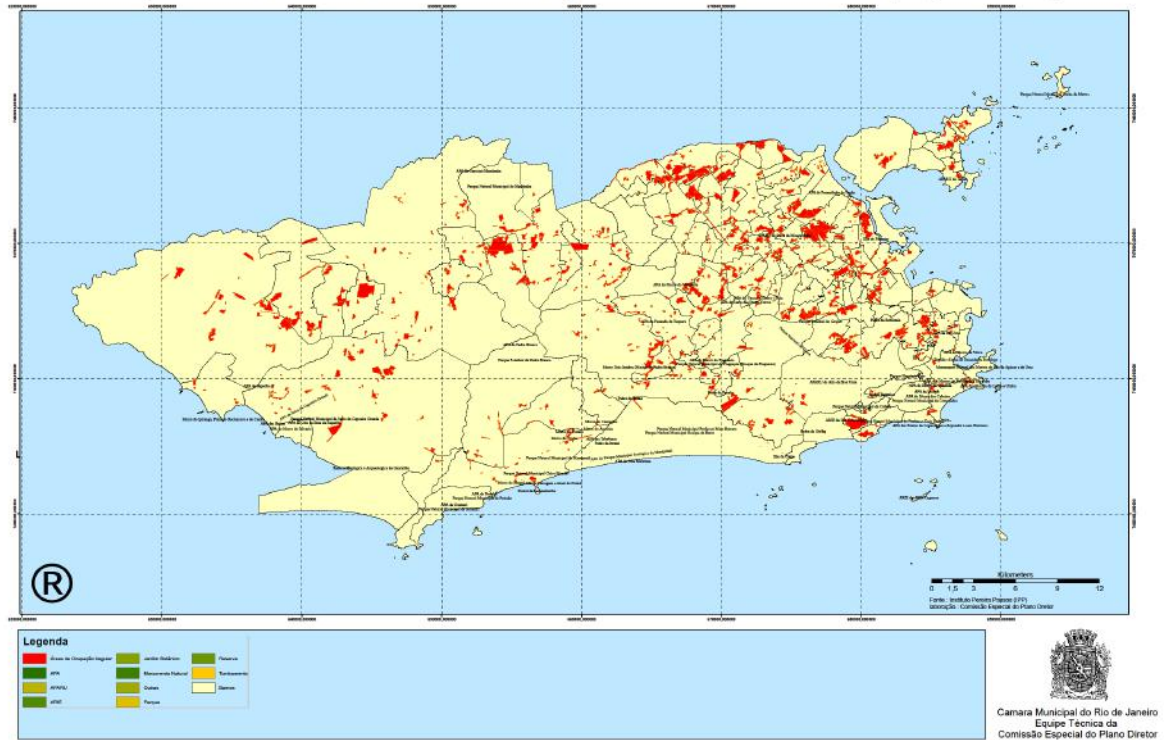
3

Densidade Populacional por Região de Planejamento



4

Distribuição das Áreas de Preservação Ambiental X Ocupação Irregular



Fonte: Elaborados pela Comissão Especial do Plano Diretor (Câmara Municipal do Rio de Janeiro)

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de Almeida. A evolução urbana no Rio de Janeiro. 2.ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO, Zahar, 1988.
- CONCEITUAÇÃO DE CIDADE GLOBAL. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Cidade_global>, acesso em 19/02/2012.
- COSTA, Carlos Magno Miqueri da., Direito Urbanístico Comparado: Planejamento Urbano – das Constituições aos Tribunais Luso-Brasileiros. Curitiba: Juruá, 2009.
- DIAS, Márcia Regina Martins Lima. Tombamento e desapropriação: o intervenção do Estado na revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre: Magister, v. 6, n. 34, p. 72-91, fev./mar. 2011.
- EXTRA/GLOBO, Favelas do Rio terão novo período de reurbanização com o Morar carioca. 04/07/2011, disponível em <<http://extra.globo.com/noticias/rio/favelas-do-rio-terao-novo-periodo-de-reurbanizacao-com-morar-carioca-2160734.html>>, acesso 28/03/2012.
- FARIA, Teresa Cristina de Almeida., Favelas na periferia: (re)produção ou mudança nas formas de produção e acesso à terra e moradia pelos pobres na cidade do Rio de Janeiro nos anos 90. Tese Doutorado, IPPUR/UFRJ, 2004. Disponível em <http://teses.ufrj.br/IPPUR_D/TeresaCristinaDeAlmeidaFaria.pdf>, acesso em 27 e março de 2012.
- FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). Estatuto da Cidade comentado. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos, 2002
- FRIDMAN, Fânia. Donos do Rio em nome do Rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro.. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.: Garamond. 1999.
- INSTITUTO PEREIRA PASSOS - IPP - O Rio de Janeiro e o Favela-Bairro – Coleção Estudos da Cidade. N.º 120 – out/2003. Disponível em <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/64_o%20rio%20de%20janeiro%20e%20o%20favela-bairro.PDF>, acesso em 29/10/2011.
- MAGALHÃES, Alex Ferreira. O Direito da Favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasárgada. Tese Doutorado. IPPUR. 2010
- _____, Retomando a problemática da Integração das favelas à Cidade: após 20 anos da Constituição Cidadã, o Estado de Direito chegou as favelas? Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. 2008. Manaus.
- MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito, 8ª ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1965.
- MEIRELES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16Ed/2008, (Edição atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva). Ed. RT.
- MOTTA, Diana Meirelles da. “As metrópoles e os desafios da política urbana”. In: Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Org.: Luiz César de Queiroz Ribeiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.
- PARK, Ben - *Designer*. <<http://www.ronald.com/frases-pensamentos-citacoes-sobre/arquitetura>>, aceso em 26/03/2012)
- NOGUEIRA, Regina Celly., CARVALHO, Ana Beatriz Gomes. Planejamento Urbano: a gestão da cidade. PROGRAMA UNIVERSIDADE À DISTÂNCIA – aula 9.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), 2009, <http://anabeatrizgomes.pro.br/moodle/file.php/1/Geo_Urb_A09.pdf>, acesso em 20/03/2012.

PEREIRA, Margareth da Silva., Dos conceitos de cidade ou pequeno manifesto em favor de objetos múltiplos, indecisos e fluidos. IV ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura 28 a 30 de maio de 2008. Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-BA., <<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14401-01.pdf>>, acesso em 20 de março de 2012.

PIETRO, Élisson Cesar. PRINCÍPIOS DE DIREITO URBANÍSTICO. Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, v. 31, p. 237-268, 2003. <<http://pt.scribd.com/doc/19218008/Principios-de-Direito-Urbanistico-artigorevista>>, acesso em 25/03/2012).

PROGRAMAS: Favela Bairro e Morar Carioca. Sérgio Magalhães Consultoria <<http://www.smcconsultoria.com.br/index.htm>>, acesso em 20/03/2012 & FAU/UFRJ <<http://www.fau.ufrj.br/prourb/cidades/favela/progfavbt.html>>, acesso em 20/03/2012.

RIBEIRO, L. “As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido?”. In: Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Org.: Luiz César de Queiroz Ribeiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

_____, (Coord). Como anda o Rio de Janeiro: análise da conjuntura social. Demografia. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro. RJ. 1995. Dados da região denominada Centro/Subúrbio 1: RA I, II, VII, X, XII, XIV, e XI (Portuária, Centro, São Cristóvão, Ramos, Inhaúma, Irajá e Penha).

LEGISLAÇÃO. Constituição Federal e Legislação Complementar (Plano Diretor da Cidade)

RONILK, Raquel. A cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na Cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapésp, 1997. – Coleção Cidade Aberta.