



Alice Galvão do Rio Apa Calheiros

**O direito à moradia de vítimas de áreas de risco:
O caso do Morro do Bumba em Niterói, RJ**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Rafael Soares Gonçalves

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2013



Alice Galvão do Rio Apa Calheiros

**O direito à moradia de vítimas de áreas de risco:
O caso do Morro do Bumba em Niterói, RJ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Rafael Soares Gonçalves

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Andréia Clapp Salvador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof. Marcio Eduardo Brotto

Universidade do Grande Rio

Profa. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 15 de Fevereiro de 2013

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Alice Galvão do Rio Apa Calheiros

Graduou-se em Direito pela Universidade Santa Úrsula em 2000.
Especializou-se em Direito do Consumidor pela PUC-Rio em 2002.

Ficha Catalográfica

Calheiros, Alice Galvão do Rio Apa

O Direito à moradia de vítimas de áreas de risco: o caso do Morro do Bumba em Niterói, RJ / Alice Galvão do Rio Apa Calheiros ; orientador: Rafael Soares Gonçalves. – 2013.
99 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2013.
Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Direito à moradia. 3. Habitação. 4. Exclusão social. 5. Áreas de risco. 6. Abrigos provisórios. I. Gonçalves, Rafael Soares. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

Agradecimentos

Todo o trabalho acadêmico requer esforço e sacrifício do aluno, mas não só dele. Este trabalho não teria sido possível sem a presença da pessoa mais importante da minha vida, meu amor, meu amigo, meu marido João Pablo, que sempre esteve comigo, em todas as etapas, em todos os momentos, com seu carinho e dedicação, com seu incentivo e apoio incansáveis. Muito obrigada meu amor *não apenas pelo que você é, mas pelo que sou quando estou ao seu lado.*

Agradeço a Tomás, nosso filho amado, que de dentro da barriga da mamãe teve muita paciência e se comportou como um príncipe, me inspirando enquanto eu escrevia, sempre com suas “mexidinhas” para me deixar alerta.

À minha Mãe, Regina, que sempre foi um exemplo de perseverança, por ter me ensinado a importância da busca pelo conhecimento e pela formação acadêmica e pelo apoio e incentivo ao longo deste desafio.

À querida Edith, por ter me apresentado ao Professor Rafael Soares Gonçalves e pelas ajudas e dicas tão importantes.

Ao Professor Rafael Soares Gonçalves, meu orientador, que sempre esteve muito presente ao longo dessa jornada e com quem aprendi muito, não só como orientador, mas como Coordenador do Laboratório de Estudos Urbanos – LEUS, cujos seminários foram essenciais para a compreensão do nosso trabalho.

À Professora Andréia Clapp Salvador, pelas importantes contribuições durante a qualificação, que muito ajudaram na organização de ideias e na revisão bibliográfica e pela atenção em compor a banca.

Ao Professor Marcio Eduardo Brotto, pela inestimável ajuda no processo de entrevistas e por ter aceitado gentilmente fazer parte da banca.

A todos os membros da banca, pelo carinho e compreensão em meio à correria desta grávida que está prestes a dar à luz...

Aos professores e funcionários do Departamento de Serviço Social, pelas contribuições e atenção.

À PUC-Rio e ao Departamento de Serviço Social pela oportunidade da realização do curso de mestrado, através de uma bolsa integral de estudos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, pela bolsa de estudos concedida.

Resumo

Calheiros, Alice Galvão do Rio Apa; Gonçalves, Rafael Soares. **O direito à moradia de vítimas de áreas de risco: o caso do Morro do Bumba em Niterói, RJ.** Rio de Janeiro, 2013. 99p. Dissertação de mestrado - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

No dia 07/04/2010, devido a fortes chuvas na cidade do Rio de Janeiro e municípios vizinhos, o Morro do Bumba, um lixão desativado e urbanizado pelo Estado, localizado no município de Niterói, estado do Rio de Janeiro, desmoronou, arrastando mais de 50 barracos. Foram cerca de 67 mortos (40 homens e 27 mulheres) e mais de mil desabrigados. Em virtude das dificuldades de moradia muitas famílias foram alojadas em abrigos provisórios considerados inadequados para se viver, com esgoto a céu aberto, instalações precárias e banheiros sem condições higiênicas de uso, à espera de uma política pública de habitação que lhes garantisse o direito à uma moradia digna. Entendemos que um Estado Democrático de Direito deve ser regido por normas democráticas e pelo respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, entre eles o direito à moradia. Toda essa tragédia, assim como as dificuldades experimentadas pelas vítimas evidencia o descaso da Administração Pública com a população menos favorecida. O direito à moradia não foi efetivamente garantido seja nos abrigos que, após mais de dois anos da tragédia não podem ser considerados provisórios, seja com a efetiva entrega de unidades habitacionais que não suprem o número de desabrigados em razão da tragédia. O presente trabalho tem por objetivo a análise do processo de busca pela garantia do direito à moradia das vítimas do Morro do Bumba, procurando identificar as ações do Poder Público para a efetivação desse direito. Para tanto, analisamos o percurso dessa população que passou pelos abrigos provisórios até a entrega de dois empreendimentos habitacionais, pelo Governo do Estado, que não atenderam à demanda por moradia dessa Comunidade.

Palavras-chave

Direito à moradia; habitação; exclusão social; áreas de risco; abrigos provisórios.

Abstract

Calheiros, Alice Galvão do Rio Apa; Gonçalves, Rafael Soares. **Risk areas victims housing rights: the case of the Morro do Bumba in Niterói, RJ.** Rio de Janeiro, 2013. 99p. MSc. Dissertation - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

On April 4th 2010, heavy rainfall hit the city of Rio de Janeiro and the surrounding region. Morro do Bumba, a hill in the city of Niterói, located in the Rio de Janeiro metropolitan area, collapsed bringing down more than 50 homes, causing the death of 67 (40 males and 27 females) and leaving more than 1000 people unsheltered and homeless. Due to difficulties in offering adequate accommodations to the victims of this disaster, many of them were allocated in temporary shelters unsuitable for adequate housing. Minimum sanitary conditions were not met at these provisional shelters, with precarious installations including open sewers. The victims were imposed these precarious conditions while eagerly awaiting a public habitational policy warranting their right to an adequate housing condition. We understand that a Democratic State of Right should be directed by democratic norms and the public authorities' respect to the fundamental rights, including amongst these the right to adequate housing. All this tragedy, as well as the difficulties experienced by the victims, outlines the public administration's negligence in the city of Niteroi with the lower income population. The right to habitation has not been effectively warranted, considering shelters - that more than two years after the tragedy - may not be considered as provisory, and the public authorities' efforts to offer housing units that does not comply with the number of victims left unhoused by the tragedy. The present work aims to discuss the process to guarantee the housing right to the victims of the disaster in Morro do Bumba, looking to outline the public authorities' actions to effectively warrant this right. For this, we analyzed the arduous route faced by this victim population through the provisional shelters up to the conveyance of two habitational enterprises by the States' Government, which did not comply to this communities' housing demands.

Keywords

Housing rights; habitation; social exclusion; risk areas; temporary shelters.

Sumário

1.	Introdução	12
2.	Exclusão social, do que estamos falando?	19
3.	Contradições e conflitos no espaço urbano e o direito à moradia	31
3.1.	O espaço urbano	31
3.2.	O direito à cidade	34
3.3.	Do direito fundamental à moradia	37
3.3.1.	Da dignidade da pessoa humana	37
3.3.2.	O direito social à moradia	40
3.3.3.	O direito à moradia e sua significação	43
3.3.4.	Políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais	47
3.3.5.	A desvinculação da propriedade privada na garantia do direito à moradia	48
4.	A tragédia do Morro do Bumba	61
4.1.	Breve histórico da ocupação da área: de lixo a bairro urbanizado	61
4.2.	Da tragédia	62
4.2.1.	E depois da tragédia... <i>A situação precária dos abrigos provisórios</i>	64

4.3.	As ações do Poder Público para viabilizar novas moradias para a população do Morro do Bumba	78
4.4.	O processo de participação da Comunidade	85
4.5.	O processo de exclusão das vítimas	88
5.	Conclusão	92
6.	Referências Bibliográficas	95

1 Introdução

Ao pensarmos no desafio da escolha de um objeto de estudo para o desenvolvimento de nossa pesquisa, compreendemos ser fundamental a relevância do tema para a sociedade. A escolha do tema direito à moradia de vítimas de áreas de risco partiu da convicção de que o direito à moradia é uma questão de grande relevância social. Considerada pela Constituição Federal como direito social fundamental, a moradia é o espaço de construção da privacidade e da identidade de uma pessoa, assim como das relações e laços familiares e de amizade. Desta forma, a ideia de estudar o direito à moradia das vítimas do Morro do Bumba partiu da necessidade intelectual de produzirmos uma pesquisa que realmente importasse e que fizesse diferença para nós enquanto pesquisadores, para a população afetada pela tragédia e para a sociedade como um todo e, por mais uma razão muito importante: que nos transformasse também como cidadãos.

A tragédia do Morro do Bumba não foi diferente das outras ocorridas na mesma ocasião, no município de Niterói, embora tenha feito o maior número concentrado de vítimas. Somando todos os deslizamentos das chuvas de abril de 2010 houve milhares de desabrigados na cidade. Contudo, em razão de sua ampla divulgação através dos meios de comunicação tornou-se emblemática e, de certa forma, representante das demais, fortalecendo a luta de toda a população pelo seu direito à moradia.

Embora a escolha do tema já estivesse amadurecida, era importante decidirmos sobre qual viés gostaríamos de abordá-lo. A escolha pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio também tem uma razão, já que sou advogada e não assistente social. A vontade de pesquisar sobre a garantia de moradia para a população do Bumba já estava amadurecida e, nesta época, passei a participar dos encontros do LEUS, Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, organizado pelo Professor Rafael Soares Gonçalves. O interessante é que o Professor Rafael, que é historiador, também é advogado. Pois bem, passei a estudar as questões e

conflitos no ambiente da cidade, por um viés até então para mim desconhecido, o da política social. E era através desses conceitos que desejávamos construir a nossa pesquisa, e não apenas pelos caminhos tradicionais da Teoria do Estado ou dos Direitos Constitucional, Administrativo e urbanístico. Era preciso buscar além. Queríamos entender o que levou àquelas pessoas a tal situação de degradação do valor humano. Estava decidido, iríamos desenvolver o nosso trabalho no Serviço Social.

Bucci (2001, p. 5) escreveu sobre a contribuição da adoção da perspectiva das políticas públicas para os estudos em Direito. Explica a autora que este modelo de estudo faz parte de um movimento recente de interdisciplinaridade no Direito onde se busca uma nova significação, recuperando o contato com outras áreas do saber que estavam distantes desde a era positivista, iniciada no século XIX. Assim sendo, percebe-se que a autonomia dos estudos jurídicos e sua objetividade são, atualmente, conceitos superados.

A nossa reflexão se deu a partir do estudo de caso das vítimas dos deslizamentos do Morro do Bumba, localizado no Município de Niterói, região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. No mês de abril de 2010, em razão de fortes chuvas que assolaram a cidade e municípios vizinhos, houve um grande deslizamento de terra no Bumba, favela onde havia funcionado um lixão na década de 80, derrubando as casas e fazendo dezenas de mortos e centenas de desabrigados.

Entendemos que a nossa pesquisa possui grande relevância teórica e empírica já que, principalmente sob uma perspectiva sócio-jurídica, não há estudos realizados sobre a questão da moradia da população do Morro do Bumba, talvez por trata-se de um acontecimento recente. Na verdade, a perda da moradia em razão de deslizamentos de terra em favelas não é novidade no Brasil, contudo, não existem muitos estudos específicos sobre o processo de garantia de moradia para essas populações, principalmente por pesquisadores da área jurídica e, mais ainda, pelo caminho das políticas sociais. Entendemos ser de grande relevância, especialmente em razão de sua interdisciplinaridade, o estudo do Direito sob a ótica das políticas públicas.

É inegável a importância social do nosso objeto de estudo. Espera-se que o presente trabalho possa subsidiar não só os atores envolvidos nesse estudo, como também outras comunidades e agentes interessados em rever as políticas públicas praticadas, com a finalidade de prevenir que histórias, como as do Bumba, não se repitam.

Assim sendo, a nossa pesquisa objetiva analisar o processo de busca pelo direito à moradia dos desabrigados do Morro do Bumba, procurando identificar quais são as ações do Poder Público para a sua concretização, levando-se em consideração o processo de exclusão no qual estão inseridos. Para tanto, percorremos o trajeto dessa população na luta pelos seus direitos, analisando as condições de moradia provisória em abrigos públicos, assim como a concessão do aluguel social, como etapas do processo de reassentamento definitivo dessas famílias. Buscamos, também, identificar as formas de concessão de moradias, tendo em vista a realidade econômica precária dos desabrigados do Morro do Bumba, o que poderia inviabilizar o suporte dos custos de um financiamento. Além disso, analisamos a participação da Comunidade nas decisões do governo no que diz respeito a sua realocação em novas unidades habitacionais.

Buscamos, ainda, avaliar se houve um planejamento responsável de realocação dos desabrigados conforme o Relatório das Nações Unidas para o Direito à Moradia, *Right to adequate housing* (2011), que vai desde a acomodação dessa população nos abrigos provisórios até a efetivação do direito à moradia através de moradias definitivas. Era importante ser observado se esse processo se desenvolveu de acordo com as normas e princípios de um Estado Democrático de Direito, contemplando, por exemplo, serviços de transporte coletivo para viabilização do acesso ao trabalho - a despesa com o transporte é um fator de extrema importância, uma vez que muitas pessoas habitam a favela pela sua proximidade com o centro da cidade, onde há maiores oportunidades de emprego e trabalho informal. São igualmente importantes serviços como creches e escolas, nos moldes do que a população dispunha anteriormente.

Após quase três anos da tragédia, muitas famílias ainda estão sem a certeza de sua realocação em novas moradias. Logo após a tragédia, 93 famílias do Morro do Bumba foram contempladas pelo Governo do Estado com unidades

habitacionais no bairro de Várzea das Moças. Outras receberam apartamentos, também através do Governo do Estado, localizados no bairro de Viçoso Jardim, mesmo bairro onde estava localizado o Morro do Bumba, embora a entrega das obras tenha sido adiada muitas vezes, por mais de um ano e o caminho tenha sido longo e penoso. Diante do quadro de abandono dessa população durante tanto tempo após a tragédia, uma questão nos inquietava: passados quase três anos dos deslizamentos do Bumba e, sob uma perspectiva de que essas pessoas já participavam de um processo excludente, mesmo antes da ocorrência da tragédia, o direito à moradia dessas vítimas foi efetivamente garantido? Refletimos não apenas sobre o percurso dessa população na busca de uma moradia, passando pelos abrigos provisórios, mas também no que diz respeito à garantia de sua moradia definitiva, analisando a efetividade desse direito.

