

# O tratamento legal conferido às favelas no novo plano diretor carioca: representação social dos territórios e garantia à moradia adequada

ISABEL BRAZIL SOUSA\*

LÍGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO\*\*

*Vencedoras do II Concurso de Artigos Científicos da Revista Carioca de Direito, realizado em 2024, na categoria: as municipalistas e a inovação no Direito.*

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo relacionar o planejamento urbano com a representação social das favelas no contexto brasileiro, tendo em vista o seu impacto na elaboração e execução de políticas públicas, notadamente de habitação, que deve assegurar o direito à moradia adequada em tais territórios. Neste contexto, analisa-se o tratamento legal conferido à favela na Lei Complementar n. 270/2024, que dispõe sobre revisão do Plano Diretor de desenvolvimento urbano do município do Rio de Janeiro, buscando-se refletir sobre uma política urbana que considere a diversidade de seus habitantes de forma mais democrática e inclusiva.

**Palavras-chave:** Favela. Representação social. Planejamento urbano. Moradia adequada.

---

\* Mestre em Direito da Cidade pela UERJ, sendo bolsista CAPES. Pós-Graduada em Processos de Escutas Antropológicas de Infâncias. Graduação em Direito pela UFF, com semestre de mobilidade estudantil junto à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Tem experiência no Direito, com ênfase em Direito Público/Administrativo. <http://lattes.cnpq.br/6608335329182730> | <https://orcid.org/0009-0008-4790-9955>

\*\* Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUC-PR. Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora de Direito Administrativo e de Legislação Urbana e Ambiental da UFC. Membro da *Asociación Internacional de Derecho Administrativo* e do Instituto de Direito Sancionatório. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo. Vice-presidente do IBDA. Coordenadora de ensino e pesquisa de IBDU. <http://lattes.cnpq.br/4620605907897768> | <https://orcid.org/0000-0001-7987-4381>

**Abstract:** The present article intends to correlate urban planning to the social representation of slums in Brazilian context, due to the impact on the public policies elaboration and execution, notably housing, that must ensure the right to adequate housing in such territories. In that sense, it analyzes the legal treatment given to the slum in Complementary Law 270/2024, which deals with the revision of the Urban Development Master Plan of the municipality of Rio de Janeiro, seeking to reflect on an urban policy that considers the diversity of its inhabitants in a more democratic and inclusive manner.

**Keywords:** Slum. Social representation. Urban planning. Adequate housing.

*Enviado em 14 de julho de 2025 e aceito em 16 de julho de 2025.*



## Introdução

As cidades brasileiras convivem com uma realidade de alarmante déficit habitacional,<sup>1</sup> caracterizada tanto pela ausência de adequada infraestrutura urbana, quanto pela falta de titulação da propriedade e pela insegurança na posse, facilmente verificáveis pela expansão das favelas, periferias e por diversas modalidades de ocupações espalhadas pelo território urbano, que não se orientam pelos parâmetros urbanísticos de segurança e habitabilidade.

O desenvolvimento dessas formas de moradia foi impulsionado por um processo de industrialização acelerada e urbanização excludente que, principalmente a partir dos

anos de 1950, impulsionou forte êxodo rural, desacompanhado de políticas públicas e planejamento urbano necessários. Especificamente no Rio de Janeiro, as políticas públicas relativas à urbanização estão umbilicalmente associadas às favelas, que fizeram – e fazem – parte do processo de formação e constituição da própria cidade. Assim, o que se pretende abordar no presente trabalho são as continuidades e inovações produzidas no campo do planejamento urbano em relação às favelas no Rio de Janeiro. Para tanto, será apresentada uma breve apresentação do direito fundamental à moradia digna, seguida de uma abordagem acerca do processo de construção da representação social das favelas, que orientam o senso comum sobre os territórios e seus moradores, mas sobretudo as práticas institucionais e políticas públicas, além de destacar a nova perspectiva trazida pela mudança terminológica e de critérios recentemente adotada pelo IBGE e, por fim,

<sup>1</sup> Conforme os dados produzidos pela Fundação João Pinheiro (FJP), o conceito de déficit habitacional não é entendido apenas como falta de habitação propriamente dita, mas também em relação à existência de habitações inadequadas (moradias precárias), dentro de uma concepção mais ampla de necessidades habitacionais, que pode considerar domicílios em coabitação e com elevado custo de aluguel.

proposta uma análise do texto da Lei Complementar n. 270/2024 quanto a dois aspectos: (i) à abordagem da favela no que se refere à sua caracterização e sua definição, bem como (ii) à expressa inclusão da garantia à moradia adequada.

### **I. O direito fundamental à moradia digna**

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à moradia foi consagrado pela Constituição Federal de 1988 como direito social no seu art. 6º e é concebido como o direito fundamental ao acesso à moradia digna ao vincular-se ao princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no inciso III do art. 1º, também do texto constitucional.

