

4. Regularização Fundiária do Setor 1 da Colônia Juliano Moreira

Este capítulo trata mais diretamente sobre o objeto do estudo de caso proposto, ou seja, o processo de regularização fundiária e urbanística do setor 1 da Colônia Juliano Moreira, que está sendo realizado pelo Campus Fiocruz da Mata Atlântica. Primeiramente, será feita uma radiografia histórica, econômica, social, política, cultural, ambiental e de infraestrutura deste território. Em seguida, serão abordadas as particularidades desta regularização, possibilidades e limitações.

4.1 – Conhecendo o território

A antiga Colônia Juliano Moreira foi inaugurada como instituição psiquiátrica em 1924, com uma área de 786 hectares, tendo em seu entorno as serras do Nogueira e do Quilombo. Grande parte deste território está inserida em uma das poucas áreas remanescentes de Mata Atlântica no Rio de Janeiro. Ainda existe na Colônia construções do século passado. Entre os moradores, permanece forte a presença de eventos e manifestações culturais relacionados ao quilombo que ali existira.

Por muito tempo a Colônia foi referência nacional na área de saúde mental, funcionando como destino final para os pacientes⁴⁸ considerados irreversíveis. Como instituição psiquiátrica, chegou a abrigar cerca de 5.000 pacientes.

O início da ocupação do espaço, para além dos próprios pacientes, deu-se através da ocupação funcional, ou seja, com os funcionários do então Ministério da Saúde, lotados nesta unidade. Era concedido a eles o direito de residir no local. Inicialmente, em casas funcionais e, posteriormente, foram emitidas autorizações para a construção de novas casas, em razão da dificuldade de locomoção até o local e da necessidade de tutela em tempo integral dos pacientes. Também foi autorizada a construção de casas para os filhos desses funcionários que constituíam famílias.

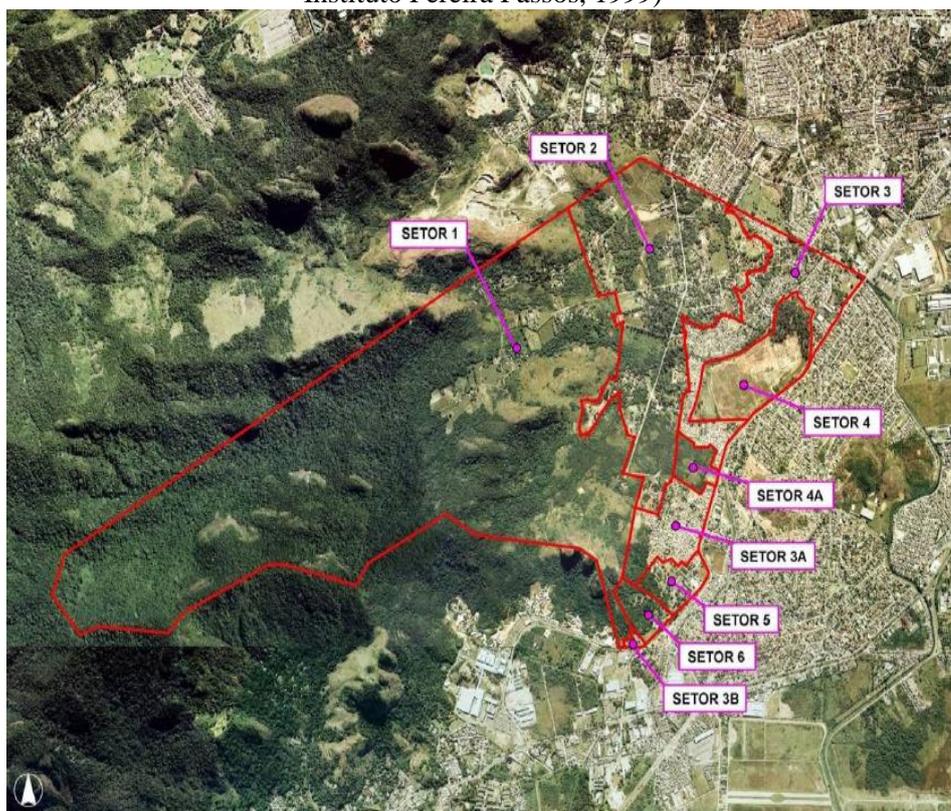
⁴⁸Utilizo o termo paciente, pois esta era a terminologia utilizada na época, o que também caracteriza o tipo de tratamento oferecido.

No início dos anos 80, com a luta antimanicomial e a Reforma Psiquiátrica, que tomava força em diversos países, a instituição iniciou uma transformação em seu modelo assistencial. Para que fosse possível a desinstitucionalização, também foi autorizada a construção de casas pelos familiares dos pacientes, um incentivo para que o familiar com transtorno mental fosse recebido de volta. O modelo de assistência à saúde mental até então adotado também está refletido nas construções arquitetônicas, os ditos pavilhões, e na memória dos moradores mais antigos.

Em 1996, iniciou-se a municipalização da instituição para atender aos preceitos do Sistema Único de Saúde com uma menor tutela aos moradores. A partir de 2000, a Colônia Juliano Moreira foi dividida em seis setores. O setor 1, com aproximadamente 500 hectares, foi cedido à Fiocruz e concentra cerca de 220 famílias, as quais vivem o processo de regularização, tema desta dissertação. Cabe ressaltar que os demais setores⁴⁹, hoje municipalizados, estão sendo contemplados com obras do Programa de Aceleração do Crescimento que preveem a regularização fundiária da área.

⁴⁹ O setor 2 concentra os equipamentos de atenção à saúde mental e um grande número de moradores; o setor 3 é densamente ocupado por favelas; o setor 4 foi doado ao Exército e alienado a particulares em processo ainda não concluído; o setor 5, ocupado pelo Hospital Municipal Raphael de Paula Souza – Hospital Geral de Curicica, e o setor 6, ocupado pelo Centro de Referência Professor Hélio Fraga, instituição de atuação nacional na área de pneumonia sanitária, especialmente a tuberculose.

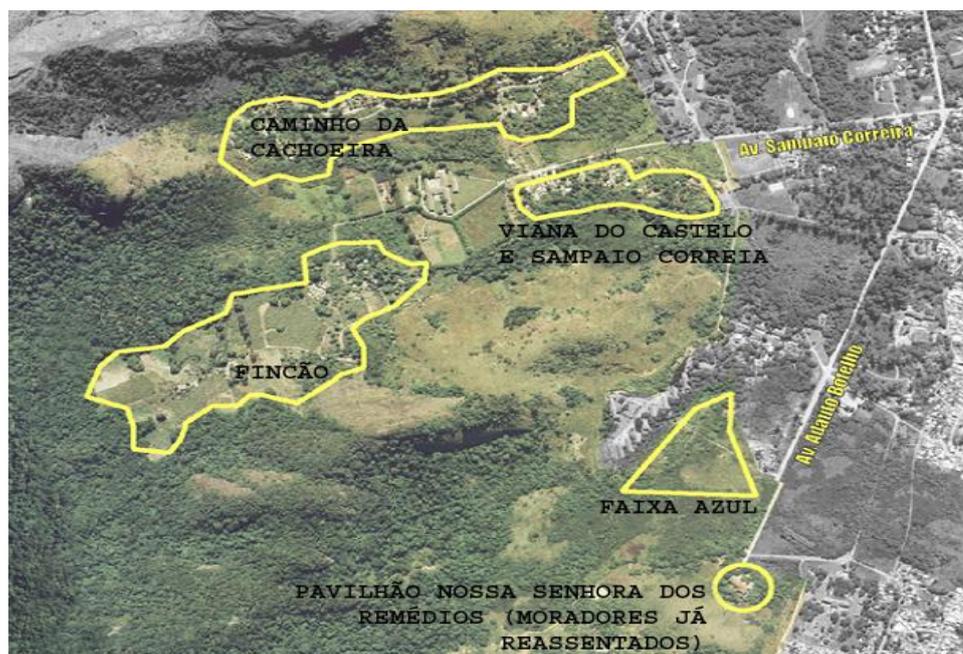
Figura 2: Limites da Colônia Juliano Moreira e divisão em setores (Fonte: Ortofoto – Instituto Pereira Passos, 1999)



No interior do Setor 1, consolidaram-se na Colônia Juliano Moreira seis núcleos distintos de ocupação: Caminho da Cachoeira, Sampaio Corrêa, Viana do Castelo, Faixa Azul, Nossa Senhora dos Remédios e Fincão. A maioria deles foi iniciada pela ocupação dos funcionários da Colônia, a partir dos anos 60, os quais foram autorizados, formal ou informalmente, a construir suas casas como forma de garantir uma proximidade com o local de trabalho ainda pouco acessível. O histórico da relação tutelada, estabelecida entre a população local e os gestores da Colônia, perdura atualmente por parte da Fiocruz. Assim, coloca-se como desafio no processo de regularização a tarefa de preparar o morador local para a mudança da condição de sujeito “tutelado” a sujeito “fazedor do bairro”⁵⁰.

⁵⁰ “A partir das relações do homem com a realidade, resultantes de estar com ela e de estar nela, pelos atos de criação, recriação e decisão, vai ele dinamizando o seu mundo. Vai dominando a realidade. Vai humanizando-a. Vai acrescentando a ela algo de que ele mesmo é o fazedor. Vai temporalizando os espaços geográficos. Faz cultura...”. (FREIRE, 1983, p.43).

Figura 3: Núcleo de Ocupação - assentamentos localizados no setor 01 da Colônia Juliano Moreira



Em linhas gerais, estes núcleos são heterogêneos e o tempo de ocupação interfere diretamente nos indicadores sociais e na qualidade das edificações. No entanto, é possível considerar como característica transversal a eles a precariedade da construção e das condições sanitárias, devido à ausência de infraestrutura urbana, associada, muitas vezes, à implantação de unidade habitacional em áreas de risco geológico e geotécnico, ou em faixa marginal de corpo d'água.

Em junho de 2007, foi concedido título de cessão definitivo, sob forma de utilização gratuita por 50 anos, tal termo autorizou a realização das “*obras necessárias à implantação e ao funcionamento*” do Campus Fiocruz Mata Atlântica, tornando a Fiocruz responsável pela “*administração, uso, conservação e demais responsabilidades sobre as despesas oriundas da área destinada ao cultivo, plantio e pesquisa científica da Fundação Oswaldo Cruz*”. Ressalta-se, dentre as condições impostas neste documento, “*a não permissão de invasão,*

cessão, locação ou utilização do imóvel para fim diverso do previsto no contrato.” (MADEIRA, BARROS, SARAIVA, MAGALHÃES, 2008)

O documento é claro quando se refere à responsabilidade da Fiocruz em relação ao reassentamento das famílias que vivem em área de risco ou *ocupam parte do terreno em área de preservação ambiental*, mas é obscuro no que se refere à medida a ser adotada no caso das demais famílias (MADEIRA, BARROS, SARAIVA, MAGALHÃES, 2008)

Em 2011, foi firmado o termo de concessão definitiva, já incorporando o plano de regularização fundiária e o plano de gestão, ocupação e uso da área pela Fiocruz.

A localização do Campus é estratégica em relação à preservação ambiental, parte na zona de amortecimento e parte dentro do Parque Estadual da Pedra Branca⁵¹. A ideia é que a Fiocruz possa se responsabilizar por parte da restauração, bem como com pesquisas de biogenética que possam colaborar com o enriquecimento ambiental do parque. Esta última parte será garantida a partir de termo de colaboração e gestão compartilhada, ainda a ser assinado, mas já em processo de negociação.

Figura 4: Do Campus ao Oeste e Norte – Vale do Córrego do Engenho Novo. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica (PDCFMA), 2004



⁵¹ O Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB) possui aproximadamente 12.500 hectares, é uma unidade de conservação integral e representa uma das maiores florestas urbanas do mundo. Pertence ao bioma Mata Atlântica, sendo uma das maiores biodiversidades do planeta e uma das mais ameaçadas.

O Campus possui ainda, em área de sua gestão e em seu entorno, um conjunto arquitetônico e patrimônios culturais tombados pelos órgãos de defesa do patrimônio histórico. Essa questão determina peculiaridades quanto ao uso dos recursos naturais e às formas de ocupação do território. Este patrimônio representa o registro de sucessivos ciclos históricos, tanto do período escravista de produção de cana de açúcar e café, quanto da história da assistência à saúde mental no Brasil. Compõem esse patrimônio, além da cultura local, variados bens móveis e imóveis de valores histórico, artístico e científico.

Figura 5 – 1. Igreja Nsa. Sra dos Remédios, construção da 2ª metade do séc. XIX, tombada pelo INEPAC. 2. Arcos do Aqueduto, construção da 2ª metade do séc XVIII, pertencente ao antigo Engenho Novo, tombado pelo IPHAN. 3. Pavilhão Agrícola, localizado no Vale do Engenho Novo, principal edificação do CFMA e, atualmente, ocupado pela equipe de implantação, é considerado edificação de interesse cultural. Fonte: PDCFMA, 2010.