Ao refletirmos sobre a melhor maneira de estudarmos o direito à moradia das vítimas do Morro do Bumba compreendemos que pensar em políticas públicas através de uma abordagem sócio-jurídica seria a forma mais completa de realizarmos a nossa pesquisa. Bucci (2001, p. 6) traz para o debate a vantagem, para as políticas públicas, de uma perspectiva jurídica sobre o tema. A autora ressalta que no Brasil a questão das políticas públicas é, até certo ponto, estranha ao direito. Concordamos com a autora no sentido de que a interdisciplinaridade agregada aos dois institutos busca lhes dar um novo sentido e, por que não, uma nova força na luta pela formulação e garantia dos direitos.

A metodologia que utilizamos empregou como método de procedimento o estudo de caso, uma vez que foi pesquisado o processo de garantia do direito à moradia das famílias da comunidade do Morro do Bumba após a tragédia, analisando-se os fatores desse processo de reassentamento em todos os seus aspectos, desde os abrigos provisórios, até a moradia definitiva. Também foi realizada uma revisão histórica, na medida em que foram investigados acontecimentos e processos anteriores à tragédia, que serviram de orientação durante as investigações desta pesquisa. Para a construção de toda a história que envolveu a tragédia do Morro do Bumba foram recuperadas, como fonte de pesquisa, matérias de jornais, revistas, documentos e legislação pertinente ao tema.

O estudo também compreendeu revisão bibliográfica em relação ao conceito de exclusão social, ao princípio da dignidade da pessoa humana, à reprodução do espaço urbano e o direito social à moradia, à educação para a cidadania e a participação popular, conceitos que em muito contribuíram e fortaleceram a nossa reflexão. Também foram relevantes para a construção de nossas ideias os apontamentos do Relatório das Nações Unidas para o Direito à Moradia, *Right to adequate housing* (2011), de autoria de Raquel Rolnik, urbanista, professora da FAU-USP e Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito à Moradia.

Objetivando uma visão mais abrangente dos efeitos dessa tragédia sobre o direito à moradia da população do Bumba, realizamos entrevistas qualitativas com diferentes interessados, a fim de bem representar a Comunidade atingida, assim como o Poder Público. Para representar a Comunidade do Bumba entrevistamos a representante oficial dos moradores do Morro do Bumba e presidente do Centro Pró Melhoramento do Morro do Bumba e Bairro de Viçoso Jardim, Sra. Valéria Maria de Brito Rosa. Através do Vereador Gezivaldo Ribeiro de Freitas (mais conhecido como Renatinho), Presidente da Comissão de Direitos Humanos, da Criança, do Adolescente, do Idoso, da Mulher e da Pessoa com Deficiência, da Câmara Municipal de Niterói, buscamos informações sobre as condições dos abrigos provisórios. A referida Comissão acompanhou a luta dos desabrigados pelo direito à moradia através de visitas aos abrigos provisórios, denunciando abusos e irregularidades e através de audiências públicas para debater a questão com a população e cobrar soluções dos governantes, realizando, ainda, várias denúncias relativas às precárias condições de vida dos desabrigados que habitavam os abrigos provisórios. Por fim, para representar a Prefeitura Municipal de Niterói entrevistamos a atual Secretária de Assistência Social, Sra. Diane Arraes, que participou diretamente das ações relativas à assistência dos desabrigados, à época da tragédia, como Coordenadora do CRAES, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Nossa proposta foi de investigar quais foram as políticas públicas implementadas no sentido de garantir provisória e definitivamente o direito à moradia dessa população, identificando o percurso das famílias até os abrigos

provisórios, a permanência nesses abrigos e, para os que foram realocados definitivamente em empreendimentos habitacionais, a forma de aquisição dos novos imóveis e a sua viabilidade econômica. Desta forma, desejamos que os resultados de nosso estudo possam contribuir como instrumento de reflexão para toda a sociedade a respeito da trajetória e da luta de vítimas de deslizamentos em áreas de risco.

Para fundamentarmos a nossa pesquisa dividimos o nosso trabalho em três capítulos. No primeiro capítulo, estudamos os conceitos de exclusão social desde a sua origem francesa, atribuída a René Lenoir (Wanderley, 1997), perpassando pelos conceitos desenvolvidos por Paugan (1991), assim como pelas severas críticas de Castel (2000). Apoiamo-nos, também, na literatura brasileira cujos trabalhos nos foram inspiradores e de fundamental importância para a nossa reflexão. A partir da discussão teórica sobre os conceitos de exclusão social desenvolvidos por autores como Oliveira (1997), Escorel (1995, 2006), Buarque (1993), Vêras (2008), Wanderley (2008), Silva (2007), Sposati (1999), Kowarick (1999, 2001, 2003) entre outros, analisamos a busca pelo direito à moradia da população do Bumba, dentro desse processo que se reproduz diariamente na sociedade. No capítulo dois, para a compreensão do instituto do direito à moradia, analisamos as formas de produção e reprodução do espaço urbano através dos diálogos entre Henri Lefebvre (2008), Milton Santos (2006) e Ana Fani Carlos (2007). Abordamos questões pertinentes ao direito à cidade, com a contribuição de Grazia De Grazia (2002), Ermínia Maricato (2003) e Edésio Fernandes (2002), observando que as contradições e conflitos recorrentes no espaço urbano das cidades estão inseridas na lógica capitalista de valorização do solo urbano e da inexistência de políticas habitacionais eficientes, capazes de absorver a demanda por moradia. Importante, também, as reflexões de Silva (2005, 2007), Canuto (2010), Canotilho (2003, 2004) entre outros autores estudados sobre os princípios da dignidade da pessoa humana, um dos objetivos fundamentais da nossa República e inspirador de todas as práticas sociais. Aprofundamos-nos, ainda, nos conceitos de direito à moradia, apresentados por Nelson Saule Júnior (1997), Paulo Bonavides (2010), Marco Aurélio Bezerra de Mello (2008) e José Afonso da Silva (2005), sobre a condição de eficácia do direito à moradia enquanto direito

fundamental. Além disso, serão de suma importância as reflexões trazidas por Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (2006) sobre ser a moradia um parâmetro de identificação do padrão de vida adequado de uma população. Concordamos com Fernandes e Alfonsin (2006, p. 217), quando esses afirmam que um padrão de moradia adequada é fundamental para que sejam avaliados os parâmetros de dignidade de uma pessoa. Este padrão somente poderá ser efetivado com a garantia de uma moradia adequada. Igualmente importantes são as contribuições de Canuto (2010), Silva (2005, 2007), Rolnik (2011, 2012), Saule Júnior (2001) e outros sobre o direito à moradia. Valorosa, ainda, a contribuição do Relatório das Nações Unidas para o Direito à Moradia, *Right to adequate housing* (2011), de autoria de Raquel Rolnik, Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito a Moradia, que trouxe importantes reflexões para o nosso estudo, assim como as ideias de Barbosa (1998) sobre novas formas de se pensar a moradia no Brasil. No terceiro e último capítulo, analisaremos o estudo de caso do Morro do Bumba, através do histórico da ocupação da área, da tragédia propriamente dita e suas consequências no que tange ao direito à moradia da Comunidade. Através das entrevistas realizadas buscamos as respostas para as questões propostas por nossa pesquisa. Nesse capítulo, trabalhamos, ainda, com as ideias de Benevides (1998) sobre a educação para a cidadania, que foram de fundamental colaboração para as nossas reflexões.

Assim sendo, a presente pesquisa pretende cooperar para o fortalecimento da comunidade do Bumba, oferecendo à sociedade uma contribuição efetiva, com o objetivo de redirecionar as práticas que garantem o direito à moradia. Desejamos colaborar com a reflexão a respeito das ações praticadas pelo Poder Público no sentido de garantir o efetivo reassentamento da comunidade do Morro do Bumba, trazendo para o debate a necessidade de ações efetivas do Poder Público para a concretização deste direito. Para tanto, observamos e avaliamos essas ações ao longo da trajetória desses moradores, que já dura mais de dois anos.

2

Exclusão social, do que estamos falando?

A noção de exclusão social foi atribuída a René Lenoir, no ano de 1974. Lenoir ampliou a reflexão a respeito da compreensão do sentido da exclusão, entendendo o fenômeno enquanto uma categoria social e não individual, cuja origem remete aos princípios das sociedades modernas. Acreditava que entre as muitas causas da exclusão se destacavam *o rápido e desordenado processo de urbanização, a inadaptação e uniformização do sistema escolar, o desenraizamento causado pela mobilidade profissional, as desigualdades de renda e os acessos aos serviços*. (Wanderley, 2008, p. 17). No Brasil, esta noção foi colocada em evidência principalmente por Hélio Jaguaribe, no final dos anos 80, quando, através de seus trabalhos, chamava a atenção para o enorme crescimento dos pobres e miseráveis no país, como consequência do fracasso do modelo econômico dominante entre os anos 30 e 80 (Oliveira, 1997, p. 50). A partir dos anos 90, surgiram os trabalhos de Cristovam Buarque, que difundiram o conceito de *apartação social* e aumentaram a discussão sobre a exclusão social, que se tornou mais presente nos cenários acadêmicos e políticos (Oliveira, 1997, p. 50). Contamos com outros importantes autores cujas obras orientam as discussões na atualidade, como Luciano Oliveira, Francisco Oliveira, Escorel, Wanderley, Kowarick entre outros que também contribuíram para a nossa pesquisa.

Atualmente o termo exclusão descreve inúmeras situações de rompimento do vínculo social contidas em várias categorias tais como cor, etnia, deficientes, idosos, desempregados, entre muitas outras, da onde se conclui trata-se de um fenômeno tão amplo que dificilmente pode ser delimitado. Por esta razão, a utilização do termo exclusão social não é pacífica, sendo alvo de diferentes discursos, como poderemos observar.

Robert Castel (2000, p. 18-23) é o principal crítico do termo exclusão, questionando a heterogeneidade de seus usos e, principalmente, a autonomia de situações que somente encontram sentido quando fazem parte de um processo.

Para o autor, é necessário que se perceba o resultado de processos que perpassam a sociedade como um todo e que possuem a sua origem no centro da vida social e não em sua periferia. Castel entende que na maioria das vezes o excluído é, na verdade, um *desfiliado cuja trajetória é feita de uma série de rupturas em relação a estados de equilíbrio anteriores mais ou menos estáveis, ou instáveis*. Defende que a exclusão é uma armadilha para a reflexão, na medida em que se minimiza a necessidade de questionamento a respeito das dinâmicas sociais globais, responsáveis pelos desequilíbrios sociais. Para ele é preciso que se compreenda a lógica pela qual os *in* produzem os *out*. Paugam (1991) descreve o excluído através do conceito de *desqualificação*. O autor entende a pobreza como sendo um produto de uma construção social e, ao mesmo tempo, um problema de integração normativa e funcional de indivíduos. A *desqualificação* social seria o contrário da integração social e, desta forma, o Estado seria chamado a criar políticas dirigidas à regulação do vínculo social, para a manutenção da coesão social.

É claro que conciliar as imposições do mercado capitalista conservando-se proteções e garantias básicas, de maneira que o sucesso de alguns não signifique o fracasso de muitos não é uma tarefa fácil. Contudo, segundo Castel (2000, p. 26-32), tal dificuldade não pode impedir a tentativa de controle da *relação entre a lógica econômica e a coesão social, antes que se chegue às situações de ruptura que representa a exclusão*. Para o autor é preciso que sejam feitas intervenções preventivas no sentido de dar fim a vulnerabilidade de massa para manter a integração social. Ressalta que em um primeiro momento as políticas possuem estratégias que apenas auxiliam na passagem por um momento de crise, sendo que as ações de inserção são instrumentos paliativos onde o provisório acaba por se tornar um regime permanente. Desta forma, limitar-se a elas significa abrir mão de intervir no processo de produção dessas vulnerabilidades, o que exigiria não apenas a reparação desses efeitos de modo técnico, mas um tratamento político de transformação das relações de trabalho. Isto porque, para Castel (2000, p. 36), é *no coração da condição salarial que aparecem as fissuras que são responsáveis pela exclusão; é, sobretudo, sobre as regulações do trabalho e dos sistemas de*

proteção ligados ao trabalho que seria preciso intervir para lutar contra a exclusão.

No caso da população do Morro do Bumba a manutenção das vítimas em abrigos provisórios, após dois anos da tragédia, e sem o compromisso formal de uma política de habitação para realocá-las em moradias definitivas, é um exemplo de que o Estado se utiliza apenas de *instrumentos paliativos* para lidar com a questão da moradia. Os abrigos públicos acabam por se tornar a moradia definitiva dessa população, sem que medidas efetivas de garantia de direitos sejam realizadas.

Analisando os processos históricos de exclusão propriamente dita, Castel (2000, p. 38-42) observa três modalidades essenciais. A primeira diz respeito à *supressão completa da comunidade*, seja pela expulsão, como aconteceu com os judeus ou pela condenação à morte de heréticos e criminosos, culminando no genocídio. Outra prática de exclusão consiste em *construir espaços fechados e isolados da comunidade* dentro da própria comunidade, como eram os guetos e os dispensários para leprosos. A terceira modalidade diz respeito a algumas categorias da população que estão obrigadas a um *status especial que lhes permita coexistir na comunidade*, contudo, com algumas restrições de direitos e à participação em determinadas atividades sociais, como é o caso da privação do direito de voto das mulheres.

Destaca o autor que embora essas modalidades sejam diferentes, apresentam em comum a existência de uma condição específica, através de regras próprias e da mobilização de aparelhos especializados, se completando, em alguns casos, por meio de rituais. Desta forma, Castel defende que a exclusão propriamente dita não é arbitrária e muito menos acidental, originando-se de *uma ordem de razões proclamadas* cuja legitimidade é reconhecida.

Na lógica desenvolvida por Castel, o termo exclusão utilizado atualmente, significa, na maioria das vezes, a vulnerabilidade gerada pela deterioração das relações de trabalho e suas proteções, podendo-se falar não em exclusão no sentido próprio da palavra, mas em precarização, vulnerabilização, marginalização etc.

De acordo com Vêras (2001, p. 27), o termo exclusão social acabou por possuir uma dupla interpretação que de um lado traz um conceito extremamente amplo *espécie de palavra mãe* que abrange várias significações para descrever grupos de pessoas deixadas de lado seja do mercado de trabalho ou das políticas sociais e, de outro, trata-se de *um conceito equivocado, atrasado, desnecessário*. Para Xiberras (1993, p. 21), *os excluídos são aqueles que são rejeitados de nossos mercados materiais ou simbólicos, de nossos valores*.

Conforme Jacob (1982, p. 53), a exclusão seria um não acesso aos benefícios da urbanização, apontando para a questão da periferização das classes populares e de sua segregação, como consequências de uma urbanização seletiva na qual *a tônica dominante é a exclusão de grande parcela da população dos benefícios urbanos*. De acordo com Wanderley (2008, p. 17), existem na sociedade valores e representações que excluem parte da população. Desta forma os excluídos além de rejeitados geograficamente ou materialmente também experimentam uma exclusão cultural. Afirma a autora que existe certa impotência do Estado no controle das questões sociais e, por esta razão, os problemas sociais aumentam cada vez mais, colocando classes sociais elevadas ao lado de outras excluídas do mercado e muitas vezes da sociedade. Aduz, ainda, que o Brasil é um exemplo dessa situação, em que a apartação social está cada vez mais concreta.