Os meios de acesso ao referido direito, portanto, devem ser viabilizados pelo Estado. E, se incumbe ao Poder Público a elaboração de políticas públicas de habitação como forma de assegurar plena fruição da cidadania, é possível afirmar que nenhuma moradia é – ou pode ser considerada – ilegal ou irregular; tal adjetivo só poderia servir para qualificar a (in)ação estatal (DA MOTA MENDONÇA; BRAZIL SOUSA, 2023).

Não se pode olvidar que o direito à moradia é mais do que se obter a titularidade sobre um terreno ou construção, pois, ainda que verdadeiro que o direito de propriedade permite, em tese, o acesso a riquezas, a mera titulação dominial, ao contrário do propalado pela visão desotiana, não se demonstrou suficiente para a melhoria das condições de sustentabilidade dos denominados “núcleos urbanos informais” e tampouco da qualidade de vida da grande massa de moradores urbanos pobres.

De fato, nos grandes centros urbanos, convive-se diariamente com a abissal distinção da cidadania urbana, marcada pela

dualidade de uma pequena camada que pode usufruir de liberdades decorrentes da inserção social e acesso a bens e serviços públicos, contraposta a um enorme contingente de pessoas sem acesso – ou com acesso muito reduzido e precário – ao mínimo existencial, dentro do qual se localiza o direito à moradia.

Como destaca Mike Davis, não se trata de um fenômeno unicamente brasileiro, sendo possível inseri-lo em uma gigantesca escala de favelização e de empobrecimento das cidades do chamado Terceiro Mundo no processo de urbanização recente:

Em toda parte do Terceiro Mundo a escolha da moradia é um cálculo complicado de considerações ambíguas. Como a frase famosa do arquiteto anarquista John Turner, “Moradia é um verbo”. Os pobres urbanos têm de resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança. Para alguns, como muitos moradores de rua, a localização próxima do trabalho – digamos, em uma feira livre ou estação de trem – é ainda mais importante do que o teto. Para outros, o terreno gratuito, ou quase isso, compensa as viagens épicas da periferia para o trabalho no centro. E para todos a pior situação é um local ruim e caro sem serviços públicos e nem garantia de posse. (DAVIS, 2006, p. 39)

A ausência de investimentos por parte do Estado abandona a ocupação e a distribuição nas cidades aos interesses e operações do mercado imobiliário privado, restando à população pobre apenas o mercado informal, distanciado dos anéis centrais da cidade e da infraestrutura que oferecem, o que gera graves consequências urbanísticas, ambientais, jurídicas, econômicas e sociais. Isto porque produz a necessidade da

autoconstrução – majoritariamente precária e inadequada – e/ou a submissão a condições residenciais empobrecidas por meio da locação.

No Rio de Janeiro, como consequência dessa omissão ou insuficiência estatal, perdura até os dias de hoje um enfeixe de demandas políticas relacionado às favelas, que partem do fundamental direito à moradia digna.

## II. A construção da representação social da favela

A concentração fundiária no Brasil, que remonta ao período colonial, após o qual não se permitiu o acesso à terra pelos escravizados, somada a um vertiginoso, desordenado e excludente processo de urbanização nas décadas de 1970 e 1980, promoveu a segregação espacial nas cidades e a diferenciação da cidadania urbana.

No caso do Rio de Janeiro, como aponta Lícia do Prado Valladares (2005, p. 20), embora não limitadas a esses espaços sociais e geográficos, tais iniquidades restaram simbolizadas por meio da categoria de favela, objeto de inúmeras obras literárias e musicais, matérias jornalísticas, pesquisas acadêmicas e de políticas públicas, construindo, ao longo do século XX, a representação social para ela de “outra metade da cidade”; sinônimo de território da violência, da pobreza e da ilegalidade frente à “cidade legal”.

Em igual sentido, salientam Alvito e Zaluar (2005, p. 170) que a marca desta dualidade está presente no discurso sobre a favela carioca desde os primeiros anos do século passado, “sendo percebida como um ‘problema’ praticamente no momento em que surge”.

E a oposição favela versus asfalto perdura no imaginário social e institucional, propondo

Alex Magalhães (2010), que a concepção sobre as favelas parte de duas ideias principais, a saber: (i) regiões anômicas ou desreguladas da cidade e da sociedade (ausência do Estado/desordem); e (ii) locais em que houve o desaparecimento da subjetividade do acordo, em virtude da sociabilidade violenta (tráfico)

Tendo como enfoque o primeiro item, verifica-se que, em comparação a um modelo idealizado de cidade, “a favela ficou também registrada oficialmente como área de habitações irregularmente construídas, sem arruamentos, sem plano urbano, sem esgotos, sem água, sem luz” (ALVITO; ZALUAR, 2005, p. 110).