O acompanhamento das famílias moradoras do setor 1, com objetivo de regularização da moradia, teve início em 2003, quando foi realizado o primeiro cadastramento socioeconômico. Houve uma revisão deste cadastramento entre 2007 e 2008 e um novo cadastramento foi realizado pelas equipes de Regularização Fundiária e do Núcleo de Convívio⁵² em 2009. Desta última vez,

⁵² O Núcleo de Convívio é formado por uma equipe interdisciplinar e tem como objetivo contribuir com a ampliação de espaços de protagonismo dos moradores e com o fortalecimento dos vínculos de confiança com as equipes do Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica (PDCFMA), com vistas a um processo de construção coletiva que tenha como perspectiva um território saudável e sustentável e uma cidade para todos.

foi utilizado o CadÚnico⁵³ e mais três anexos: um para diagnóstico das condições da habitação, outro referente às questões fundiárias e o terceiro relacionado à situação ambiental e de saúde.

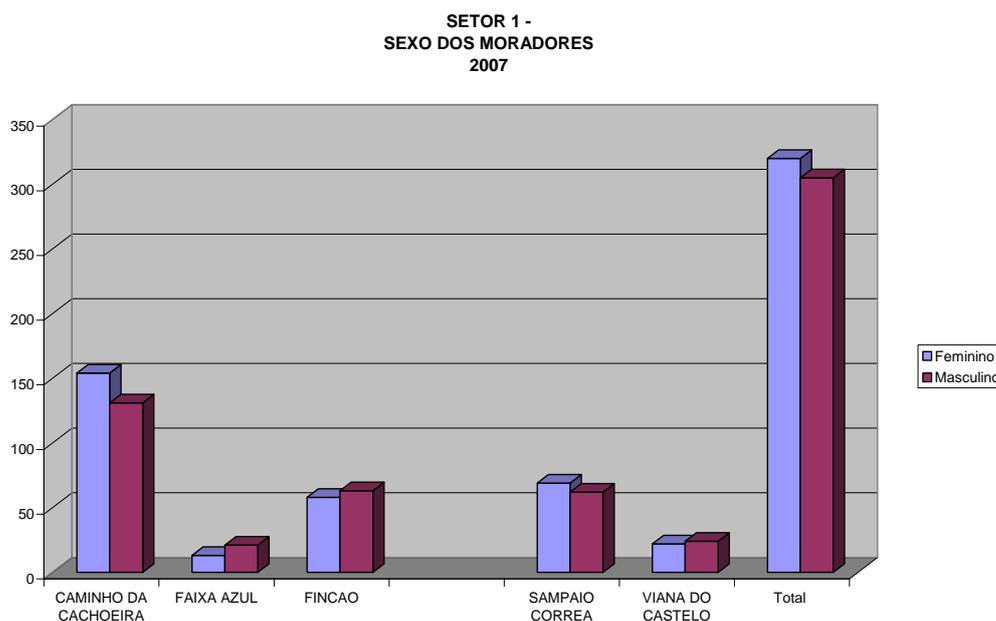
O cadastramento de 2009 gerou os seguintes dados: há, em média, 3,6 pessoas por família, média semelhante a dos assentamentos precários das grandes cidades (IBGE, 2010). Quanto à empregabilidade, 55% da população economicamente ativa encontram-se desempregada ou em emprego informal e 20% da população com renda oriunda de aposentadorias, pensões ou benefícios social. 97% da população tem renda de 0 a 5 salários mínimos.

A faixa etária com maior número de moradores é a de jovens, entre 18 e 30 anos (17%) e adultos, entre 30 e 65 anos (21%). Todas as crianças em idade escolar encontram-se na escola, salvo as em idade de educação infantil quando este percentual desce para 3%. Entre os adolescentes e jovens, cerca de 40% abandonaram a escola antes da conclusão do ensino médio. Menos de 2% da população concluiu o ensino superior. Destaca-se ainda que cerca de 3% da população é analfabeta.

A composição populacional mostra que, embora existam mais moradoras mulheres do que homens no setor 1, 49% de homens e 51% de mulheres, a diferença é pequena. Em alguns núcleos a quantidade de homens é maior, porém a incidência de famílias chefiadas por mulheres é de 26%.

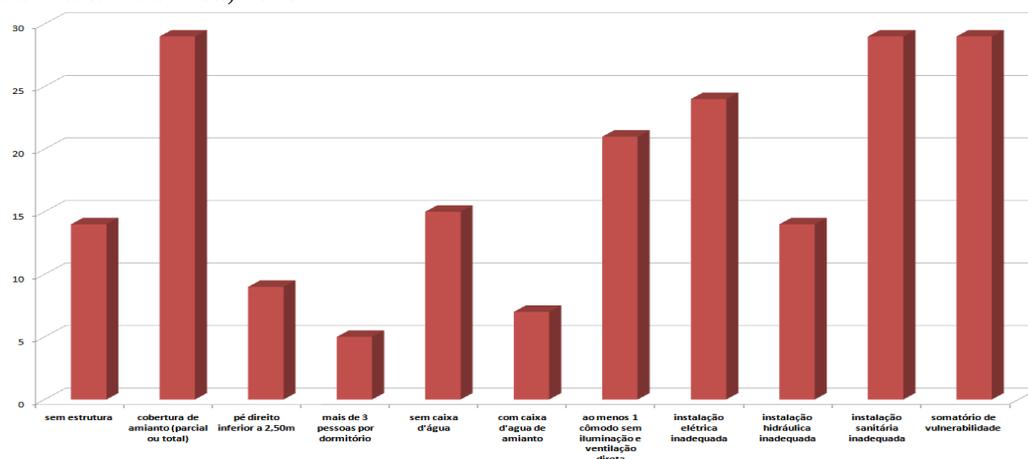
⁵³ “O Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Dessa forma, o Cadastro Único possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família (...). O Cadastro Único, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07 e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), deve ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família. Suas informações podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades” (BRASIL, Cadastro Único. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>).

Figura 6: Gráfico setor 1 - Sexo dos moradores por localidade.
Fonte: atualização cadastral - 2007 - Fiocruz/Viva Rio 2007



A partir de um diagnóstico intitulado Vulnerabilidades Físicas das Habitações, realizado em 2010, foram percebidos os seguintes indicadores de precariedade física nas moradias no Setor 1: edificação sem sistema estrutural; coberturas e reservatórios de água em fibrocimento com amianto; pés-direitos inferiores à 2,50 m; cômodos de uso permanente com mais de três indivíduos; ausência de caixa d'água; cômodos sem aberturas que garantam iluminação e ventilação natural; instalações elétricas e hidrossanitárias inadequadas, contrariando as normas legais.

Figura 7 – GRÁFICO - Vulnerabilidades Físicas das 30 habitações do Programa de Melhorias habitacionais. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2010.



O abastecimento de água nos assentamentos é feito por um sistema denominado “Sistema da Cachoeira”, constituído de barragem e captação na cabeceira do rio Engenho Novo. Este sistema foi construído para atender à sede do antigo Engenho, origem inicial da área que abriga a Colônia, através do Aqueduto Colonial e, posteriormente, adaptado para atender aos pavilhões e às principais unidades do Núcleo Histórico Rodrigues Caldas. Os assentamentos de Viana do Castelo e parte de Sampaio Correia também utilizam água da CEDAE, através de sangrias⁵⁴ no sistema.

Destaca-se a ausência de qualquer tipo de tratamento da água e o uso do reservatório por banhistas e animais. Isso coloca em risco maior a saúde dos que usam a sangria para o consumo diário.

Os assentamentos Nossa Senhora dos Remédios e Faixa Azul não possuem sistema público de abastecimento, nem são atendidos pelo Sistema Cachoeira. Observa-se nesses assentamentos soluções individuais como poços artesianos, poços freáticos cavados à mão e de pouca profundidade, sofrendo forte influência do lençol freático e sendo contaminado. O esgotamento sanitário apresenta um panorama típico de assentamentos precários, da região onde está inserido, com uma variedade de situações encontradas por iniciativa dos próprios moradores,

⁵⁴ Sangria em sistema de fornecimento de água é uma ligação clandestina.

diversos domicílios com sistema de tratamento individual por fossa séptica, mas a grande maioria do esgoto é lançado em valas abertas nas ruas e terrenos das moradias e/ou em sistemas de tubulação que lançam o esgoto diretamente nos pequenos córregos da região.

As principais vias locais de acesso aos assentamentos não são pavimentadas e o acesso a algumas moradias só é possível por trilhas, sendo inviável o uso de automóveis nestas últimas. Apenas Sampaio Correia possui pavimentação na rua principal.

A falta de pavimentação cria problemas para a circulação dos moradores devido às más condições da estrada de terra e ao lamaçal que se forma em épocas de chuva. Conforme apontam os registros, há na região um uso constante de bicicletas, carroças e cavalos como meios de locomoção, além dos veículos de pequeno porte. Isso fortalece a necessidade de previsão de construção de ciclovia no projeto urbanístico, principalmente nos trechos integrados aos demais setores da Colônia.

Figura 8: Via no Fincão. Fonte: PDFMA, 2010.



Figura 9: Sampaio Correa - Via pavimentada e servidão de acesso a unidades domiciliares. Fonte: PDCFMA, 2010.



Apesar de existir fornecimento de energia elétrica para todos os domicílios, cerca de 60% das instalações são irregulares. A rede de baixa tensão é aérea do tipo convencional, fixada em postes de madeira. Atualmente, tanto a iluminação das vias, quanto o fornecimento para os domicílios se dá de forma desorganizada, com as linhas principais em condições ruins e uma grande interferência entre a vegetação e as linhas de transmissão. Desta forma, a precariedade do sistema aumenta a sensação de insegurança na circulação em algumas das principais vias de acesso às comunidades, como é o caso da comunidade do Fincão e Caminho da Cachoeira.

A coleta de resíduos sólidos (lixo) se dá de forma irregular, já que as condições de acessibilidade dos veículos da Companhia Municipal de Limpeza Urbana da Cidade do Rio de Janeiro (COMLURB) a algumas comunidades (Caminho da Cachoeira e Fincão) são precárias e não há disponibilidade de serviços de trabalhadores comunitários. A retirada do lixo coletado é feita três vezes na semana às terças, quintas e sábados, por um pequeno veículo compactador da COMLURB com 15 m³ de capacidade.

Em relação ao transporte coletivo, a situação é bem precária. A quase totalidade das linhas de ônibus que entram na Colônia Juliano Moreira circula pela Avenida Aduino Botelho, com distância de aproximadamente 1 km até o acesso aos núcleos domiciliares mais próximos. O Fincão é o assentamento mais distante dos locais de acesso ao sistema de transporte coletivo, com residências que chegam a ter aproximadamente 3 km de distância. Não há trens ou metrô nas proximidades da região.

No Setor 01 não existem unidades de educação formal. As crianças e adolescentes são atendidas pela Escola Municipal – Classe em Cooperação - Juliano Moreira, localizada no Setor 02 da CJM e que desenvolve atividades para o primeiro segmento do ensino fundamental. Para o segundo segmento, os alunos precisam se inserir em escolas da redondeza, requerendo, afora a caminhada por longa distância, a necessidade fazer uso de transporte coletivo (ônibus) para chegar à Unidade de Educação. Atualmente, duas creches foram inauguradas em

dois dos assentamentos localizados no setor 2, os quais estão passando por intervenções do PAC.

Quanto à assistência social, o setor 1 da Colônia Juliano Moreira está inserido na área de abrangência da 7ª Coordenadoria de Assistência Social, localizada na Av. Ayrton Senna, 2001 sala 44 , na Barra da Tijuca. Os programas de assistência social são desenvolvidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que funcionam como “porta de entrada”. Até maio de 2011, o CRAS de referência para a área da Colônia Juliano Moreira é o Gonzaguinha, localizado na Praça Barão da Taquara, nº 9, na Praça Seca, exigindo que a população faça uso de dois transportes coletivos para chegar até esta localidade. Atualmente, a Prefeitura Municipal iniciou a estruturação de uma nova unidade no setor 02 da Colônia.

O Conselho Tutelar 7, principal órgão do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes no que se refere ao atendimento direto, está localizado no prédio sede da administração do Instituto Municipal de Assistência a Saúde, na entrada na Colônia Juliano Moreira, setor 2, e tem como abrangência toda a região de Jacarepaguá e Barra da Tijuca.

O Complexo Assistencial Juliano Moreira, localizado no Setor 2, destina-se à saúde mental (IMAS e as 5 unidades ligadas); aos leitos de retaguarda para a rede SUS do Município do RJ (Hospital Álvaro Ramos) e à fisioterapia no nível de reabilitação para rede SUS do Município do RJ (Ambulatório Vianna do Castelo ligado ao Álvaro Ramos)

Os moradores contam com pouca ou nenhuma cobertura de atenção básica e dos respectivos programas, tais como: hipertensão e diabetes, saúde da mulher, saúde da criança, tuberculose, hanseníase, DST & AIDS, e outros.

Não havia Posto de Saúde ou Programa de Saúde da Família dentro dos limites do Setor 1. A unidade básica de atenção de saúde de referência é o Centro de Saúde Jorge Saldanha Bandeira Mello, localizado na Avenida Geremário

Dantas, 135 no bairro do Tanque. Para chegar a essa unidade o morador gasta dinheiro com dois transportes coletivos.

Atualmente, a Fiocruz, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, e o Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde, desenvolve junto aos moradores do setor 1 o projeto “Espaço Saúde” com serviços de enfermagem, acompanhamento de doenças crônicas (hipertensão, diabetes), pré natal e cobertura vacinal e é composto por uma equipe do Programa de Saúde da Família. Além disso, o Espaço é porta de entrada para agendamento de exames e consultas ambulatoriais na rede pública de saúde.