A autora (op. cit. p. 23) menciona, ainda, que todas as situações de pobreza, apesar de não possuírem o mesmo sentido em termos de carência, ruptura e precariedade, levam a alguma forma de rompimento do vínculo social, representando um aumento sistemático de precariedades. Afirma que a pobreza nem sempre significa exclusão embora, na maioria das vezes, a ela conduza, porém, são *faces da mesma moeda*. Prossegue aduzindo que a pobreza não é apenas resultado da ausência de renda, agregando outros fatores como a dificuldade de acesso aos serviços públicos e a ausência de poder. Por fim Wanderley afirma que *o novo conceito de pobreza se associa ao de exclusão, vinculando-se às desigualdades existentes e especialmente à privação do poder de ação e representação e, nesse sentido, a exclusão social tem que ser pensada também a partir da questão da democracia*.

Na mesma direção, Silva (2007, p. 2) ao refletir sobre as categorias exclusão social e pobreza, cujas referências teóricas têm orientado a implementação de muitas políticas sociais no país, entende pela pertinência da categoria pobreza no que se refere à realidade socioeconômica do Brasil. Considera o conceito de exclusão muito amplo e indeterminado, preferindo o termo pobreza para descrever as situações de deterioração econômica e da proteção social nos países capitalistas. Para a autora, a categoria pobreza pode ser entendida como

(...) um fenômeno complexo e multidimensional, cuja determinação principal é estrutural, portanto é mais que insuficiência de renda. Expressa desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política. (Silva, 2007, p. 2)

Prossegue a autora afirmando que no Brasil existe uma enorme parcela da população que sempre esteve de fora, deixada de lado pela sociedade, não sendo inseridas no mercado de trabalho e tampouco participando das distintas possibilidades que a vida em sociedade pode oferecer. Citando Sposati (1999, p. 133), não estar incluído seria uma condição estrutural e falar de exclusão social no Brasil seria admitir uma *perda virtual de uma condição nunca alcançada*.

Nas palavras de Kowarick (1999, p. 138-142), o que se tem é uma sociedade marginalizadora econômica e socialmente e que vem gerando um sem número de trabalhadores autônomos ou assalariados com baixíssimos rendimentos, levando a uma vida precária e desprovida de proteção social. O autor fala em vulnerabilidade dos direitos básicos ao mencionar os direitos civis do cidadão, em especial àqueles relativos à igualdade perante a lei e à integridade física das pessoas, assim como os direitos sociais, tal como o direito à moradia digna. Para o autor, o conceito de exclusão ganha significação teórica quando relacionado aos direitos civis, pois *é falacioso pensar em camadas ou grupos desligados social e economicamente, constituindo agregados isolados da sociedade*. Prossegue sua reflexão afirmando ser possível falar em *apartação*

social, quando se leva em consideração as imensas diferenças que separam as camadas sociais

(...) fosso que ao segregar e discriminar em razão de local de moradia, vestimenta ou cor da pele fundamenta a preponderância no tratamento dos que são considerados inferiores. Essa é a vasta e complexa questão da cidadania privada, inexistente, confinada, de terceira classe, excludente ou hierarquizada, concedida, em suma, *subcidadania* ou da *cidadania lúmpen* (Kowarick, 2002, p. 22 - 23).

No panorama atual das cidades brasileiras, estão em andamento *vastos processos de vulnerabilidade* socioeconômica e civil que levam a um processo de *descidadanização* (Kowarick, 2003, p. 78). Entendemos que a naturalização da exclusão social e seus estigmas expressam a origem dos mecanismos que fomentam o ciclo reprodutivo da exclusão, caracterizado pela aceitação da sociedade e do próprio cidadão excluído. Nesta direção, Escorel (1995 p. 5) salienta que tanto o conformismo quanto a aceitação da exclusão social enquanto fatalidade são reveladoras de processos sociais, cujos vínculos sociais encontram-se fragilizados.

Enfrentar o fenômeno da exclusão, seja qual for a sua forma de manifestação, enseja a promoção de políticas que garantam o exercício da cidadania e, desta forma, rompam com os vínculos de subordinação, discriminação e subalternidade tão fortes em nosso país.

Conduzimos a nossa pesquisa a partir das reflexões que analisam a exclusão social através de seus efeitos, por entendermos que a análise desse conceito através da valorização da vida social humana, como analisa Oliveira (1997, p. 56), melhor descreve a busca pelo direito à moradia, após o desastre do Morro do Bumba. Buscamos, através desta compreensão, perceber como está sendo efetivada a garantia do direito à moradia da população do Morro do Bumba e quais as formas de exclusão enfrentadas por esses desabrigados na busca pelo seus direitos.

Segundo Cristovam Buarque (1993, p. 14-17), que difundiu no Brasil o conceito de *apartação social*, o conceito de *apartheid* que em africâner, idioma

falado pelos brancos sul-africanos, significa apartação, surgiu na África do Sul em 1950, em razão das desigualdades econômicas entre brancos e negros. Até 1940 esta desigualdade existia naturalmente, sem leis que separassem os indivíduos fisicamente; contudo, o processo de urbanização, o crescimento econômico (cujas riquezas estavam concentradas nas mãos da população branca) e a resistência da população negra contra um sistema que historicamente lhes excluiu, levaram a implementação da chamada Lei do Registro de População. A partir daí, foi criado um sistema legal que separava os grupos sul-africanos, classificando os habitantes da África do Sul em três categorias: os africanos ou negros, os de cor ou mestiços e os brancos.

Desta forma, foram criadas áreas de moradia, trabalho e circulação de acordo com a cor do indivíduo. Passou a ser exigido passaporte para não-brancos circularem entre as áreas, estabeleceu-se sistemas segregados de educação, foram definidos tipos de emprego conforme a raça e proibidos contatos sociais, até mesmo casamentos, entre pessoas de raças diferentes. Além disso, foi proibida a participação política dos não brancos nos processos parlamentares e governamentais, entre outras medidas segregadoras que foram impostas.

Buarque explica que este sistema foi implantado com o objetivo de manter e ampliar os privilégios dos brancos no país. Para ele

Não foi o *apartheid* que causou a desigualdade entre os brancos e negros na África do Sul. Foi a desigualdade crescente que levou os brancos a implantar o *apartheid*, como forma de conservar e ampliar seus privilégios, inviáveis se fosse feita uma distribuição equitativa dos resultados do progresso. (Buarque, 1993, p. 14-17).

Da mesma forma, Hannah Arendt (1990, p. 388) afirma que o nazismo se alimentou de pessoas comuns, normais, atemorizadas com a possibilidade de perderem o seu lugar no mundo e se tornarem excedentes. Neste sentido, Buarque aduz que a principal mudança introduzida pelo *apartheid* na África do Sul não foi o aumento da desigualdade, mas a afirmação da diferença e, desta forma, a aceitação pelos brancos da crescente desigualdade, sem nenhum sentimento de culpa.

Esse apanhado histórico para a compreensão do conceito de apartação social é no sentido de explicar que a implementação da diferença entre os indivíduos permite que as classes economicamente favorecidas não se sintam responsáveis nem culpadas pela desigualdade. Buarque ressalta que a classe alta brasileira já começa a se inserir nesta lógica, ao não mais se constranger diante da pobreza urbana. Esta crescente desigualdade acaba por impor outra forma de separação, a separação social e econômica que, no Brasil, via de regra, configura o corte racial nas desigualdades sociais.

Segundo Buarque (1993, p. 25-26), embora a globalização e o desenvolvimento tecnológico tenha integrado o mundo de uma forma geral, possibilitou, contudo, uma grande divisão social. Como forma de defesa de privilégios o *apartheid* reaparece com novas vestes para garantir, através da exclusão da população empobrecida, os privilégios que não podem ser distribuídos a toda a população. Esta lógica que emerge no final do século XX tem o poder de romper, gradativamente, com o comprometimento da sociedade com a população de menor renda, aceitando, com normalidade, a diferenciação entre seres humanos.

Assim sendo, caminhamos para a saturação de uma possível compreensão socioeconômica por parte das classes dominantes que, ao perceberem na pobreza o efeito de problemas sociais e econômicos sentiam certo desconforto em reprimi-la. Este sentimento, ao que parece, está cada vez mais distante.

Para Oliveira (1997, p. 50), nos países de 1º mundo, a exclusão ocorreria em razão do esgotamento do modelo clássico de integração do indivíduo na sociedade, através do pleno emprego e da ampla participação no mercado de consumo. No caso do modelo brasileiro, a implementação de novas tecnologias em um contexto neoliberal, limitaram à produção de novos empregos e agravaram o modelo de mercado urbano restringido, aumentando o número daqueles que podemos considerar como excluídos.

Segundo o autor (p. 52-53), o conceito de excluídos se constrói a partir da oposição à visão antidualista, de inspiração marxista. Para Marx, o aumento das riquezas no processo capitalista produz, no lado oposto, o crescimento da miséria,

de uma população *supérflua e excedente*, o que chamou de *lei geral, absoluta da acumulação capitalista*. Contudo, essa população excedente acaba por se tornar, *por um efeito de retorno, funcional à acumulação capitalista, na medida em que 'constitui um exército industrial de reserva disponível'*.

Assim, essa população *supérflua*, apesar de emergir do processo de acumulação de riquezas, é funcional ao sistema, não apenas como o exército industrial de reserva sugerido por Marx, mas, no caso específico do Brasil, como fator que permite que os segmentos integrados ao setor dinâmico da economia, tal como a classe média, se beneficiem, através da exploração da mão de obra barata. Apesar de mal remunerados, esses subempregados fazem circular recursos através, por exemplo, da aquisição de bens de consumo, recursos esses que serão realocados no setor dinâmico. Enfim, a exclusão não é algo marginal ao sistema, mas um elemento central para a sua reprodução.

Com base nessas ideias, Oliveira questiona a existência de duas realidades, os incluídos e os excluídos, já que ambas emergem de um mesmo processo econômico que ao mesmo tempo produz riqueza e miséria e, sobretudo, onde a miséria produzida se torna funcional para a continuação da acumulação de riquezas.

Sua hipótese é que os excluídos, enquanto miseráveis que não fazem parte do mundo “normal”, não se enquadram sob o ponto de vista da *acumulação global*¹, mas de uma noção de vida social humana. Isto porque, analisar a exclusão pelo viés da acumulação global acabaria por negligenciar a sua especificidade, quer dizer, a sua falta de humanidade (Oliveira, 1997, p. 56).

Desta forma Oliveira defende que, no que tange à causalidade da exclusão, a visão antidualista, baseada na acumulação global, é a mais apropriada para conceituá-la. Contudo, naquilo que diz respeito aos seus efeitos, a dualidade dos incluídos e dos excluídos é a mais pertinente.

O surgimento do fenômeno da exclusão social no Brasil tem sua origem histórica fundada no processo de escravidão no país. Segundo Escorel (2006, p.

¹ Expressão de Francisco de Oliveira, citada por Luciano Oliveira, 1997, p. 55.

70-74), alguns autores consideram que a partir da escravidão a sociedade apresentou outras expressões de processos sociais ao longo de diferentes momentos históricos, todas obedecendo à lógica econômica de exclusão.

Hannah Arendt (1990, p. 329 e 331) ao discorrer sobre o judeu apátrida produzido pelo nazismo e que, por não pertencer a nenhuma comunidade política *se tornava um indivíduo sem nenhum direito*, afirma que esses viviam uma situação pior do que a dos escravos, uma vez que *mesmo os escravos ainda pertenciam a algum tipo de comunidade humana; seu trabalho era necessário, usado e explorado, e isso os mantinha dentro do âmbito da humanidade*.

Martins (1997, p. 20) afirma que as políticas econômicas atuais no Brasil resultam não em políticas excludentes, mas no que o autor chama de *políticas de inclusão precária e marginal*, ou seja, aquelas que incluem pessoas nos *processos econômicos, na produção e na circulação de bens e serviços estritamente nos termos daquilo que é racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (e barata) reprodução do capital*. Neste sentido Buarque entende que no Brasil, a apartação da sociedade foi uma consequência do projeto de desenvolvimento dos países de primeiro mundo e dos equívocos em sua execução que, ao mesmo tempo em que tiveram sucesso nos resultados econômicos, levaram a apartação das camadas menos favorecidas da sociedade (Buarque, 1993, p. 55-62).

Desta forma, a exclusão social no país aparece como consequência do neoliberalismo globalizado e, segundo Francisco Oliveira (1997, p. 9-10) não existe, para ela, nenhuma política assistencialista, eis que as classes dominantes desistiram de empregá-la seja à produção seja à cidadania. Ao revés, segregam em verdadeiro *apartheid* entre classes, tendo como consequência um distanciamento e incomunicabilidade crescentes.

Com o modelo reducionista do papel do Estado, implementado pelo pensamento neoliberal, as políticas sociais, entre elas a de moradia, têm sido cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais, sem que direitos essenciais à preservação da dignidade da pessoa humana sejam garantidos, reforçando, assim, o processo de segregação social. Os titulares desses direitos não são considerados cidadãos, com *direito a ter direitos*, conforme ensinamento

de Hannah Arendt (1990, p. 300), e sim como sujeitos carentes, dependentes da caridade pública ou privada (Dagnino, 2004, p. 104).

Oliveira (1997, p. 15) menciona que no *apartheid*, os significados dos direitos e conquistas, representados pelos direitos sociais, trabalhistas, civis e políticos são transformados em causas da miséria, pobreza e exclusão, ou seja, em empecilho ao desenvolvimento econômico e em ausência de cidadania.

Para Escorel (2006, p. 56)

A fragilidade corresponde ao ponto de partida do processo de desqualificação social, originado pelo desemprego ou por dificuldades de inserção profissional e pela perda de moradia ou por residir em bairros degradados e socialmente desqualificados. Corresponde ao aprendizado da desqualificação e os sentimentos que prevalecem nessas experiências são de humilhação e de inferioridade.

A afirmação das diferenças faz emergir o fenômeno da apartação social, levando à indiferença da sociedade pela pobreza e pela desigualdade. Assim sendo, a análise do direito à moradia das vítimas do Bumba está associada, também, à análise das formas de exclusão desta população, a começar pelos abrigos provisórios nos quais foi instalada, vivendo sem infraestrutura e, por mais de dois anos, sem perspectiva de um futuro melhor. Valêncio (2008, p. 5) afirma que a vulnerabilidade socioeconômica enseja formas cada vez mais precárias de moradia, principalmente em áreas urbanas. A população de menor renda percebe em seu dia-a-dia o resultado da desassistência e os direitos de cidadania se colocam cada vez mais distantes. De acordo com a autora

O conceito de vulnerabilidade pode definir, entre outros, uma possibilidade de um grupo social sofrer danos – seja por insuficiência das estratégias de antecipação, prevenção, resposta ou recuperação diante de um fator de ameaça – os riscos relacionados às chuvas demonstram que não é o evento físico em si, a precipitação pluviométrica, aquilo que torna vulnerável determinado grupo, mas a interação, e mesmo sinergia, do evento físico com os fixos e fluxos sociais em que o grupo se insere, além das características específicas, individuais ou coletivas de seus membros (Valêncio et al., 2006, p. 5).

