

JUS SCRIPTUM'S  
**INTERNATIONAL  
JOURNAL OF LAW**  
REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITO

a. 19 • v. 9 • n. 1-4 • 2024

- 14 **Adriano Marteleto Godinho**  
Transhumanismo e pós-humanismo: o colapso da humanidade?
- 36 **Carlos Eduardo Ferreira dos Santos**  
A favelização no Rio de Janeiro e propostas de melhorias
- 88 **Douglas Jurek**  
Jurisdição constitucional na era digital: repensar teórico, protagonismo regulatório e desafios interpretativos
- 171 **Gabriel Passarini**  
Patente e inventividade: a patenteabilidade à luz da atividade inventiva
- 211 **Maria Gabriela Lopes de Macedo**  
A fiscalização de constitucionalidade de decisões judiciais pelo Tribunal Constitucional português
- 276 **Maria Leticia Nogueira Lima**  
A crise financeira, a insegurança econômica e o voto populista
- 342 **Pedro Henrique Custódio Maia Ribeiro e Silva**  
Entre os vestígios históricos do Direito Internacional Público e a urgência contemporânea na proteção dos povos indígenas
- 417 **Renan Melo**  
Método comparativo e direito comparado: diferenças e usos
- 451 **Jordano Paiva Rogério**  
Direito da saúde de exceção: o regime excepcional de contratação pública covidiana e a repercussão para a aplicação imediata da tutela à saúde
- 514 **Samara Machado Sucar**  
Perspectivas de desenvolvimento de regulação transnacional do sistema financeiro
- 544 **Talita de Pedro Rossini**  
Tratados internacionais de direitos humanos: a interpretação evolutiva no sistema europeu e americano
- 586 **Luis Fernando de França Romã**  
A alternativa semipresidencialista proposta pelo Professor Doutor Honoris Causa Manoel Gonçalves Ferreira Filho

JUS SCRIPTUMS  
**INTERNATIONAL  
JOURNAL OF LAW**  
REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITO

Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

2024  
a. 19 v.9 n. 1-4

## **Jus Scriptum's International Journal of Law**

Revista Internacional de Direito do Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro da  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Ano 19 • Volume 9 • Número 1-4 • Janeiro-Dezembro 2024

Periodicidade Trimestral

ISSN 1645-9024

### **Equipe Editorial**

#### **Diretor da Revista – Editor-In-Chief**

Cláudio Cardona

#### **Conselho Editorial – Editorial Board**

Joice Bernardo do Carmo, Presidente do NELB

Cláudio Cardona, Diretor da JusScriptum

Patrícia Ferreira de Almeida, Diretora Científica do NELB

Nathalia Schmidt, Diretora Científica do NELB

Maria Mariana Moura, Observadora Externa

Bruno Bueno Assalin

Caio Guimarães Fernandes

Carolina Cerqueira Cruz

Fabício Quirino

Fernando Antônio Turchetto Filho

Gustavo Martins Bains

Jordano Paiva

Leonardo Castro De Bone

Leonardo Dias da Cunha

Leonardo Pache de Faria Cupello

Maiara Motta

Márcio Roberto Silva

Maria Amélia Renó Casanova

Maria Vitória Galvan Momo

Pedro Rocha Amorim

Rafael Vasconcellos de Araújo Pereira

Samara Machado Sucar

### **Conselho Científico – Scientific Advisory Board**

Ana Rita Gil, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
André Saddy, Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (BRA)  
Eduardo Vera-Cruz Pinto, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Edvaldo Brito, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (BRA)  
Fernanda Martins, Universidade do Vale do Itajaí (BRA)  
Francisco Rezek, Francisco Rezek Sociedade de Advogados (BRA)  
Janaina Matida, Faculdade de Direito da Universidade Alberto Hurtado (CHI)  
Lilian Márcia Balmant Emerique, Faculdade Nacional de Direito - UFRJ (BRA)  
Luciana Costa da Fonseca, Faculdade de Direito da UFPA e do CESUPA (BRA)  
Maria Cristina Carmignani, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (BRA)  
Maria João Estorninho, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Paula Rosado Pereira, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Paula Vaz Freire, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Rute Saraiva, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Sergio Torres Teixeira, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco (BRA)  
Susana Antas Videira, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)

Pedro Romano Martines, *In memoriam*

### **Corpo de Avaliadores – Review Board**

Anjuli Tostes Faria Melo  
Camila Franco Henriques  
Carla Valério  
Caroline Lima Ferraz  
César Fiuza  
Eduardo Alvares de Oliveira  
Francine Pinto da Silva Joseph  
Isaac Kofi Medeiros  
J. Eduardo Amorim  
José Antonio Cordeiro de Oliveira  
Leonardo Bruno Pereira de Moraes  
Leonardo Castro De Bone  
Marcelo Ribeiro de Oliveira  
Marcial Duarte de Sá Filho  
Maria Vitoria Galvan Momo  
Plínio Régis Baima de Almeida  
Rafael Vasconcellos de Araújo Pereira  
Rafaela Câmara Silva  
Renato Sedano Onofre  
Sílvia Gabriel Teixeira  
Thais Cirne  
Vânia dos Santos Simões

## **ARTIGOS CIENTÍFICOS**

## **A FAVELIZAÇÃO NO RIO DE JANEIRO E PROPOSTAS DE MELHORIAS**

*The favelization in Rio de Janeiro and proposals for improvements*

Carlos Eduardo Ferreira dos Santos\*

O artigo tem por objetivo analisar o desenvolvimento das favelas no Rio de Janeiro ao longo do tempo e propor medidas que melhorem os respectivos espaços urbanos. O estudo utiliza a metodologia dedutiva e a pesquisa bibliográfica. A investigação é dividida em sete partes: na primeira é analisado o histórico do Rio de Janeiro, denotando caráter mais descritivo. Em seguida discorre-se sobre o conceito de favela. Depois são demonstrados dados estatísticos sobre a quantidade de favelas cariocas. O estudo também menciona os desastres ambientais ocorridos no Rio de Janeiro nas áreas onde predominam as favelas. Após isso, parte-se para as propostas de desfavelização, designadamente a criação de política habitacional específica, a reserva de áreas para construção de novas cidades, a urbanização das favelas reabilitáveis e a extinção das favelas em áreas de risco ou inurbanizáveis. Considerando os custos para o Poder Público, são propostas medidas financeiras para a desfavelização, consistente em destinar parcela do PIB, vinculação de parte das emendas parlamentares, transferência de recursos do fundo eleitoral para a desfavelização, criação de tributo específico, criação de órgão público para gerir a reabilitação das favelas e a utilização de mão-de-obra carcerária para reduzir os custos com a reurbanização. Como conclusão, constata-se que a favelização no Rio de Janeiro é fenômeno histórico, proveniente de diversos fatores. Todavia, são apresentadas ações para transformar as favelas hoje existentes em bairros seguros, planejados, providos de infraestrutura e serviços públicos, a fim de promover a dignidade da população.

Palavras-chaves: favelas; Rio de Janeiro; propostas de melhorias.

---

\* Doutorando em Direito Público na Universidade de Coimbra (Portugal). Mestre em Direito Constitucional pela Universidad de Castilla-La Mancha (Espanha). Mestre em Política Criminal pela Universidad de Salamanca (Espanha). Membro da International Association of Constitutional Law (IACL) e do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC). Advogado.

**Abstract:** The article aims to analyze the development of favelas in Rio de Janeiro over time and propose measures that improve the respective urban spaces. The study uses deductive methodology and bibliographic research. The investigation is divided into seven parts: in the first the history of Rio de Janeiro is analyzed, denoting a more descriptive character. Next, the concept of slum is discussed. Statistical data on the number of favelas in Rio de Janeiro are then shown. The study also mentions the environmental disasters that occurred in Rio de Janeiro in areas where favelas predominate. After that, the proposals for de-slumization are carried out, namely the creation of a specific housing policy, the reservation of areas for the construction of new cities, the urbanization of rehabilitable slums and the extinction of favelas in areas of risk or unurbanizable. Considering the costs to the Government, financial measures are proposed for the de-slumization, consisting of allocating part of the GDP, binding of part of the parliamentary amendments, transfer of resources from the electoral fund for slum clearance, creation of a specific tax, creation of a public agency to manage the rehabilitation of favelas and the use of prison labor to reduce the costs of redevelopment. As a conclusion, it is noted that the slums in Rio de Janeiro is a historical phenomenon, arising from several factors. Nonetheless, actions are presented to transform the favelas that exist today into safe, planned neighborhoods, provided with infrastructure and public services, in order to promote the dignity of the population.

**Keywords:** Slums; Rio de Janeiro; improvement proposals.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Histórico da Cidade do Rio de Janeiro; 3. Conceito de Favela; 4. Estatísticas de Favelas no Rio de Janeiro; 5. Desastres Ambientais em Favelas do Rio de Janeiro; 6. Sugestões para a Desfavelização; 6.1. Criação de Política Habitacional Específica; 6.2. Reserva de Áreas para Construção de Novas Cidades; 6.3. Urbanização das Favelas Reabilitáveis; 6.4. Extinção das Favelas em Áreas de Risco ou Inurbanizáveis; 7. Propostas Financeiras para a Desfavelização; 7.1. Medidas de Obtenção de Receita; 7.1.1. Destinar Parcela do PIB; 7.1.2. Vinculação de Parte das Emendas Parlamentares; 7.1.3. Transferir Recursos do Fundo Eleitoral para a Desfavelização; 7.1.4. Criação de Tributo Específico; 7.2. Medidas de Redução do Custo das Obras de Reurbanização; 7.2.1. Criação de Órgão Público; 7.2.2. Utilização de Mão-de-Obra Carcerária; 8. Conclusão; 9. Bibliografia.

## 1. Introdução

As favelas constituem modalidade imprópria de habitação, seja em razão da sua precariedade, localização perigosa, carência de serviços públicos, difícil acesso face aos corredores estreitos – decorrentes da construção alheia aos

parâmetros urbanísticos –, padecendo ainda de insegurança jurídica, pois os imóveis não possuem matrícula ou cadeia dominial. Além disso, dadas as características da localização das favelas, comumente ocorrem desastres, como enxurradas, deslizamentos de terra, inundações, causando destruição das moradias e mortes dos moradores e de quem trabalha na região.

O objetivo do presente estudo é identificar as causas da favelização no Rio de Janeiro, desde a sua perspectiva histórica, compreendendo os fatores deflagradores e apontar soluções que melhorem os bairros, tornando-os habitavelmente dignos e seguros para os moradores.

Na presente investigação é adotada a pesquisa bibliográfica, aliada à abordagem metodológica dedutiva, utilizando-se livros e normas sobre o tema, além de imagens. Foi analisado o histórico do Rio de Janeiro desde as capitânicas hereditárias até os dias atuais, além de estatísticas sobre o crescimento populacional.

O desenvolvimento é dividido em sete partes: na primeira é analisado o histórico do Rio de Janeiro, denotando caráter mais descritivo. Em seguida é conceituado o termo “favela” para identificar o objeto do presente estudo. Depois são demonstrados dados estatísticos da quantidade de favelas cariocas. O estudo também menciona os desastres ambientais ocorridos no Rio de Janeiro nas áreas de favelas. Após isso, parte-se para as propostas de desfavelização, designadamente quatro sugestões. Por último, considerando os custos para o Poder Público, são propostas medidas financeiras para a desfavelização.