Até então, observava-se que a população moradora do Setor 1 tinha como única alternativa a busca por pronto atendimento em caso de adoecimento no Hospital Municipal Lourenço Jorge, localizado na Barra da Tijuca ou na Unidade de Pronto Atendimento da Taquara. Esse deslocamento custa um único transporte. Essa situação, certamente, potencializava a fragmentação da rede SUS e colocava os moradores em situação de vulnerabilidade no sistema de referência e contra-referência da rede SUS. Os moradores relatam que antes da municipalização da Colônia Juliano Moreira havia atendimento no “bloco médico”, o que não mais ocorre após o processo de municipalização.

Não há como negar a relação entre saúde e meio ambiente, principalmente quando a discussão reflete questões relacionadas às habitações construídas no bioma da Mata Atlântica. Essas áreas estão profundamente ligadas, e a atenção à saúde individual e coletiva deve considerar os cuidados e desenvolver ações para garantir a proteção, a promoção e a prevenção de agravos à saúde, relacionados aos fatores ambientais.

Cabe ainda destacar, que o Campus Fiocruz da Mata Atlântica tem como foco o estudo da relação saúde-ambiente e como resultado destes estudos aponta a área do setor 01 como endêmica de leishmaniose, diarreia, verminose e dengue. Algumas das principais causas dessas doenças são os dejetos lançados no rio e águas servidas, a criação de animais soltos e o fato de muitas casas ainda não possuírem filtro de água.

Não há equipamentos ou programas municipais, estaduais ou federais na área da cultura⁵⁵, nem outras opções de lazer ou cultura (centros culturais, cinemas) no entorno imediato da Colônia Juliano Moreira e a população tem que se deslocar para outros bairros do entorno como Freguesia, Pechincha, Madureira ou Barra da Tijuca para ter acesso a estes serviços.

As bibliotecas públicas ficam distantes, nos bairros da Praça Seca (Biblioteca Municipal Popular Cecília Meireles), no Jardim Sulacap (Biblioteca Popular Municipal Lúcia Benedetti) e na Barra (Biblioteca Estadual da Barra). O Centro Cultural da AP 4 está localizado na Praça Seca (Centro Cultural Municipal Professora Dyla Sylvia de Sá) e a Lona Cultural Municipal Jacob do Bandolim está localizada no bairro do Pechincha, um dos bairros com uma das maiores renda per capita da região (R\$ 751,28).

Não há “Pontos de Cultura” nos bairros do entorno imediato da Colônia Juliano Moreira, estando presentes apenas em bairros mais distantes da AP4: Vargem Grande (Ponto de Cultura CIDS-VG) e Recreio dos Bandeirantes (Ponto de Cultura Museu Casa do Pontal). Esse projeto do Ministério da Cultura representa uma ação prioritária do Programa Cultura Viva, apoiando iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil.

Nos limites da antiga Colônia existem equipamentos de esporte e lazer como clubes e campos de futebol. Deve-se salientar a abundância de áreas livres, boa parte localizada nos limites do Parque Estadual da Pedra Branca que constitui um dos mais ricos espaços para atividades de lazer, contemplação e atividades esportivas, atualmente, pouco exploradas. O leque de possibilidades de diferentes formas de apropriação e desfrute destas áreas livres é bastante amplo e diferenciado considerando a contextualização do mesmo em relação a áreas urbanas consolidadas, o que cria um diferencial importante para o Campus Jacarepaguá. No setor 2 da CJM, há o antigo Clube de Funcionários da CJM, onde existe um campo de futebol que realiza esporadicamente eventos e, apenas

⁵⁵ Informações obtidas do site da Secretaria Municipal de Culturas <http://www.rio.rj.gov.br/culturas>; Secretaria Estadual de Cultura - <http://www.cultura.rj.gov.br>; Secretaria Municipal de Cultura - <http://www.rio.rj.gov.br/culturas>; Secretaria Municipal de Obras - <http://www.rio.rj.gov.br/smo>; Ministério da Cultura- <http://www.cultura.gov.br>.

recentemente, foi construída uma pracinha na área contígua ao terreno do Comunidade Esperança.

Uma pequena igreja localizada no setor 2, junto ao núcleo histórico, foi recentemente reformada apenas na parte externa e não está em uso. Celebrações mensais são realizadas em uma pequena capela localizada no setor 2, próximo à divisa com o setor 1. Existe ainda uma pequena Igreja Evangélica localizada no Fincão, dois pequenos pontos de oração também evangélicos no Caminho da Cachoeira e dois centros de umbanda em Sampaio Correa, todos localizados dentro de lotes de moradores.

No núcleo histórico do setor 2 são realizadas as festas tradicionais, como a Feijoada de 13 de maio e a Festa Junina, as quais que podem ser reconhecidas como forma de resistência e preservação da cultura local. Os relatos populares afirmam que estas festas acontecem desde o final do período escravista.

4.2. CONHECENDO CADA ASSENTAMENTO

- Caminho da Cachoeira

Figura 10: Imagem aérea do Caminho da Cachoeira. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica



O assentamento do Caminho da Cachoeira é o maior localizado no setor 1, tanto em extensão territorial, quanto no número total de 99 famílias. O assentamento está localizado em um importante espaço histórico do território do Setor 1, desenvolvendo-se ao longo do caminho que leva à cachoeira existente na

área do Campus e o aqueduto. A ocupação tem como limites físico-territoriais a Pedreira e o Núcleo Histórico Rodrigues Caldas.

O principal acesso da comunidade se dá próximo ao aqueduto do Centro Histórico da Colônia Juliano Moreira, por meio da Estrada da Cachoeira. Há também uma trilha que liga o Pavilhão Agrícola (atual sede do Campus Fiocruz da mata Atlântica) à localidade.

Inicialmente, grande parte da ocupação foi marcada pelo vínculo funcional/institucional dos primeiros moradores com a antiga colônia e pelas redes de parentesco constituídas pelos descendentes e familiares de antigos funcionários.

Considerando as famílias que declararam renda, observa-se a heterogeneidade deste indicador. Porém, a grande maioria das famílias vive com renda ente 01 e 05 salários mínimos.

Grande parte das moradias é localizada em áreas consideradas de risco, sobretudo, devido à proximidade de encostas e à existência de áreas alagadiças.

**Figura 11 - Unidades Unifamiliares no Caminho da Cachoeira.
Fonte: PDCFMA, 2010**



“Esta comunidade é a mais susceptível a movimentos de massa, principalmente entre as unidades domiciliares localizadas no trecho final da estrada Caminho da Cachoeira, assim como para processos de erosão de talude que, se não

monitorados, podem evoluir para processos de escorregamento e/ou desmoronamento. A proximidade com a Pedreira Tamoio também representa um elemento de risco para a comunidade, uma vez que as frequentes explosões contribuem com os possíveis movimentos de massa na comunidade. (Relatório de risco geológico e geotécnico. FIOCRUZ, 2007.)

A via que corresponde ao acesso principal à comunidade também não é pavimentada. Esta é uma das demandas colocadas pela comunidade durante as pesquisas de campo, assim como a implantação de iluminação pública e de um sistema de esgotamento sanitário. (ISER, 2003)

- Sampaio Correa

Figura12: Imagem Aérea de Sampaio Correa. Fonte: PDCFMA, 2010



Sampaio Correia é o núcleo habitacional mais antigo dentre os que se localizam no Setor 1 e, o segundo mais numeroso, com 52 famílias. A ocupação foi iniciada por um funcionário da colônia já falecido que obteve autorização da instituição para ocupar a área. A principal rua é a Av. Sampaio Correa, via de acesso ao Campus da Fiocruz.

Este núcleo também é o mais bem estruturado, tanto no que se refere à organização espacial, quanto com relação ao padrão construtivo das habitações. Muitas das residências, porém, estão localizadas às margens do Córrego Engenho Novo, logo, em áreas de preservação permanente (APP), e sujeitas a enchentes.

- Viana do Castelo

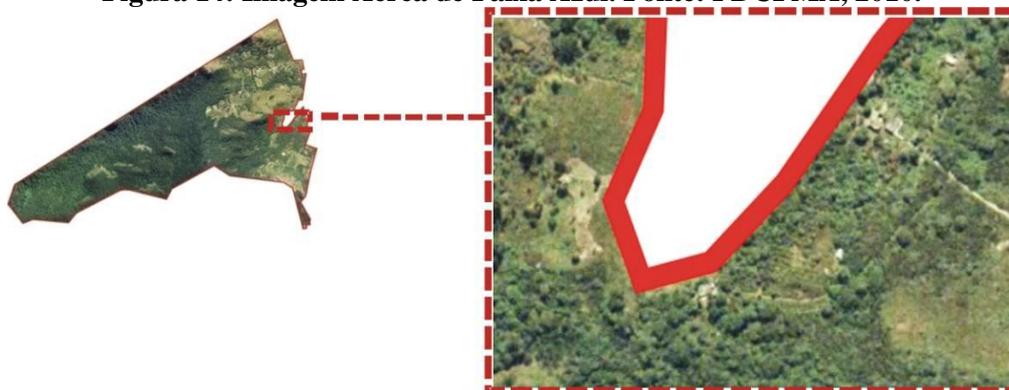
Este núcleo de ocupação é composto por 15 famílias e, aproximadamente, 55 moradores. É marcado pela existência de alguns grandes lotes vazios urbanos. O espaço foi ocupado há 43 anos por um ex-funcionário da Colônia, Sr. Miguel, que é uma espécie de “dono” da área. As demais ocupações foram concessões feitas por ele a parentes e outros moradores, não sendo mencionada, nestes casos, qualquer autorização por parte da Colônia. Não há nenhum registro de documentação das residências, seja para a posse, venda de terrenos ou autorizações para a entrada de materiais de construção. Reconhece-se nesta comunidade uma relação familiar forte entre os seus membros.

Figura 13: Unidades unifamiliares em Viana do Castelo. Fonte: PDCFMA, 2010



- Faixa Azul

Figura 14: Imagem Aérea de Faixa Azul. Fonte: PDCFMA, 2010.



Faixa Azul é a mais recente e menor ocupação na área de gestão do CFMA. Este núcleo possui uma grande extensão territorial e uma baixa densidade, com apenas 10 moradias. É um dos assentamentos mais distante, situado a sudeste do Pavilhão Agrícola, onde são encontrados os maiores índices de pobreza, assim como de moradias precárias. 90% das famílias declararam renda familiar na faixa de 1 a 3 salários mínimos.

Figura 15: Unidades Unifamiliares em Faixa Azul. Fonte: PDCFM, 2010

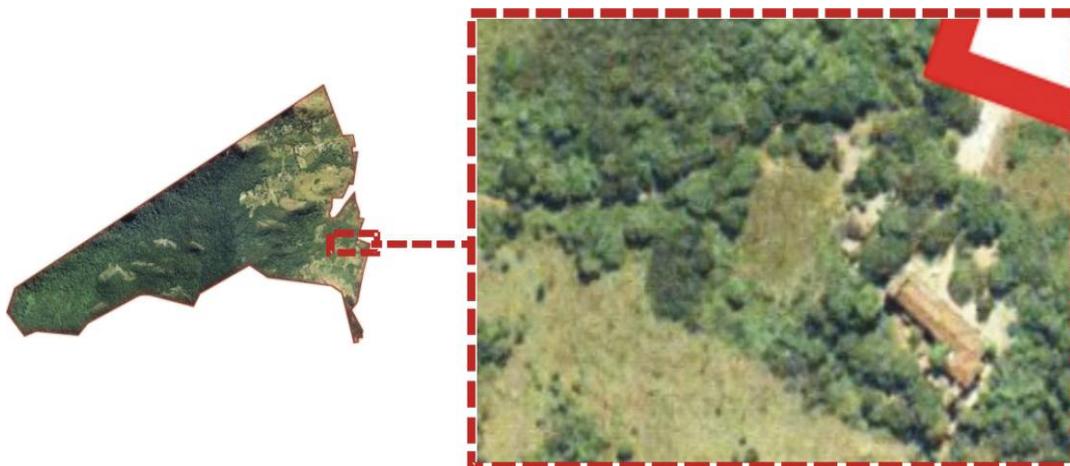


O abastecimento de água se dá através de dois poços artesianos que atendem a os moradores. O esgotamento sanitário é lançado em uma vala que faceia os lotes pela parte da frente. Assim, para entrar nas casas, as pessoas precisam passar por pequenos pedaços de madeiras que são colocados como pontes sobre esta vala.

“As casas da comunidade do Faixa Azul estão localizadas em área baixa, onde se especula que poderia ser a calha do rio Pavuninha. Este rio tem um pronunciado talvegue nas cotas mais altas, que desaparece nesta região mais plana, e volta a aparecer apenas no cruzamento com a Avenida Aduino Botelho. Nesta parte plana o terreno é cortado por canais de drenagem, de onde as águas das chuvas se dispersam provocando alagamentos e inundações a este grupo de casas, desta forma torna-se inviável a realização de saneamento desta área, tanto por questões técnicas como pelo alto custo que uma intervenção nesta área demandaria.” (Relatório Sanitário, FIOCRUZ, 2005).