Em contraposição, Magalhães (2010, p. 27) parte do pressuposto que, apesar dos processos reais de segregação urbana experienciados pelas favelas, estas não constituem regiões apartadas ou excluídas da cidade e da sociedade – seja do ponto de vista físico, social, econômico ou cultural –, “mas sim regiões de integração contraditória, conflituosa e/ou tensa com a cidade”.<sup>2</sup>

Também contrariando a visão dual e redutora, os movimentos organizados de favelas pugnam pelo reconhecimento da favela como um território constituinte da cidade, originado na luta pelo direito de permanência dentro tanto do espaço como da cidadania urbana, nos quais o direito à moradia lhes foi negado.

<sup>2</sup> Ao analisar as transformações no processo de regulação jurídica das favelas dentro dos sistemas de formalização da propriedade imobiliária e nos processos de edificação no Rio de Janeiro pós-programa Favela-Bairro, o que chama de Direito da Favela – Magalhães (2010) demonstra a existência de um processo permanente de articulação entre normas jurídicas editadas pelo Estado e normas costumeiras elaboradas localmente, as quais são resultantes das práticas jurídicas institucionalizadas dos moradores de favelas.

Longe de se tratar de discussão afeta e relevante apenas ao campo sociológico, a representação social das favelas – e de seus moradores – tem impacto direto no campo jurídico, dado o papel performativo do Direito ao estabelecer conceituações e o alcance das normas aplicáveis aos territórios, além de orientar a implementação de políticas públicas. Uma vez legitimadas pela legislação aplicável, as instituições organizam e fiscalizam o espaço urbano e o exercício dos direitos pelos cidadãos.

Neste ponto, cabe trazer a conclusão alcançada por Márcio Barcelos e Damásio Duval Rodrigues Neto (2022, p. 227):

Afinal, se as políticas públicas são feitas de linguagem, (...) são as narrativas que carregam os símbolos elaborados pela linguagem. E em um mundo onde a comunicação é turbinada pelas mais diversas tecnologias de redes sociais, onipresentes na vida cotidiana da imensa maioria das pessoas, torna-se imprescindível compreender esses desdobramentos para que se possa tanto elaborar quanto agir em relação não apenas – na formulação clássica – ao que o Estado faz ou deixa de fazer, mas também no que diz respeito ao que fazem, como fazem ou deixam de fazer, os mais variados atores individuais e coletivos em um país tão complexo como o nosso.

Sendo as favelas representadas em contraposição à cidade formal, estas, em geral, são relegadas ao lugar da ilegalidade e da desconformidade com as normatizações, o que parece explicar como a noção de regularização – fundiária ou urbanística – “converteu-se no grande símbolo e/ou no principal eixo articulador de políticas integradas de intervenção do Estado nas favelas” (MAGALHÃES, 2010, p. 29), tendo por meta incorporá-las à cidade.

Neste ponto, cabe destacar o que dispõe o caput do art. 9º e os objetivos estabelecidos no inciso I do art. 10, ambos da Lei n. 13.465/2017, marco legal da REURB, que tratam dos núcleos urbanos informais,<sup>3</sup> dentro dos quais estariam inseridas as favelas. Confirmam-se:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

Cabe novamente trazer Magalhães (2010, p. 565) que aponta que “os movimentos dos moradores da favela mostram que os mesmos pretendem assegurar alguns valores, que podem não estar contidos nos projetos urbanísticos, não se reduzindo as suas

<sup>3</sup> Cabe aqui destacar a conceituação de núcleo urbano informal veiculada pelo art. 11 da referida Lei:

“Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

(...)

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;”

expectativas à segurança da posse e à dotação de infraestruturas e serviços públicos.”

Neste contexto, assume relevo a temática da regularização fundiária plena, a qual, dada a sua transversalidade, constitui o ponto de encontro das mais diversas questões sociais na cidade, podendo-se destacar, para além da habitação, o meio ambiente, a ordem urbanística, o saneamento básico, a educação, a mobilidade urbana, a segurança pública e a participação política.

Tem-se, assim, que o direito à cidade não se esgota na pretensão de que a favela alcance benefícios – infraestruturas, serviços – que parecem privilégio daquela “cidade” a que é historicamente colocada como oposta, mas também que esta já seja oficialmente considerada como parte do desenho, da história, da cultura, da identidade e da fruição da própria cidade.

O dito acima não significa refutar a existência das discrepâncias de acesso a direitos resultantes do processo de exclusão que os territórios das favelas testemunharam ao longo do processo histórico – e até hoje experimentado – de “dualização da cidade do Rio de Janeiro” (VALLADARES, 2005, p. 152), mas unicamente salientar que as escolhas metodológicas e normativas que partem de tal pressuposto também constituem parte do processo de estratificação, reforçando-o.