## 2. Histórico da cidade do Rio de Janeiro

Após o descobrimento do Brasil por Pedro Álvares Cabral em 22 de abril de 1500, foi implantado no país o sistema das capitanias hereditárias pela Coroa Portuguesa, ante o sucesso da medida no século XV, nas ilhas atlânticas, com a da Madeira, a fim de promover o povoamento e a economia de plantação. A costa brasileira foi dividida em faixas paralelas de cinquenta léguas de largura, que se estendiam pelo interior até o meridiano fixado pelo Tratado de Tordesilhas, sendo que cada uma das capitanias era atribuída a um donatário, chamado de capitão, pois lhe era atribuído poder e liberdade para administrar e defender as suas terras. Dessa divisão, em 6 de outubro de 1534 Martim Afonso de Sousa recebeu do rei D. João III as capitanias de São Vicente e do Rio de Janeiro. Com a morte do fundador, a capitania é transferida para Salvador Correia de Sá, que exerce o cargo de capitão de 1565 a 1660, cuja família não tarda para dominar a nova colônia, estabelecendo-se um verdadeiro feudo no Rio de Janeiro, o qual era transmitido de geração em geração.<sup>1</sup>

Segundo Armelle Enders, no século XVII, foi diluída a oposição entre a cidade alta e a cidade baixa do Rio de Janeiro, fenômeno que era típico das outras grandes fundações portuguesas. As primeiras ruas ligavam um morro a outro, desenhando os lados de um quadrilátero do qual a cidade levaria muito tempo para modificar. Importante mencionar que a umidade e as chuvas tropicais comumente transformavam as vidas de passagem em torrentes lamacentas, ou seja, as reclamações contra as inundações e seus transtornos causados aos moradores são recorrentes na história da cidade do Rio de Janeiro desde os tempos do governo de

---

<sup>1</sup> Enders, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2015, p. 23 e 36.

Mem de Sá (1557-1572), perdurando até os dias atuais.<sup>2</sup> Outra preocupação na cidade era o abastecimento de água doce, sendo que, por muito tempo, eram os índios – livres ou escravos – que traziam água em potes ou barris, que iam buscá-la frequentemente no Vale das Laranjeiras, cujas árvores foram plantadas pelos portugueses no século XVI. Somente no ano de 1617 é que a Câmara Municipal decidiu realizar obras de canalização de água potável, que só foram concluídas efetivamente em 1750, quando o vice-rei Gomes Freire de Andrade inaugurou o aqueduto.<sup>3</sup>

Como se vê, vários problemas assolavam o Rio de Janeiro desde a sua colonização, visto que a cidade foi inicialmente transformada em um feudo, onde o governador da capitania e a sua respectiva família dominavam todo a região, além de promover a concentração de propriedade de terra na mão de pouquíssimas pessoas – ao invés de distribuir o imóvel para os colonos interessados em trabalhar

---

<sup>2</sup> As inundações eram um problema permanente, sendo oriundo não só das condições topográficas da cidade – designadamente ser grande parte abaixo do nível do mar e situada em grandes bacias cercadas pelos morros e montes –, mas também em razão da inexistência de um nivelamento geral, de modo que cada rua, cada praia e cada casa tinha o seu nível como referência o ponto baixo ou alto que lhe ficava mais próximo. Consequentemente, quando caía uma enxurrada, a água procurava escoar-se através de valas e valetas em direção ao mar, para algum rio ou riacho, ou para a lagoa mais próxima. Todavia, com o crescimento da cidade, as valas foram aterradas, ficando a água parada por longo tempo onde ela caía, originando o pantanal. Foi cogitada a ideia de escoar as águas pluviais através da abertura de um canal entre a lagoa da Carioca e a Prainha, mas a ideia, que fora proposta pelo Governador Duarte Correia Vasqueanes em 1646, não foi executada ante a falta de recursos. Tempos depois, em 1726 o governador Luís Váia Monteiro pretendeu solucionar o problema das inundações ao sugerir a abertura de um canal desde o Boqueirão até à lagoa da Sentinela e os mangues de São Diogo, mas o governo real não acolheu a proposta. Sem embargo, existiram outras valas de escoamento das águas das enxurradas em vários outros lugares, como na rua do Carmo e a que vinha da vala até o cais do largo do Paço. Contudo, não era suficiente. Em 1811 ocorreu uma grande inundação, que deu origem ao alagamento de toda a zona vizinha da Quinta da Boa Vista e foram feitos vários estudos e propostas soluções, inclusive um plano de nivelamento e a abertura de inúmeros desagüadores, mas a proposta não foi implementada. (Rios Filho, Adolfo Morales de los. *O Rio de Janeiro Imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000, p. 57-58).

<sup>3</sup> Enders, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2015, p. 37-39.

na terra. Ademais, as inundações e os estragos causados pela chuva também constituem fenômeno antigo, sendo agravado pelas condições naturais do Rio de Janeiro, que é formado por morros e diversas variações no terreno<sup>4</sup>, além dos problemas na distribuição de água potável, prejudicando severamente a população.

No século XVIII, especificamente em 1763, o Rio de Janeiro tornou-se a capital do país, o que fez surgir novos bairros, ruas, além do crescimento populacional. Em 1808 ocorreu o terceiro avanço da cidade para o oeste, ou seja, até o campo de Santana, São Diogo e lagoa da Sentinela, bem como para o sul, desde a Lapa até a direção do Catete, Laranjeiras, Botafogo e lagoa Rodrigo de Freitas, de modo que a região que ficava entre o mar e aquele campo foi chamado de “cidade velha”. Assim, o Rio de Janeiro possuía 71 ruas, 27 becos, 7 travessas, 12 largos, 3 campos, 5 ladeiras e 3 caminhos, sendo estes os logradouros públicos perfeitamente caracterizados e com as respectivas denominações. O progresso foi paulatino, e de acordo com o viajante inglês reverendo Walsh, em 1828 a cidade tinha 90 ruas, 35 becos, 16 travessas, 13 praias, 11 largos e 2 praças.<sup>5</sup>

Portanto, o Rio de Janeiro ultrapassava a sua formação inicial, que se circunscrevia a quatro morros originais, de modo que a cidade se estendia horizontalmente, absorvendo as casas de campo ou chácaras, pertencendo agora ao

---

<sup>4</sup> Ao se classificar as terras, aquelas que formavam ou circundavam o Rio de Janeiro eram divididas em “terras de nível”, que eram próximas do mar, as de aterro e algumas localizadas em vales ou na zona rural; “terras inclinadas ou de baixada”, que se limitavam a leste pelas águas da baía de Guanabara e do Atlântico e a oeste pela montanhas que se ramificavam para a serra do Mar; e as “terras de montanha”, que ficavam por fora da parte central e na direção sul da cidade, ou seja, situavam no maciço Carioca, abrangendo as serras da Gávea, da Tijuca, da Carioca, do Corcovado e do Andaraí. Desse modo, não faltavam serras e paredões de montanhas, afora a incontável quantidade de morros, morrinhos e morrotes, inclusive o padre Fernão Cardim disse, com acerto: “tudo são serrantas [serranas] e rochedos espantosos”. (Rios Filho, Adolfo Morales de los. *O Rio de Janeiro Imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000, p. 42-43).

<sup>5</sup> Rios Filho, Adolfo Morales de los. *O Rio de Janeiro Imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000, p. 36-39.

espaço urbano. Além disso, a chegada da Corte Real em 5 de março de 1808 atraiu para o Rio de Janeiro o fenômeno migratório, deflagrando o exponencial aumento da população. A título de ilustração, entre 1799 a 1821, o centro do Rio de Janeiro passa de 43.000 para 79.000 habitantes, duplicando-se a população livre, que ultrapassava os 45.000 indivíduos.<sup>6</sup>

Além dessa população, acresça-se ainda 12 a 15 mil pessoas que chegaram ao Brasil acompanhando a Corte de Portugal, o que aumentou a população do Rio de Janeiro em quase 1/3, ou seja, a cidade passou a ter cerca de 60.000 indivíduos. A chegada ao Brasil das pessoas que acompanhavam a Corte agravou o déficit habitacional, uma vez que parte considerável dos moradores foram despojados de suas casas para servir de moradia aos portugueses por ordem de *aposentadoria* – que se assemelhava à requisição temporária de bem imóvel em prol do Estado. Tal instituto é de origem remota, quando os reis de Portugal se deslocavam ao sair dos palácios onde viviam para viajar pelo seu país e necessitavam de ter onde hospedar-se, ocasião na qual o funcionário da Casa Real, chamado de aposentador-mor, requisitava de qualquer pessoa os seus aposentos, bem como as roupas de cama, a baixela, os criados, etc. A ordem de aposentadoria – ou requisição de bens particulares – era utilizada pelos reis de Portugal desde a dinastia de Borgonha, sendo formalizada também no regimento de 7 de setembro de 1590.<sup>7</sup>

Com a chegada da Corte no Brasil e dos milhares de portugueses que a acompanhavam, foi invocado o direito de aposentadoria, isto é, a prerrogativa de requisitar o bem imóvel dos particulares. A consequência habitacional foi prejudicial para aos moradores do Rio de Janeiro, pois quem tinham uma habitação

---

<sup>6</sup> Enders, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2015, p. 77 e 92.

<sup>7</sup> Rios Filho, Adolfo Morales de los. *O Rio de Janeiro Imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000, p. 59-60.

regular se deparava à sua porta com as iniciais “P.R.”, que significavam “Príncipe Real”, sendo que o povo as interpretava como “ponha-se na rua”, o que gerou tumultos e ira da população. Para evitar a desordem social, em 1813 Dom João VI, ao ser coroado rei, editou o seguinte decreto<sup>8</sup>:

Querendo dar ao povo do Rio de Janeiro uma demonstração da minha real benevolência pela ocasião da minha coroação, nesta cidade, hei por bem que todos os seus habitantes fiquem gozando, de ora em diante, do privilégio de aposentadoria passiva [quando o dono da casa podia nela permanecer, embora recebendo hóspedes, não sendo dela despojado], e aqueles que tiverem servido ou servirem na Câmara e mais cargos da governança da mesma cidade ficarão gozando dos privilégios concedidos pela Ordenação do Reino. Livro 2.º T. 58. para os fidalgos e seus caseiros lavradores.

Conforme revelado por Noronha Santos em 1813, o arquiteto da cidade de nome Antônio Alves de Araújo explicou numa carta encaminhada ao ministro do reino Tomás Antônio de Vilanova Portugal que o nefasto direito de aposentadorias dos imóveis incentivava a construção de pequenas casas, a fim de que não fossem requisitadas para uso domiciliar. Ou seja, muitos proprietários não construíam prédios nobres ou casas amplas e confortáveis com o receio de perdê-las logo que fossem concluídas. Além disso, no Rio de Janeiro, a primeira lei sobre a ordem urbanística foi promulgada em 1º de outubro de 1828, cabendo então à Câmara Municipal dispor sobre o alinhamento, limpeza, iluminação, e despachamento das ruas, cães e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edifícios, e prisões públicas, calçadas, pontes, fontes, aquedutos, chafarizes, poços, tanques, e quaisquer outras construções em benefício comum dos habitantes, ou para decoro e ornamento das povoações, conforme o art. 66, § 1º da citada

---

<sup>8</sup> Rios Filho, Adolfo Morales de los. *O Rio de Janeiro Imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000, p. 60.

norma.<sup>9</sup> A sistematização desses normas deu-se através do *Código de Posturas* – que regulava a utilização do território em um dado município – promulgado somente em 1838. A consequência dessa ausência de normatização do território por muito tempo permitiu que as pessoas construíssem os seus imóveis de maneira variada, o que favorecia a fuga do direito à aposentadoria com a edificação de casas pequenas, escuras ou sem ventilação adequada. O direito de aposentadoria de bens particulares foi extinto em Portugal somente em 25 de maio de 1821, e no Brasil foi revogado dois anos depois, em 20 de outubro de 1823, ocasionando o retorno de muitos portugueses à Portugal, mormente para acompanhar o rei Dom João.<sup>10</sup>

Outrossim, verificou-se um crescimento demográfico exponencial na cidade do Rio de Janeiro, resultante da instalação da Corte no país. De acordo com recenseamento feito em 1821 por Joaquim José de Queirós, havia 112.600 habitantes na cidade carioca<sup>11</sup>, sendo 79.000 na cidade e 33.600 fora dela, enquanto que o número de lares girava em torno de 14.000. No ano de 1850, os habitantes do Rio de Janeiro já tinham quase quadruplicado se comparado com os de 1816, pois estavam em torno de 270.000 pessoas, sendo que 111.000 era escravos.<sup>12</sup> Consectariamente, quase metade da população era formada por pessoas submetidas à trabalho escravo, o que iria repercutir ainda mais na crise habitacional no

---

<sup>9</sup> Câmara dos Deputados. *Lei de 1º de outubro de 1828*. Legislação Informatizada. Publicação original. Acesso em 02-05-2024. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html)

<sup>10</sup> Rios Filho, Adolfo Morales de los. *O Rio de Janeiro Imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000, p. 60-61 e 133.