- Nossa Senhora dos Remédios

Figura 16: Imagem Aérea de Nossa Senhora dos Remédios. Fonte: PDCFMA, 2010



Atualmente só existem 03 famílias no núcleo de ocupação de Nossa Senhora dos Remédios. Em 2003, quando foi realizado o primeiro cadastramento, 25 famílias foram cadastradas, destas, 23 residiam em um antigo pavilhão que, era utilizado para internação até a década 80 quando foi desocupado por sua estrutura física estar comprometida e oferecendo risco aos internos, sendo ocupado para moradia no mesmo ano, as outras 03 famílias residiam em moradias bastante precárias, próximas ao Pavilhão.

Figura 17: Unidade domiciliar remanescente em Nossa Senhora dos Remédios. Fonte: PDCFMA, 2006

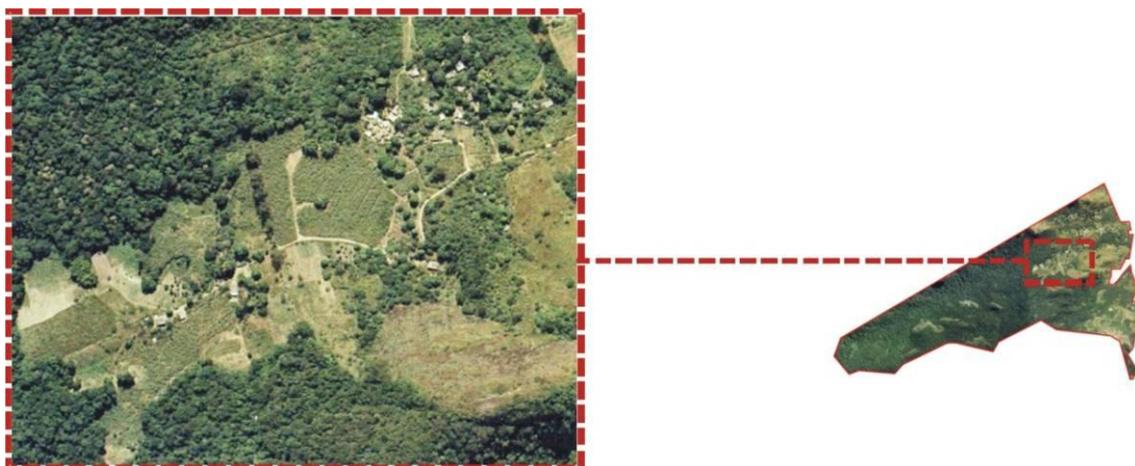


Como a situação na época já era de grande risco e a Fiocruz ainda não havia definido qualquer acordo de parceria para a realização do projeto de regularização fundiária, durante o processo de negociação com a Fiocruz para a desocupação do pavilhão, os próprios moradores apresentaram a proposta de recebimento de indenização e exclusão do processo em curso.

O processo de indenização foi realizado com a compra de novo imóvel, de forma assistida pelas equipes de regularização fundiária e social. Desta forma, apenas 03 famílias permaneceram no local e vivem em precárias condições de habitabilidade e salubridade. A renda familiar das três famílias é menor que 02 salários mínimos.

- Fincão

Figura 18: Imagem Aérea do Fincão. Fonte: PDCFMA, 2010



É o núcleo de ocupação mais próximo do prédio da Fiocruz (Pavilhão Agrícola), situado na base da Serra do Urubu. Atualmente, 45 famílias vivem neste espaço, distribuídos numa área de aproximadamente 10 ha. Com características bastante parecidas com as das áreas rurais, quase que a totalidade dos moradores vive em grandes lotes, onde é comum a existência de pequenas plantações e criação de animais. Do ponto de vista da estrutura da moradia, as casas do Fincão têm um padrão razoável com relação às demais da colônia. Os

problemas mais sérios são relativos ao contexto sanitário e à ocupação da faixa marginal de proteção, com cerca de 09 moradias em situação de grave risco.

Figura 19: Unidades habitacionais em faixa marginal de proteção (APP) - Fincão
Fonte: PDCFMA, 2010



O Fincão está localizado em uma área suscetível a inundações, tendo em vista que um dos seus limites é o córrego do Engenho Novo. O último registro de inundação ocorreu em 2010, quando uma chuva intensa elevou o nível do córrego do Engenho Novo em aproximadamente 3 metros. A localidade foi a mais atingida, muitas casas foram invadidas pelas águas, assim como algumas delas passaram a apresentar problemas estruturais, tendo em vista a erosão das margens e taludes próximos a elas. As pontes mal construídas, antes utilizadas pelos moradores, foram arrastadas pela correnteza, se transformando em depósitos de entulho no leito do rio.

4.2. Áreas de risco: análises técnicas e percepção dos moradores

O Ministério das Cidades publicou a portaria nº 140, de 05 de março de 2010, que dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do programa “Minha Casa, Minha Vida”.

“São consideradas áreas de risco, aquelas que apresentam risco geológico ou de insalubridade, tais como, erosão, solapamento, queda e rolamento de bloco de rocha, eventos de inundação, taludes, barrancos, áreas declivosas, encostas sujeitas a desmoronamentos e lixões, áreas contaminadas ou poluídas, bem como, outras definidas pela defesa civil” (BRASIL, Portaria nº 140, Sessão 4, Item 4.1.1, Brasília, 2010)

As áreas definidas como risco na elaboração do projeto de regularização fundiária e urbanística do setor 1 da CJM foram definidas a partir da avaliação dos riscos geológicos e geotécnicos apontados no diagnóstico contratado em 2005 pela Fiocruz à empresa PCON. Neste diagnóstico e nos apontamentos feitos pelos moradores no período de cadastramento⁵⁶, 2009/2010, foram apontadas as casas localizadas em áreas de risco alto, onde poderia haver deslizamento de massas em encostas e margens de rios que representassem risco à vida dos moradores.

Neste período, a Georio foi chamada para realizar avaliação das situações apontadas como de risco. A equipe compareceu, mas deixou em aberto a possibilidade de desmoronamentos das rochas, especialmente no Caminho da Cachoeira, tendo em vista a impossibilidade técnica e a falta de equipamentos para que fosse possível ir até as encostas e realizar a avaliação (GEORIO, 2009).

Em abril de 2010, fortes chuvas atingiram de forma catastrófica todo o Estado do Rio de Janeiro, com destaque para áreas como Morro do Bumba (Niterói/RJ), Nova Friburgo, Petrópolis, Teresópolis, e favelas da cidade do Rio de Janeiro. A equipe técnica da Fiocruz acionou a Defesa Civil para avaliação das moradias atingidas pelas chuvas e, mais uma vez, a resposta foi inconsistente, com a definição de que todas as moradias localizadas em área de APP deveriam ser removidas.

Diante da precariedade dos pareceres dos órgãos públicos, a equipe técnica da Fiocruz, optou por garantir os reassentamentos para todas as edificações apontadas como de risco alto, de acordo com a avaliação apresentada pela empresa privada contratada. Não obstante, há de se considerar que a maioria destas edificações são precárias, que os custos envolvidos para contenção dessas encostas é muito alto, que os impactos ambientais causados por estas intervenções também é muito alto e, que os moradores tinham uma percepção de risco bastante próxima das apresentadas pelo relatório.

⁵⁶ As visitas para cadastramento social foram realizadas por equipe multidisciplinar (assistente social, arquiteto e advogado), além do CadÚnico também foram utilizados três anexos, sendo 1. Avaliação da Unidade Habitacional, 2. Descrição da Situação Fundiária, 3. Condições Ambientais.

Após apresentação do projeto de regularização fundiária e urbanística do setor 01 elaborado com participação dos moradores que também aprovaram o mesmo em assembleia geral, nova vistoria foi realizada em setembro de 2010, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e pela Rio Águas, que emitiram parecer com novo cálculo de faixa marginal de proteção apontando a necessidade de remoção de mais 6(seis) moradias como critério básico para a realização do projeto.

4.3. A Participação Popular, Conflito e a Busca por Consenso

As inovações consagradas na Constituição Federal de 1988 colocaram o Brasil no patamar de um dos países de legislação mais avançada no que diz respeito aos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais.

A nova “Lei Maior” do país, consagrou entre seus princípios fundamentais a “participação popular” na gestão pública, com destaque para o seu artigo 1º, parágrafo único “ Todo o poder emana do povo”.

A propriedade pública precisa estar vinculada à função socioambiental. Para isso, a vinculação entre a gestão dos bens públicos e a efetivação do direito à moradia deve ser construída e respaldada em um processo democrático e participativo.

A gestão democrática, por meio da participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, é definida como diretriz geral da política urbana no art. 2º, II, do Estatuto da Cidade, e configura-se como direito dos habitantes das cidades brasileiras. A gestão democrática envolve participação na formulação, execução, monitoramento e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Desta forma, torna-se necessário que este seja um ponto de avaliação e debate em relação ao projeto alvo deste estudo de caso.

Observando o modelo democrático brasileiro, as formas de participação popular podem ser classificadas com base em diversos critérios e podem ser divididas em: **Democracia representativa** – é a participação mediada, visto que

entre o administrado e a Administração Pública há um representante eleito que agirá em nome dos cidadãos perante o poder público. Aqui o cidadão participa representado por parlamentares eleitos e **Democracia participativa** – ocorre normalmente em nível local (municipal). Aqui a participação ocorre de forma institucionalizada através de mecanismos legais chamados “controle social” com a participação da “sociedade civil organizada”.

A contradição na criação dos espaços democráticos da participação está no fato de que, se por um lado representam um ganho nas lutas pela democratização, também servem de forma perversa ao Estado que, progressivamente transfere as suas responsabilidades de executor das políticas sociais para as organizações da sociedade civil, que envolvidas em parcerias com o Estado acabam sendo colocadas numa posição de subalternidade, trazendo como consequência a transformação destes espaços participativos em instrumentos de objetivos de projetos políticos partidários (DAGNINO, 2004).

Cada vez mais, a ideia de sociedade civil vem sendo associada às organizações não governamentais e fundações. É desta forma que os interesses e vertentes políticas e econômicas passam a ocupar o mesmo cesto, comprometendo com isso uma dimensão importante na ideia de participação e constituição de espaços públicos, que é a representação/representatividade da sociedade civil, especialmente no que se refere aos interesses da população (GAGNINO, 2004).

O Conceito de “nova sociedade civil” ganhou definição e vem sendo apropriado pelo projeto neoliberal. Seu alargamento ou deslocamento tornou a ideia de sociedade civil mais heterogênea de forma que, tudo o que não for Estado, mesmo as fundações empresariais, através de seus programas de responsabilidade social passa a ser sociedade civil (LUCHMANN, 2007).

O que se observa é que, representantes de grupos criminosos como as milícias passam a compor essa sociedade civil a medida que, ocupam as Associações de Moradores e/ou criam seus próprios Centros Comunitários.

O Conceito de milícia está associado a grupos dotados de poderio bélico, regidos por organizações próprias, semelhantes às militares, utilizando suas táticas de combate, mas não representam nenhum Estado, ou poderes constituídos. Normalmente atuam em prol de objetivos próprios que podem ser legítimos ou não.

No caso do Rio de Janeiro, o que se denominou Milícia são grupos organizados formados por pessoas com formação em vigilância particular, policiais, bombeiros e agentes comunitários que sucumbem ao sistema econômico e posição de poder. Desde que grupos de agentes do Estado, utilizando-se de métodos violentos passaram a dominar comunidades inteiras nas regiões mais carentes do município do Rio de Janeiro, exercendo a margem da Lei o papel de Polícia e Juiz, o conceito de Milícia consagrado nos dicionários foi superado. A expressão Milícias se incorporou ao vocabulário da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro e começou a ser usado com frequência pelos órgãos de imprensa quando as mesmas tiveram vertiginoso aumento, a partir de 2004 (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2008).

O surgimento destes grupos está diretamente associado à ausência do Estado percebida na negação da provisão de políticas públicas e consequente segregação socioespacial ocasionada pela transformação do solo urbano em mercadoria e negação desta para uma enorme massa de trabalhadores desprovida de capital para adquiri-la (CANO, 2008).

O controle destes territórios oferece para os grupos milicianos benefícios econômicos a partir da extorsão dos comerciantes locais, da oferta de serviços ilegais e de uma suposta garantia de combate aos grupos organizados de tráfico de drogas, ainda que isso não signifique o fim da venda destes produtos.

Esse controle é realizado não só através da força física e da coerção com o uso da arma de fogo, mas através do convencimento ideológico em dois aspectos:

1. São substitutos do Estado no provimento da política de segurança ou mesmo de outras;
 - Organização de mutirões para manutenção de ruas, limpeza de rios, etc;
 - Socorro a emergências – transporte para levar ao hospital os que adoecem;
 - Promoção de festas, eventos e torneios;

- Interferência em situações de violência doméstica;
 - Pagamento de aluguel daqueles que adoecem ou perdem o emprego;
2. Demonstração diária de sua articulação com as forças políticas, possuem grande influencia e atrelamento político que resulta em ocupação de cargos nas instancias governamentais, além de possuírem entrada livre em muitas instituições públicas, o que garante o atendimento da população que reside em seu território de domínio.

É claro que, em troca desta suposta atenção as necessidades dos moradores, a Milícia impõe o silêncio aos moradores dos territórios ocupados. Não se permite qualquer tipo de Manifestação, oposição ou protesto, gerando um **pacto de silêncio**.