Além disso, produz uma falaciosa homogeneidade dentro da genérica denominação “favela”, pretendendo unificar realidades “muito diferentes nos planos geográfico, demográfico, urbanístico e social” (VALLADARES, 2005, p. 152).

Tais ideias se sustentam em torno da visão de ausência e homogeneidade, tal como postulado primeiramente por Jailson de Souza Silva (2002, p. 214), que acrescenta:

Persiste (...) no imaginário dos moradores da cidade, em particular os residentes nos espaços formais - e, por consequência, entre as autoridades públicas -, a representação das favelas (e dos favelados) nos termos de sua representação nas décadas de 1940/50. A percepção anacrônica dos espaços populares foi, inclusive, ampliada, de forma que não só as ocupações continuaram a ser percebidas como um espaço de ausências (urbanas, sociais, legais e morais); também os grandes conjuntos habitacionais construídos pelo poder público no encaminhamento da política remocionista, apresentam-se no imaginário dos moradores da cidade como favelas, embora tenham características no plano da paisagem, distintas das definições propostas.

Portanto, sem ignorar as especificidades sócio-territoriais de cada favela e a regulação própria baseada na materialidade dada, há que se abandonar o modelo excessivamente dicotômico para descrever e planejar a cidade, reconhecendo valores e soluções locais para servirem de referência na elaboração e execução de políticas públicas.

É, pois, da concretude e da morfologia das favelas que devem ser estabelecidas – em conjunto com os seus moradores – as referências do que pode ser compreendido como uma morada digna, e para o enfrentamento aos demais desafios e problemas vividos em cada localidade.

Quando são prescritas normas generalistas para uma cidade ideal pretensamente ordenada – retomando-se o já superado formalismo europeu que dominou o campo do urbanismo durante o século XX<sup>4</sup> –,

<sup>4</sup> Dentro do paradigma racionalista concebido por meio de ideias abstratas, a cidade ideal seria uma cidade estática e estável, isto é, altamente funcional e espacialmente ordenada, tendo como grande defensor,

desconsideram-se os diferentes contextos que moldam o tecido social.

### III. Novas perspectivas de representação da favela: a recente mudança terminológica adotada pelo IBGE

Não há dúvidas de que o recenseamento realizado em favelas desempenhou – e continua a desempenhar – papel relevante no processo de construção da representação social já destacado, haja vista fornecer dados para subsidiar a tomada de decisão em relação às políticas públicas a serem adotadas.<sup>5</sup>

Conforme narra Valladares (2005), no ano de 1949 foi publicado o “Censo das Favelas – aspectos gerais”, por iniciativa da prefeitura do então Distrito Federal pelo seu próprio Departamento de Geografia e Estatística, adiantando-se ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de modo que foi o primeiro recenseamento das favelas do Rio de Janeiro.

Não se limitando a apresentar dados estatísticos, o texto que precedia os dados produzidos teceu comentários e interpretações, manifestando de forma expressa preconceitos sociais e raciais, com viés eugenista.

No ano seguinte, foi realizado pelo IBGE o Recenseamento Geral de 1950, registrando os mesmos dados para a favela e para o resto da cidade, permitindo “conhecer não só a população das favelas e suas condições de vida, como também comparar a população do

Distrito Federal em seu conjunto” (VALLADARES, 2005, p. 66).

Quanto ao período subsequente, Raquel Rolnik (2023) sintetiza e destaca que:

Ainda na década de 1970, o IBGE empreendeu um esforço para incluir esses territórios no Censo de forma diferenciada, reconhecendo suas especificidades em relação ao conjunto da cidade. No Censo de 1980 essas áreas foram denominadas inicialmente como “aglomerados especiais” e, no estudo de 1991, a nomenclatura “aglomerados subnormais” foi usada pela primeira vez. Mas chamar de “aglomerado subnormal” não é apenas definir um nome qualquer... é um termo que define o lugar desses territórios na cidade de forma negativa – “subnormal” –, como não cidade, – “aglomerado” –, e que exerce um papel importante na economia política urbana.

Passando-se aos dias atuais, o IBGE anunciou no início do ano corrente (2024) a substituição da designação “Aglomerados Subnormais”<sup>6</sup> por “Favelas e Comunidades Urbanas” em suas pesquisas e censos.

Assim, o recenseamento de 2022, cujos resultados vêm sendo apresentados desde 2023, retoma o termo “Favela” – utilizado historicamente pelo órgão de 1950 a 1969, porém substituído, em 1991, pela denominação “Aglomerados Subnormais” –, e acrescenta a expressão “Comunidades Urbanas”, de acordo com identificações mais recentes apuradas em processo de consulta para reestruturação da nomenclatura.

---

na França, o arquiteto suíço Le Corbusier, cujas ideias influenciaram sobremaneira a formação de profissionais e adoção de políticas urbanísticas no Brasil.