<sup>11</sup> Ao estudar a toponímia dos acidentes naturais e dos logradouros públicos, o vocábulo “carioca” provém do tupi *cari*, que significa branco, estrangeiro ou homem superior, e a palavra *oca* designa casa, ou seja, a palavra carioca remete à casa do homem branco. (Rios Filho, Adolfo Morales de los. *O Rio de Janeiro Imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000, p. 209).

<sup>12</sup> Rios Filho, Adolfo Morales de los. *O Rio de Janeiro Imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000, p. 61-62.

momento em que fossem libertos, já que não havia sido construídas casas para abrigá-los, tampouco formulada uma política pública de auxílio para aquisição de casa própria ou no pagamento de aluguel (arrendamento).

Ademais, houve uma transformação espacial e demográfica no Rio de Janeiro. Entre os anos de 1838 a 1920, o número de cariocas passou de 137.000 pessoas para 1.150.000, de modo que a urbanização abrangeu regiões rurais e subúrbios, que se tornaram bairros para abrigar a população crescente. Várias razões explicam o aumento demográfico: *i*) os alforriados (ex-escravos) e pobres expulsos dos campos da região nordeste do país pelo declínio da exploração da cana-de-açúcar mudaram para o Rio de Janeiro buscando uma vida melhor na então capital do país. Tendo em vista as condições que lhe eram adversas, eles se fixavam nos bairros perto dos empregos do porto e da Candelária, entre a enseada da Gamboa, o Campo de Santana e a Cidade Nova, sendo estas regiões povoadas majoritariamente por negros de todas as condições; *ii*) a chegada de imigrantes vindos da Europa e da Ásia. Entre os anos de 1844 e 1845 as autoridades portuárias concederam visto para 3.300 cidadãos da antiga metrópole. Entre 1836 a 1899, cerca de 95,8% da emigração portuguesa se dirigiram para o Brasil, e a proporção não ficava abaixo de 75% antes da segunda metade do século XX. Desse modo, no ano de 1890, dois terços dos estrangeiros residentes no Rio de Janeiro eram portugueses; e *iii*) a migração, consistente no deslocamento interno de pessoas das diversas regiões do país em busca de melhor condição econômica e social no Rio de Janeiro, por ser a capital do Brasil na época.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Enders, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2015, p. 159 e 199-201.

O crescimento dos trabalhadores urbanos, aliado ao êxodo rural, tem como consequência uma grave crise de moradia, ocupando relatórios inteiros da Inspeção Geral da Higiene e preocupando as autoridades públicas<sup>14</sup>.

Nos bairros decadentes, os palácios e mansões deixados pela aristocracia em busca de lugares mais agradáveis são divididos em incontáveis cômodos, alugados por proprietários pouco escrupulosos. A habitação popular das grandes cidades brasileiras se caracteriza, nos anos 1880, pela recrudescência das estalagens ou cortiços, moradias coletivas cuja construção era submetida à autorização municipal desde 1855. Da rua, os cortiços são pouco visíveis. Transporta a entrada, descobre-se um espaço central destinado à circulação interna, à secagem de roupa, à criação de aves e de uma ou duas vacas, para o qual se abrem múltiplos alvéolos onde vivem e às vezes trabalham famílias inteiras.

Todavia, a promiscuidade entre as pessoas, entre os homens e os animais, bem como a falta de água e de instalações sanitárias, além dos riscos de incêndio e a dificuldade de identificar os moradores dos cortiços contribuiu para convencer o poder municipal a fazê-los desaparecer. Em 1888, as autoridades municipais identificaram 1.331 cortiços no Rio de Janeiro, que existiam principalmente nas proximidades da Cidade Velha (paróquia da Candelária, de São José, Santa Rita, Sacramento e Glória), bem como dos arredores da Cidade Nova (Santana, Santo Antônio e Espírito Santo), urbanizada no começo do século XIX.<sup>15</sup>

A expressão *cortiço* significa o conjunto de unidades habitacionais com dimensões exíguas, geralmente utilizada mediante o pagamento de aluguel, com acesso de entrada e saída controlada por muros e portão, construídas no perímetro de um espaço livre de uso coletivo, cujos terrenos ocupavam o centro da cidade em

---

<sup>14</sup> Enders, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2015, p. 202.

<sup>15</sup> Enders, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2015, p. 202.

razão da proximidade com os locais de trabalho. Segundo Maurício de Abreu, ao descrever os cortiços do Rio de Janeiro em meados do século XIX:<sup>16</sup>

sede agora de modernidades urbanísticas, o Centro, contraditoriamente, mantinha também a sua condição de local de residência das populações mais miseráveis da cidade. Estas, sem nenhum poder de mobilidade, dependiam de uma localização central, ou periférica ao Centro, para sobreviver. Com efeito, para muitos, livres ou escravos, a procura de trabalho era diária, e este só era encontrado na área central. A solução era então o cortiço, habitação coletiva e insalubre e palco de atuação preferencial das epidemias de febre amarela, que passam a grassar quase anualmente na cidade a partir de 1850.

A foto abaixo mostra a imagem de cortiço no Rio de Janeiro na época:



Fonte: Cadernos Técnicos Morar Carioca

---

<sup>16</sup> Figueiredo, Guilherme; Ceniuel, Mario. *Cadernos Técnicos Morar Carioca: Espaços Livres*. Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio de Janeiro, 2013, p. 11. Disponível: [http://rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5471556/4146035/cadernos\\_tecnicos\\_morar\\_carioca\\_espacos\\_livres.pdf](http://rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5471556/4146035/cadernos_tecnicos_morar_carioca_espacos_livres.pdf)

Assim, o Governo traçou como meta retirar os cortiços localizados na cidade central. Dentre as medidas, destaca-se o conflito travado entre as autoridades municipais, especialmente no cortiço denominado “Cabeça de Porco”, o mais povoado do Rio de Janeiro, sendo demolido somente em 1893. Esse assentamento humano detinha esse nome em razão da existência de um grande portal, em arcada, onde havia como ornamento a figura de uma cabeça de porco, no qual tinha atrás de si um corredor central e duas longas alas com mais de uma centena de casinhas, além de algumas ramificações com mais moradias e cocheiras. Havia controvérsia no tocante ao número de habitantes nesse local, dizendo-se alguns que o conjunto era ocupado por aproximadamente 4.000 pessoas, já o periódico “Gazeta de Notícias” estimava em quatrocentos moradores, enquanto outros jornais especulavam em 2.000 habitantes. Na desocupação do local, houve confronto, pois os proprietários dos cortiços – em que pesem terem sido notificados três dias antes para despejar os moradores e demolir todas as casinhas –, não obedeceram à intimação e foram retirados mediante força policial. Houve demolição dos casebres, e os moradores despejados foram autorizados pelo prefeito Barata Ribeiro a retirarem as madeiras dos cortiços, a fim de aproveitá-las em outra construção, sendo então levantados casebres nos morros. Já existiam algumas casinhas nos morros, ou seja, já tinham lotes nas encostas do cortiço Cabeça de Porco. Poucos anos depois, em 1897, foi justamente nesse lugar que foram fixar residência, devidamente autorizados pelos chefes militares, os soldados egressos da campanha de Canudos, sendo o local chamado de “morro da favela”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Chalhoub, Sidney. *Cidade Febril*. Cortiços e epidemias na Corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 15-17.

Verifica-se que a despeito da retirada inicial dos cortiços da cidade carioca, o próprio Governo consentiu que novas pessoas fixassem a sua residência nesse mesmo local, especialmente em decorrência da autorização concedida aos soldados que retornaram da Guerra de Canudos, do sertão da Bahia. Além disso, o local foi utilizado como habitação em virtude da sua localização, pois era próxima à área central do Rio de Janeiro, o que favorecia o deslocamento das pessoas para o trabalho, escola, comércio, hospitais, etc., de modo que a permanência dessas novas moradias nesse local justificou-se pela vantagem aos seus habitantes.

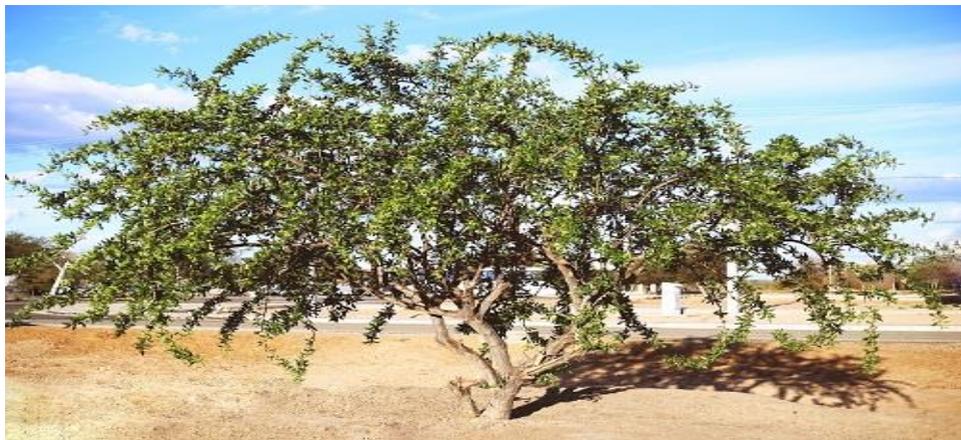
Com efeito, a falta de um planejamento urbano, a ausência da criação de política habitacional – tendo em vista o crescente número de pessoas no Rio de Janeiro –, além da não realização de zoneamento ambiental e do saneamento básico, são fatores que promoveram a crise habitacional na cidade carioca, ensejando o surgimento das favelas. Todos esses fatores foram agravados sobremaneira com a abolição da escravatura – mediante a Lei Áurea de 13 de maio de 1888 –, pois o Estado apenas concedeu a liberdade aos escravos, mas não fez um planejamento urbano ou política habitacional para dar-lhes uma vida digna, de modo coube aos próprios alforriados resolverem a questão relativa à sua moradia, inexistindo apoio estatal.