Ao longo de nossa jornada indagamos por que razão, mais de dois anos após a tragédia do Bumba, muitas famílias ainda se encontram no abrigo, morando de favor ou retornaram para as áreas interditadas do Bumba, a espera de serem contempladas pela política pública de moradia.

Entendemos que uma população que ainda permanece em um abrigo após dois anos dos deslizamentos, experimentando a realidade de um aluguel social que não atende às demandas do mercado imobiliário, é uma população desamparada, excluída de seus direitos como cidadãos, desvalorizados como seres humanos e feridos em sua dignidade.

3

Contradições e conflitos no espaço urbano e o direito à moradia

3.1

O espaço urbano

A existência de uma grave crise na política nacional de habitação nos conduz a discussões necessárias sobre o espaço urbano, o direito à cidade e à moradia adequada. É preciso analisarmos a influência da produção do espaço nas problemáticas urbanas para a compreensão do contexto social no qual estamos inseridos.

Lefebvre (2008, p. 79) levanta a questão se existem situações de crise mais ou menos importantes. Para o autor a crise urbana é mais importante e central do que qualquer outra. Para a compreensão dos conflitos inerentes à escassez da moradia no Brasil, precisamos entender de que maneira o espaço é produzido pela sociedade, partindo-se da ideia de que o espaço é produzido a partir de relações sociais de produção.

Sustenta Lefebvre (2008, p. 48) que o espaço não é um produto ou mercadoria, nem tampouco um mero instrumento de produção e troca, o espaço está essencialmente ligado à reprodução das relações sociais de produção, através de diferentes atividades. Para o autor, o espaço é político e ideológico, produto da evolução da sociedade através da história (Lefebvre, 2008, p. 62).

Milton Santos (2006, p. 39) também aponta para a compreensão do espaço como produto da produção e reprodução das relações sociais, segundo o autor *o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá*. Aduz, ainda, que (...) *o espaço é hoje um sistema de objetos cada vez mais artificiais, povoado*

por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade, e cada vez mais tendentes a fins estranhos ao lugar e a seus habitantes.

O Estado do Rio de Janeiro possui uma grande contradição entre os interesses capitalistas e as suas questões sociais. Especialmente a cidade do Rio de Janeiro (antiga capital) foi, durante muitos anos, a arena política mais importante do país, onde as intervenções urbanas praticadas foram especialmente dirigidas às classes mais abastadas. Não foram implementadas políticas habitacionais eficientes para atender às necessidades da população carente, bem como as dos imigrantes que chegavam em grande número à cidade, no início do século XX (Lessa, 2005, p. 293). No município de Niterói não é diferente. A falta de uma política habitacional concreta e a especulação imobiliária desmedida fazem com que vítimas de tragédias como a do Morro de Bumba se reproduzam com o passar dos anos.

A contradição fundamental existente na reprodução do espaço urbano diz respeito ao espaço como base da reprodução econômica e, ao mesmo tempo, como local da reprodução da vida na metrópole. Em razão desta contradição, o espaço urbano torna-se um ambiente de conflitos entre os diferentes atores pelo solo urbano. Assim, é estabelecido um embate entre o espaço abstrato, gerado pelos interesses do capital e o espaço vivido, dividido pelas estratégias dos diferentes atores sociais e vivenciado pela população através de sua experiência cotidiana (Carlos, 2005, p. 291).

Para Lefebvre (2008, p. 67), o Estado utiliza o espaço como estratégia política, a fim de garantir o seu controle. Assim sendo, a organização do espaço urbano representa a escala de poder existente na sociedade. Analisando a organização do espaço, podemos compreender os seus processos de apropriação e dominação.

Uma das principais formas de apropriação e dominação do espaço urbano é a caracterização do solo como mercadoria. Para Lefebvre (2008, p. 53-54), todo o espaço se torna um local para a reprodução das relações de produção, onde os valores considerados de uso passaram a ser moedas de troca e, na medida em que são comprados e vendidos, se tornam escassos. Segundo o autor, *a natureza como*

o espaço, com o espaço, é simultaneamente posta em pedaços, fragmentada, vendida por fragmentos e ocupada globalmente. É destruída como tal e remanejada segundo as exigências da sociedade neocapitalista.

Carlos (2007, p.27) sustenta que o espaço nas cidades atende ao mercado da propriedade privada do solo urbano, que figura como condição do desenvolvimento do capitalismo. Para a autora

(...) a existência da propriedade privada significa a divisão e parcelarização da cidade, bem como a profunda desigualdade do processo de produção do espaço urbano, fato que se percebe de forma clara e inequívoca no plano da vida cotidiana inicialmente revelada no ato de morar, que coloca o habitante diante da existência real da propriedade privada do solo urbano. O processo de fragmentação da cidade caminha junto ao processo de mundialização, embora de forma contraditória. Homogênea e fragmentada, a cidade revela, ainda, a hierarquização dos lugares e pessoas como articulação entre morfologias espacial e social e esta estratificação revela as formas da segregação urbana. (Carlos, 2007, p.27)

No Estado do Rio de Janeiro, a falta de espaços com acesso a equipamentos sociais e de lazer disponíveis para a construção faz com que o valor do solo nas áreas dotadas de infraestrutura alcance valores exorbitantes. Este é o caso de imóveis localizados em áreas nobres das cidades, próximas a praças, parques, praias, escolas etc., deixando a população pobre da cidade sem acesso ao solo e sujeita às disposições da livre atuação do mercado imobiliário. Desta forma, podemos relacionar a proliferação das favelas no Estado com a luta pelo espaço urbano, onde existem maiores chances de emprego e acesso aos equipamentos urbanos.

Imaginamos que a população do Morro do Bumba não escolheu morar em cima de um lixão, sujeitas às mais diversas doenças e riscos de desabamentos, como de fato veio a ocorrer. Certamente essa comunidade surgiu da necessidade de ocupação do espaço urbano em uma área central do município de Niterói, que facilitava o acesso ao trabalho e aos equipamentos sociais.

3.2 O direito à cidade

O Direito à Cidade pode ser entendido, na definição de De Grazia como

(...) uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos. (De Grazia, 2002, p. 16-18).

A autora destaca como princípios importantes na busca por esse direito a gestão democrática da cidade, ou seja, o modelo de planejamento e produção das cidades subordinadas ao controle e participação social, sendo essencial, para tanto, a participação popular, assim como a função social da cidade e da propriedade, entendida como a predominância do interesse público sobre o direito individual de propriedade, resultando na *utilização socialmente justa e ambientalmente equilibrada do espaço urbano*.

De Grazia explica que esses princípios se baseiam na observação das cidades nas quais o modelo de produção, ocupação e gestão é determinado pela mercantilização do solo urbano, da habitação, do transporte e de outros equipamentos e serviços urbanos. Aduz a autora que a distribuição desses equipamentos e serviços é normalmente realizada de acordo com o lugar onde os critérios de rentabilidade e retorno do capital empregado são melhor verificados. Afirma, ainda, que esse modelo excludente deu causa a enorme desigualdade e segregação existentes em todas as cidades do país.

Os Princípios de Reforma Urbana enfatizam algumas concepções que devem ser construídas conforme a realidade de cada cidade. De acordo com a autora,

As cidades são a expressão máxima da desigualdade, da segregação, da discriminação e da exclusão. São produzidas pelo confronto, pela luta e pela apropriação entre diversos agentes econômicos e sociais. Assim, são essas características reais que devem ser pensadas, analisadas na elaboração e implementação das legislações, normas e políticas urbanas. (De Grazia, 2002, p. 16-18).

Desta forma, o Estado tem o dever de garantir os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços, através de instrumentos e mecanismos redistributivos. Prossegue a autora afirmando que as cidades precisam de uma regulação pública da produção privada, formal e informal, que seja submetida ao controle social. Ressalta, ainda, que o controle social e a participação popular são condições essenciais para a conquista de direitos e implementação de políticas públicas que incorporem a população socialmente excluída e se traduzam em novas referências para as cidades.

No Brasil a população urbana chega a mais de 80% (Censo 2010), o que demanda do Poder Público um tratamento mais efetivo em diversas áreas. As intervenções pontuais que vêm sendo realizadas, seja no campo habitacional, de saneamento ou no que diz respeito à política urbanística, são insuficientes e possuem uma visão fragmentária da questão urbana no país. Para De Grazia

(...) enquanto persistir esse modelo de desenvolvimento, as favelas, as ocupações continuarão aumentando, independentemente de qualquer ator social ou governamental querer impedir, pois as pessoas naturalmente procuram um teto (...). (De Grazia, 2002, p. 33-34)

Na lógica capitalista e excludente das cidades podemos observar que a população de menor renda sempre irá se instalar em áreas que não interessam ao mercado imobiliário ou em áreas públicas, situadas em locais desvalorizados, tais como encostas dos morros, córregos, regiões poluídas (Maricato, 2003, p. 154) e até mesmo em cima de lixões, como a ocupação irregular do Morro do Bumba.

Segundo Edésio Fernandes (2002, p. 48-49), hoje, no Brasil, não podemos discutir o Direito Urbanístico sem falar em ilegalidade urbana. Para o autor, o aumento das formas de ilegalidade está diretamente ligado ao processo de

exclusão social e segregação espacial que vem caracterizando o crescimento urbano não só no Brasil, mas nos países em desenvolvimento. Alerta o autor sobre a importância dos processos socioeconômicos e culturais de acesso ao solo e produção de moradia, destacando que cada vez mais pessoas precisam descumprir a lei para permanecerem nas cidades. Para tanto, vivem em condições precárias, em áreas de risco e insalubres, principalmente na periferia das cidades, onde não há infraestrutura adequada.

O Estado brasileiro demonstra certa tolerância com relação às ocupações ilegais do solo urbano, o que é bastante significativo levada em consideração a quantidade de migrantes que vieram para as cidades ao longo, principalmente, do século XX e que não tiveram acesso ao mercado imobiliário privado e, muito menos, foram inseridos em políticas públicas de habitação. Desta forma, o direito à ocupação irregular é permitido, mas não o direito à cidade. Ressalta-se que a maior condescendência com relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais, eis que cabe a eles grande parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo (Maricato, 2003, p. 157).

Maricato (2003, p. 157) ressalta que os governos incentivam a ocupação das áreas de risco, ao invés de planejar o reassentamento da população ou, o que seria melhor, realizar investimentos para remediar os riscos existentes. Este incentivo foi verificado no Morro do Bumba, onde a Prefeitura de Niterói implementou o fornecimento de água e energia elétrica, creches e até mesmo o Programa Médico de Família, entre outros equipamentos sociais, motivando àquela população a permanecer em um local condenado. Observamos que as ocupações ilegais do espaço urbano são permitidas desde que não interfiram na dinâmica do mercado imobiliário privado. A falta de uma política de habitação eficaz e incluyente é o que movimenta a lógica deste tipo de ocupação.

A ausência de uma política de habitação capaz de garantir o direito à moradia digna para a população de menor renda faz com que estas pessoas sejam impedidas de usufruir o direito de pertencer à cidade. Em razão disso, esta população se vê obrigada a ocupar as encostas dos morros, os lixões, as margens dos rios, ainda que para isso ponham em risco a sua saúde e as suas vidas.

Assim sendo, a problemática do espaço urbano deve ser percebida como algo que abrange e inclui toda a cidade, de forma não fragmentária, de modo a compreender esta cidade e suas necessidades como um todo indivisível. Para tanto, o Estado deve promover a participação de todos os atores envolvidos para que haja a devida inclusão de toda a população na vida da cidade, sem o que a segregação e a exclusão continuarão se perpetuando e as injustiças sociais continuarão marcando o cenário do país.

3.3 Do direito fundamental à moradia

3.3.1 Da dignidade da pessoa humana

Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previsto na Constituição Federal, é o de construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a marginalização e prover o bem de todos. De fato não há maior marginalização do que não ter uma casa onde morar e abrigar a sua família. Ademais, o bem dos membros de uma sociedade depende, profundamente, de uma moradia digna para se viver.

O princípio fundamental da dignidade da pessoa humana é inerente a todos os indivíduos e está consagrado em nossa Lei Maior como um valor supremo, englobando todos os demais direitos fundamentais. A todo ser humano deve ser assegurado o mínimo de respeito por parte de outras pessoas e por parte do Estado.

Nos ensinamentos de Bonavides (2010, p. 563), os direitos fundamentais têm por fim garantir uma vida baseada na liberdade e na dignidade humana. O direito à moradia foi incluído no elenco dos direitos fundamentais sociais da

Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 26/2000. Desta forma, seu artigo 6º passou a ter a seguinte redação:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Oliveira, 2005, p. 20)

Os direitos humanos e os direitos fundamentais muitas vezes são considerados como expressões sinônimas, mas não o são. Os direitos humanos são direitos fundamentais da pessoa humana, são garantias mínimas para que o homem possa viver em sociedade. Desta forma, cada indivíduo é titular desse direito subjetivo (Siqueira Jr.; Oliveira, 2007, p.42).

A universalização dos direitos humanos significa a sua aplicação a todas as pessoas, independentemente de seu sexo, raça, classe social ou credo. Na medida que esses direitos são reconhecidos e positivados têm a denominação de direitos fundamentais. Conforme Coelho (2005, p. 193), a expressão direitos fundamentais possui um significado jurídico melhor definido, pois estão institucionalizados e, desta forma, garantidos e *impõem obrigações para a ação do Estado, em benefício dos indivíduos que compõem a sociedade* (Coelho, 2005, p. 193).

Sobre o assunto, ensina Canotilho

Direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta (Canotilho, 2003, p. 393).

Segundo Silva (2001, p.181), os direitos fundamentais têm algumas características, a saber: possuem historicidade, uma vez que nascem, modificam-se com o tempo e desaparecem, quando da existência de outra ordem constitucional; outra característica é a sua inalienabilidade, eis que são

intransferíveis, não estão sujeitos à negociação, não possuem conteúdo econômico e, ainda, uma vez que são conferidos a todos os indivíduos, são indisponíveis; são, também, imprescritíveis, já que nunca deixam de ser exigíveis, não podendo haver nenhuma ocorrência que impeça o seu exercício; por último, os direitos fundamentais são irrenunciáveis. Embora nem sempre exercidos, em razão de sua subjetividade, não se admite renunciá-los, por serem exatamente fundamentais.

Ao longo da história os direitos fundamentais surgiram em razão da necessidade de limite e controle dos abusos de poder do Estado e suas autoridades. Desta forma, buscou-se proteger os indivíduos através dos direitos fundamentais, com a instituição das normas de cunho negativo, que exigem um não fazer do Estado, em favor da liberdade individual, tendo em vista que o Poder Público não pode agir de modo a violar o direito dos indivíduos (Canuto, 2010, p. 146).