<sup>5</sup> Neste aspecto, importante destacar que o recenseamento também tem o potencial de figurar como “revelador da diversidade” (VALLADARES, 2005, p. 157), uma vez que seus resultados permitem a avaliação de diferenças entre favelas e, nos casos das grandes, dentro delas mesmas.

---

<sup>6</sup> No censo de 2010, aglomerados subnormais foi conceituado como “Um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa”.

A partir da Nota Metodológica n. 01 produzida pelo IBGE, é possível perceber que, antes de se tratar de uma mera mudança terminológica, o retorno à utilização da palavra “Favela” se deu em razão do vínculo que possui com a reivindicação histórica por reconhecimento e identidade dos movimentos populares, revelando-se como uma nova abordagem do instituto sobre o tema, incluindo a alteração de redação dos critérios de identificação anteriormente utilizados.

O novo paradigma metodológico proposto busca propor uma acepção positiva e ser um elemento de afirmação, e não de estigmas nas estatísticas públicas, reforçando a sociabilidade, a identidade e as formas próprias de organização de favelas e comunidades urbanas, além de destacar a importância de que a conceituação se refira a territórios com direitos não atendidos, ao invés de localidades em desacordo com a legislação, como orientava a prática anterior.

Embora as legislações existentes tenham sido editadas ainda sob a égide de uma classificação dual – regular x irregular / clandestino / informal –, é certo que a alteração proposta pelo IBGE acena para uma maior permeabilidade institucional quanto a uma mudança de perspectiva para a representação da favela no cenário brasileiro.

#### **IV. Entre continuidades e inovações: o Plano Diretor de 2024**

O crescimento da população residente de favelas constitui uma questão estrutural e estruturante ao município do Rio de Janeiro, de modo que não pode prescindir de tratamento no plano diretor, que, enquanto “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, §1º, da CRFB), tem como um de seus

objetivos o de promover o adequado adensamento demográfico.

Nesse sentido, há que se destacar que, após a Carta Constitucional de 1988, o Município do Rio de Janeiro editou três planos diretores, cada qual com uma particularidade política que orientou a abordagem quanto às favelas.

Em 1992, isto é, antes mesmo da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que veio a dar concretude ao estabelecido nos art. 182 e 183 da Carta Magna,<sup>7</sup> o Município do Rio de Janeiro editou,

---

<sup>7</sup> “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

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

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

por intermédio da Lei Complementar n. 16/1992, um plano diretor cuja abordagem sobre a temática das favelas por meio do Programa Favela-Bairro alinhava-se à nova ordem constitucional estabelecida, atendendo às diretrizes projetadas à efetivação de direitos sociais.

Sua implementação representou uma mudança de paradigma no cenário carioca, instaurando-se um projeto de urbanização e regularização de favelas que tinha como pilares a integração, o acesso, a participação e a cidadania ativa, que integram o que veio a se constituir como Direito à Cidade, mas por um gestor que inaugurou no município as ideias liberais de um planejamento estratégico para cidades, em configuração peculiar.

O plano inicialmente elaborado como decenal, teve sua vigência prorrogada pela Lei Complementar Municipal n. 56/2002, sendo em 2011 promulgada a Lei Municipal n. 111, para instituir novo plano diretor, o qual, em direção contrária à anteriormente adotada, orientou-se por um viés segregacionista e de remoção das favelas com a construção de unidades habitacionais populares em áreas periféricas.

Por sua vez, o recentíssimo Plano, veiculado pela Lei Complementar n. 270 de 2024, cuja publicação em imprensa oficial ocorreu em janeiro deste ano de 2024, inverteu a lógica municipal adotada pelo plano anterior acerca das favelas, reaproximando-se da sistemática do plano diretor de 1992 ao recuperar a prevalência da fixação das populações nos territórios, além de priorizar a adequação do espaço

compartilhado, as melhorias habitacionais e a autogestão.

Aqui também é possível se inferir uma permeabilidade institucional às demandas por reconhecimento por parte dos movimentos organizados das favelas.

No escopo do presente trabalho serão destacados dois aspectos do novo Plano Diretor de desenvolvimento urbano do município do Rio de Janeiro, a saber: (i) a representação da favela, extraída da caracterização, da conceituação e das diretrizes adotadas em relação aos territórios; e (ii) a expressa inclusão da garantia à moradia adequada.

Quanto ao primeiro item, destacam-se as previsões dos artigos 6º, XX; 7º, XX e 29, §5º, que dispõem acerca da conceituação das favelas e das diretrizes a serem adotadas em relação a estes territórios. Confirmam-se:

Art. 29 (omissis)

(...)

§ 5º Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação informal e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes, enquadrados como núcleo urbano informal consolidado.

Art. 6º São objetivos da Política Urbana:

(...)

XX - garantir a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida;

Art. 7º São diretrizes da Política Urbana:

(...)