“A milícia, assim como toda máfia, não se diz criminosa. Milícia vai à reunião no Palácio. Ela se candidata a vereador. Ela inaugura obra da Cedae [a empresa de águas e esgotos do Rio] ao lado do governador. Por que milicianos inauguram uma obra do estado? Porque eles eram a base do governo naquele local. E, ao mesmo tempo, eram o crime daquele local. Crime, polícia e política se misturam. O estado não é ausente. Na zona sul ele leva serviços. Na favela, os instrumentos de controle. E o controle pode ser leiloado” (FREIXO, 2011)

A superação deste pacto de silêncio é difícil, uma vez eu as imagens do terror garantem ao crime organizado controle político em áreas e territórios da cidade.

Para a vereadora Andréa Gouvêa, as milícias ameaçam a democracia, uma vez eu para ela, “não existe democracia em uma região na qual um terço da população está submetida ao poder paralelo” (GOUVÊA, 2009)

Desta forma, os riscos de violência alvejam as classes menos favorecidas e esmagam as classes mais pobres criando uma espécie de sub-cidadania aparentemente muda no que se refere à participação.

Outro lado perigoso desta moeda de troca e do valor deste silêncio está relacionado à visão contraditória que a população desenvolve sobre estes grupos criminosos. Diante de um estado de insegurança pública tão intenso, a população das áreas dominadas por grupos milicianos tende a ver nestes grupos que oferecem serviços variados e uma suposta sensação de segurança (desde que as regras do jogo de poder não sejam violadas), a possibilidade de outro modelo de cidadania, a participação na sociedade de consumo até então negada a eles pelo Estado Capitalista.

Neste contexto contraditório entre a criação de mais espaços participativos (controle social) e o avanço das milícias que impõem um pacto de silêncio, a Política Habitacional de Interesse Social não só orienta como condiciona as ações de urbanização, melhorias habitacionais, provimento habitacional e regularização fundiária de assentamentos precários ao desenvolvimento de trabalho social que dispõe de orientações específicas para sua elaboração, implantação, registro, monitoramento e avaliação através do – **COTS – Caderno de Orientação Técnico Social**.

Os eixos principais do COTS são: mobilização comunitária; participação comunitária; desenvolvimento sócio organizativo; empreendedorismo; educação sanitária, ambiental, em saúde, e patrimonial, e toda a orientação gira em torno do trabalho a partir da articulação com as lideranças comunitárias e participação popular.

Após a identificação de membros e soldados de grupo milicianos entre os moradores da Colônia Juliano Moreira, a equipe de trabalho viu-se diante de um grande desafio, promover a participação popular minimizando a capacidade de controle destes grupos e contrariando as orientações do Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, desenvolveu todo o trabalho participativo através da participação direta, ainda que nas oficinas com temáticas mais complexas fosse necessário dividir os moradores em pequenos grupos por localidade de moradia, o que facilitou a compreensão das questões apresentadas e posterior tomada de decisão e aprovação dos projetos em assembleias gerais.

O trabalho mais individualizado é realizado através de visitas domiciliares ou encontro em pequenos grupos chamados Chá da tarde que acontecem na casa de uma das famílias que convidam outras e dialogam sobre políticas sociais, violência, processos participativos e cidadania.

Estrategicamente, todos os momentos de encontro com os moradores têm como objetivo a formação para a cidadania, especialmente aqueles que parecem menos atrativos para representantes de grupos milicianos.

O que parece é que todos, profissionais e moradores, são vigiados durante todo o tempo. Se por um lado existe a proposta de dar voz a esses moradores, essa voz é controlada por uma força maior. Talvez não se consiga gerar um processo verdadeiramente democrático, mas também não se fortaleça os grupos de poder já instituídos delegando a eles o poder de decidir pelos demais moradores fortalecendo ainda mais sua incidência sobre estes.

Diante do exposto, é importante que as reflexões sejam desenvolvidas tanto a partir das informações institucionais, quanto da percepção dos moradores. Assim, concretiza-se também nesta pesquisa o princípio da participação popular. Para o desenvolvimento do estudo foram utilizados documentos e relatórios institucionais. Também foram realizadas entrevistas com a equipe técnica e com moradores.

De acordo com as entrevistas realizadas com membros da equipe técnica multidisciplinar e com moradores, o projeto foi construído a partir da parceria entre a equipe e a comunidade através de diálogos constantes e da criação de vários espaços de diálogo e deliberação. Os canais de participação apontados pelos dois grupos foram: assembleias gerais, reuniões por núcleo de ocupação e oficinas temáticas. A interlocução cotidiana entre moradores e técnicos através de atendimentos por livre demanda, também foi destacada pelos dois grupos. O Núcleo de Convívio, que funciona diariamente, é o espaço onde o contato entre o morador e a instituição é feito de forma mais direta e individual, através de uma equipe composta por advogados, arquitetos, assistentes sociais e cientistas sociais.

O diálogo entre a equipe técnica e os moradores foi fortalecido em 2007 com a contratação, pela Fiocruz, de uma equipe para tratar especificamente de assuntos relacionados à regularização fundiária e urbanística. No entanto, as ações de reconhecimento do espaço por esta equipe só foram fortalecidas a partir de 2009.

As primeiras ações em direção à construção de um processo participativo foram as reuniões por núcleo de ocupação, realizadas *in loco*, com o objetivo de discutir com mais clareza “*o que é regularização fundiária e Urbanísticas, que passos já tinham sido dados, quais seriam os próximos passos e como seria possível a participação dos moradores*” (Fiocruz. Relatório de Oficinas, 2010)

A compreensão referente às leis, marco jurídico da função social da propriedade com os direitos garantidos pela Constituição de 88 e pelo Estatuto da Cidade, foi parte das estratégias desta fase de oficinas. Operacionalmente, também foram construídos calendários definindo áreas e datas em que a atualização do cadastro socioeconômico aconteceria, junto com informações a respeito dos documentos necessários a tal cadastramento.

O processo de cadastramento aconteceu durante todo o ano de 2009, de forma mais intensa no primeiro semestre. A equipe, composta por assistente social, advogado e arquiteto, visitou cada uma das moradias e, além das informações socioeconômicas, fundiárias e das avaliações referentes ao padrão construtivo das moradias e de questões ambientais, também registrou a percepção dos moradores sobre a forma como se deu a ocupação e as situações de risco relacionadas às chuvas.

A apresentação dos diagnósticos social, ambiental e urbanístico foi realizada através de oficinas temáticas que geraram debates, ajustes e a posterior aprovação em assembleias geral. A mesma metodologia foi utilizada também para a apresentação da proposta inicial do projeto de regularização fundiária e urbanística.

Nesta metodologia, a “demanda real” e as propostas urbanísticas e fundiárias são construídas no processo de intervenção, permitindo à comunidade ter direta ingerência e ser corresponsável pela implementação do projeto. Busca-se, também, garantir a permanência das conquistas atingidas, o que pode se dar de forma efetiva se a população se torna sujeito da ação.

A elaboração de material específico como maquetes, mapas e fotos foi importante para facilitar a compreensão de todos em relação às principais questões urbanísticas que incidiam no espaço. Este material foi importante para a percepção espacial e para que as famílias com indicativo de reassentamento pudessem escolher o novo local de moradia, com a garantia de manutenção das relações de vizinhança.

Figura- 20 - Material pedagógico utilizado nas oficinas. PDCFMA, 2010



O plano de intervenção foi aprovado por 81% dos moradores, teve 5% de rejeição e 14% das famílias não estiveram presentes na assembleia. As propostas foram específicas por núcleo de ocupação e por moradia. A especificidade do projeto é resultado do processo de cadastramento multidisciplinar que permitiu aos técnicos envolvidos estreitarem os laços com os moradores e ampliarem a percepção do território. Outra questão que deve ser valorizada é a presença maciça das famílias (maridos, esposas, filhos, etc.) que compareciam às oficinas dispostas a discutir sobre as soluções técnicas propostas e encontrando um espaço onde isso era realmente possível.

Apesar disso, das 22 entrevistas realizadas com os moradores, todos percebem a existência de diferenças entre os bairros do Rio de Janeiro, mas apenas três demonstraram uma compreensão sobre a formação do espaço urbano. Com relação ao projeto de regularização, quatro afirmaram não conhecê-lo, três declararam conhecer parcialmente, oito afirmaram conhecer no papel, mas não acreditar que aconteceria e, apenas cinco declararam conhecer bem o projeto.

Outra possibilidade de crítica ao processo é que a participação ficou limitada às definições em relação a este projeto as assembleias locais. Em nenhum momento os moradores foram convocados para os espaços de deliberações institucionais, como reuniões do Conselho Gestor, SPU, ou mesmo da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Atualmente, o projeto encontra-se em fase de licitação para as obras e de discussão de temas específicos, como Natureza Jurídica do Título e Legislação Urbanística. A discussão do título permitirá definir junto aos interessados as obrigações e direitos explicitados no mesmo, com especial ênfase nas cláusulas resolutórias de caráter urbanístico e fundiário. O título deverá explicitar a observância de regras como áreas livres e taxas de edificação nos lotes, taxas de permeabilidade, assim como obrigação de solicitar anuência do Patrimônio da União em caso de transferência, etc.

Os principais instrumentos de mobilização utilizados no processo de regularização foram: cartilhas como instrumentos de divulgação de conhecimento que forneciam insumos para os moradores participarem das decisões; prioridade da entrega individualizada no domicílio, sendo este um momento para fortalecer a relação com os moradores e a importância da participação dos mesmos nas assembleias; e, posteriormente, cartazes, faixas e panfletos de divulgação das reuniões, além de contatos telefônicos (DOMINGUES e outros, 2010).

Com referência à organização comunitária, adotou-se, a partir de aprovação dos moradores, processos de democracia direta e quórum de 50% mais um dos moradores. De acordo com as entrevistas realizadas com os moradores, esta foi uma boa opção para que cada um pudesse assumir responsabilidade no processo.

Para a equipe, representa uma forma de evitar o empoderamento de membros da milícia que moram e/ou demonstram interesse no domínio do espaço.

O desafio lançado pelo Estatuto da Cidade incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento da democracia no Brasil, a participação direta, universal, dos cidadãos nos processos decisórios. (ROLNIK, 2001, p.7)

Assim, o direito à gestão democrática da cidade se concretiza pela democracia participativa, definida no art. 1º da Constituição Federal de 1988. A participação direta do povo é condição para a garantia da soberania, cidadania e dignidade humana, especialmente quando se refere ao Patrimônio Público, por este ser “de todo o povo brasileiro” (CARDOSO, 2010, p. 86)

4.4. Plano de Regularização Fundiária e Urbanística

A regularização fundiária de interesse social é reconhecida como um direito das famílias de baixa renda, um direito que tem matriz na diretriz do Estatuto da Cidade (art.2, XIV) e no conceito e critérios estabelecidos e detalhados pela Lei nº 11.977/2009 (art. 47, VIII).

Art.2, XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Mesmo diante deste novo paradigma, até 2007 as propostas relacionadas ao trato fundiário da área pela Fiocruz giravam em torno da construção de um grande conjunto habitacional no Setor 2 da Colônia Juliano Moreira e da remoção integral dos moradores. Tantos os que se encontravam em área de risco quando os demais, por se encontrarem morando em próximos ao parque, em área de interesse ambiental e institucional, justificativa essa, expressa em relatórios e documentos internos da instituição.

Tais ideias, mesmo ainda não divulgadas oficialmente entre os moradores, geraram vários conflitos entre os moradores e os profissionais da Fiocruz,

especialmente porque aquela população nunca se mobilizou para a busca de regularização fundiária, uma vez que, como recebeu autorização da antiga administração da CJM para lá residir, não percebeu que estavam em situação irregular de moradia (FIOCRUZ - Cadastro Social 2009/2010).

A mudança nesta perspectiva de intervenção começou a ser modelada em 2008, a partir da maior aproximação com a SPU, quando as propostas direcionadas ao reconhecimento do direito de permanência da população no local, começam a serem delineadas. Isso também gerou a necessidade de redefinição da área de governança da Fiocruz.

Em setembro de 2008, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica, celebrado entre União Federal, Prefeitura e Fiocruz, e publicado no Diário Oficial da União em 26 de setembro de 2008, que implanta o Comitê Gestor, com representantes de Ministérios - Ministério do Planejamento (Superintendência de Patrimônio da União), Ministério da Saúde (Fiocruz), Ministério das Cidades – e de Secretarias Municipais, de Saúde, de Habitação, de Urbanismo, do Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social e da Sociedade Civil, representada pela Fundação Bento Rubião, que já desenvolvia ações junto aos movimentos sociais de luta pelo direito à moradia na região.

Um dos primeiros acordos firmados por este Comitê foi o de definição dos compromissos e papéis de cada representante no processo de regularização fundiária e urbanística das famílias do Setor 1 da antiga Colônia. Cabendo à Fiocruz, *“disponibilizar seus meios técnicos no [...] apoio à elaboração de projetos envolvidos no Plano de Ação”*, bem como *“realizar plano de regularização fundiária das famílias do setor 1, [...] e participar do processo de reassentamento dessas famílias”*.