De acordo com Canotilho (2003, p. 407), *a primeira função dos direitos fundamentais – sobretudo dos direitos, liberdades e garantias – é a defesa da pessoa humana e sua dignidade perante os poderes do Estado (e de outros esquemas políticos coactivos).*

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu Título I, Dos Princípios Fundamentais, artigo 1º, que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do distrito federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. No Título II são tratados os Direitos e Garantias Fundamentais, quais sejam os direitos individuais e coletivos, os direitos sociais, da nacionalidade e dos direitos políticos. Conforme Canuto (2010, p. 148), a Constituição não coloca em oposição os direitos individuais e os direitos sociais, uma vez que as categorias de direitos humanos fundamentais formam um todo harmônico, com influências recíprocas. Corroborando com esta ideia, Silva (2007, p. 59) explica que *os direitos individuais, consubstanciados no seu artigo 5º, estão contaminados de dimensão social, de tal sorte que a previsão dos direitos sociais, entre eles, e os direitos de nacionalidade e políticos lhes quebra o formalismo e o sentido abstrato.* Para o autor, temos, constitucionalmente, uma

democracia de conteúdo político-formal que transita para uma democracia de conteúdo social.

Para Canuto (2010, p. 148), os direitos fundamentais possuem existência jurídica incondicionada e inviolável e têm eficácia e aplicabilidade imediatas, tratando-se de direitos reconhecidos e positivados na ordem jurídica. São delimitados espacial e temporalmente eis que variam conforme a ideologia de cada época, os valores e princípios que a Constituição Federal consagra.

3.3.2

O direito social à moradia

Os direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição Federal, são direitos fundamentais e são caracterizados como prestações positivas, devendo ser observados, obrigatoriamente, em um Estado Democrático de Direito. Têm por finalidade realizar a igualdade social, promovendo melhores condições de vida à população e, portanto, estão ligados ao princípio da igualdade, buscando alcançar a igualdade real. Assim, nas palavras de Carvalho (2004, p. 10), *os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva*. Segundo o autor, a ideia central dos direitos sociais é a justiça social. Para ele, os direitos sociais permitem a redução dos excessos de desigualdade gerados pelo capitalismo a fim de garantir um mínimo de bem-estar para os indivíduos. Em seu Título VIII, denominado Da Ordem Social (artigos 193 a 232) a Constituição dispõe sobre a forma de realização desses direitos.

Acreditamos que os direitos sociais são pressupostos para a concretização da dignidade humana. Conforme Canuto (2010, p. 167), *Igual dignidade social leva à igualdade formal e material, porque a tarefa do direito social é assegurar o atendimento às necessidades básicas de vida do homem*. Para a concretização dos direitos sociais no Brasil são necessárias grandes mudanças, eis que o país

possui altos índices de pobreza e apresenta uma das mais elevadas taxas de concentração de renda do mundo.

Os direitos sociais encontram-se descritos na Constituição Federal já em seu preâmbulo que institui

(...) um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (...) (Oliveira, 2005).

Desta forma, está claro que o Estado Social compõe o modelo constitucional brasileiro em sua origem. Contudo, entendemos que o grande desafio, embora os direitos estejam positivados, é dar-lhes efetividade e tal tarefa é de competência do Poder Público, que deverá realizá-la em conjunto com uma sociedade organizada e sem vínculos com entidades que queiram impor seus interesses corporativos.

Dentre os direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição está o direito à moradia, objeto de nosso estudo. A busca pela garantia do direito à moradia está diretamente ligada ao desenvolvimento econômico, social e político de um país e da humanidade de uma forma geral. De acordo com Canuto (2010, p. 169), o Código de Hamurabi², datado do século XVIII a. C. dispunha sobre os primeiros tratados sobre a construção de moradias. Durante a época greco-romana o conceito de urbanismo estava limitado à construção de moradias em lugares estratégicos de defesa e próximos a fontes de água para abastecimento. Conforme a autora, já no final do século XVIII a Revolução Industrial, que teve seu início na

² O Código de Hamurabi é um dos mais antigos conjuntos de leis escritas já encontradas e um dos exemplos mais bem preservados deste tipo de documento da antiga Mesopotâmia. Estima-se que tenha sido elaborado pelo rei Hamurabi por volta de 1700 a.C.. PRADO, Antônio Orlando de Almeida. Código de Hamurabi , Lei das Doze Tábuas, Manual dos Inquisidores, Lei de Talião. São Paulo: Conceito Editorial, 2007.

Grã-Bretanha, atraiu as pessoas para as cidades que tiveram um enorme crescimento. A história do homem está associada à ocupação de espaços, reproduzindo a cultura específica de cada época. Assim, o espaço traduz as desigualdades ao longo do tempo, bem como os seus reflexos em cada povo.

No Brasil, embora os direitos sociais estejam estabelecidos no artigo 6º da Constituição, somente através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000 é que o direito à moradia foi incluído no elenco destes direitos. Mello (2008, p. 66) explica que mesmo antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, o direito à moradia já era previsto na Constituição através da interpretação do artigo 23, inciso IX, que preceitua como dever do Estado promover programas de construção de moradias e melhorar as condições habitacionais. Assim, a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais tornou evidente a proteção implícita no artigo 1º da Constituição Federal que institui como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, fortalecida através da menção expressa à moradia em seu artigo 6º.

A introdução do direito à moradia na Carta Magna em vigor como direito social fundamental impede a sua alteração por emenda constitucional, conforme dispõe o seu artigo 60, § 4º, inciso IV, eis que configuram cláusula pétrea, não podendo, desta forma, ser objeto de emenda com o propósito de aboli-las. Este entendimento tem como base o fato de que os direitos e garantias individuais não são apenas os elencados no artigo 5º da Constituição Federal. O artigo 5º é meramente exemplificativo e, por esta razão, o seu § 2º determina que *Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte* (Oliveira, 2005).

Corroborando esta ideia, o Supremo Tribunal Federal já decidiu no sentido de que

A doutrina dos direitos fundamentais não compreende, apenas, direitos e garantias individuais, mas, também, direitos e garantias sociais, direitos atinentes

à nacionalidade e direitos políticos. Este quadro todo compõe a teoria dos direitos fundamentais³.

3.3.3 O direito à moradia e sua significação

A moradia vem sofrendo modificações em suas características ao longo dos séculos e a evolução da habitação na história do homem demonstra, também, a evolução de suas necessidades básicas que, de tão fundamentais, foram garantidas pela nossa Lei Maior.

O direito à moradia significa habitar, com habitualidade, ocupando um local permanentemente. Além de uma moradia permanente, a habitação tem que possuir um tamanho adequado e condições de higiene e conforto que garantam o direito à intimidade e a privacidade da família que nela habita (Silva 2005, p. 314 - 315).

Cada vez mais frequentemente e em detrimento do direito à moradia e da dignidade dos indivíduos proliferam habitações em favelas e áreas irregulares, sem infraestrutura e condições de habitabilidade. Salienta Silva (op. cit.) que todo cidadão tem o direito de obter uma moradia decente e está legitimado a exigir a prestação desse direito através da ação positiva do Estado de prover as condições de habitação. Segundo ele, é exatamente nessa ação positiva do Estado que está a condição de eficácia do direito à moradia. Ressalta que o artigo 23, inciso IX da Constituição Federal determina a ação positiva do Estado para a efetiva realização do direito à moradia, quando atribui a competência comum aos entes federados de promover programas de construção de moradias, bem como a melhoria das condições de habitação e de saneamento básico. O inciso X do referido artigo atribui a mesma competência para o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, com a promoção da integração social dos setores desfavorecidos.

³ Extraído do voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIn nº 939-7/DF de 15/12/1993.

Em outras palavras, para o alcance desses objetivos devem ser criadas condições de moradia adequadas para a população.

As garantias fundamentais estabelecidas pela Constituição são de proteção dos direitos fundamentais e, por esta razão, autorizam os cidadãos a exigirem do Poder Público essa proteção que, conforme Silva (2001, p. 192), envolve *proteção social, proteção política e proteção jurídica*, caracterizando-se como imposições positivas ou negativas ao Poder Público no sentido de garantir a observância dos direitos fundamentais ou, em caso de violação destes, o seu restabelecimento, através dos instrumentos legais existentes. Afirma o autor que as garantias

(...) não são um fim em si mesmas, mas instrumentos para a tutela de um direito principal. Estão a serviço dos direitos humanos fundamentais que, ao contrário, são um fim em si, na medida que em que constituem um conjunto de faculdades e prerrogativas que asseguram vantagens e benefícios diretos e imediatos ao seu titular. (Silva, 2001, p. 192).

No Brasil, embora seja uma garantia constitucional, o direito à moradia não alcança grande parcela da população, tendo em vista depender de medidas normativas para a sua concretização como, por exemplo, a Lei 10.257/2001 denominada de Estatuto da Cidade e de prestações de ordem material, que vão desde financiamentos a juros subsidiados até o fornecimento de material para a construção de uma moradia. A moradia é um valor do ser humano para elevar a sua qualidade de vida *alcançando-a ao patamar da dignidade exigida para todo ser humano* (Gomes, 2006, p. 138).

Muitas famílias brasileiras estão excluídas e não possuem o acesso a uma moradia digna, com condições de habitabilidade, em total discordância com os preceitos constitucionais. O direito à moradia requer uma política habitacional que garanta o acesso a esse direito para todos os cidadãos. A exclusão social e a segregação espacial sofrida por esta grande parcela da população não deveria ser a realidade de um país que, para cumprir os preceitos constitucionais, deveria apresentar à população um modelo de política habitacional que traga soluções para as precárias condições de habitação que certamente constituem uma dos maiores problemas sociais do Brasil.

A ausência de moradia, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, é um grave sintoma do desrespeito à dignidade da pessoa humana. Entre as muitas causas dessa questão estão a pobreza extrema, assim como a falta de moradias de interesse social. Além disso, existem, também, como fatores agravantes, a especulação do mercado imobiliário, a migração urbana, projetos de desenvolvimento urbano e a destruição das moradias ou remoções de famílias em razão de desastres naturais (Rolnik, 2009, p. 41), como o ocorrido no Morro do Bumba, objeto de nossa pesquisa.

Segundo Rolnik (2009, p. 41), a falta de moradia não é a única forma de negação do direito a uma moradia digna, uma vez que, de acordo com dados do UN-Habitat⁴, mais de um bilhão de pessoas, ou seja, um terço da população mundial vive em assentamentos precários e favelas e não dispõem de serviços básicos para uma vida digna. Para a autora, as consequências dessas frágeis condições de vida em conjunto com a falta de reconhecimento legal ou administrativo não se restringem às privações materiais e ambientais a que são submetidas essas populações. Esse estado de precariedade exclui esses moradores de outros direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

É certo que o direito à moradia, ou a sua negação, para grande parte da população brasileira que vive em condições de pobreza está associado à exclusão social. As condições desproporcionais de moradia das minorias refletem a discriminação e segregação através das quais esse direito se baseia.

Conforme Rolnik (2011, p. 7), a vulnerabilidade de uma população é muitas vezes agravada em razão da discriminação, a qual influencia na capacidade das comunidades de se protegerem e se recuperarem de um desastre. Para a autora, a prevenção, bem como as respostas aos desastres dizem respeito a ações e omissões do Estado, que podem ser discriminatórias. Assim, afirma que os princípios de igualdade e não discriminação estão firmemente enraizados nas

⁴O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, UN-HABITAT, é a agência das Nações Unidas para assentamentos humanos. Possui seu mandato através da Assembleia Geral das Nações Unidas para promover socialmente e ambientalmente sustentáveis as cidades e seus habitantes, com o objetivo de oferecer habitação adequada para todos. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2467&catid=1&typeid=24&subMenuId=0>>.

normas internacionais de direitos humanos, exigindo que o Estado e as organizações de assistência ofereçam especial atenção às vulnerabilidades e desigualdades nos contextos anteriores aos desastres, assim como após os mesmos. Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em situações pós-desastres o Estado tem a obrigação de proteger a população vulnerável, adotando medidas que garantam que esses grupos desfavorecidos tenham reconhecidos os seus direitos humanos em sua plenitude, principalmente o direito à moradia.

Rolnik (op. cit. p. 38-39) defende a existência de um conceito universal de moradia adequada. Para ela, a moradia digna tem que possuir um tamanho adequado, infra-estrutura, água potável, saneamento básico etc. Além disso, o local deve contar com uma rede de equipamentos sociais que possibilite aos moradores o seu desenvolvimento social e econômico.

Segundo Fernandes & Alfonsin:

A moradia, como uma necessidade de toda a pessoa humana, é um parâmetro para identificar quando as pessoas vivem com dignidade e têm um padrão de vida adequado. O direito de toda a pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito com a satisfação do direito a uma moradia adequada. (Fernandes & Alfonsin, 2006, p. 217)

Afirmam os autores que existem indicadores que podem ser usados para avaliar o grau de respeito ao direito à moradia. Um deles é o cumprimento dos contratos celebrados pelo Poder Público com os moradores beneficiados pelos programas de habitação, neles incluídas a previsão da entrega das unidades habitacionais dentro do prazo estipulado, as condições de habitabilidade, bem como a entrega do título de propriedade, de concessão de uso especial para fins de moradia ou da concessão de direito real de uso, conforme o caso. Outro direito ressaltado é o de informação, garantido pela Constituição em seu artigo 5º, inciso XXXIII. Deve-se observar quanto ao recebimento ou não de informações precisas dos órgãos públicos a respeito dos programas e projetos de habitação que estão sendo executados.

Conforme o Relatório das Nações Unidas para o Direito à Moradia, *Right to adequate housing* (2011, p. 20), de autoria de Raquel Rolnik, Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito a Moradia é de extrema importância a abordagem da reconstrução de moradias sob uma perspectiva ampliada de habitação adequada. É preciso que se considere a moradia como um ativo social, tendo-se como objetivo a realização gradual desse direito. Desta forma, para Rolnik buscar soluções duradouras significa a reconstrução das comunidades e bairros afetados e a garantia de um nível de vida adequado. Afirma a Relatora que a construção de novas moradias para uma população desabrigada é apenas uma parte da tarefa e que, muitas vezes, não é a mais importante ou urgente. Investimentos em condições sociais básicas que tragam benefícios para a vida da população são de grande importância para a efetivação do direito à moradia.

Ainda de acordo com o aludido Relatório (2011, p. 21) as situações pós-desastres muitas vezes se caracterizam não só pela destruição das moradias. Como consequência das tragédias há o deslocamento dos moradores para longe de sua comunidade, interferindo nas relações e nas redes sociais; Há, também, a perda dos serviços básicos os quais dispunha a comunidade afetada e a falta de acesso a esses serviços em razão do seu deslocamento, bem como a perda dos meios de subsistência (trabalho formal ou informal). Todos esses fatores são decisivos e afetam diretamente o usufruto do direito a uma moradia adequada.

3.3.4 Políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais

As políticas públicas podem ser compreendidas como, nas palavras de Freire Júnior (2005, p. 47), *um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito*. Com o advento da Constituição Federal de 1988 não se pode negar uma grande modificação na atuação do Estado no sentido de se buscar uma ordem social mais justa através do desenvolvimento de políticas

públicas implementadas para estender a todos os cidadãos os direitos fundamentais e, entre eles, os direitos sociais.