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

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

XX - a não remoção das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, desde que não estejam situados em áreas impróprias à ocupação e mediante a promoção da sua urbanização e regularização, conforme especificado para as Áreas de Especial Interesse Social, visando à sua integração às áreas formais da Cidade;

Como se vê, os dispositivos têm como elementos centrais de conceituação a ocupação por pessoas de baixa renda; a precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos; e a desconformidade ou desacordo com os padrões legais.

O novo Plano Diretor qualifica a ocupação como “informal”, o que parece configurar busca por compatibilidade à já citada Lei n. 13.465/2017 que faz uso do referido termo, uma vez que se inclui no conceito o enquadramento como “núcleo urbano informal consolidado”, estabelecido no art. 11, II, da REURB.

Neste ponto, pode-se verificar que a conceituação de favela ainda se baseia na dicotomia formal versus informal, assim como no reforço dos estigmas de precariedade, ausência e desconformidade como forma de caracterizar tais territórios, não havendo a revisão de tais pontos como recentemente realizado no âmbito do IBGE.

No que se refere às diretrizes e princípios norteadores do planejamento urbano, tem-se que o Plano Diretor de 2024 retoma do plano de 1992 o princípio de não remoção, ressalvadas, porém, as áreas impróprias e reforça a atuação para urbanização e regularização, na forma especificada para as Áreas de Especial Interesse Social, também voltada à “integração às áreas formais da Cidade”.

Por outro sulco, salienta-se que o Plano de 2024 possui um capítulo integralmente

dedicado às favelas (art. 44 ao 56). Com efeito, o capítulo IV é intitulado “Do direito à cidade, à terra e moradia digna nas favelas” e é composto pelas seguintes seções: Seção I - Potencialidades e desafios das favelas; Seção II - Inserção das favelas no processo de planejamento e gestão urbana; Seção III - Dos componentes da política habitacional nas favelas; Seção IV - Da regularização urbanística nas favelas; Seção V - Adaptação das Favelas às Mudanças Climáticas; e Seção VI - Da gestão democrática nas favelas.

Dentro do enquadramento ora proposto, cabe transcrever o que dispõe o artigo 44 do aludido plano, que traz a caracterização das favelas pelas suas potencialidades:

Art. 44. As favelas são territórios constituintes da cidade do Rio de Janeiro, compondo e integrando o seu tecido urbano e social, conferindo-lhe identidade, sentido e humanidade, caracterizando-se essencialmente por serem portadoras de potencialidades como:

I - o elevado grau de autorregulação e auto construção do espaço público por parte dos seus moradores, moradoras e organizações sociais produzidas por eles, afirmando experiências e exercícios de autonomia;

II - a presença de população diversa, incluindo crianças e adolescentes, com grande capacidade inventiva, portadora de demandas em torno da garantia de direitos individuais e coletivos;

III - as relações de vizinhança e parentesco marcadas por intensa sociabilidade e vínculos de solidariedade e reciprocidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de convivências socioculturais e afetivas;

IV - a multiplicidade de formas, meios e expressões culturais, artísticas e performáticas, que inventam, renovam e atualizam as narrativas e estéticas urbanas;

V - a significativa presença de iniciativas econômicas domésticas, solidárias e populares;

VI - a presença de formas alternativas de serviços e equipamentos urbanísticos, culturais, educacionais, de transporte e mobilidade, econômicos e imobiliários, dentre outros, como resposta à insuficiência, e/ou inadequação dos investimentos do Estado e do mercado privado nesses territórios, com a promoção do crescimento e desenvolvimento desses territórios a partir de saberes ancestrais;

VII - a construção de experiências de convivência entre grupos de nacionalidades, etnias e religiosidades distintas, fazendo delas recurso e abrigo para aproximações de práticas pluriculturais e multiétnicas, sem desconsiderar a existência de situações de conflito e intolerância;

VIII - o forte protagonismo feminino em questões fundamentais como propagação de saberes, condução de ações educativas, políticas, culturais e econômicas;

IX - a presença de modelos participativos e coletivos, bem como de movimentos e organizações sociais de luta pela afirmação, efetivação e proposição de políticas públicas veiculadoras de demandas e de ações públicas de democratização do direito à cidade; e

X - o intenso uso e ocupação do espaço público, compartilhado por moradores, veículos e iniciativas sociais, econômicas e culturais de diversos fins.

O reconhecimento legal das favelas como territórios constituintes e elogio às suas potencialidades – em oposição à representação desses espaços como marcados pela escassez – afigura-se como um importante avanço simbólico.

Ademais, o reconhecimento de sua autonomia enquanto capacidade de auto-construção, autorregulação, auto-organização etc., que convergem para uma espécie de resiliência comunitária, para além de qualquer romantização, evidencia como a favela se torna um ativo para a cidade.