Ademais, com a derrubada dos cortiços, milhares de pessoas foram expulsas do local, mas sem o planejamento de onde seriam abrigadas ou fixadas territorialmente. A consequência é que os casebres (pequenas casas de madeira amontoadas em conjunto) foram deslocados de um ponto da cidade para outro, sobretudo nos morros, sendo construídas habitações de forma irregular, sem o atendimento de normas urbanísticas, e, por conseguinte, gerando a favelização do Rio de Janeiro. Ou seja, não basta derrubar os cortiços, pois se não houver uma política pública, estes serão construídos em outros lugares, haja vista que as pessoas

necessitam de um lugar para viver. A questão torna-se ainda mais complexa com o crescimento demográfico, já que, com o aumento da população, serão necessárias mais casas para abrigar as respectivas pessoas no futuro. Portanto, é imperioso o planejamento urbano pelo Estado, providenciado novos espaços urbanizáveis, além da fiscalização efetiva das normas edilícias, a fim de evitar o aumento exacerbado das favelas.

### 3. Conceito de favela

Segundo Armelle Enders, *favela* é o nome de uma planta espinhosa, típica do sertão árido, a qual tinha dado o nome a uma elevação estratégica para a retomada da cidadela de Canudos, no nordeste brasileiro.<sup>18</sup> A planta “favela”, também chamada de faveleira, floresce no final da estação seca e na estação chuvosa, sendo mostrada ilustrativamente abaixo:<sup>19</sup>



---

<sup>18</sup> Enders, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2015, p. 203.

<sup>19</sup> NEMA. Núcleo de Ecologia e Monitoramento Ambiental. *Espécie do mês: Faveleira*. Publicado em: 02/08/2019. Disponível em: [https://nema.univasf.edu.br/site/index.php?page=newspaper&record\\_id=31](https://nema.univasf.edu.br/site/index.php?page=newspaper&record_id=31)

Fonte: Núcleo de Ecologia e Monitoramento Ambiental - NEMA

Ao observar a imagem acima, percebe-se que a planta se caracteriza pelo seu tamanho e crescimento desordenado de suas folhas, tanto na perspectiva horizontal quanto vertical, além de terem folhas grandes que se contrapõem, afora sua resistência, pois floresce na estação seca do Nordeste brasileiro. Ou seja, caracteriza-se pelo emaranhado de folhas que surgem dos seus diversos galhos, bem como em decorrência do momento em que desabrocha as suas folhas. Na ótica urbanística, as favelas também possuem tais aspectos, porquanto crescem de maneira rápida e destoante, são chamativas esteticamente, ocupam espaço territorial considerável e surgem em momento específico: designadamente em razão da pobreza, isto é, quando as pessoas estão mais necessitadas economicamente e não têm para onde ir. Em outras palavras, em virtude de tais aspectos designam-se de “favela” essas habitações, para referir-se a casas precárias, construídas irregularmente, quer dizer, em desconformidade aos preceitos legais, sendo uma consequência da exclusão social e da aquiescência do Estado.

Semelhantemente, de acordo com a *Encyclopaedia Britannica*, o vocábulo “favela”, na língua inglesa *slum*, significa a área geralmente urbana densamente povoada por moradias precárias, caracterizada pelas condições insalubres e pela desorganização social, causada pela rápida industrialização, acompanhada do crescimento população e pela elevada concentração dos trabalhadores na cidade.<sup>20</sup> Para o *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales*, a palavra favela, no

---

<sup>20</sup> Britannica, The Editors of Encyclopaedia. *Slum*. Encyclopedia Britannica. Publicado em 21 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/slum>

francês *taudis*, designa a condição de habitação miserável, em geral pequena, desprovida de conforto e higiene, resultante da pobreza e exclusão social.<sup>21</sup>

Com efeito, a expressão “favela” é reputada como condição urbanística negativa, sendo posteriormente reclassificada para o termo “assentamentos informais”, ante a utilização de novos critérios identificadores e parâmetros internacionais, em decorrência da proposta ONU-Habitat, que adotou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como mecanismo de construção de uma agenda global. Agora, a situação informal dos assentamentos – antigas favelas – funda-se na condição no tocante à terra, à estrutura e aos serviços. Com resultado da Conferência Habitat III, realizada em Quito, Equador, em 2016, os assentamentos informais caracterizam-se pelos seguintes critérios: *i*) os residentes não possuem segurança jurídica na posse da terra e dos respectivos domicílios, que abrange desde a ocupação incomum dos terrenos até as relações informais de aluguel; *ii*) a vizinhança em geral não possui acesso aos serviços básicos de infraestrutura comumente existentes na área urbana; e *iii*) as construções não obedecem às normas urbanísticas e de construção, além de geralmente estarem situadas em área de risco e sem a licença pública de construção.<sup>22</sup>

Por sua vez, a precariedade da habitação baseia-se no Comentário nº 4 do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Culturais e Sociais, que abrange o direito à moradia adequada, de acordo com os seguintes critérios: *i*) *segurança jurídica da posse*, com garantia legal de proteção contra despejos

---

<sup>21</sup> CNRTL. Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales. *Taudis*. Outils et Ressources pour un Traitement Optimisé de la Langue. Acesso em 04-05-2024. Disponível em: <https://www.cnrtl.fr/definition/taudis>

<sup>22</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Favelas e Comunidades Urbanas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024, p. 10-11. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>

forçados, assédio ou outras ameaças; *ii) disponibilidade* de serviços, recursos, equipamentos públicos e infraestrutura, inclusive água potável, saneamento adequado, energia, aquecimento, iluminação, disponibilidade de alimento e descarte adequado de lixo; *iii) acessibilidade financeira*, considerando a habitação como não adequada se o seu custo ameaça ou compromete a garantia de outros direitos humanos para os seus residentes; *iv) habitabilidade*, sendo considerada a habitação como não adequada se não garantir segurança física ou proporcionar espaço adequado, ou proteção contra o frio, a umidade, o calor, a chuva, o vento, outras ameaças à saúde e riscos estruturais; *v) acessibilidade*, considerando-se a habitação como inadequada se as necessidades específicas de pessoas em condições desfavoráveis e grupos marginalizados não são levadas em conta; *vi) localização*, considerando a habitação como inadequada se não houver oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros, ou se estiver situada em sítios perigosos, poluídos ou próxima de fontes de poluição; e *vii) adequação cultural*, considerando a habitação como inadequada se não respeita e leva em conta a expressão da identidade cultural e modos de vida das pessoas.<sup>23</sup>

Acerca dessa nova terminologia, importante ressaltar que a ONU, ao reclassificar a termo “favela”, findou por declarar a vulnerabilidade social dos habitantes que ali residem, fundamentando-se na exclusão das pessoas relativamente à prestação de serviços básicos, a inexistência de infraestrutura urbana, de segurança jurídica, etc. como se os moradores fossem vítimas da situação habitacional precária em face do Poder Público. Em razão disso, transferiu-se para o Estado o dever de reestruturar o aludido assentamento informal,

---

<sup>23</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Favelas e Comunidades Urbanas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024, p. 11-12. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>

tornando-o formal, habitável e digno. Nesse aspecto, a alteração de nomenclatura afigura-se positiva, pois permite a transformação dos assentamentos, tornando-os urbanizáveis e adequados. Todavia, o assentamento informal somente existe porque há um descumprimento por parte dos próprios indivíduos no tocante às normas jurídicas que regulam o tema, em especial a inobservância das regras do Direito Civil (designadamente as regras sobre os negócios jurídicos, a compra e venda de imóvel, o título de propriedade do imóvel e a lei sobre o arrendamento), do Direito Ambiental (as construções comumente derrubam árvores, aterram nascentes e destroem a vegetação nativa e a fauna, sendo também crime ambiental<sup>24</sup>, conforme o artigo 38 da Lei nº 9.605 de 1998), bem como violam os ditames do Direito Urbanístico (que tratam da utilização do espaço coletivo e da forma de construção adequada), do Direito Administrativo (que estabelece restrições à propriedade privada, como a servidão de passagem para pedestres e a exigência da prévia licença estatal para construir), e do Direito Registral (que versa sobre as condições para registar atos jurídicos relevantes, como o parcelamento do solo urbano, isto é, o loteamento ou desmembramento de terreno). Com efeito, na favelização não há respeito a tais normas jurídicas, isto é, são violados os preceitos legais que regem o tema. Assim, em que pese as desigualdades sociais e a pobreza, não é o Estado quem constrói as favelas, tampouco envia as pessoas para ocupar tais espaços, ao

---

<sup>24</sup> Em Portugal, existe especificamente a figura dos “crimes urbanísticos”, que tem por objeto a salvaguarda dos valores subjacentes ao urbanismo. Nesse sentido, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação prevê no seu artigo 100º dois crimes relacionados com o urbanismo, punindo, de acordo com o disposto no item 1 do respectivo artigo, conforme o artigo 348º do Código Penal, como desobediência o “desrespeito pelos actos administrativos que determinem qualquer das medidas de tutela da legalidade urbanística” e, no item 2 do mesmo artigo, é punida como falsificação de documentos, conforme o artigo 256º do Código Penal “as falsas declarações ou informações prestadas pelos responsáveis referidos nas alíneas e) e f) do nº 1 do artigo 98º, nos termos de responsabilidade ou no livro da obra”. (Oliveira, Fernanda Paula. Coordenação. *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território*. Volume II. Almedina: Coimbra, 2012, p. 226).

contrário, são os próprios indivíduos que decidem morar no local – por diversas razões – e resistem à desocupação, mesmo quando a polícia necessita cumprir mandado judicial, a exemplo do cortiço “Cabeça de Porco”, demolido no Rio de Janeiro em 1893.

Desse modo, a favelização é um fato social, mas as respectivas construções descumprem o ordenamento jurídico, quer dizer, o ato de edificar nessas condições é ilegal, inclusive invadir área pública e apropriar-se dela como se fosse um bem particular, além da causação de danos ambientais. Ademais, comumente os próprios indivíduos invadem área pública, constroem as suas casas em locais desprovidos de qualquer infraestrutura (ruas, estradas, asfalto, água potável, saneamento básico, energia elétrica, rede de telefonia, internet, escolas, unidades de saúde, transporte público, pontos de ônibus, acessibilidade, etc.). Assim, ante a consolidação da situação de fato e a situação de precariedade, cabe ao Estado intervir nas favelas – ou nos “assentamentos informais” – e reurbanizá-las, tornando-as dignas de habitação, sobretudo pela omissão inicial ao consentir com as construções ilegais. Tal ato pelo Poder Público configura uma espécie de *convalidação urbanística*, como no direito administrativo, suprindo a invalidade originária, a fim de convertê-las em moradias formais, lícitas e habitáveis.