O direito social à moradia, o qual integra o rol dos direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição, somente alcançará a eficácia jurídica e social através da ação positiva do Estado, por meio da implementação de políticas públicas, em especial da promoção da política urbana e habitacional. Contudo, as diferenças sociais são cada vez maiores e as políticas sociais, por sua vez, são cada vez menos eficientes, sempre passíveis de mudanças conforme o governo da época. Neste sentido, as políticas públicas devem ser o resultado do compromisso do Estado com a sociedade, tendo por fim a promoção da igualdade, através da concretização dos objetivos nelas presentes. Desta forma, salienta Saule Júnior (2001, p. 105), que *o Estado brasileiro, no que diz respeito à política habitacional, tem a obrigação de instituir organismos, constituir uma legislação, programas, planos de ação e instrumentos de modo a garantir esses direitos para os seus cidadãos*. Entendemos que para o alcance desses objetivos as políticas públicas deverão pautar-se em projetos efetivamente realizáveis, que garantam resultados para a população.

Assim sendo, a eficiência e efetividade das políticas públicas são fundamentais para a garantia de direitos. Contudo, a competência do Poder Judiciário em exercer o controle das políticas públicas enseja os mais acirrados debates. Algumas correntes jurídicas consideram que a atividade política não pode ser controlada pelo poder Judiciário que, ao fazê-lo, estaria invadindo esfera de poder reservada a outra função estatal. Nesta caso, o controle judicial das políticas públicas acarretaria o descumprimento do princípio constitucional da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal vigente. Para aqueles que defendem a legitimidade do Poder Judiciário para controlar as políticas públicas não haveria ofensa à Lei Maior em razão da necessidade de garantia mínima de condições de existência para o cidadão, em casos de políticas públicas indevidamente implementadas ou não formuladas pelo Poder Público. Conforme Canuto (2010, p. 188), a possibilidade do controle judicial das políticas públicas tem como fundamento a preservação dos direitos fundamentais entre os quais

estão incluídos os direitos de subsistência, que englobam a alimentação, a moradia, a saúde e a educação.

Toda a discussão a respeito da possibilidade ou não do controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário passa pelo exame da teoria da reserva do possível, assim como dos direitos ditos justiciáveis. O princípio da justicialidade ou da inafastabilidade do Poder Judiciário está previsto no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal e dispõe que *A lei não excluirá da apreciação do judiciário lesão ou ameaça a direito* e significa que todos aqueles que tiverem os seus direitos violados ou ameaçados de violação poderão buscar a tutela do Poder Judiciário. A teoria da reserva do possível, segundo Sarlet (2007, p. 304), significa, em sentido amplo, a possibilidade e o poder de dispor de recursos materiais por parte do Estado que é, neste caso, o destinatário da norma. Nas lições de Canotilho (2003, p. 481), os direitos sociais pressupõem recursos financeiros do Estado, razão pela qual se construiu a teoria da *reserva do possível para traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos*.

Assim, segundo Canuto (2010, p. 208), a teoria da reserva do possível representa uma limitação à realização, através das vias judiciais, dos direitos sociais e tem sido aplicada para impedir a apreciação judicial em casos que exigem gastos orçamentários. Por esta linha de raciocínio, o Estado não estaria obrigado a conceder o direito, mas a criar meios de possibilitar a sua concretização. Desta forma, direitos como os sociais, os econômicos e os culturais teriam a sua efetivação determinada pela reserva do possível, uma vez que dependeriam de recursos econômicos para a sua realização.

Contudo, para garantir os direitos dos cidadãos o Estado deverá proteger esses direitos, como garantidor dos direitos fundamentais que é, quer criando novas instituições, quer modificando as já existentes. Ao tratar do direito à moradia, Saule Júnior (2000, p. 105) afirma que a sua eficácia exige uma ação positiva do Estado para a implementação de uma política urbana e habitacional. Para o autor

O Estado brasileiro no que diz respeito à política habitacional tem a obrigação de instituir organismos, constituir uma legislação, programas, planos de ação e instrumentos de modo a garantir esse direito para os seus cidadãos. Cabe esclarecer que essa obrigação não significa que o Estado brasileiro deve promover uma moradia (uma casa) para cada cidadão. (Saule Júnior, 2000, p. 105).

A eficácia das normas constitucionais sempre motivou acaloradas discussões, especialmente em se tratando de direitos que dependam de recursos financeiros do Estado, como é o caso dos direitos sociais. Desta forma, Canuto (2010, p. 208) explica que em relação ao direito à moradia a norma constitucional não gera efeitos imediatos, apesar do disposto em seu artigo 5º, § 1º, que prevê a aplicação imediata das normas relativas aos direitos e garantias fundamentais. Afirma a autora que os direitos sociais à educação, saúde, segurança, previdência, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados possuem aplicação imediata, contudo, o direito à moradia, apesar de essencial, não será prestado pelo Estado se a pretensão do cidadão for de conseguir uma moradia.

Assim sendo, a garantia do direito à moradia através da ação positiva do Poder Público não possui o condão de dar uma casa a cada cidadão. A ação positiva do Estado demanda a criação de uma nova legislação e de programas sociais que visem a garantia desse direito. Além disso, o direito à moradia não pressupõe o direito à propriedade, devendo o Estado propor outras políticas habitacionais que não a casa própria, como estudaremos mais adiante.

Para Canotilho (2004, p. 108), existe uma sujeição dos direitos sociais à reserva do possível, ensejando uma desvinculação do legislador com esses direitos, contudo, é fundamental que a eficácia jurídica desses direitos não se dirija para a *tendência para zero* e que seja possível o alcance dos direitos sociais, não obstante os limites orçamentários do Estado.

Diante do princípio constitucional da separação dos poderes o Poder Judiciário não pode determinar a aplicação dos recursos financeiros do Poder Público, além disso, a justicialidade do direito à moradia encontra limitações na teoria da reserva do possível. É imperioso ressaltarmos que a reserva do possível não pode ensejar a não efetividade dos direitos sociais. Simplesmente condicionar

a sua realização, pelo Estado, à existência de recursos financeiros não permitirá que o direito fundamental à moradia seja concretizado. Uma vez não ser possível transpor a reserva do possível pelas vias judiciais, se faz necessário encontrar uma solução que venha a garantir o direito à moradia, a fim de que o Estado cumpra com o seu dever de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluído aí o direito à moradia, criando, desta forma, condições para a efetivação desse direito.

Feliz a colocação de Freire Júnior (2005, p. 79) para quem as políticas públicas têm que ser planejadas para que não enveredem pelos caminhos das discussões jurídicas sobre a justicialidade dos direitos e a reserva do possível, sob pena de não se promover uma *Constituição compromissada coma dignidade da pessoa humana e com os direitos fundamentais*.

A previsão legal dos direitos sociais não é suficiente para a sua garantia. É fundamental a realização de políticas públicas no sentido de minimizar os problemas sociais e diminuir as desigualdades e esta realização deve ser o objetivo maior do Poder Público, pois somente nessa direção as normas Constitucionais serão efetivamente cumpridas no que dizem respeito ao direito à moradia digna para toda a população.

Ainda que haja esforços no sentido da garantia do direito à moradia de vítimas de tragédias como a do Bumba, a reconstrução das moradias perdidas não deve ser a única prioridade. É preciso pensar o direito a moradia como um instituto muito mais amplo do que apenas uma habitação fisicamente palpável. A qualidade de vida da população, a sua educação visando o fortalecimento da cidadania, sua segurança, a infraestrutura básica que ela necessita para a melhoria de suas condições sociais, políticas e econômicas são fundamentais para apoiar um reassentamento sustentável. A implementação de um novo modelo de acesso à moradia, como a locação social, por exemplo, pode contribuir para que seja alcançado o sucesso na realocação de comunidades em locais próximos aos centros urbanos, facilitando, desta forma, a inserção da população na dinâmica da cidade.

3.3.5

A desvinculação da propriedade privada na garantia do direito à moradia

De acordo com dados da Secretaria Nacional de Habitação divulgados no I Reunião do Comitê Técnico de Aluguel Social (2010), a população urbana brasileira aumentou de 44% a 84% ao longo de 40 anos. Nas principais regiões metropolitanas estão localizadas mais de 80% das favelas, 33% do déficit habitacional nacional e cerca de 60% do PIB. Observa-se que o crescimento desordenado da população acarreta a ocupação de áreas sujeitas a riscos naturais, ampliando o perímetro urbano, ao mesmo tempo em que existe grande número de imóveis vazios em áreas urbanas já consolidadas.

Conforme informações da referida Reunião (2010), no Brasil a casa própria é emblemática quando se fala em política de acesso à moradia, principalmente em razão de um histórico de instabilidade política e inflação. Contudo, o instituto do aluguel foi uma das formas originárias e mais importantes de acesso à moradia pela classe trabalhadora, sobretudo através das vilas operárias, que foram construídas e administradas por empreendedores privados. Em 1942, foi determinado o congelamento dos aluguéis e, além disso, o instituto foi alvo de sucessivas revisões da Lei do Inquilinato, fazendo com que essa alternativa de acesso à moradia se tornasse desinteressante economicamente para os proprietários de imóveis. Nos dias de hoje o percentual de imóveis alugados no país é muito baixo, ficando em torno de 14%. Assim sendo, existem no Brasil três milhões de imóveis fechados, tendo em vista que os locadores são temerosos em alugar seus imóveis para inquilinos inadimplentes.

Ainda, segundo a I Reunião do Comitê Técnico de Aluguel Social (2010), historicamente as políticas públicas de habitação foram direcionadas para a produção de conjuntos habitacionais que, em razão do alto valor da terra urbana, eram construídos, em sua maioria, em locais distantes dos grandes centros, com ausência de infraestrutura básica e redes sociais.

No Brasil, a habitação de interesse social está regulamentada pela Lei nº 11.124/05 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e sobre o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O SNHIS tem por objetivos a viabilização, para a população de menor renda, do acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; a implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação dirigida à população de menor renda; e a articulação, compatibilização, acompanhamento e apoio à atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação, conforme dispõe o artigo 2º, incisos I a III. Um dos princípios que o SNHIS deve observar, de acordo com o artigo 4º, inciso I, alínea “b” é a *moradia digna como direito e vetor de inclusão social*. Além disso, possui como diretrizes *a utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social; o incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia; assim como o incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional* (art. 4º, inciso II, alíneas c, e e f). Esta Lei determina, ainda, que

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, **locação social** e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; (grifo nosso)

Também dispondo sobre habitação de interesse social, a recém-promulgada Lei nº 12.608 de 10/04/12, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Em seu artigo 14 estabelece que *os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco*. Seu artigo 15, dispõe que

A União poderá manter linha de crédito específica, por intermédio de suas agências financeiras oficiais de fomento, destinada ao capital de giro e ao investimento de sociedades empresariais, empresários individuais e pessoas físicas ou jurídicas em Municípios atingidos por desastre que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo federal.

Por fim, o artigo 16 da referida Lei dispõe que

Fica a União autorizada a conceder incentivo ao Município que adotar medidas voltadas ao aumento da oferta de terra urbanizada para utilização em habitação de interesse social, por meio dos institutos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, na forma do regulamento.

Parágrafo único. O incentivo de que trata o caput compreenderá a transferência de recursos para a aquisição de terrenos destinados a programas de habitação de interesse social.

A locação social é uma modalidade de Produção Habitacional, indicada para a viabilização do acesso à moradia nos centros urbanos à população de menor renda. Deve ser produzida, recuperada ou financiada tanto pelo setor público quanto pelo setor privado (2010, I Reunião do Comitê Técnico de Aluguel Social).

Segundo Rolnik⁵ pesquisadores do Ipea, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, indicam a existência de uma *bolha no mercado imobiliário brasileiro*. Calcula-se que de janeiro de 2008 até fevereiro deste ano, enquanto a alta nos preços dos imóveis chegou a 165% no Estado do Rio de Janeiro, a inflação foi de 25%. Este aumento do valor dos imóveis é insustentável e é impulsionado por programas e incentivos do governo federal que ampliaram a oferta de crédito no mercado.

De acordo com a urbanista, quando os preços dos imóveis aumentam 160% e a renda da população cresce 20 a 30% cada vez menos pessoas vão ter

⁵ ROLNIK, Raquel. Minha casa, minha dívida. raquelrolnik.wordpress.com. 19 set. 2012. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/09/19/minha-casa-minha-divida/>>. Acesso em 19 de set. 2012.

recursos para adquirir um imóvel. Questiona-se, desta forma, os efeitos dessa política no direito à moradia da população. Além do mais, existe uma tendência de alta também dos preços dos alugueis. Com os preços dos imóveis e alugueis cada vez mais caros, o acesso à moradia adequada ficará cada vez mais restrito. Rolnik afirma uma família que compromete parte considerável de sua renda no pagamento de um imóvel corre o risco de ter que rebaixar suas condições de vida - alimentação, saúde e educação, por exemplo – para conseguir pagar as prestações.

Outra questão fundamental colocada pela urbanista é que o aumento da oferta de crédito no mercado imobiliário implica numa realocação dos grupos sociais no espaço, podendo levar a um aumento da segregação, uma vez que para a população de menor renda, em razão da bolha dos preços, resta morar na periferia da cidade.

Diante dessa realidade do mercado imobiliário refletimos no sentido de que programas habitacionais como o Minha Casa, Minha Vida não têm a finalidade de promover uma política de moradia inclusiva, não possuindo como destinatários a população de menor renda. Ao contrário, esvaziam a possibilidade de outras políticas de habitação de interesse social, como a locação social, por exemplo. Os desabrigados do Morro do Bumba que ainda esperam que uma política habitacional lhes seja dirigida, não possuem a remota chance de adquirir um imóvel através do programa Minha, Casa, Minha Vida e, se esta for a sua única solução, permanecerão sem a garantia do direito à moradia.

O déficit habitacional no país e a situação de precariedade da população de menor renda salientam a importância e a urgência de se conceber a moradia como forma de inserção e desenvolvimento social, associada às redes de apoio, assistência e desenvolvimento social e à geração de renda. Para que a política habitacional obtenha resultados positivos e satisfatórios precisa oferecer soluções diversas, levando em consideração os diferentes contextos sociais. A locação social, já adotada em países como a França, por exemplo, pode ser a resposta para essa antiga e recorrente questão.

Barbosa (1998, p. 280-283) discorre sobre algumas alternativas para a implementação de uma política social de habitação no Brasil. A autora faz uma

distinção entre as etapas de produção e consumo da habitação, explicando que para a produção das moradias o Estado não pode ter o papel de produtor direto, devendo, contratar os serviços de produção com o setor privado de construção, da mesma maneira que procede em outras obras de infra-estrutura. Contudo, é essencial que a etapa de consumo do financiamento habitacional sofra grandes alterações, uma vez que não há uma “demanda solvável”, ou seja, capaz de pagar o que deve.