Além disso, o referido acordo estabelece, em síntese, que:

- (i) Um Comitê Gestor, integrado por todas as partes acima, elaborará Planos de Ação, nos quais se definirão as áreas a serem regularizadas, as áreas para reassentamento e os procedimentos / atribuições / responsabilidades das partes no processo de RF;

(ii) Repasses de recursos devem ser estabelecidos em outros Acordos;

(iii) Compete à SPU o exame da documentação dos moradores, a decisão sobre o reconhecimento de direitos e a elaboração dos instrumentos legais necessários à outorga de direitos;

(iv) Compete à FIOCRUZ realizar plano de regularização fundiária das famílias do Setor 1 de forma integrada ao plano fundiário que será realizado pelo município do Rio de Janeiro para os setores 2 e 3, além de participar do processo de reassentamento das famílias que deixarão o Setor 1 (Fiocruz, 2010)⁵⁷

Até então, apenas os setores 01 e 02 estavam incluídos na previsão orçamentária do PAC Colônia. Mesmo sem recursos garantidos, o Comitê Gestor consolida, em dezembro de 2008, a Resolução nº 2 que visa definir ações imediatas, discriminando competências e obrigações dos órgãos integrantes do citado Conselho. Esta resolução aprofunda os compromissos em relação à regularização fundiária das famílias do Setor 01.

Após uma intensa negociação ao longo de 2009 com o Ministério das Cidades e a Prefeitura, o Ministério das Cidades garantiu a liberação de recursos e definiu que parte dessa verba deveria ser utilizada para assegurar a urbanização do setor 1 da CJM. Neste mesmo ano, o trabalho técnico de cadastramento social, diagnóstico urbanístico e ambiental, oficinas e assembleias com os moradores, além da construção da proposta de regularização fundiária e urbanística foram intensificados.

A Resolução nº 6/2010 do Conselho Gestor do PAC Colônia estabelece “*critérios, ações e atuações de forma cooperada entre os órgãos do Comitê Gestor, visando a urbanização e reassentamento das famílias do Setor 1 da Colônia Juliano Moreira*”. Assim, esta resolução garante o compromisso de investimento e repasse de recursos para o processo de urbanização, respeitados os limites orçamentários por domicílio contidos na instrução normativa que rege os investimentos do Ministério das Cidades em Habitação de Interesse Social.

⁵⁷ FIOCRUZ, Plano de Regularização Fundiária e Urbanística das Comunidades do Setor 1 da Colônia Juliano Moreira, Rio de Janeiro, 2010.

“Informações gerais sobre operações e ações:

- a) Tipo de operação: Contrato de repasse
- b) Modalidade única: Urbanização de assentamentos precários
- c) Características de localização: todo o território nacional
- d) Limites operacionais: o repasse de União fica limitado aos seguintes parâmetros:

1. Por família beneficiada

- Ações integradas de urbanização sem construção/aquisição habitacional – R\$ 11.000,00;
- Ações integradas de urbanização com construção/aquisição habitacional em Municípios sede de Capital Estadual ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes – R\$ 23.000,00
- Ações integreadas de urbanização com construção/aquisição habitacional nos demais municípios – R\$ 18.000,00

Os limites descritos podem ser acrescidos de 20% nos casos de contratação ou aquisição de unidades habitacionais verticalizadas (...)

(...) Observações: Os serviços de regularização fundiária, habitação e instalações hidráulico-sanitárias deverão compor juntos, o equivalente a no máximo 30 % do valor do investimento.”(BRASIL, 2007, p. 13)⁵⁸

O projeto de regularização fundiária e urbanística do setor 1 da CJM prevê a atenção a 220 famílias, através de regularização jurídica da posse, construção e aquisição de 90 unidades habitacionais para realocação das famílias que moram em área de risco (geológico, geotécnico e sanitário) ou em APPs no interior do setor 1 e, ainda, ações de melhoria habitacional em 30 unidades habitacionais. As atribuições definidas na resolução estão assim definidas: SPU assume a responsabilidade pelas avaliações técnicas que auxiliem na definição dos lotes e demais avaliações necessárias para a confecção e emissão dos títulos, além da emissão dos títulos propriamente ditos (topografia e piqueteamento); a Prefeitura do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Habitação, fica responsável pela construção de 90 casas, no mesmo padrão das dos setores 2 e 3, e pela urbanização; à Fiocruz compete as obras de melhorias habitacionais em 30 unidades habitacionais, o trabalho técnico de construção do projeto de reforma fundiária e reforma urbanística e, a realização do trabalho técnico social. Tais competências estão de acordo com as orientações do Ministério das Cidades,

⁵⁸ BRASIL, Guia Básico dos Programas Habitacionais – Direito à Moradia. Brasília, 2007.

publicadas em 2007, para o desenvolvimento do trabalho social em programas e políticas de provimento habitacional, regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários.

O Projeto de Regularização Fundiária e Urbanização do Setor 1 da Colônia Juliano Moreira contempla ações de intervenções jurídicas, físicas e sociais na área ocupada, de acordo com as diretrizes estabelecidas no âmbito do contrato de cessão de uso outorgado pela Secretária do Patrimônio da União (SPU) à Fiocruz. O projeto também contempla a exigência de a política urbana ser nutrida por princípios constitucionais e pelo Estatuto da Cidade.

Para subsidiar a regularização fundiária e urbanização dos assentamentos do Setor 01, foi realizada uma série de estudos, levantamentos e cadastros foram realizados ao longo dos últimos anos. Dentre eles, pode-se destacar: o diagnóstico fundiário, os levantamentos e diagnósticos físico-ambientais e socioeconômicos e o estudo preliminar de regularização fundiária e urbanização.

O diagnóstico fundiário mostra que a área ocupada pelos assentamentos é de domínio do Patrimônio da União, atualmente inserida no contrato de cessão de uso para a Fiocruz. Há várias moradias em situações irregulares na área ocupada, alvo do projeto de reforma agrária e urbanística e, deste estudo. Trata-se de habitações em áreas caracterizadas como de risco, de preservação ambiental e do patrimônio. Como observado, as áreas ocupadas pelas comunidades da cessão feita à Fiocruz foram reintegradas ao Patrimônio da União, mediante retificação do citado contrato. Estas áreas foram definidas como de Especial Interesse Social no dia 31 de outubro de 2011.

Os levantamentos e diagnósticos físico-ambientais foram realizados através de vários estudos que orientaram a construção do projeto de RF e RU, especialmente no que se refere à determinação de áreas de risco e áreas destinadas ao reassentamento. Por se tratar de uma zona de amortecimento do Parque Estadual da Pedra Branca, estes estudos também apontaram para a necessidade de intervenções ambientais de restauração, reflorestamento e educação ambiental.

Os levantamentos e diagnósticos socioeconômicos foram iniciados em 2003, com a realização do primeiro cadastramento. Posteriormente, em 2007, houve uma revisão do cadastramento e, entre 2009 e 2010 foi realizado o levantamento socioeconômico. Esta ação compreende a realização de levantamentos do perfil da população beneficiária, através de entrevistas individualizadas e de reuniões coletivas. O instrumento utilizado foi o CAD-UNICO, por ser o utilizado para as políticas públicas em geral. Além dele, também foram utilizados anexos para levantamento dos dados necessários ao processo jurídico de titulação, como as características do imóvel, do lote e da moradia.

Durante o processo de cadastramento, os moradores assinaram um termo de compromisso com a Fiocruz visando à consolidação do processo de regularização fundiária. Neste documento, os moradores se comprometeram a não parcelarem, venderem ou alugarem seus lotes e moradias durante o período da regularização.

Não obstante, a peculiaridade deste cadastramento se deu pela presença de um assistente social, um advogado e um arquiteto. Tal formação possibilitou um maior entendimento das especificidades locais e garantiu uma maior proximidade da equipe técnica com os moradores. Assim, as dúvidas que cada morador tinha sobre o processo de regularização fundiária foram dissolvidas com o cadastro.

Os dados coletados foram utilizados como orientadores para a elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS). Apesar de seguir às orientações definidas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica, o PTTS foi redimensionado para atender às demandas sociais específicas e questões ambientais referentes às características do espaço.

A atualização cadastral de 2009 permitiu a elaboração do diagnóstico da área, estudo preliminar de regularização fundiária e urbanização, juntamente com a análise e sistematização dos demais diagnósticos. Assim, esta atualização permitiu a elaboração da proposta preliminar de intervenção.

O Setor 1 da CJM conta com seis núcleos de ocupação, sendo um deles composto por apenas três famílias, as quais serão reordenadas e regularizadas,

garantindo o direito a moradia de seus habitantes. Para isso, foi elaborado um Plano Preliminar de Regularização Fundiária com todas as condicionantes que poderiam interferir na elaboração do projeto, instrumentos para a titulação, fluxograma das etapas do processo de regularização fundiária e perfil socioeconômico das famílias. O resultado final deste processo foram as oficinas de discussão do projeto de intervenção, realizadas em cada comunidade e, principalmente, a aprovação do projeto pelas famílias beneficiárias. Neste contexto, foi discutida a proposta de intervenção, as localizações do reassentamento, as condicionantes ambientais, as principais características do título e as redefinições dos lotes. Nesta etapa também foram definidas as famílias indicadas para melhorias habitacionais. Tais famílias tiveram estudos arquitetônicos associados às necessidades familiares e projetos elaborados pelos arquitetos e assistentes sociais do Programa de Implantação do Campus, visando garantir as melhorias necessárias para ter uma moradia digna.

O projeto básico de urbanização consistiu no detalhamento da proposta preliminar aprovada junto às famílias beneficiárias nas oficinas de construção participativa. Este projeto básico teve como objetivo embasar o processo licitatório, o qual orientará a realização das obras de urbanização no Setor 1.

A execução da regularização só será possível após assinatura de convênio e aditivo com a Prefeitura do Rio de Janeiro e com a Caixa Econômica Federal, com indicativo de acontecer em julho de 2012. Destaca-se também que os termos de referência para a contratação dos serviços de urbanização, melhorias habitacionais e delimitação física dos lotes a partir do plano de intervenção já foram elaborados.

A solução urbanística proposta procurou, em grande medida, respeitar a ocupação original dos diversos núcleos familiares existentes, reconhecendo nesta ocupação a história do lugar e das famílias. Dessa forma, foi considerado como parâmetro a manutenção das relações sociais já estabelecidas ao longo dos anos, bem como a relação dos moradores com o território. No entanto, algumas situações precisaram ser superadas e/ou conciliadas, como: (1) a insalubridade e precariedade de algumas edificações; (2) a ocupação em áreas de risco; (3) a ocupação rarefeita

em alguns trechos dos núcleos familiares possibilitando novas ocupações e dificultando a implantação de infraestrutura; (4) os grandes lotes pertencentes a poucas famílias; (5) a garantia da implantação do campus da Fiocruz e sua independência frente aos núcleos familiares, sem que isso tornasse o espaço heterogêneo, gerando uma espécie de segregação sócio territorial; (6) a compatibilização da proposta urbana do Setor 1 com as propostas realizadas para os demais setores da Colônia Juliano Moreira a cargo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; (7) a garantia da preservação do patrimônio ambiental, arquitetônico, histórico e cultural existente. (Fiocruz. Plano de Regularização Fundiária e urbanização das Comunidades do setor 1 da Colônia Juliano Moreira, 2010).

A inserção destas questões no projeto resultou em novos desenhos para o lugar e na construção de uma nova história vivenciada pelos moradores envolvidos neste processo. A ampla discussão do projeto com os moradores, embasada em questões técnicas e em princípios de equidade socioterritorial, garantiu a aprovação do projeto pela maioria dos moradores, inclusive nos casos de realocação e diminuição dos lotes.

Os próximos passos estão relacionados ao início das obras. O piqueteamento e as obras de melhorias habitacionais estão previstos para serem iniciados ainda no segundo semestre de 2012. As obras de infraestrutura e construção das novas unidades habitacionais estão previstas para serem iniciadas no segundo semestre de 2012, no entanto, dependerá da assinatura do convênio com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e a Caixa Econômica Federal. É importante destacar que a assinatura do convênio para realização do Projeto Técnico de Trabalho Social está condicionada à assinatura do convênio anterior.

É importante ter em vista que as reflexões, ações sociais e o diagnóstico técnico, referentes ao Projeto de Regularização Fundiária e Urbanística do espaço em questão, iniciaram em 2003 e foram intensificados a partir de 2008. Como não se tem previsão de conclusão das obras antes do final de 2013, somar-se-ão 10 anos luta, trabalho e participação popular para a conquista de um espaço de vida seguro e saudável.

Uma grande crítica à forma como os projetos vem sendo assinados e executados é em relação à fragmentação das ações. A necessidade de atuação social, desde a definição da área de regularização fundiária plena, é condição e princípio fundamental no projeto estudado.

Célia Ravera, coordenadora de Regularização Fundiária da Secretaria de Patrimônio da União no Rio de Janeiro apontou, em entrevista para esta pesquisa, a ausência de contrato e orientação para a atuação social no diagnóstico inicial, no processo de cadastramento e na aproximação com os moradores do espaço. Isso dificulta a viabilização da participação dos moradores, especialmente nas fases iniciais do projeto. Esse quase isolamento entre as ações sociais na elaboração dos projetos de RF e RU e nas obras tem sido observado nos outros setores da CJM. Tal deficiência ocorre, sobretudo, em razão da ausência de equipes multidisciplinares. Pode-se indicar como determinante desta desconexão a própria forma de gestão de política habitacional ao determinar que esses projetos sejam elaborados e apresentados para financiamento de forma isolada.