#### **4. Estatísticas de favelas no Rio de Janeiro**

Historicamente, destaca-se o censo demográfico das favelas da cidade do Rio de Janeiro – então chamado de Distrito Federal por ser o centro político e a capital do país –, realizado em 1950. No recenseamento, verificou-se que no ano de 1906 a população total do Rio de Janeiro na área urbana era de 628.041, enquanto que em 1950 chegou a 1.779.306 pessoas, ou seja, nesse período houve um aumento

de 1.151.265 indivíduos. O número absoluto de prédios em 1906 era de 84.375 e em 1950 era 405.999. Especificamente no tocante às favelas, o levantamento cadastral feito no censo de 1920 registrou o Morro da Providência, localizado na Circunscrição da Gamboa, que continha 839 domicílios e 6 estabelecimentos comerciais. Muitos outros morros na década de 1950, já superpovoados, constavam apenas com raras moradias. Ainda na década de 1920, o Morro do Salgueiro, que era um dos mais populosos, abrigava 190 habitações, na Arrelia somente 6, no Cantagalo existiam 16, no morro da Babilônia havia 59 e no de São João eram 63 domicílios. Até o ano de 1933, não havia um desenvolvimento predial generalizado nesses mesmos morros, na medida em que o crescimento era paulatino. A título de ilustração, no Morro da Favela foram identificadas 1.504 habitações, designadamente 659 a mais do que treze anos antes, e no Morro do Salgueiro existiam 609 domicílios, com um acréscimo de 419. Contudo, em outros morros, dada a sua maior proximidade com o centro da cidade, houve um crescimento significativo, a exemplo do Morro de São Carlos, que tinha 489 habitações e o de Arrelia com 712 casas. Cabe mencionar que o crescimento intenso dos núcleos favelados, tanto nos morros quanto nos imóveis vagos, efetivou-se a partir de 1933, e sobretudo depois de 1941, em razão das dificuldades da vida da população causado pela forte elevação dos preços, a valorização imobiliária e a crise habitacional.<sup>25</sup>

Para Barbara Freitag, o reverso da urbanização são as favelas, invasões, comunidades ou ocupações clandestinas do espaço, sobre as quais o Estado já perdeu o controle. Segundo estudos realizados no Rio de Janeiro, pelo Instituto de

---

<sup>25</sup> IBGE. Serviço Nacional de Recenseamento. *As Favelas do Distrito Federal e o censo demográfico de 1950*. Documentos censitários. Série C- número 9. Rio de Janeiro, 1953, p. 2-3 e 7.

Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) e em São Paulo pela Companhia de Departamento Habitacional do Estado de São Paulo (CDHU), quase 50% da população brasileira vive em habitações ilegais, como decorrência dos movimentos espontâneos de ocupação do espaço. Nessas ocupações, a eletricidade utilizada é oriunda de ligações clandestinas, ou seja, são captadas mediante desvio das redes oficiais, sendo que praticamente não há coleta e tratamento de esgoto nessas ocupações irregulares, onde também não se paga imposto sobre propriedade territorial urbana, água e telefone.<sup>26</sup>

Recentemente, conforme levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre os anos de 2000 a 2019 houve um significativo aumento de “municípios com aglomerações subnormais”, tendo o Rio de Janeiro 26 municípios nessa situação no ano 2000, saltando para 42 no ano de 2010 e chegando a 55 em 2019. Já se forem considerados os “aglomerados subnormais setorizados”, o Rio de Janeiro tinha 811 no ano 2000, 1.332 em 2010 e 1.656 no ano de 2019. Por fim, se forem avaliados os “setores censitários de aglomerados subnormais”, o Rio de Janeiro tinha 1.910 no ano 2000, 3.314 no ano de 2010 e 4.709 no ano de 2019.<sup>27</sup>

Portanto, percebe-se que houve um crescimento vertiginoso do número de favelas no Rio de Janeiro se comparado com o censo feito na metade do século XX. Tal fenômeno evidencia a favelização da cidade carioca ao longo do tempo, ocasionando vários problemas sociais, bem como a violação de diversos direitos, especialmente a segurança e a moradia digna.

---

<sup>26</sup> Freitag, Barbara. *Teorias da cidade*. 4ª ed. Campinas, SP: Editora Papirus, 2012, p. 132-133.

<sup>27</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Favelas e Comunidades Urbanas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024, p. 34. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>

## 5. Desastres ambientais em favelas do Rio de Janeiro

Segundo dados do *Atlas Digital de Desastres no Brasil*, de 1991 a 2023 houve 1.549 (mil, quinhentos e quarenta e nove) desastres no Estado do Rio de Janeiro (abrangendo alagamentos, enxurradas, erosões, estiagens e secas, granizo, incêndios florestais, inundações, movimentos de massa, onda de calor e baixa umidade, onda de frio, chuvas intensas, etc.), sendo 1.777 (mil, setecentos e setenta e sete) óbitos, 585.312 (quinhentos e oitenta e cinco mil e trezentos e doze) pessoas desabrigadas ou desalojadas, afetando cerca de 8.097.562 (oito milhões, noventa e sete mil e quinhentos e sessenta e duas) pessoas. Os danos totais causados entre os anos de 1995 a 2023 ficaram em torno de R\$ 16.076.415.062,28 (dezesseis bilhões, setenta e seis milhões, quatrocentos e quinze mil, sessenta e dois reais e vinte e oito centavos).<sup>28</sup> A título de estimativa, ao se converter em euros, esse valor seria estimado em € 3.215.283 (três bilhões, duzentos e quinze milhões e duzentos e oitenta e três mil euros).

O Estado do Rio de Janeiro padece de vulnerabilidade climática crescente, não sendo novidade deslizamentos de terra e enchentes resultantes de chuvas fortes. Houve agravamento nos últimos anos, não só pelas alterações climáticas e desastres naturais, mas também pela degradação do meio ambiente, a invasão de áreas de mata e floresta, etc. Além disso, a localização do Rio de Janeiro, em razão das diferentes características da região montanhosa, é mais suscetível a sofrer eventos de enchentes e deslizamentos de terra. “Embora existam causas sociais e técnicas para deslizamentos de terra, no Rio de Janeiro esses eventos ocorrem também

---

<sup>28</sup> MDR. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *Atlas Digital de Desastres no Brasil*. Mapa interativo. Acesso em 23-05-2024. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/mapa-interativo.xhtml?jsessionid=WgoB3AZLwwqj69TYqNw+wx2z>

devido à degradação do solo causada por chuvas intensas durante um curto período de tempo, podendo até ocorrer dias após a precipitação. Como resultado de uma combinação de mudanças climáticas globais crescentes, uma história de desmatamento e urbanização e uma falta geral de vontade política para enfrentar de forma proativa os desafios ambientais, a cidade do Rio está passando por um número crescente de desastres naturais com consequências drásticas<sup>29</sup>. A imagem abaixo mostra como ocorre um deslizamento de terra<sup>29</sup>:

## Anatomia de um deslizamento de terra

Quão forte a chuva pode causar lama e deslizamentos de rocha:

A chuva é absorvida pelo solo seco —



Fonte: RioOnWatch

Com efeito, as consequências são desastrosas. Isso porque as favelas do Rio de Janeiro, muitas localizadas em encostas suscetíveis a risco de deslizamento

<sup>29</sup> Hanna, Abby. *A Crescente Vulnerabilidade Climática do Rio de Janeiro: Um Cronograma*. RioOnWatch. Tradução de Tradução por Geovanna Giannini. Publicado em 28-10-2019. Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?p=43137>

de terra ou em terras baixas e propensas a inundações, são as áreas mais afetadas frequentemente por esses eventos, agravando-se ainda pela inexistência de infraestrutura pública adequada – como obras de saneamento básico e criação de muros de contenção. A imagem abaixo mostra os danos decorrentes de um deslizamento de terra<sup>30</sup>:



Fonte: RioOnWatch

Assim, é necessário que o Estado adote medidas preventivas – como forma de evitar a construção de novas favelas e a conseqüente ampliação dos danos já causados e conhecidos –, bem como a adoção de medidas repressivas, especialmente no que tange aos atos fiscalizatórios na edificação de novas moradias, a fim de erradicar as que forem perigosas às vidas humanas ou que degradem o meio ambiente. Além disso, é imperiosa a destinação recursos públicos

---

<sup>30</sup> Hanna, Abby. *A Crescente Vulnerabilidade Climática do Rio de Janeiro: Um Cronograma*. RioOnWatch. Tradução de Tradução por Geovanna Giannini. Publicado em 28-10-2019. Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?p=43137>

para a reformulação das favelas, tornando-as habitáveis e seguras na perspectiva urbanística.

## 6. Sugestões para a desfavelização

Considerando a grande quantidade de favelas ou de aglomerados subnormais no Estado do Rio de Janeiro, propõe-se as seguintes medidas de aprimoramento, como forma de proporcionar uma vida digna e segura aos moradores dos respectivos locais.

### 6.1. Criação de política habitacional específica

O Rio de Janeiro, considerando as suas peculiaridades, sobretudo a sua localização, a demografia, os aspectos territoriais e a superpopulação nos grandes centros, necessita de uma política pública habitacional própria para compatibilizar o acesso à moradia em locais seguros com a preservação do meio ambiente, além de um sistema de transporte que interligue a cidade com facilidade em seus diversos pontos, bem como a disponibilização de equipamentos públicos, saneamento básico, áreas destinadas ao lazer e à cultura, etc. A política habitacional deve ordenar adequadamente o uso e a ocupação do solo, isto é, deve aplicar os instrumentos legais de controle do espaço urbano, como forma de obter uma desejável densidade da população, quantidade dos edifícios, entre outros, a fim de promover o bem-estar geral.<sup>31</sup>

Desse modo, conforme a Lei nº 10.257 de 2001, a política urbana carioca deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, observando as seguintes diretrizes: a) garantia do direito a

---

<sup>31</sup> Silva, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 214.

idades sustentáveis, ou seja, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, bem como ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; *b)* gestão democrática através da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; *c)* cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, atentando-se para promover o interesse social; *d)* planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, a fim de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; *e)* disponibilização de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; *f)* ordenação e controle do uso do solo; *g)* proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; etc.<sup>32</sup>

Assim, a criação e a implementação de política habitacional específica no Estado do Rio de Janeiro – que deve contar com a participação da sociedade e dos poderes públicos – deve contemplar um conjunto de ações destinadas à transformação da cidade, de modo a tornar as favelas em cidades adequadas para uma moradia digna.

---

<sup>32</sup> Brasil. *Lei nº 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. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)

## *6.2. Reserva de áreas para construção de novas cidades*

A reserva de áreas para construção de novas cidades constitui medida necessária, visto que permite a edificação de acordo com as normas urbanísticas, especialmente a previsão de infraestrutura com vias de circulação, equipamentos urbanos e comunitários (destinados à educação, saúde, cultura e lazer), transporte e serviços públicos, o planejamento do escoamento das águas pluviais e rede de abastecimento de águas potável, soluções para o esgotamento sanitário, energia elétrica e telecomunicações, entre outros. Além disso, nos novos loteamentos deverão atender aos seguintes requisitos: *a)* destinação de áreas para o sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, espaços livres de uso público, de acordo com a densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem; *b)* os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, exceto quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes; *c)* ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, limitada ao mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado; *d)* as vias de loteamento deverão se comunicar com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local (art. 2º, § 6º c/c art. 4º, Lei nº 6.766 de 1979).