Segundo Barbosa, o Estado não pode operar apenas repassando para a população carente (consumidores) os custos de produção e de intermediação das unidades habitacionais, como ocorre nos financiamentos comuns. Para a autora, é necessário que ao executar políticas sociais de habitação o Estado opere com subsídios e recursos a fundo perdido, ou seja, sem perspectivas de reembolso. A população a ser beneficiada por tais políticas deve ser aquela muito pobre, que vive no limite da subsistência, que não seja considerada financeiramente capaz de participar de outras modalidades de programas habitacionais. Para a execução desta forma de política habitacional, a solução para a origem dos recursos a fundo perdido é fundamental. A autora menciona algumas maneiras de levantar recursos como a doação benemérita em parceria com entidades privadas, o estímulo fiscal à doações, dotações orçamentárias etc.

Conforme Barbosa, um modelo de política social de habitação como o mencionado acima, necessita de mudanças ideológicas no que diz respeito à maneira de se conceber a habitação no Brasil, especialmente, neste caso, entre a população de menor renda. A autora destaca a importância de ser repensado o modelo da tão sonhada casa própria, que, para ela, é o *irmão gêmeo da propriedade privada individualista*. Defende que a habitação seja pensada como um serviço, *um bem coletivo, configurado num estoque de habitações gerenciadas por instituições públicas (ainda que não necessariamente estatais) a serviço de um coletivo de beneficiários*. Barbosa ressalta que esta política não significa suprimir da população carente o sonho da casa própria, comprada como um bem, no mercado. Trata-se, contudo, de buscar alternativas possíveis para os milhões de brasileiros que não puderam ou ainda não conseguiram condições financeiras que

lhes permitam realizar seu sonho e que, contudo, não podem continuar vivendo em condições tão precárias.

A autora chama a atenção para a conscientização da população e da Administração Pública

(...) para que o gerenciamento de um estoque de habitações sociais – a serem não mais compradas, mas cedidas ou **alugadas** – pudesse garantir critérios equitativos e democráticos de acesso a ele, não se tornando apenas um novo veículo das práticas clientelísticas e eleitoreiras, vale dizer particularistas, tão enraizadas em nossa cultura. (grifo nosso) (Barbosa, 1998, p. 280-283).

Outra forma de implementar estes serviços de habitação, já utilizada em outros países, seria a utilização do estoque já existente de habitações particulares, através de aluguéis subsidiados aos proprietários de imóveis que tivessem interesse em participar da nova política. Por fim, Barbosa ressalta que o acompanhamento de uma política social de habitação, conforme o proposto, demandaria um grande esforço no âmbito da eficiência e da racionalização da Administração Pública, assim como no campo da assistência social, através da re-sociabilização de seus usuários, para que estas habitações possam ser conservadas e melhor utilizadas.

No final do mês de outubro deste ano, a cidade americana de Nova Iorque foi atingida pelo Furacão Sandy, que destruiu a moradia de milhares de pessoas. O grande desafio da cidade neste momento é o destino das famílias desabrigadas e a reconstrução das moradias atingidas, uma vez que se aproxima o inverno, muito rigoroso no Estado. O Jornal *The New York Times*⁶ noticiou que milhares de pessoas estão desabrigadas ou morando de maneira precária, já que os sistemas de eletricidade, água e aquecimento ainda não foram completamente reestabelecidos. Conforme o Jornal, as autoridades estão discutindo caminhos para a reconstrução das moradias.

⁶ BAGLY. Charles V. U.S. Asks New York Landlords for Vacant Apartments to House Displaced Families. **The New York Times**. Nova Iorque, 11 nov. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/11/12/nyregion/us-seeks-pool-of-vacant-units-from-nyc-landlords.html?partner=rss&emc=rss&smid=tw-nytimes&_r=0>. Acesso em 12 nov. 2012.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitacional ligada ao Governo Federal propôs a utilização de apartamentos vazios para alojar provisoriamente a população desabrigada. O Governo pretende oferecer, por intermédio da *Federal Emergency Management Agency (Fema)*, um vale de até US\$ 1.800,00, o correspondente hoje a R\$ 4.950,00, pelo período de até dezoito meses, para que as famílias possam alugar esses apartamentos. Contudo, a Câmara Imobiliária da cidade de Nova Iorque afirma que este valor não paga um aluguel em Manhattan (principal ilha da cidade onde a maioria da população trabalha), viabilizando moradias apenas em bairros distantes do centro de Manhattan como o Brooklyn e o Queens. Ademais, os proprietários dos imóveis estão questionando o Governo sobre os possíveis prejuízos causados aos imóveis pelos locatários, assim como as despesas legais caso precisem despejar um inquilino que não queira deixar o imóvel após o prazo de dezoito meses. Interessante observar que alguns proprietários possuem dez mil apartamentos na cidade.

Ainda de acordo com o Jornal, o Presidente Obama lançará um programa federal de reconstrução para os Estados, mas é certo que sem a oferta dos imóveis privados vazios não haverá abrigos e casas para todas as famílias desabrigadas.

No Brasil, está tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.342/2009 que institui, no âmbito SNHIS, o Serviço de Moradia Social para famílias de menor renda, com a finalidade de fazer cumprir a determinação contida no artigo 6º da Constituição Federal, que inclui a moradia no rol dos direitos sociais. Segundo o referido Projeto de Lei

Art. 2º Serviço de Moradia Social é o serviço público gratuito que visa garantir moradia digna para a população de baixa renda, por meio de um conjunto de ações e iniciativas integradas com as demais políticas de desenvolvimento urbano e promoção social, de forma participativa, continuada e articulada entre os entes federativos e organizações da sociedade civil.

§ 1º A participação dos beneficiários nos custos do serviço restringe-se a:

- I. Tarifas de serviços públicos, referentes ao consumo individual e comum aos moradores do empreendimento;
- II. Impostos e taxas municipais, quando couber;
- III. Parcela dos custos de manutenção do parque imobiliário.

§ 2º Cabe ao Poder Público responder pelo custo do aluguel, quando couber, pelos custos administrativos e pela parcela dos custos de manutenção não suportada pelos beneficiários.

Art. 3º O Serviço de Moradia Social tem como objetivo ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda de forma complementar aos demais programas de aquisição de moradia social.

Parágrafo único. São ainda objetivos do Serviço de Moradia Social:

- I. Integração do Serviço de Moradia Social à rede sócio assistencial;
- II. Utilização do estoque imobiliário ocioso e da infraestrutura instalada;
- III. Preservação e recuperação do patrimônio cultural.

O Projeto encontra-se, atualmente, em apreciação pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

O déficit habitacional do município de Niterói, agravado após a tragédia das chuvas do mês de abril de 2010, é estimado em 20 mil moradias, considerando-se famílias com renda de até dez salários mínimos, segundo a Secretaria Municipal de Habitação. A estimativa do déficit inclui pessoas que não têm casa e também aquelas que não possuem moradia adequada, vivendo em locais de risco ou em áreas desprovidas de infraestrutura básica.⁷

Assim sendo, levando-se em consideração este déficit elevado e as dificuldades de implementação de uma política de habitação tradicional, através da aquisição da casa própria, novas políticas sociais de habitação, tal como a locação social, podem ser desenvolvidas com o objetivo de possibilitar uma moradia digna à população de menor renda e a vítimas de tragédias como às do Morro do Bumba, que infelizmente se repetem.

A reflexão que fazemos com a presente pesquisa é a de compreender de que maneira o Estado buscou garantir o direito à moradia da população do Morro do Bumba, considerando um processo de apartação social que possui como atores uma população que luta para resgatar, junto com a sua casa, a sua dignidade. A

⁷ GERBASE, F. Niterói tem déficit habitacional de 20 mil moradias. **O Globo, Bairros.com**, Niterói, 30 abr. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/bairros/posts/2011/04/30/niteroi-tem-deficit-habitacional-de-20-mil-moradias-377536.asp>>. Acesso em 30 abr. 2011.

partir da compreensão de uma lógica historicamente excludente e segregadora e da hipótese de que o Estado levou quase três anos para efetivar tal direito que, conforme veremos adiante, não alcançou toda a Comunidade de Bumba, podemos pensar em novas possibilidades no sentido, por exemplo, da execução de diferentes políticas sociais de moradia popular, que sejam realmente acessíveis e incluídas, com o objetivo maior de fazer valer a garantia constitucional do direito à moradia, não como mera previsão legal, mas como um direito social eficaz.

Pensar em uma política habitacional dirigida à população pobre, especialmente no que se refere às vítimas de enchentes (tão comuns no Estado do Rio de Janeiro) requer uma mudança no planejamento destas políticas e, porque não, a implementação de formas alternativas de acesso à moradia. Desta forma, esperamos colaborar para o fortalecimento de comunidades que não têm o seu direito à moradia satisfeito, com o objetivo de reorientar as ações que garantem o direito à moradia no país.

4

A tragédia do Morro do Bumba

No dia 07/04/2010, devido a fortes chuvas na cidade do Rio de Janeiro e municípios vizinhos, o Morro do Bumba, localizado no município de Niterói, estado do Rio de Janeiro, desmoronou, arrastando mais de 50 barracos. Foram cerca de 67 mortos (40 homens e 27 mulheres) e mais de mil desabrigados⁸.

As autoridades municipais já haviam sido alertadas por pelo menos dois por estudos da Universidade Federal Fluminense, realizados em 2004, que chamavam a atenção para o risco apresentado pela ocupação irregular do Morro do Bumba, antigo lixão, que funcionou entre os anos de 1970 e 1982. No entanto, nenhuma medida foi tomada⁹, ao contrário, a área foi “urbanizada”, contando com equipamentos públicos, mas sem que as obras necessárias tenham sido realizadas.

4.1

Breve histórico da ocupação da área: de lixão a bairro urbanizado

Onde no passado havia uma paisagem cercada de fazendas e chácaras, nasceu o Morro do Bumba, construído em cima de um lixão que funcionou entre os anos de 1970 e 1982. Antes mesmo da desativação do lixão, algumas casas já haviam sido construídas e o processo de favelização foi avançando sobre um solo íngreme e instável, resultado da decomposição do lixo.

⁸ Arpen-RJ divulga balanço dos óbitos provocados pela tragédia de Niterói. **Arpen-RJ – Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.arpenrio.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2556&Itemid=96>. Acesso em: 06 jul. 2010.

⁹ SALEK, Silvia; PEIXOTO, Fabrícia. Autoridades locais sabiam dos riscos no Morro do Bumba. **Estadão.com.br**, São Paulo, 09 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,autoridades-locais-sabiam-dos-riscos-no-morro-do-bumba,535986,0.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2010.

De 1982 – quando o então Prefeito Wellington Moreira Franco ordenou o fechamento do lixão - até abril de 2010, foram construídas cerca de 200 casas sobre toneladas de matéria orgânica decomposta e com aproximadamente mil pessoas habitando o local.

O Prefeito Moreira Franco foi sucedido por Waldenir Bragança, que governou a cidade de Niterói entre os anos de 1983 e 1988. No entanto, foi no Governo Estadual de Leonel Brizola (1991 a 1994), que a Cedae (Companhia Estadual de Água e Esgoto) fez a sua primeira grande obra de saneamento no Morro do Bumba. Brizola levou para o local, de helicóptero, uma grande caixa d'água para atender aos moradores e, logo depois, implantou o programa de fornecimento de energia elétrica “Uma Luz na Escuridão”. O Prefeito do município de Niterói, na época, era o atual prefeito Jorge Roberto Silveira, no exercício de seu primeiro mandato (1989 a 1993). Mais tarde, a Prefeitura construiu uma escola municipal e levou para a comunidade o Programa Médico de Família. O local também ganhou uma grande quadra poliesportiva e uma creche.¹⁰ Assim, o lixão estava urbanizado e integrado à máquina administrativa municipal.

4.2 Da tragédia

A Prefeitura Municipal de Niterói já havia sido informada por estudos da Universidade Federal Fluminense - UFF, realizados em 2004, que alertavam para o risco ocasionado pela ocupação irregular da área, contudo, não foi tomada nenhuma providência no sentido de se evitar a tragédia ocorrida. A Professora Regina Bienenstein, coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da UFF (Nephu), esteve no local da tragédia em março de 2004 realizando um trabalho encomendado pela Prefeitura, na gestão do Prefeito

¹⁰ ROCHA, Carla et al. Chuva no Rio: governantes fizeram melhorias em comunidade erguida sobre lixão em Niterói. **O Globo**, Rio de Janeiro, 08 abr.2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2010/04/08/chuva-no-rio-governantes-fizeram-melhorias-em-comunidade-erguida-sobre-lixao-em-niteroi-916287261.asp>>. Acesso em: 27 mai. 2010.

Godofredo Pinto. Como já havia ocorrido desabamentos, a Prefeitura, que tinha ciência da ocupação irregular do antigo lixão, queria ter uma visão mais abrangente do problema a fim de definir projetos para o lugar. O estudo recomendou várias medidas, entre elas a realocação das famílias que ali habitavam em outra área. Outro estudo realizado pelo Professor Adalberto da Silva, do Instituto de Geociências da UFF, constatou que a área do Morro do Bumba era de alto risco e que seria temerário manter as casas em um terreno onde existia um lixão¹¹.

A desigualdade social intensifica uma distribuição espacial que segrega a população de menor renda em áreas cujos riscos são previsíveis. Segundo Valêncio, Marchezini e Siena (2008, p. 10) *uma vez que a má distribuição espacial é oriunda da má distribuição de renda, e ambos estão refletidos na distribuição assimétrica do poder, a previsibilidade dos riscos não confere imediatas providências para contê-los.*

A tragédia anunciada resultou na morte de 67 pessoas¹² e centenas de desabrigados, destruindo famílias e causando um sofrimento social sem precedentes no município. A perda de entes queridos, de sua moradia e, junto com ela, de sua história acarretou, também a perda de referência espacial dessas vítimas, que sem opção de sobrevivência foram encaminhadas para abrigos temporários.

¹¹ SALEK, Silvia; PEIXOTO, Fabrícia. Autoridades locais sabiam dos riscos no Morro do Bumba. **Estadão.com.br**, São Paulo, 09 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,autoridades-locais-sabiam-dos-riscos-no-morro-do-bumba,535986,0.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2010.

¹² Arpen-RJ divulga balanço dos óbitos provocados pela tragédia de Niterói. **Arpen-RJ – Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.arpenrio.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2556&Itemid=96>. Acesso em: 06 jul. 2010.

4.2.1

E depois da tragédia... A situação precária dos abrigos provisórios

Como política de moradia provisória centenas de vítimas foram alojadas em abrigos provisórios como o 3º BI (Batalhão de Infantaria do Exército), localizado no bairro do Barreto e o 4º GCAM (Grupo de Companhias de Administração Militar), localizado no bairro de Venda da Cruz. Esses abrigos eram locais inadequados para se viver com dignidade, instalações precárias e esgoto à céu aberto, como observaremos adiante. Além disso, inicialmente foram administrados por militares, fazendo com que os desabrigados tivessem que se adequar a normas nada amigáveis, com restrições a visitas e toque de recolher às 22:00 horas.¹³

Valêncio, Marchezini e Siena (2008, p. 13) explicam que a realocação de famílias vítimas de tragédias como essa vai se configurando como um processo de violência contra as mesmas, em razão de sua inserção praticamente compulsória, pois não têm outra opção, em abrigos temporários que não foram constituídos para essa finalidade. Além disso, a precariedade das relações de sociabilidade que lhes é imposta, as coloca em uma situação de degradação humana e perda da dignidade.