Passando-se ao segundo aspecto a ser tratado no presente trabalho, destaca-se que o novo Plano Diretor inova e avança ao introduzir a garantia ao direito à moradia adequada, com referência expressa à população negra (art. 6º, XX), incorporando por meio do art. 45 o conceito clássico definido pela ONU, como se vê:

Art. 45. Para enfrentar os desafios das favelas elencadas no art. 44, à população moradora das favelas será garantido o Direito à Moradia adequada, com base no conceito estabelecido pelo sistema ONU, considerando uma gestão contínua que resulte em ações territoriais permanentes articulando de forma transversal os programas setoriais existentes, conforme os seguintes eixos de ação:

I - segurança da posse, garantindo a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças, bem como a utilização de modelos alternativos de gestão da propriedade para que possa ser garantido de fato o direito à permanência, de forma individual ou coletiva, garantindo-se a plena informação dos moradores sobre suas opções e seu protagonismo na definição de prioridades;

II - disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura adequada, contemplando acesso pleno à água potável, saneamento básico, energia, iluminação, armazenamento de alimentos e coleta de resíduos sólidos;

III - Economicidade, com a garantia de que os custos envolvendo moradia e serviços não ameacem ou comprometam o exercício de outros direitos humanos básicos dos ocupantes ou resultem em situação de déficit habitacional pelo custo excessivo da moradia;

IV - habitabilidade, para garantir a segurança física e estrutural das construções, proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, deslizamentos, alagamentos e outras ameaças à saúde, garantindo assessoria

técnica e recursos para realização de melhorias habitacionais quando necessárias e priorizando as populações mais vulnerabilizadas;

V - acessibilidade, contemplando prioritariamente as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados;

VI - localização adequada, segura e regular, com acesso a oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais, em áreas que não ofereçam risco físico aos ocupantes;

VII - adequação cultural, respeitando, investindo e levando em conta a multiplicidade de formas, meios e expressões culturais, artísticas e performáticas, que inventam, renovam e atualizam as narrativas estéticas urbanas, considerando a expressão da identidade cultural local, incluindo a criação de ecomuseus, museus de território e de comunidade;

VIII - garantia de participação efetiva da população em todos os espaços de decisão; e

IX - articulação de planos e ações nas favelas com os planos de contingência a desastres.

A nova redação consagra o direito à moradia adequada, encontrando respaldo não apenas no plano internacional,<sup>8</sup> como no plano doméstico pós-Constituição Federal de 1988, especialmente no Estatuto da Cidade. Com efeito, a constitucionalização do Direito da Cidade tornou expressa a ideia da função social da cidade, possuindo estreita vinculação à funcionalização da propriedade urbana.

Assim, o cumprimento da função social da propriedade territorial urbana para assegurar

a todos o acesso à moradia adequada poderá ser exigido dentro do ordenamento jurídico por meio da implementação dos instrumentos de política urbana.

Como leciona (CASIMIRO, 2010, p. 154), “compete à atividade administrativa, sem dúvidas, o dever de agir para a promoção do acesso à moradia adequada, seja no investimento de novas unidades habitacionais ou na regularização de áreas irregularmente ocupadas”.

É o que reforça e detalha o art. 48 do novo plano, ao tratar da política habitacional:

Art. 48. Os programas habitacionais nas favelas em consonância com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, previsto na Lei Complementar nº 201 de 29 de maio de 2019, deverão contemplar as seguintes modalidades de acesso à moradia adequada, com base em diagnósticos participativos, consolidados em planos locais integrados, que contribuam para a superação do déficit habitacional existente e projetado, e das inadequações domiciliares:

I - urbanização integrada;

II - regularização fundiária;

III - melhorias habitacionais;

IV - assessoria técnica para habitação de interesse social;

V - compra assistida;

VI - produção de novas unidades;

VII - autogestão;

VIII - locação social; e

IX - unidades resultantes da cota de solidariedade.

§ 1º A implementação das modalidades previstas neste artigo contemplará a participação da população beneficiada e poderá contar com a parceria de agentes públicos e privados.

§ 2º A assessoria técnica e jurídica às comunidades para habitação de interesse social deve estar articulada de forma intersetorial ao planejamento e gestão nos territórios.

<sup>8</sup> É reconhecida em farta legislação internacional, dentre os quais o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o artigo 11 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), do qual o Brasil é signatário. Destacam-se ainda os Comentários Gerais nº 4, 7 e 16 do Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o direito à moradia adequada.

§ 3º A autogestão deve ser estratégia de empoderamento local, com papel transformador da realidade local.

Segundo a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000, a moradia adequada é um direito humano que compreende “privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável”.

Por sua vez, o Comentário n. 4 do Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao tratar do artigo 11 do PIDESC, frisa que o direito à habitação adequada compreende (i) segurança da posse, em suas variadas formas; (ii) Disponibilidade de serviços, matérias, facilidades e infraestrutura; (iii) Custo acessível; (iv) Habitabilidade; (v) Acessibilidade; (vi) Localização; e (vii) Adequação cultural.