A reserva de áreas para construção de novas moradias populares – em substituição às favelas inurbanizáveis no Rio de Janeiro – deverão respeitar as normas ambientais, a fim de evitar tragédias decorrentes dos deslizamentos de terra

supramencionados. Assim, imprescindível cumprir as disposições constantes no Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que é um instrumento de organização do território no tocante à implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, que se materializa através do estabelecimento de medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (art. 2º, Dec. 4.297, de 10 de julho de 2002).<sup>33</sup>

### 6.3. Urbanização das favelas reabilitáveis

A urbanização das favelas consiste em reabilitar ou requalificar os assentamentos irregulares ou precários, tornando-os formais, seguros, habitáveis e providos de equipamentos e serviços públicos. A reabilitação deve proceder às reformas de infraestrutura urbana, proporcionando-se aos moradores: *i* – o acesso à água tratada (a residência deve possuir água suficiente para o uso da família, sendo o mínimo de 20 litros por pessoa por dia. O acesso à água tratada pode ser feito através da canalização, de pequeno reservatório público, fonte protegida, cisterna, poço artesiano, poço convencional ou água engarrafada); *ii* – acesso ao saneamento (a residência deve ter acesso ao abastecimento de água potável, bem como ao esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduo sólidos e a drenagem das águas pluviais); *iii* – área suficiente de convivência (a residência não deve ser superlotada, ou seja, quando coabitam menos de quatro pessoas por cômodo no imóvel); *iv* – qualidade ou durabilidade estrutural da residência (a

---

<sup>33</sup> Brasil. *Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002*. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4297.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm)

habitação deve ser construída fora de áreas de risco ambiental, geológico ou demográfico, possuindo estrutura estável e adequada para proteger os moradores de condições climáticas extremas. O imóvel não deve localizar-se próximo de área de contaminação, em área de planície de inundação, tampouco em via perigosa, próxima de linha de trem, estrada, aeroporto ou linha de transmissão); e v – segurança da posse (consiste no direito de todas as pessoas e grupos à proteção contra despejos arbitrários e ilegais. A salvaguarda pode ser dada por meio da documentação que pode ser utilizada como prova da segurança da posse ou da propriedade, bem como à proteção de fato ao possuidor do bem imóvel.<sup>34</sup>

A urbanização das favelas do Rio de Janeiro já é realidade, a exemplo do programa governamental denominado “Morar Carioca”. Conforme notícia publicada pela Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, desde o ano de 2009, o município do Rio tem dedicado atenção especial aos cerca de 1.4000,000 (um milhão e quatrocentos) mil moradores em comunidades carentes da cidade, lançando em 2010 o maior programa de urbanização de comunidades da história do Brasil.<sup>35</sup>

O projeto nasceu com um desafio ambicioso e humanitário de urbanizar, até 2020, todas as comunidades da cidade, integrando efetivamente ao tecido urbano do Rio essas áreas historicamente menos assistidas. Esse processo vai além de promover urbanização de ruas e áreas de lazer, agregando um leque de melhorias em saúde, educação e outros serviços públicos básicos, e levando cidadania e dignidade a uma parcela significativa da população que ainda mora de forma precária. As ações

---

<sup>34</sup> IBGE. Instituto de Geografia e Estatística. *Favelas e Comunidades Urbanas*. Notas metodológicas n. 01. Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. Rio de Janeiro: 2024, p. 12-14. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>

<sup>35</sup> Rio. Prefeitura. *Programa Morar Carioca*. Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Publicado em 22-01-2015. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/conheca-o-programa>

incluem redes de água e esgoto, drenagem, iluminação pública, pavimentação e contenção de encostas, além de paisagismo, equipamentos de saúde, educação, cultura e lazer. Outro objetivo é que os moradores recebam título de propriedade juridicamente reconhecido para seus imóveis, eliminando uma fonte de preocupação permanente para milhares de famílias: a posse oficial da moradia.

Recentemente, em 16 de janeiro de 2024, a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro publicou a Política Urbana e Ambiental do Município, que tem por objetivo reduzir o déficit habitacional e a inadequação habitacional através de ações de urbanização integrada, bem como proporcionar melhorias habitacionais e ofertar unidades em solo urbanizado, amparadas no trabalho técnico social e na regularização urbanística e fundiária. Para atingir tais objetivos, foram estabelecidos os seguintes programas prioritários: *i*) requalificação de favelas de pequeno porte, através da remodelagem da forma de ocupação; *ii*) urbanização de favelas de médio porte, através da urbanização das pré-existências com criação de sistema de áreas livres e desadensamento; *iii*) urbanização de favelas de grande porte, a partir de planos integrados; *iv*) assessoria e assistência técnica em áreas consolidadas, visando à mitigação das inadequações sanitárias e à promoção da melhoria da habitabilidade; *v*) melhorias habitacionais em favelas urbanizadas, parcialmente urbanizadas ou em processo de urbanização, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais degradados, visando à qualidade de vida e à redução da inadequação habitacional; *vi*) oferta, através de um parque imobiliário público para locação social, de unidades habitacionais na área central e em regiões infraestruturadas, em consonância com o ordenamento territorial definido nesta Lei Complementar; e *vii*) utilização de imóveis públicos para a oferta

de Habitação de Interesse Social (arts. 15 e 16, Lei Complementar do Município do Rio de Janeiro nº 270, de 16 de janeiro de 2024).<sup>36</sup>

Portanto, a reurbanização das favelas possui caráter transformador, visto que promove mudanças estruturais no assentamento informal ou precário, tornando-o adequado, seguro e digno de se viver. Além disso, a reabilitação das favelas gera impactos positivos na ordem socioeconômica, visto que propicia: *i*) crescimento do produto interno bruto e a redução das desigualdades sociais; *ii*) estímulo à economia local e solidária; *iii*) geração de novos empregos; *iv*) trabalho digno; *v*) promoção de vida comunitária; *vi*) emancipação das mulheres e fortalecimento das políticas de gênero; *vii*) preservação do meio ambiente; *viii*) promoção da segurança alimentar; *ix*) acesso à água; *x*) acesso ao esgotamento sanitário; *xi*) promoção da saúde alimentar; *xii*) promoção da saúde comunitária; *xiii*) favorecimento da saúde mental; *xiv*) criação de um sistema e política de saúde; *xv*) promoção da higiene básica e da dignidade humana; *xvi*) acesso ao sistema de transporte, eletrificação, telecomunicações e outros serviços; *xvii*) promoção da educação, principalmente a infantil; *xviii*) avanço na segurança; *xix*) incentivo à felicidade coletiva; *xx*) acesso a direito; *xxi*) sustentabilidade ambiental; *xii*) segurança da posse; etc.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Câmara Municipal do Rio de Janeiro. *Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024*. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddbc09b5303258aa700487674?OpenDocument>

<sup>37</sup> IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Dimensão das inadequações habitacionais, custos, impactos e relações com os objetivos de desenvolvimento sustentável: subsídios para um programa nacional de melhorias habitacionais*. Nota Técnica. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR) nº 40. Brasília, DF: Ipea, out. 2023, p. 7-8. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12313/7/NT%2040\\_Dirur\\_Dimensao\\_das\\_inequacoes\\_habitacionais.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12313/7/NT%2040_Dirur_Dimensao_das_inequacoes_habitacionais.pdf)

#### 6.4. Extinção das favelas em áreas de risco ou inurbanizáveis

Não sendo possível reurbanizar determinadas favelas localizadas no Rio de Janeiro, seja por questões ambientais, demográficas ou geológicas, a demolição torna-se medida necessária, visto que constitui o meio hábil de retirar os assentamentos informais dos locais imprescindíveis para a criação de vias de circulação, implantação dos equipamentos públicos (instalações e espaços de infraestrutura urbana destinadas ao serviço público de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição adequada dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede de telefonia, gás canalizado, entre outros. Os equipamentos públicos comunitários são as instalações e espaços de infraestrutura urbana que têm por finalidade promover serviços públicos de educação, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários, etc.)<sup>38</sup>

Ademais, a demolição das favelas insuscetíveis de reabilitação constitui uma forma de preservar o meio ambiente que fora degradado em decorrência das invasões, restaurando o dano ambiental ao replantar: *i* – a área de preservação permanente (área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas); *ii* – a área de reserva legal (área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural,

---

<sup>38</sup> Ministério das Cidades. *O que são equipamentos públicos (urbanos e comunitários)?* Gov.br. Publicado em 21/03/2023, 15h47min. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/desenvolvimento-regional/reabilitacao-de-areas-urbanas/5-o-que-sao-equipamentos>

auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa); e *iii* – as áreas verdes urbanas (conjunto espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais (art. 3º, incisos II, III e XX da Lei nº 12.651 de 2012).<sup>39</sup>

Além disso, a retirada das pessoas das favelas em áreas de risco ou não urbanizáveis promove a proteção da vida humana, haja vista a quantidade de pessoas vítimas de tragédias decorrentes dos deslizamentos de terra, inundações, enchentes e outros desastres naturais, influenciado pela interação inadequada entre a sociedade e o meio ambiente.

## **7. Propostas financeiras para a desfavelização**

Considerando que a desfavelização implica custos para o Poder Público, afigura-se necessário o planejamento orçamentário, além da criação de mecanismo de obtenção de receita, a fim de que seja possível a reurbanização das favelas, bem como a criação de novas moradias populares e o reassentamento das famílias retiradas de suas casas em razão da extinção das favelas situadas em áreas de risco. Diante disso, propõe-se as medidas a seguir elencadas.

---

<sup>39</sup> Brasil. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/12651.htm)

### *7.1. Medidas de obtenção de receita*

A primeira medida consiste na alocação de recursos públicos para a desfavelização, ou seja, traduz-se na previsão e execução de parte do orçamento estatal para as atividades de reabilitação, construção e destinação de novas moradias dignas para a população que habitam nessas áreas. As propostas de obtenção de receita são: *i)* destinar parcela do produto interno bruto para tais atividades; *ii)* vincular parte do valor das emendas parlamentares para promover a desfavelização; e *iii)* transferir parte dos recursos do fundo eleitoral para a reabilitação das moradias, conforme será visto a seguir.

#### *7.1.1. Destinar parcela do PIB*

No ano de 2023, o Brasil teve o PIB (Produto Interno Bruto) de R\$ 10,9 trilhões de reais, tendo um crescimento de 2,9% de crescimento no acumulado dos quatro trimestres. O PIB representa a soma de todos os bens e serviços produzidos pelo país produzidos em um determinado período.<sup>40</sup> Ao converter esse valor em euros, a soma gira em torno de € 2,18 bilhões. Assim, o governo pode criar política de destinar parcela do PIB especificamente para a desfavelização das cidades, fazendo-se a devida previsão orçamentária como forma de custear as obras.

#### *7.1.2. Vinculação de parte das emendas parlamentares*

Outra medida favorecedora da desfavelização consiste em destinar parcela das emendas parlamentares para as obras de reabilitação dos assentamentos informais ou impróprios para a habitação. Conceitualmente, a emenda parlamentar significa um instrumento que o Congresso Nacional pode fazer uso na fase de apreciação legislativa para atuar no processo de elaboração do orçamento anual,

---

<sup>40</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto Interno Bruto – PIB*. O que é PIB? Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo. Dessa forma, mediante as emendas parlamentares os deputados e senadores podem juridicamente “opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições”.<sup>41</sup>

No Brasil, a Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.<sup>42</sup> A medida prosperou e no dia 21 de dezembro de 2022 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 126, que alterou a Constituição Federal para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. Em razão dessa alteração na Carta Magna, as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. Do limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) cabe às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores (art.

---

<sup>41</sup> CGU. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. *Emendas Parlamentares*. O que são emendas parlamentares? Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares>

<sup>42</sup> Brasil. *Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019*. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm)

166, § 9º e § 9º-A, CF de 1988).<sup>43</sup> Importante ressaltar que essas emendas são de execução obrigatória, somente não sendo executadas nos casos de impedimento de ordem técnica, conforme estabelecido pelo artigo 166, § 13 da CF de 1988, resultante da EC nº 100 de 2019.

Desse modo, os parlamentares podem indicar parcela do orçamento público nas atividades que entender necessárias para o recebimento dos valores, não sendo mais uma escolha exclusiva do Presidente da República. Assim, no Estado brasileiro, os membros do Poder Legislativo não só exercem atividade legiferante (criação de leis) e atividade fiscalizatória (examinar os atos do Poder Executivo), mas também participam da escolha da destinação do orçamento público, podendo dispor parcialmente sobre a programação orçamentárias ao definir as áreas prioritárias de recebimento das respectivas emendas, desde que limitada ao percentual acima referido.