No processo de regularização fundiária estudado, o trabalho social foi o primeiro a ser iniciado. Desenvolvido em equipe interdisciplinar, que também compõe a equipe ampliada de RF e RU, tal estratégia é avaliada pelos membros entrevistados como uma das características mais inovadoras e mobilizadoras do projeto em questão. Tendo em vista que a comunidade é extremamente e sensível à conquista de segurança jurídica mediante a titulação, o trabalho social também permite constituir-se como articulador e catalizador de outras intervenções locais.

O diálogo construído com esses interlocutores permite a elaboração de propostas sociais integradas com as demandas e projetos necessários à constituição de um bairro saudável. Deste modo, serão atendidas as demandas sociais apresentadas para a consolidação de um processo de regularização fundiária plena. Dentre essas propostas, destaca-se: assessorias técnicas para realização de obras nas casas visando à consolidação de um habitar saudável; projetos socioculturais e de educação ambiental que respondam às peculiaridades locais; projetos de complementação da educação; projetos voltados para o acompanhamento da saúde familiar e controle de vetores/zoonoses, considerando

a proximidade com a floresta; e, principalmente, projetos de geração de renda e capacitação técnica voltada para o mercado.

Nesta dinâmica, estruturam-se projetos identificados com as demandas colocadas pela comunidade, assim como, pela própria dinâmica urbana que se impõe a este território. Assim, estes projetos passam a fazer parte do cronograma de ações sociais a serem desenvolvidas em paralelo ao processo de regularização fundiária.

Também é preciso registrar que a equipe social da Fiocruz, comprometida com a territorialização de políticas promotoras de desenvolvimento sustentável da região e com as dinâmicas transformadoras do espaço, desenvolve intervenções de caráter local, incorporando a participação dos bairros vizinhos e do próprio assentamento do Setor 1. A implantação de um Núcleo de Convívio, com perfil de escritório local e integrado por equipe interdisciplinar, constitui um forte elemento integrador das ações com os seus sujeitos diretos, tendo em vista que garante o diálogo cotidiano com os moradores sobre o processo de regularização fundiária e acerca das perspectivas de futuro imaginadas e previstas para este território. Desta forma, o Núcleo de Convívio concilia a mediação e a construção participativa com a identificação de demandas concretas e a elaboração de projetos sociais integrados.

As discussões e elaboração de todos os projetos e ações acontecem de forma interdisciplinar e, sempre que possível, com a participação de moradores, tendo em vista a garantia da ambiência, da preservação ambiental e cultural, mesmo com as intervenções urbanísticas. Para que isso seja possível, é necessário que os diversos saberes, acadêmicos e/ou populares, sejam respeitados e considerados na hora da elaboração das ações. Este é um exercício que vem sendo desenvolvido no projeto estudado, mas, certamente, apresenta as contradições inerentes a essa forma de construção das relações de trabalho.

4.5. Entre o direito à moradia e o direito ambiental

Como já apresentado em outras sessões desta dissertação, os assentamentos do projeto de regularização fundiária e urbanística estudado estão localizados na zona de amortecimento do Parque Estadual da Pedra Branca. Este parque caracteriza-se como uma unidade de conservação da espécie Unidade de Proteção Integral, integrando a categoria dos Parques Nacionais. O parque foi criado pela Lei Estadual nº 2.377, de 28 de junho de 1974, no então estado da Guanabara, sucedido pelo atual estado do Rio de Janeiro no ano seguinte. Por ser uma lei anterior àquela que organizou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, não foram definidos os objetivos do Parque, nem o seu órgão gestor.

Art. 1º – Fica criado, no Estado da Guanabara o Parque Estadual da Pedra Branca, compreendendo todas as áreas situadas acima da linha da cota de 100 m do Maciço da Pedra Branca e seus contrafortes.

Art. 2º – No tocante às áreas de propriedade da União, adjacentes ou inclusas no Parque Estadual, o órgão estadual competente deverá propor ao Governo Federal indispensável para a programação dos serviços estaduais se integre harmonicamente com os serviços federais.

Art. 3º – Fica declarada de utilidade pública para fins de desapropriação toda a área abrangida pelo art. 1º, respeitadas a jurisdição e a administração federais existentes.

Art. 4º – As ocupações existentes na data da presente lei poderão ser toleradas enquanto não for possível sua remoção ou transferência para fora dos limites do Parque.

PARÁGRAFO ÚNICO – O Estado, através seus órgãos competentes, providenciará o cadastramento destas ocupações e tomará as medidas que se impuserem para que não mais ocorram, após a promulgação desta lei.

Art. 5º – Nas áreas onde for necessário o florestamento ou reflorestamento de preservação permanente, o Estado poderá fazê-lo, se não o fizer o proprietário.

§ 1º Se tais áreas contiverem culturas que, comprovadamente devam ser suprimidas, de seu valor deverá ser indenizado o proprietário.

§ 2º As áreas a que se refere este artigo gozarão do benefício previsto no inciso VI, do art. 129, da Lei nº 1.165, de 13 de dezembro de 1966.

Art. 6º – Caberá à Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral elaborar o Plano-Diretor do Parque Estadual da Pedra Branca, bem como promover sua implantação, incluindo os empreendimentos públicos na área, sem prejuízo das

atribuições específicas dos demais órgãos do Estado. (Lei Estadual nº 2.377, de 28/06/1974)

Somente em 1988, através da promulgação da Lei Estadual nº 1.315/88, que institui a política florestal do estado do Rio de Janeiro, é criado o Instituto Estadual de Floresta (IEF), cujo art. 9º, IV dispõe que compete ao órgão “*propor a criação e administrar as unidades de conservação do estado do Rio de Janeiro*”. O Parque Estadual da Pedra Branca torna-se, então, responsabilidade do IEF.

A Lei Federal nº 9985, de 2000, que instituiu e organizou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) proíbe, na área do Parque e da sua zona de amortecimento, quaisquer alterações, atividades ou usos em desacordo com os objetivos que nortearam a criação dessa UC, ou definidos a partir de seus regulamentos ou Plano de Manejo. A partir dessa lei, os parques devem possuir, necessariamente, uma Zona de Amortecimento em seu entorno, a qual fica sujeita à edição de normas específicas de parcelamento, ocupação e uso, além de restrições para as atividades humanas, com o propósito de minimizar os impactos negativos dessas atividades sobre o parque. Como essas normas não foram definidas no ato de criação da Unidade, elas deverão ser objeto de lei estadual específica, que pode ser a própria lei aprovadora do Plano de Manejo. Além das normas específicas de uso e ocupação, a regulamentação das Zonas de Amortecimento inclui a sua delimitação (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000).

Uma das restrições, válida tanto para a área do Parque quanto para sua zona de amortecimento, diz respeito à instalação de redes de abastecimento de água, esgoto e infraestruturas urbanas em geral. Tal instalação, nas duas áreas, depende de prévia aprovação do órgão administrador do PEPB (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000).

O Plano de Manejo, que deve abranger tanto a área da UC, quanto a Zona de Amortecimento, constitui um documento técnico a ser elaborado pelo órgão gestor da UC, conforme o roteiro metodológico básico estabelecido pelo órgão executor, e aprovado por meio de Portaria do órgão executor. O Plano ficando disponível para consulta pública nesse mesmo órgão.

Em julho de 2006, o então órgão gestor do Parque, o IEF, elaborou, através de duas consultorias (Novaterra e Grude), uma versão preliminar para avaliação do Plano de Manejo. Essa versão preliminar não foi aprovada por meio de Portaria da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, nem contemplou o conteúdo mínimo discriminado na lei 9.985/2000, basicamente fez um amplo diagnóstico da área e apresentou uma proposta de delimitação da zona de amortecimento num raio de 10 km a contar dos limites do Parque. Em função disso e de acordo com as normas previstas no SNUC, o PEPB está em situação irregular até os dias atuais, especialmente por ainda não possuir plano de manejo.

A delimitação proposta na versão preliminar do plano de manejo, não aprovada, foi considerada irreal pelo corpo técnico do PDCFMA / Fiocruz, pois abrange diversos bairros da cidade, em parte ou por inteiro. Parece haver na delimitação proposta uma interpretação distorcida do disposto pelo CONAMA a respeito de normas referentes às atividades no entorno de UC (Resolução nº 13 /1990), confundindo-se limites das zonas de amortecimento (que devem ser menores) com a obrigatoriedade de licenciamento ambiental (que pode ser exigida numa área bem mais ampla). A Resolução dispõe que nas áreas circundantes a uma UC, num raio de 10km, o licenciamento ambiental será obrigatório para todas as atividades capazes de afetar a biota, conforme definido pelo órgão responsável pela UC (IEF), em conjunto com o órgão licenciador estadual (CECA).

Na hipótese de licenciamento de empreendimentos que afetem o PEPB e/ou sua zona de amortecimento, a outorga da licença somente poderá ser concedida após autorização do órgão administrador do Parque. Além disso, o Parque deverá ser, necessariamente, um dos beneficiários das medidas compensatórias a serem definidas no processo de licenciamento, a exemplo do apoio em dinheiro para sua manutenção, em montante a ser fixado pelo órgão licenciador, de acordo com o impacto ambiental causado. Este valor que não poderá ser inferior a 0,5% dos custos totais de implantação do empreendimento.

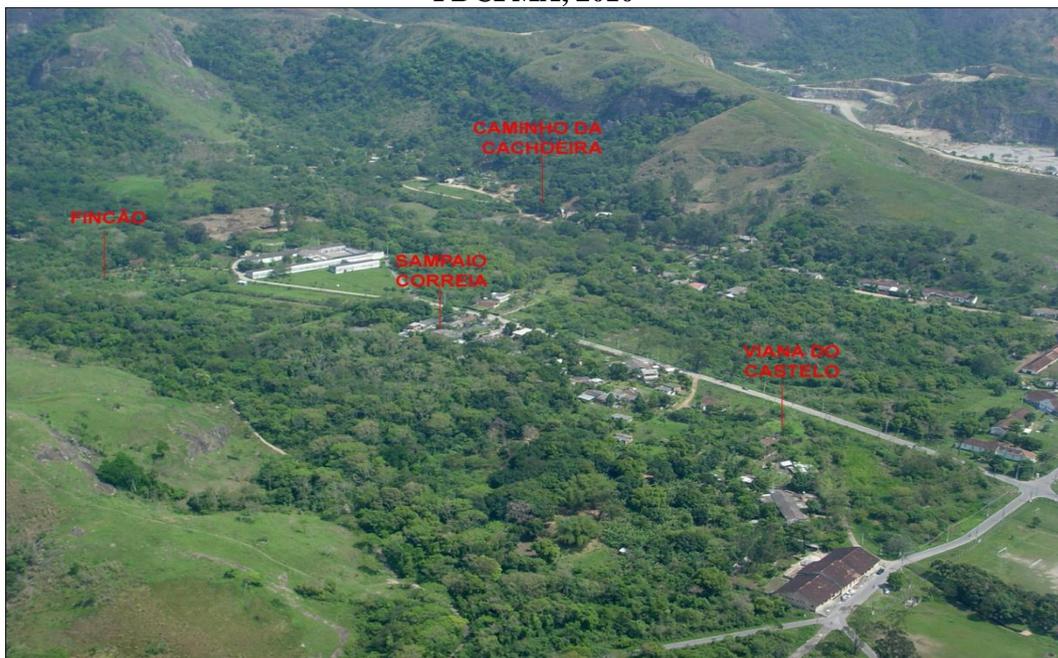
Neste sentido, o plano de regularização fundiária foi elaborado com a compreensão de que as ações de regularização urbanística com implantação de

sistemas de abastecimento de água e esgoto representam uma restrição na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Essas ações diminuíram os danos ambientais causados pela ausência destes sistemas de saneamento básico, já que os assentamentos, apesar de irregulares, estão consolidados a partir dos critérios previstos na resolução CONAMA 369/2006. Apesar da não destinação de recursos financeiros para o Parque, as medidas compensatórias relacionadas ao empreendimento já estão previstas no plano de cooperação a ser firmado entre a Fiocruz e o Parque.

Algumas estratégias foram traçadas no plano de regularização fundiária e urbanística e pretende-se que elas sejam incluídas no título de concessão de direito real de uso, nas cláusulas que permitam a manutenção da ambiência. A intenção é que essas estratégias possam contribuir com a preservação ambiental. Uma delas está relacionada ao tamanho dos lotes, definido com medida média de 400 m², mas com limitação de área a ser construída e impermeabilizada. Além disso, a Fiocruz tem proposto e implementado projetos que estimulam o uso ambientalmente adequado da parte do lote que não deverá ser impermeabilizada. Os projetos de educação ambiental, produção de hortas e mudas de árvores nativas da Mata Atlântica a serem utilizadas para reflorestamento são outras estratégias. A criação de um horto escola para formação de profissionais oriundos dos assentamentos também está sendo iniciado a partir de uma parceria com o BNDES.

Na foto a seguir, é possível observar ao fundo uma grande área de extração mineral (pedreira), que possui licença ambiental para funcionamento o que representa enorme contradição diante da dificuldade de concessão de licença ambiental para o empreendimento proposto no projeto de regularização fundiária, urbanística e de provimento habitacional para as populações de baixa renda que residem no espaço estudado.