A segurança da posse se afigura, portanto, crucial, sendo responsabilidade do Estado proteger os moradores de favelas contra despejos arbitrários. No dispositivo transcrito foram acrescentadas a garantia à participação e, ainda, a articulação de planos e ações relacionados a desastres, o que se demonstra consentâneo às mudanças climáticas e a um ideal de cidade sustentável. Essa incorporação do novo Plano Diretor é interpretada como reflexo dos compromissos assumidos pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 da Organização das Nações Unidas (ODS 11), que estabeleceu como foco “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, que se insere na agenda 2030 da qual o Brasil é signatário. Vale destacar, neste tocante, a Meta 11.1, que objetiva “até 2030,

garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas (slums)”.

## V. Considerações finais

O planejamento urbano se afigura como uns dos meios por meio dos quais se permite que o direcionamento das políticas municipais e a escolha de prioridades urbanísticas se dê de forma a consolidar o projeto democrático e de promoção de justiça social preconizados na Carta Constitucional e no Estatuto da Cidade. Especificamente em relação ao Município do Rio de Janeiro, tem-se que o atual Plano Diretor, embora não tenha superado por completo a visão dicotômica ao adotar critérios legais de identificação das favelas baseados na precariedade e no desacordo comparado à “cidade formal”, traz avanço simbólico quando textualmente reconhece a importância das favelas na identidade carioca e indica suas potencialidades – medida elogiável. Além disso, ao introduzir a concepção de moradia adequada a lei local ganha ares de um discurso contemporâneo e alinhado à sustentabilidade. E, se é certo que o recém-editado plano diretor contém importantes inovações para enfrentar tais questões, é igualmente verdade que uma única expressão legislativa não irá garantir acesso à plena cidadania urbana aos milhões de moradores de favela. Para além de mudar discursos prescritivos, é preciso mudar as práticas, o que só se poderá avaliar após a implementação de políticas públicas, sobretudo habitacionais, baseadas na novel lei.

Inobstante, ainda que não seja capaz de ofertar soluções que, por si só, eliminem de pronto e por completo desigualdades e estigmas sistematicamente reeditados, entende-se que um novo olhar normativo e

projeção de espaço urbano constitui um passo inicial, mas nem por isso menos importante, na busca por alternativas para a efetivação de uma cidade diversa, porém una e verdadeiramente integrada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVITO, Marcos ; ZALUAR, Alba (orgs.) *Um século de Favela*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 10 set. 2024.

\_\_\_\_\_. *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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.htm). Acesso em: 10 set. 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março

de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 set. 2024.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária*. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8918>. Acesso em: 5 nov. 2024.

DA MOTA MENDONÇA, Rafael; BRAZIL SOUSA, Isabel. O direito de preempção urbanístico: um instrumento ainda a ser explorado no Brasil para garantir o acesso à moradia. *Revista Carioca de Direito*, Rio de Janeiro, Brasil, v. 2, n. 2, p. 62–74, 2023. Disponível em: <https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/91>. Acesso em: 5 nov. 2024.

- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2016-2019*. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: [https://issuu.com/fundacaojoaopinheiro/docs/cartilha\\_dh\\_final](https://issuu.com/fundacaojoaopinheiro/docs/cartilha_dh_final). Acesso em: 17 jun. 2024.
- IBGE. *Nota Metodológica n. 01: Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas*. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/4823879b95c3b36b71b8b11f6a143d45.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/4823879b95c3b36b71b8b11f6a143d45.pdf). Acesso em: 13 jun. 2024
- MAGALHÃES, Alex Ferreira *O direito da favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do "Direito de Pasárgada"*. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- RIO DE JANEIRO (Município). 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 e dá outras providências. Disponível em: <<https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddbc09b5303258aa700487674?OpenDocument>> Acesso em 27 jun. 2024.
- RODRIGUES NETO, Damásio Duval ; BARCELOS, Marcio. O papel das narrativas no processo de políticas públicas: o narrative policy framework. In: BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 191-234.
- ROLNIK, Raquel. *A abolição do termo "aglomerados subnormais" é passo importante para o rompimento de uma economia política das cidades cimentada na exclusão*. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/a-abolicao-do-termo-aglomerados-subnormais-e-passo-importante-para-o-rompimento-de-uma-economia-politica-das-cidades-cimentada-na-exclusao/>. Acesso em: 18 jun. 2024.
- SILVA, Jailson de Souza e. Um espaço em busca de seu lugar: as favelas para além dos estereótipos. In: *Território/Território – Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia*, Universidade Federal Fluminense. Niterói: EDUFF, 2002.
- UNITED NATIONS. *Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment N° 04: The Right to Adequate Housing (Art.11,Para.1)*. Geneva, 1991.
- VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.