Portanto, mediante nova Emenda à Constituição, é possível a vinculação de parte das emendas parlamentares para a reurbanização das favelas ou construção de moradias populares em outro local. A definição do percentual da emenda para a desfavelização poderia ser feito após a elaboração de estudos técnicos. Todavia, até a confecção do respectivo estudo, poderia ser utilizado como parâmetro a metade do valor que é destinado à saúde, ou seja, considerando que 1% da receita corrente líquida objeto da emenda parlamentar deve ser destinado às ações e serviços públicos de saúde – conforme dispõe o art. 166. § 9º da CF/1998 –, o percentual de 0,5% da receita corrente líquida poderia ser destinado para as obras de desfavelização. Logicamente, outro percentual poderá ser estabelecido, mas o

---

<sup>43</sup> Brasil. *Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022*. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm)

importante é que parte do valor das emendas parlamentares poderia ser utilizado para atingir essa finalidade que é de suma importância, que é a desfavelização das cidades brasileiras.

### *7.1.3. Transferir recursos do fundo eleitoral para a desfavelização*

Outra forma de destinar recursos para a reabilitação dos assentamentos informais ou precários consiste na transferência de parte dos recursos públicos destinados ao fundo eleitoral para a desfavelização.

Atualmente, o valor é bastante elevado, visto que o Congresso Nacional aprovou a quantia de R\$ 4,9 bilhões (quatro bilhões e novecentos milhões) de reais de Fundo Eleitoral para o financiamento das campanhas do ano de 2024.<sup>44</sup> Esse valor convertido em euros corresponde a € 980.000,00 (novecentos e oitenta mil euros), ou seja, quase € 1.000.000 (um bilhão de euros) para o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil. Esse montante foi bastante criticado pelos meios de comunicação e pela sociedade, por ser um valor notadamente exacerbado, visto que o país necessita de investimentos em várias outras áreas prioritárias, como a saúde e a educação. A justificativa para essa quantia é a de que por meio desses recursos públicos que os partidos políticos e os(as) candidatos(as) custeiam parte significativa das campanhas eleitorais, uma vez que as legendas e os(as) candidatos(as) a cargos eletivos são financiados por doações de pessoas físicas, recursos financeiros dos próprios candidatos e por recursos públicos.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, é vedada a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, por violar os princípios democráticos e da igualdade política, evitando a captura do processo político pelo poder econômico. (STF. ADI nº 4650. Tribunal Pleno. Relator Min. Luiz Fux. Julgamento em 17-09-2015)

<sup>45</sup> TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições 2024: confirma 6 pontos essenciais sobre o Fundo Eleitoral*. Publicado em 23/02/2024. Disponível em:

Assim, parte desse valor pode ser destinado para as obras de desfavelização de cidades do Rio de Janeiro ou das favelas do país. Exemplo, se R\$ 1.900.000,00 (um bilhão e novecentos milhões) de reais fossem alocados na reabilitação dos assentamentos informais, o Fundo Eleitoral ainda disporia de R\$ 3 bilhões de reais, valor mais do que suficiente para a promoção das campanhas. Importante remorar que no ano de 2018 os partidos políticos receberam R\$ 1,7 bilhão de reais para o Fundo Eleitoral, conforme noticiado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e as campanhas eleitorais desenvolveram-se regularmente.<sup>46</sup> Ou seja, o Brasil possui dinheiro e orçamento público para desfavelar os assentamentos irregulares, mas é necessário interesse político, ou seja, vontade de reurbanizar as favelas e/ou construir novas cidades e moradias populares.

#### *7.1.4. Criação de tributo específico*

Como forma de auferir ainda mais recursos públicos para a desfavelização de cidades, o Brasil poderia criar um novo tributo, designadamente a “Contribuição para Construção de Moradias Populares” (CCMP). Essa nova espécie tributária poderia ser criada pela União Federal, a exemplo da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), prevista no artigo 149 da Constituição. De acordo com a doutrina, a “contribuição” é um tributo parafiscal, ou seja, situa-se à margem da fiscalidade, exercendo um papel paralelo no sistema de imposição ao modelo fiscal. A parafiscalidade surgiu para designar a arrecadação por órgão ou pessoa diversa do Poder Público, entidades autônomas, cujo produto não constava na peça

---

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-confira-6-pontos-essenciais-sobre-o-fundo-eleitoral>

<sup>46</sup> TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos receberam R\$ 1,7 bilhão do Fundo Eleitoral em 2018*. Publicado em: 18/01/2019. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Janeiro/partidos-politicos-receberam-r-1-7-bilhao-do-fundo-eleitoral-em-2018>

orçamentária única do Estado, sendo considerado integrante do orçamento do órgão arrecadador e contabilizado em documento paralelo ou para-orçamentário. Desse modo, a contribuição utiliza-se da parafiscalidade, sendo um fenômeno tributário, singularizado pelas seguintes características: *i* - delegação da capacidade tributária ativa para pessoas jurídicas de direito público ou privado; *ii* – atribuição da receita arrecada aos delegatários, estando o valor excluído do orçamento geral; *iii* – vinculação da quantia arrecadada à satisfação das finalidades da entidade beneficiária.<sup>47</sup>

Caso fosse criada pelo Poder Legislativo a CCMP acima proposta, por ser uma espécie tributária contributória, o produto auferido seria afetado para o atendimento de finalidade específica, designadamente a reurbanização das favelas. Isso porque a peculiaridade básica das contribuições em comparação com os impostos é que elas estão afetadas à realização de finalidades estatais específicas pela própria legislação tributária, de modo que a própria lei que instituisse a contribuição vincularia os recursos auferidos para a consecução de atividades próprias, sendo uma forma de atuação estatal para o atingimento de fins determinados, estando indissociavelmente vinculadas.<sup>48</sup>

Assim, o Poder Legislativo poderia criar uma nova espécie tributária, que poderia ser denominada de “Contribuição para Construção de Moradias Populares” (CCMP), tendo por fato gerador o aluguel, a compra e a venda de imóveis no país registrados em cartório, cujo produto da arrecadação seria destinado para a reabilitação e construção de novas habitações, em substituição às favelas atuais.

---

<sup>47</sup> Paulsen, Leandro; Velloso, Andrei Pitten. *Contribuições*. Teoria geral. Contribuições em espécie. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 21-22.

<sup>48</sup> Paulsen, Leandro; Velloso, Andrei Pitten. *Contribuições*. Teoria geral. Contribuições em espécie. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 43-44.

## 7.2. Medidas de redução do custo das obras de reurbanização

A segunda medida consiste em medidas de diminuição dos custos para a desfavelização, ou seja, traduz-se na criação de projeto reurbanizatório que reduza os custos na medida do possível, a fim de que seja atendida a maior quantidade de habitações e em menor tempo, além de utilizar menos os recursos estatais – já que são destinados a várias finalidades – e em respeito aos princípios da economicidade e o da reserva do possível. As propostas de redução dos custos são: i) criação de órgão público para gerir a reurbanização; ii) utilização de mão-de-obra carcerária, conforme será visto a seguir.

### 7.2.1. Criação de órgão público

Considerando que a reurbanização das favelas resulta de um conjunto de atos preordenados, afigura-se útil a criação de órgão público com as atribuições de planejar, gerir e fiscalizar as obras de construção e reabilitação dos assentamentos irregulares, além da realização de estudos e identificação de novas áreas a serem edificadas as moradias populares. Alternativamente, essas funções podem ser atribuídas a um órgão ou secretaria já existente, pois o importante é que haja uma unidade administrativa do Estado responsável por providenciar e gerir o processo de reurbanização das favelas, no qual se inserem os assentamentos irregulares situados no Rio de Janeiro. Assim, tais atividades poderiam ser executadas pelo Ministério das Cidades, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, pela Secretaria Nacional de Habitação, pela Secretaria de Periferias, etc.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Ministério das Cidades. Estrutura organizacional. *Organograma do Ministério das Cidades, de acordo com o Decreto nº 11.468, de 05 de abril de 2023*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>

### 7.2.2. Utilização de mão-de-obra carcerária

Por último, a utilização de mão-de-obra de presos para a reurbanização das favelas constitui medida redutora dos custos, visto que não incidem as despesas decorrentes dos encargos trabalhistas (plano de carreira, décimo terceiro salário, adicional de férias, fundo de garantia por tempo de serviço, tributos sobre o pagamento da remuneração imposta ao empregador, etc.), além de que não há obtenção de lucro, que é o objetivo da prestação de serviços pelas empresas privadas. Ademais, o trabalho de presos em obras públicas é defendido pela doutrina penalista, sendo a medida legal e compatível com os direitos humanos.

Na perspectiva da doutrina, conforme Cuello Calón, o trabalho imposto aos presos deve ter por finalidade primordial a reforma e a reabilitação social do recluso, sendo o trabalho o meio mais eficaz para a sua ressocialização e a sua inserção na vida social. Outra finalidade importante do trabalho é a manutenção da disciplina carcerária, já que a ociosidade ocasiona a realização de motins e agitações sediciosas nos estabelecimentos prisionais. Além disso, o trabalho opõe-se à influência nociva da vida monótona e artificial das cadeias, atenuando o sofrimento causado pela reclusão, sendo ainda um relevante fator de saúde física e moral. O preso, ao trabalhar durante o período em que está cumprindo pena, recebe uma remuneração pelos seus serviços, permitindo que este possa suprir as suas necessidades básicas, auxiliar nas despesas da sua família e indenizar a vítima pelos danos causados pelo delito, sendo estas as finalidades secundárias do trabalho pelos presos.<sup>50</sup> Ademais, o trabalho executado pelo preso permite-lhe aprender uma

---

<sup>50</sup> Cuello Calón, Eugenio. *La moderna penología*. (Represión del delito y tratamiento de los delincuentes. Penas y medidas. Su ejecución). Tomo I. Barcelona: Bosch, 1958, p. 413-416.

profissão, que poderá exercê-la após o cumprimento da pena, ostentando um caráter educativo-profissional.

Igualmente, Muñoz Conde e García Arán propugnam o trabalho em benefício da comunidade como uma espécie de pena privativa de direito, sendo uma novidade criada pelo Código Penal espanhol de 1995. Na Espanha, essa espécie de pena consiste na prestação gratuita de trabalho de utilidade pública pelo condenado, devendo ser precedido do seu consentimento, já que constitui uma alternativa à pena de privação de liberdade, sendo por isso um benefício ao próprio condenado, que não ficará preso em estabelecimento prisional. Essa espécie de pena consta nos artigos 39, I e 49 do Código Penal Espanhol.<sup>51</sup> Sem embargo, não viola o princípio da proibição de trabalhos forçados a obrigatoriedade do trabalho como parte do regime penitenciário, já que se trata de uma consequência da pena.<sup>52</sup>

Na perspectiva legal, a Lei de Execução Penal brasileira, designadamente a Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984, estabelece o trabalho do condenado como sendo um dever social que proporciona a dignidade humana, cuja atividade terá finalidade educativa e produtiva. O trabalho do preso é remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo nacional. O produto da remuneração pelo trabalho desempenhado pelo preso deverá atender: *i* – à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios; *ii* – à assistência à família; *iii* – a pequenas despesas pessoais; e *iv* – ao ressarcimento ao Estado das despesas

---

<sup>51</sup> España. *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*. Legislación consolidada. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

<sup>52</sup> Muñoz Conde, Francisco; García Arán, Mercedes. *Derecho Penal*. Parte General. 8ª edición, revisada y puesta al día. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, p. 518.

realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores. No Brasil, assim como na Espanha, a prestação de serviço à comunidade não será remunerada, visto que substitui a própria pena privativa de liberdade (arts. 28, 29 e 30 da Lei nº 7.210/1984<sup>53</sup> c/c art. 43, IV e art. 44 do Código Penal)<sup>54</sup>.