Figura 21: Foto comparativa entre os danos ambientais causados pelas ocupações para fins de moradia e a ocupação para fins de extrativismo mineral (pedreira). PDCFMA, 2010



Algumas das áreas a serem regularizadas no Setor 1 situam-se à margem de pequenos córregos que cortam a região, configurando-se, pois, como Áreas de Preservação Permanente, à luz da Resolução CONAMA nº 303, de 2002. Essa circunstância permite a aplicação da legislação referente às Áreas de Proteção Permanente (APPs), criadas pelo Código Florestal em 1965 (lei federal nº 4.771). Segundo a Resolução CONAMA nº 303 / 2002, considera-se APP a área situada em faixa marginal de proteção de cursos d'água, lagos e lagoas naturais, na metragem definida em lei, que varia de acordo com as dimensões do corpo hídrico.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente, por meio da Resolução 369/2006, dispôs os casos excepcionais em que se admite a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente bem como os requisitos e procedimentos para a realização de regularização fundiária nessas áreas. A supressão de vegetação, nesse caso, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo e Plano Diretor, sendo obrigatória a anuência do órgão estadual competente (SERLA),

fundamentada em parecer técnico. Devem, também, serem indicadas as medidas mitigadoras e compensatórias a serem suportadas pelo proponente/empreendedor.

No entanto, no caso em análise, as moradias localizadas em faixa marginal de proteção oferecem riscos aos seus moradores também pelo padrão construtivo. Além disso, essas habitações podem ser remanejadas para o mesmo lote ou para área localizada há menos de cem metros do local onde essas famílias vivem atualmente. Por outro lado, mesmo as quatro moradias bem estruturadas não receberam da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e da Rio Águas parecer positivo em relação a possibilidade de permanência.

Em 2007, o Governo do Estado do Rio de Janeiro criou, através da Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, o Instituto Estadual do Ambiente que só foi instalado em 2009 com a fusão FEEMA, SERLA e IEF. Em abril de 2010 foi, então, aberta licitação para contratação de instituição para elaboração do plano de manejo dos Parques Estaduais da Pedra Branca, da Serra da Tiririca e da Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba.

O que aparenta vantajoso, nem sempre o é vantajoso, já que, apesar de setores dentro da Fiocruz terem aderido à ideia do direito das famílias de permanecerem no espaço, nos setores mais conservadores, especialmente o ambiental, poucos profissionais concordam com esta decisão institucional e, muitas vezes são eles que representam a instituição no referido conselho. Não são raros os posicionamentos contrários à permanência das famílias em área de tão grande importância ambiental.

4.6 Melhorias Habitacionais: Alternativa viável?

É de entendimento comum que a função principal da habitação é abrigar. Desde que o ser humano passou a ocupar, ou construir os espaços, busca-se a proteção das intempéries e de perigos. Hoje, a habitação apresenta outros valores, mas abrigar e proteger continuam sendo suas maiores e principais funções, permeando e completando todos os demais usos proporcionados pelos espaços

construídos. Dessa forma, prioritariamente, a habitação deve proporcionar segurança e saúde (ABIKO, 1995).

A maior parte dos empreendimentos em habitação de interesse social no Brasil é orientada para a construção de novas edificações e assentamentos para os beneficiários. Isso exige novas áreas disponíveis para construção, muitas vezes encontradas nas periferias urbanas, e infraestrutura que satisfaça às necessidades de saneamento, energia elétrica, abastecimento de água potável, transporte e segurança.

Ao confrontar o déficit habitacional existente hoje no país com o valor dos recursos para a construção de tais empreendimentos e a necessidade de se assegurar a sustentabilidade socioeconômica ambiental, percebe-se a necessidade de manutenção de todo o capital habitacional existente. Essa diretriz possibilitaria uma maior velocidade na busca pelo alcance à moradia digna a todo um contingente populacional que reside em condições precárias, ou não tem moradias.

A moradia deve ser entendida para além da construção física, e sim como um habitat promotor de saúde e do bem-estar daqueles que o utilizam. Este habitat deve ainda assegurar inúmeros parâmetros de segurança, salubridade e conforto que atendam às necessidades, demandas e anseios dos usuários. Por outro lado, a moradia também deve cumprir com seu papel sociocultural, proporcionando espaços que satisfaçam às atividades familiares, atendendo a individualidade, privacidade e sociabilidade dos moradores.

A habitação desempenha três funções diversas: social, ambiental e econômica. A função social pode ser entendida a partir do local de encontro familiar, onde ocorrem as atividades comuns a este grupo social. A relação da habitação com seu entorno, urbano ou rural, caracteriza a função ambiental. Além disso, a habitação é cenário das várias atividades domésticas associadas a esta função social. Por fim, a função econômica é entendida a partir da produção e consequente movimentação econômica das moradias. No entanto, a habitação também é o espaço no qual, muitas vezes, ocorrem atividades de trabalho como

pequenos negócios, caracterizando um uso misto da edificação. (Fernandes, 2003).

Com uma visão ampliada sobre a questão da moradia, o Manual de Empreendimento Habitacional Integrado de Interesse Social (2003) defende a integração dos aspectos socioambientais. Para tanto, os aspectos de saúde, segurança e bem-estar, flexibilidade e adaptabilidade da habitação devem ser atendidos. O Manual defende ações que promovam a extensão da vida útil da edificação, de seus materiais e equipamentos. Este guia levanta ainda a importância da identificação do morador com a habitação, visando à satisfação continuada e, conseqüentemente, a valoração estética e econômica do imóvel.

Diante deste contexto, surge um novo conceito de habitabilidade, que pode ser entendido como “habitabilidade urbana”. Esta concepção parte do pressuposto de que a habitação deve ser entendida em seu sentido macro, conjugada ao direito à cidade. Há uma defesa da inserção da habitação na malha urbana com acesso à infraestrutura e aos equipamentos públicos. Sendo assim, é uma questão de inclusão e pertencimento ao contexto e território urbano. Já a habitabilidade da unidade habitacional, está relacionada ao conjunto de aspectos que interferem na qualidade de vida, na comodidade dos moradores e na satisfação de suas necessidades físicas, psicológicas e socioculturais. Assim, a habitabilidade da unidade habitacional está relacionada à segurança do usuário, à salubridade da edificação e do seu entorno, ao conforto ambiental, adequada iluminação, ventilação, conforto térmico, acústico e tátil (Bonduki, 2002).

Outro conceito bastante importante quando se fala de habitação é o de construtibilidade, que está relacionado à qualidade técnico-construtiva. O entendimento deste conceito é fundamental para obter a garantia de boas edificações. Para tanto, devem ser consideradas as praticas socioculturais locais ou regionais, as tipologias construtivas (em relação à fundação, estrutura, vedações, cobertura, instalações hidráulicas, sanitárias e elétricas) e a racionalização do produto (que inclui modulação, padronização, normatização, flexibilidade e durabilidade dos materiais e sistemas construtivos empregados).

Estes aspectos garantiriam a visibilidade da construção sob a ótica dos pontos de vista tecnológico, ambiental e econômico-financeiro. (Bonduki, 2002)

Foi a partir destes conceitos que a equipe interdisciplinar, responsável pelo processo de regularização fundiária e urbanística do setor 1 da Colônia Juliano Moreira, propôs a inclusão neste projeto de ações de melhorias habitacionais. Essas ações visam reduzir o problema da inadequação domiciliar, atuando em moradias que carecem de certa intervenção para serem consideradas adequadas. Dessa forma, reduz-se o número de novas construções e reassentamentos, o que amplia o número de beneficiados e poupa recursos e tempo na busca por um desenvolvimento sustentável.

A partir de negociações com o Comitê Gestor do PAC Colônia e com a Fiocruz, foi definido que estas ações seriam financiadas pela Fiocruz, como parte da contrapartida para a realização das ações de regularização fundiária e urbanização do setor 1. Foi acordado também que essas ações poderiam ser inseridas no orçamento da Fiocruz como ações de promoção da saúde, finalidade da instituição. Em relação a essas ações de melhorias habitacionais, alguns aspectos foram priorizados, dentre eles os de segurança física da edificação, ventilação e iluminação natural, bem como as condições sanitárias das habitações. Também foram definidos critérios socioeconômicos para a seleção das edificações que receberão as melhorias habitacionais, selecionados em assembleias pelos moradores, com base nas orientações de prioridade da PNHIS. Estes critérios foram: moradias que apresentem aspectos estruturais inadequados, de acordo com os já citados; famílias com renda inferior a três salários mínimos (Cabe lembrar que o projeto de RF e RU estudado trabalha com a lógica da gratuidade para famílias que vivem com renda *per capita* de zero a cinco salários mínimos); famílias chefiadas por mulheres; famílias que tenham membros idosos e/ou adoentados e que demandem altos gastos com medicação e tratamentos médicos; e famílias com grande número de crianças.

Foram selecionadas trinta moradias e os principais problemas estruturais encontrados foram: coberturas de amianto, goteiras, fissuras e rachaduras, inclinação insuficiente de telhados, telhados apoiados direto na alvenaria, paredes

sem revestimento, ausência de calhas coletoras, ausência de reservatórios de água, umidade ascendente e descendente, quantidade de cômodos inferior às necessidades da família, desaprumo de paredes, ausência de ventilação e iluminação natural, instalações elétricas precárias, pé direito muito baixo, paredes sem estrutura (colunas e/ou vigas), esgoto a céu aberto com valas encostadas na estrutura da casa.

Figura 22 – Cópia de material impresso em *banner* utilizado para ilustrar os principais problemas estruturais das moradias. Fonte: PDCFMA, 2011.



A equipe interdisciplinar realizou visitas identificando os principais problemas estruturais, além das principais demandas das famílias. Foram elaborados projetos específicos para cada moradia, os quais foram apresentados para as famílias e adaptados de acordo com as demandas familiares que se enquadrassem no limite financeiro de R\$ 11 mil, estabelecidos pelo Ministério das Cidades para obras de melhorias habitacionais, de acordo com o Guia Básico dos Programas Habitacionais: Direito à Moradia, de 2007.

O grande esforço da equipe e a participação da população foram derrotados pelos limites financeiros e burocracia institucional, uma vez que para facilitar o

processo licitatório, e atender aos limites financeiros, as intervenções foram padronizadas e limitadas à implantação de estrutura (colunas e vigas), do telhado e troca telhas. Não existe previsão de atendimento a nenhuma outra demanda, seja de abertura de janelas, revestimento de paredes, construção de piso, ou redimensionamento de moradias.

Houve uma tentativa da equipe na direção de tentar desenvolver o projeto através de mutirão e/ou contratação de cooperativas habitacionais ligadas aos movimentos sociais de luta por moradia, mas existem limites burocráticos para estas contratações impostos por lei e normativas da própria Fiocruz, especialmente no que se refere a necessidade de licitações que dificultaram a utilização de tal estratégia. Hoje, a própria equipe vem questionando a relação “custo benefício” e concluiu-se que o projeto de melhorias, mesmo não atendendo as principais demandas dos moradores tem um custo muito elevado se comparado ao custo da construção das novas unidades que serão destinadas ao reassentamento.

As telhas serão trocadas a partir do “Projeto Troca Limpa”, a ser realizado em parceria com a empresa Brasilit⁵⁹ que doará as telhas para as moradias. Essas residências passarão por melhorias habitacionais e a Fiocruz dará o treinamento sobre trabalho com amianto, necessário para os profissionais da construção civil, com o objetivo de evitar a contaminação de pessoas e do ambiente.

A equipe vem assessorando os moradores para a realização de melhorias nas moradias através de um esquema de mutirão, ou de forma individual. A Fiocruz também está em processo de negociação com empresas privadas, mais

⁵⁹ A empresa Brasilit faz parte da Associação Brasileira das Indústrias e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento (ABIFIBRO), que vem participando de ventos, parcerias e ações para combater o uso do amianto. O amianto, também chamado de “mineral mágico” foi vastamente utilizado na construção civil, até 1991 quando o Ministério do Trabalho proibiu o seu uso através da portaria nº 1. A exposição ao amianto pode causar doenças, dentre elas destacamos: abestose, câncer de pulmão, laringe e/ou outras partes do aparelho respiratório e mesotelioma. A utilização o amianto também é proibida em mais 52 países (INCA, 2012 – disponível em: http://www1.inca.gov.br/conteudo_view.asp?ID=15)

especificamente com a Leroy Merlin⁶⁰, para conseguir doação de material de construção que possibilite a continuidade dessas ações.

A percepção dos moradores e profissionais entrevistados e de que o projeto de melhorias habitacionais do setor 1 da Colônia não representará grande impacto na qualidade de vida de alguns moradores. Em outros casos, a intervenção a ser realizada é, inclusive, desnecessária frente à demanda técnica e dos moradores.

⁶⁰ Empresa multinacional do ramo do comércio, com venda de produtos para a construção civil e decoração. Hoje já desenvolve parceria para a doação de material de construção de ponta de estoque com o Projeto Arquitetos de Família, desenvolvido em todo o Brasil e inserido na Política Nacional de Saúde, desenvolvida no Rio de Janeiro pelo Instituto Vital Brasil, Fiocruz e Universidade Federal Fluminense. Mais informações disponíveis em: <http://www.changemakers.com/pt-br/sustainableurbanhousing/entries/projeto-arquiteto-de-familia-assistencia-tecnica-para>