Nos termos da Lei de Execução Penal, o condenado à pena privativa de liberdade é obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade, sendo facultativo o trabalho para o preso provisório. Além disso, é admissível o trabalho externo – fora do estabelecimento prisional – aos presos em regime fechado somente em serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da Administração Direta ou Indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina. Para o preso ter direito ao trabalho externo, deverá obter autorização da direção do estabelecimento, que avaliará a sua aptidão, disciplina e responsabilidade, além de ter cumprido ao menos 1/6 da pena. Conforme a legislação, é dever do condenado executar o trabalho e as tarefas que lhe forem atribuídas, constituindo falta grave a inobservância do dever de trabalhar (arts. 31, 36, 37, 39, V e 51, III, da Lei nº 7.210/1984). O trabalho ainda constitui benefício ao próprio preso, pois a cada três dias de trabalho a pena é diminuída em um dia – a que se denomina remição –, de modo que quanto mais o preso exercer atividade laborativa, sairá mais rápido do sistema prisional, usufruindo da liberdade em sua plenitude (art. 126, § 1º, II, Lei nº 7.210 de 1984).

---

<sup>53</sup> Brasil. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm)

<sup>54</sup> Brasil. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)

O trabalho pelo preso também é sufragado pelas normas internacionais de direitos humanos. Nesse sentido, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela), declara expressamente que “todos os reclusos condenados devem ter a oportunidade de trabalhar e/ou participar ativamente na sua reabilitação, em conformidade com as suas aptidões física e mental, de acordo com a determinação do médico ou de outro profissional de saúde qualificado Código Penal e Organização Internacional do Trabalho”, devendo ser dado trabalho suficiente de natureza útil aos reclusos, a fim de conservá-los ativos durante um dia normal de trabalho (art. 96). O trabalho é inclusive estimulado, visto que “tanto quanto possível, o trabalho proporcionado deve ser de natureza que mantenha ou aumente as capacidades dos reclusos para ganharem honestamente a vida depois de libertados”, devendo “ser proporcionada formação profissional, em profissões úteis, aos reclusos que dela tirem proveito e especialmente a jovens reclusos” (art. 98).<sup>55</sup>

Ademais, para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o labor imposto aos presos não constitui trabalho forçado, visto que qualquer trabalho ou serviço pode ser exigido de qualquer pessoa em consequência de condenação judicial, desde que o referido serviço ou trabalho seja executado sob fiscalização e controle de uma autoridade pública e que a referida pessoa não seja contratada ou colocada à disposição de particulares, empresas ou associações (art. 2º, item 2, “c”, da Convenção nº 29 da OIT).<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> UNODC. Escritório das Nações Unidas sobre Trabalho e Drogas. *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos*. (Regras de Nelson Mandela). Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-P-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf)

<sup>56</sup> ILO. International Labour Organization. *CO29 – Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*. Disponível em:

Assim, os presos podem executar trabalho de reurbanização das favelas, na medida das suas capacidades, sob a supervisão da Administração Pública, reduzindo os custos para o Estado, permitindo construir ou reformar novas moradias populares, além de proporcionar benefícios ao próprio preso, como o recebimento de remuneração e a remição de parte da pena.

## 8. Conclusão

São diversas as causas para a favelização histórica do Rio de Janeiro, designadamente a falta de planeamento urbano, a chegada das pessoas que acompanhavam a família real – que requisitavam as casas dos moradores do Rio de Janeiro, sendo em torno de 12.000 a 15.000 portugueses –, a abolição da escravatura e a não destinação de moradia ou polícia habitacional para os ex-escravos, que construíram cortiços. Também há que mencionar a migração, pois inúmeras pessoas saíam de diversas regiões do Brasil em busca de melhores condições de vida na então capital do país, aliado ainda ao êxodo rural, bem como a imigração, ocasião em que muitos estrangeiros fixaram residência na cidade carioca. Ademais, destaca-se o crescimento da população, a inexistência de política habitacional sustentável e não repressão de construção irregulares, fazendo surgir as favelas e o seu crescimento ao longo do tempo.

As estatísticas do crescimento das favelas no Rio de Janeiro é vertiginoso, aumentado os problemas sociais que são iminentes, inclusive os desastres ambientais, especialmente os deslizamentos de terra, alagamentos, enxurradas, entre outros. Os desastres que ocorrem nas cidades cariocas é fenómeno conhecido

---

[https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312174:NO](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312174:NO)

da sociedade brasileira, afigurando-se necessária atuação por parte do Poder Público para prevenir e mitigar os danos, sob pena de perpetuar os efeitos destruidores às gerações presentes e futuras da respectiva região.

Como forma de melhorar a situação dos assentamentos irregulares, sugere-se medidas de desfavelização, designadamente a criação de política habitacional específica para o Rio de Janeiro, a reserva de áreas para construção de novas cidades, a urbanização das favelas reabilitáveis e a extinção das favelas em áreas de risco ou inurbanizáveis. Tendo em vista que as ações de desfavelização enseja custos para o Estado, propõe-se medidas financeiras de obtenção de receita, especificamente a destinação de parcela do Produto Interno Bruto (PIB), a vinculação de parte do valor das emendas parlamentares, a transferência de recursos do fundo eleitoral e a criação de tributo específico.

Finalmente, são sugeridas medidas de redução do custo das obras públicas de reurbanização das favelas, que consiste na criação de órgão público para planejar, gerir e fiscalizar as obras de desfavelização, podendo-se atribuir tal atividade para secretaria já existente na estrutura do Estado, bem como a utilização de mão-de-obra carcerária nas obras de reconstrução dos assentamentos irregulares, sendo a medida legal e compatível com os direitos humanos.

Portanto, para a desfavelização do Rio de Janeiro é necessário um conjunto de ações por parte do Estado, sendo imprescindível a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo na formulação e implementação das políticas públicas habitacionais nessa área específica, a fim de transformar as favelas hoje existentes em bairros seguros, planejados, providos de infraestrutura e serviços públicos, além de promover a dignidade da população. Destarte, se nada for feito para conter ou modificar a situação que hoje se apresenta, o quadro favelizatório tende a se

agravar, haja vista o crescimento da população e a falta de planejamento urbano adequado para suprir a demanda atual e futura de imóveis.

## 9. Bibliografia

Brasil. *Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002*. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4297.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm)

Brasil. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/de12848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de12848compilado.htm)

Brasil. *Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019*. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm)

Brasil. *Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022*. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm)

Brasil. *Lei nº 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. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)

Brasil. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)

Brasil. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm)

Britannica, The Editors of Encyclopaedia. *Slum*. Encyclopedia Britannica. Publicado em 21 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/slum>

Câmara dos Deputados. *Lei de 1º de outubro de 1828*. Legislação Informatizada. Publicação original. Acesso em 02-05-2024. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html)

Câmara Municipal do Rio de Janeiro. *Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024*. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddb09b5303258aa700487674?OpenDocument>

- CGU. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. *Emendas Parlamentares*. O que são emendas parlamentares? Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares>
- Chalhoub, Sidney. *Cidade Febril*. Cortiços e epidemias na Corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- CNRTL. Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales. *Taudis*. Outils et Ressources pour un Traitement Optimisé de la Langue. Acesso em 04-05-2024. Disponível em: <https://www.cnrtl.fr/definition/taudis>
- Cuello Calón, Eugenio. *La moderna penología*. (Represión del delito y tratamiento de los delincuentes. Penas y medidas. Su ejecución). Tomo I. Barcelona: Bosch, 1958.
- Enders, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2015.
- Espanha. *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*. Legislación consolidada. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>
- Figueiredo, Guilherme; Ceniuel, Mario. *Cadernos Técnicos Morar Carioca: Espaços Livres*. Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Rio de Janeiro, 2013, p. 11. Disponível: [http://rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5471556/4146035/cadernos\\_tecnicos\\_morar\\_carioca\\_e\\_spacos\\_livres.pdf](http://rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5471556/4146035/cadernos_tecnicos_morar_carioca_e_spacos_livres.pdf)
- Freitag, Barbara. *Teorias da cidade*. 4ª ed. Campinas, SP: Editora Papirus, 2012.
- Hanna, Abby. *A Crescente Vulnerabilidade Climática do Rio de Janeiro: Um Cronograma*. RioOnWatch. Tradução de Tradução por Geovanna Giannini. Publicado em 28-10-2019. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=43137>
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Favelas e Comunidades Urbanas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto Interno Bruto – PIB*. O que é PIB? Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>
- IBGE. Instituto de Geografia e Estatística. *Favelas e Comunidades Urbanas*. Notas metodológicas n. 01. Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. Rio de Janeiro: 2024, p. 12-14. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>
- IBGE. Serviço Nacional de Recenseamento. *As Favelas do Distrito Federal e o censo demográfico de 1950*. Documentos censitários. Série C, número 9. Rio de Janeiro, 1953.
- ILO. International Labour Organization. *CO29 – Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*. Disponível em: [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312174:NO](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312174:NO)
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Dimensão das inadequações habitacionais, custos, impactos e relações com os objetivos de desenvolvimento sustentável: subsídios para um programa nacional de melhorias habitacionais*. Nota Técnica. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR) nº 40.

Brasília, DF: Ipea, out. 2023, p. 7-8. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12313/7/NT%20\\_40\\_Dirur\\_Dimensao\\_das\\_inequacoes\\_habitacionais.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12313/7/NT%20_40_Dirur_Dimensao_das_inequacoes_habitacionais.pdf)

MDR. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *Atlas Digital de Desastres no Brasil*. Mapa interativo. Acesso em 23-05-2024. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/mapa-interativo.xhtml;jsessionid=WgoB3AZLwwqj69TYqNw+wx2z>

Ministério das Cidades. Estrutura organizacional. *Organograma do Ministério das Cidades, de acordo com o Decreto nº 11.468, de 05 de abril de 2023*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>

Ministério das Cidades. *O que são equipamentos públicos (urbanos e comunitários)?* Gov.br. Publicado em 21/03/2023, 15h47min. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/desenvolvimento-regional/reabilitacao-de-areas-urbanas/5-o-que-sao-equipamentos>

Muñoz Conde, Francisco; García Arán, Mercedes. *Derecho Penal*. Parte General. 8ª edición, revisada y puesta al día. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

NEMA. Núcleo de Ecologia e Monitoramento Ambiental. *Espécie do mês: Faveleira*. Publicado em: 02/08/2019. Disponível em: [https://nema.univasf.edu.br/site/index.php?page=newspaper&record\\_id=31](https://nema.univasf.edu.br/site/index.php?page=newspaper&record_id=31)

Oliveira, Fernanda Paula. Coordenação. *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território*. Volume II. Almedina: Coimbra, 2012.

Paulsen, Leandro; Velloso, Andrei Pitten. *Contribuições*. Teoria geral. Contribuições em espécie. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

Rio. Prefeitura. *Programa Morar Carioca*. Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Publicado em 22-01-2015. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smh/conheca-o-programa>

Rios Filho, Adolfo Morales de los. *O Rio de Janeiro Imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000.

Silva, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições 2024: confirma 6 pontos essenciais sobre o Fundo Eleitoral*. Publicado em 23/02/2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-confirma-6-pontos-essenciais-sobre-o-fundo-eleitoral>

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos receberam R\$ 1,7 bilhão do Fundo Eleitoral em 2018*. Publicado em: 18/01/2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Janeiro/partidos-politicos-receberam-r-1-7-bilhao-do-fundo-eleitoral-em-2018>

UNODC. Escritório das Nações Unidas sobre Trabalho e Drogas. *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos*. (Regras de Nelson Mandela). Disponível