Com a finalidade de compreensão da tragédia do Bumba e seus efeitos no que diz respeito ao direito à moradia entrevistamos a Secretária de Assistência Social, Diane Arraes, que na época da tragédia ocupava o cargo de Coordenadora do CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) da Prefeitura de Niterói. Diane relatou a trajetória dos desabrigados, desde o momento da tragédia, até o último abrigo provisório existente hoje.

Segundo a Secretária, os desabrigados passaram por cerca de 48 espaços de acolhimento provisório como igrejas, associações de moradores, algumas escolas, que abriram as portas para receber essas pessoas. A partir daí a equipe da assistência começou a prover alimentação, já que em um primeiro momento a

¹³ Normas de convivência para o Abrigo Provisório de Venda da Cruz (3º Batalhão de Infantaria do Exército) emitido pela Prefeitura Municipal de Niterói.

alimentação era o principal fator preocupante, além de colchonetes. O CREAS abriu uma central de recepção de doações, no Clube Canto do Rio, no bairro do Centro de Niterói e, mobilizados principalmente pela imprensa, foram arrecadadas muitas doações. Com esse número elevado de abrigos, a equipe do CREAS percebeu a necessidade de reduzir esse número de espaços, até mesmo para identificar as pessoas que ali estavam. A ideia era começar a aplicar questionários mais completos, mais adequados, uma vez que um questionário inicial já havia sido aplicado contendo informações como nome, local de origem etc. Diane reconhece que a equipe não possuía instrumentos para trabalhar com essa população, o que foi criado no próprio período da tragédia. A ideia era diminuir o número de abrigos para melhor gerenciá-los.

Desta forma, durante o que Diane considera uma segunda etapa, foram utilizadas como abrigos algumas escolas tanto municipais como estaduais. A questão nesse momento era a necessidade de ser retomada a rotina de locais que estavam servindo de abrigo. As igrejas precisavam retomar suas funções, as associações de moradores precisam retomar as suas atividades, então a solução foram as escolas. Eram em média 22 escolas, o que reduziu pela metade o número de espaços de acolhimento temporários. Neste momento, a Prefeitura oferecia abrigo e alimentação para os que estavam alojados.

Segundo Diane, foi enviada para colaborar uma equipe técnica da Secretaria de Assistência Social do Estado que já tinha experiência em tragédias na cidade do Rio de Janeiro e em outras como a de Angra dos Reis, por exemplo, possuindo instrumentos mais adequados para a aplicação dos questionários, por exemplo. A partir daí identificou-se a necessidade de se reduzir ainda mais o número de abrigos para uma melhor assistência às pessoas. Para Diane, as escolas não são a melhor solução em termos de abrigos, pois precisam voltar a funcionar. Nem todas as crianças alunas de escolas públicas da cidade foram atingidas, então elas precisavam retomar as suas atividades.

Diane menciona que o trabalho desenvolvido pela equipe de assistência *parecia ser muito paliativo, era só pra dar um consolo, e o nosso papel não é pra dar consolo, é pra garantir política pública, pra dar consolo de fato a sociedade civil vai fazendo a gente precisa responder com política pública.* Segundo a

Secretária, a partir desse sentimento a equipe começou a pensar como de fato iria resolver a situação das famílias desabrigadas. Diane conta que muitos começaram a sair das escolas e ir para a casa de parentes e amigos. Todos estavam cadastrados nesse momento e eram em média 4.800 famílias cadastradas na cidade de Niterói como um todo, embora muitas em duplicidade, porque mais de um membro da família se cadastrava. A equipe conseguiu enxugar esses cadastros e chegou a uma média de 4.000 famílias que foram de fato atingidas, mas ainda com uma margem de duplicidade. Diane explica que nesses casos não há uma culpabilização das pessoas, atribuindo essa situação como uma *ausência de recursos de maneira geral*, com o discurso de que *nunca tive direito a nada, no momento que eu tenho eu quero garantir todos que eu consiga*. Por outro lado, ressalta que existe a responsabilidade do agente público quanto à sobreposição de benefícios e que os funcionários respondem caso um benefício esteja sendo duplicado por uma mesma família. Afirma que deve existir seriedade na construção desses cadastros, contudo as dificuldades de trabalhar com uma população que sempre esteve alheia a tudo, que nunca teve direito a nada, são inúmeras. Explica que *ela vai tentar não é se aproveitar, mas vai tentar garantir o mínimo de sobrevivência, se resguardar, criar uma reserva – ‘o aluguel social não vai ser só pra pagar o aluguel social, mas vai ser pra comprar meus móveis’*.

Diane explicou que na fase das escolas como abrigos a equipe começou a verificar as possibilidades das pessoas recorrerem aos familiares que pudessem recebê-las porque, segundo ela, a assistência social trabalha sob a lógica da matricialidade sócio familiar e, desta forma, muitas pessoas foram para casa de parentes. A partir disso os abrigos foram reduzidos para dois espaços de acolhimento, quais sejam o 3º BI (Batalhão de Infantaria do Exército) e o 4º GCAM (Grupo de Companhias de Administração Militar), espaços desativados cedidos pelo Estado, onde funcionavam antigos batalhões. Segundo Diane, nesses locais havia espaço suficiente pra receber todas as famílias desabrigadas e possuía caráter provisório.

Explicou que houve uma dispensa de licitação para atender a demanda de alimentação desses espaços que, por serem provisórios, não permitiam que as famílias possuíssem fogão, geladeira, etc. Contou que foi disponibilizado um

depósito público municipal para que as famílias guardassem os seus bens. Interessante observar no histórico narrado pela Secretária a respeito do apego material das pessoas que, segundo ela, questionavam a equipe dizendo frases do tipo *olha isso é tudo que me restou, quem me garante que vai pra um depósito público e que depois vocês vão me devolver?* Diane conta que havia garantias, por escrito, com a relação dos bens deixados pela pessoa, contudo, explicou que de fato poderia haver extravios, em se tratando de um depósito público. Ao longo desses relatos percebemos a vulnerabilidade dessa população que além de suas vidas possuía poucas lembranças materiais, como uma fotografia. Diane relatou que o discurso das pessoas era sobre *o que sobrou da minha vida, é o fogão que o meu marido pagou em dez vezes e que morreu e esse fogão eu sei o quanto foi difícil para ele...*

Continuando com o histórico dos abrigos, Diane mencionou que foi criado um Gabinete de Crise do qual não fazia parte, pois estava apenas na Coordenação do CREAS, no âmbito da assistência. Esse Gabinete decidiu contratar pessoas para atuar nesses dois abrigos, com a finalidade de gerenciar esses espaços. Segundo a Secretária

A gente passava por um déficit de recursos humanos muito grande na Secretaria de Assistência Social, o último concurso foi em 2008, eu não tive técnicos pra enviar pra esses abrigos... E aí optaram por contratar algumas pessoas pra gerenciar esses abrigos. Eu não sei se muito motivados por abrigos que estavam funcionando em espaços de exército, considerando acho que um pouco da falta de habilidade e aí eu tenho que citar, nessa época, do Gabinete, em tratar de demandas da área da assistência, nós emitimos uma série de relatórios, alguns deles não foram considerados, foram considerados um pouco utópicos, de administração dos abrigos e aí contrataram antigos coronéis reformados... (Diane Arraes, Secretária de Assistência Social da Prefeitura de Niterói, 2012).

De acordo com Diane, foram contratados coronéis reformados *com uma prática de linha de exército, umas pessoas mais linha dura né, pra coordenar um espaço que era uma loucura...* Explicou que as pessoas estavam muito fragilizadas,

(...) em num espaço que não era a sua casa, tendo novas relações de convivência social, convivência comunitária, que causavam estranheza, com banheiros que eram coletivos, então isso tudo gera polêmica (...) imagina você conviver dentro de uma mazela social muito grande, botar todas as pessoas juntas num mesmo espaço, com reivindicações dignas, algumas reivindicações que a gente não tinha como atender, enquanto Prefeitura, órgão público, que eram de ordem psicológica bem grave (...) *eu não quero ficar aqui porque a parede tem um rachadinho ali e eu acho que isso vai cair em cima de mim*, porque viram a casa cair em cima deles, tem demandas muito complexas de serem trabalhadas em um mesmo espaço, em dois espaços. E esses coronéis viram que a Assistência Social estava certa desde o começo, que a gente tinha que ter equipe técnica trabalhando ali, tinha que ter psicólogo, tinha que ter assistente social (...) (Diane Arraes, Secretária de Assistência Social da Prefeitura de Niterói, 2012).

A partir daí, segundo Diane, realizaram a contratação de assistentes sociais. Explicou que o CREAS passava por um déficit enorme de recursos humanos devido a falta de remuneração desses profissionais. De acordo com a Secretária, houve um concurso no ano de 2008 onde a remuneração do assistente social e do psicólogo era em média R\$ 1200,00 para uma jornada de 30 horas. Não havia remuneração extra pra os profissionais que trabalhavam muito além do expediente e muitos desistiram no meio do pós tragédia. Aduziu que do concurso de 2008 até os dias de hoje houve cerca de 70 a 77% de pedidos de exonerações de profissionais dessas áreas. Segundo ela, *era você gerenciar a crise da crise, porque era a crise instalada dentro do município com as famílias e a crise interna de você não ter profissional para atender toda essa demanda*.

Com o trabalho das equipes de realocação das pessoas em casas de parentes e amigos a população dos abrigos foi diminuindo. Diane contou que o Ministério Público começou a questioná-los sobre a manutenção de dois espaços de acolhimento o que, para o MP, não seria razoável em razão do princípio da economicidade da Administração Pública. Segundo a Secretária,

A intenção do MP era que não tivesse espaço de acolhimento nenhum, até porque depois de um certo espaço de tempo já tinha se regularizado, essas pessoas todas recebiam aluguel social, só que tinham uma dificuldade, não conseguiam alugar imóvel em Niterói, a especulação imobiliária cresceu ainda mais nesse período, porque as áreas nobres, as áreas que tinham... e as áreas onde se alugava eles não tinham nenhuma documentação para essa família alugar, e além de não ter documentação os valores eram muito mais altos do que o valor previsto pelo Governo do Estado, que o teto foi de R\$ 400,00 que era uma média Nacional. Só

que Niterói tem uma especulação imobiliária diferente do Rio de Janeiro, morar em Niterói é muito caro, viver em Niterói é muito caro. Morar em Niterói, você alugar um quarto com banheiro e uma cozinha, você encontra em média por R\$ 700,00, R\$ 800,00 pra você alugar, então R\$ 400,00 você não alugava. E as famílias tinham perdido tudo e tinham uma dificuldade *como eu vou sair do abrigo?* E algumas tiveram dificuldade de se estruturar, porque perderam seu emprego, algumas porque não trabalhavam mesmo, e ficaram dentro do abrigo. (Diane Arraes, Secretária de Assistência Social da Prefeitura de Niterói, 2012).

Para o Ministério Público tratava-se de sobreposição de recursos, já que as pessoas estavam recebendo o aluguel social. O discurso do Ministério Público era de que quem continuasse nos abrigos deveria ter o aluguel social cortado. Segundo Diane a equipe tinha consciência de que muitas pessoas, agindo de maneira errada, moravam nos abrigos e utilizam o valor do aluguel social para a reconstrução do que perderam, comprando geladeira, fogão, cama. Contudo, explicou que eles também compreendiam essa lógica, uma vez que não adiantava alugar uma casa e não ter um colchão para dormir.

E veio a transição, após um ano de utilização do espaço, do abrigo do 4º GCAM para o 3º BI, onde havia um espaço maior para abrigar as pessoas. De acordo com Diane o Ministério Público acompanhou esta transição, que foi muito difícil. Diane informou que nesse período já não era mais Coordenadora do CREAS, ocupando o cargo de Subsecretária de Promoção Social. Contou que foi um período muito difícil, com muita resistência da população, inclusive com o suporte da polícia, uma vez que tratava-se de uma ordem judicial para migrar as pessoas de um abrigo pro outro. Diane contou que *a cena foi muito chocante porque quando a gente chegou no 4º GCAM alguns moradores tavam com camisa, só com o olho de fora, parecia uma guerra, no muro do 4º GCAM e quando a gente chegou a gente teve que pedir reforço policial (...)*. Diane explicou que o espaço de negociação foi a Assistência, porque os moradores estavam resistindo e de outra forma a polícia teria que entrar. Com a Assistência negociando eles aceitaram abrir os portões *‘então só entram as assistentes sociais’*. *A gente viu a importância e o reconhecimento de uma profissão que é tão subalternizada, nesse momento. É quem tá ali, quem tá na atuação, no front.*

Assim, conforme contou Diane, depois de muita negociação conseguiram fazer a transição. Foram em média 100 famílias transferidas para o 3º BI, que foi o último espaço de acolhimento e que existe até hoje. As pessoas que continuaram no 3º BI foram aquelas sem condições mínimas de reestruturação. Mãe com muitos filhos, por exemplo. Atualmente estão abrigadas no 3º BI 87 famílias de Niterói, não só do Bumba e 11 famílias de São Gonçalo, em sua maioria mulheres chefes de família abandonadas pelos seus esposos, que não tem como trabalhar porque tem quatro, cinco filhos pequenos que dependem de cuidados, algumas pessoas que são sozinhas, alguns poucos idosos, algumas pessoas que perderam a sua família toda e que tem dificuldades emocionais de se estruturar até hoje. Mencionou que estão trabalhando no abrigo três equipes compostas por um assistente social, um psicólogo, um cuidador social e um auxiliar administrativo que fazem o acompanhamento dessas 87 famílias, nos moldes da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Secretaria de Assistência. São em média 20 a 25 famílias atendidas por cada equipe técnica. Diane aduziu, ainda, que todas essas pessoas e as que já deixaram os abrigos continuam recebendo o aluguel social. Segundo ela, mais ou menos 3.400 famílias ainda recebem o aluguel social na cidade de Niterói. Alguns benefícios são pagos pela Prefeitura de Niterói, mas a maioria recebe através do Governo do Estado.

Perguntamos à Diane como ela pensa a realidade desses abrigos provisórios enquanto instrumentos de garantia temporária de direitos. A Secretária respondeu dizendo que eles não são mais temporários, que ela não consegue caracterizá-los como temporários após mais de dois anos da tragédia. Aduziu que nos abrigos vivem pessoas que não conseguiram se reestruturar e que a Prefeitura não conseguiu dar respostas adequadas. Segundo a Secretária

(...) como se consegue dar respostas adequadas? Com habitação popular. Essas famílias só saem dali com habitação, elas não têm como se organizar pra reconstruir a sua vida, essas que restaram ali. Mas habitação a gente não constrói do dia pra noite, habitação leva um período de tempo pra serem construídas (...) (Diane Arraes, Secretária de Assistência Social da Prefeitura de Niterói, 2012).

Diane afirmou que a Prefeitura vem garantindo direitos como alimentação, acompanhamento social, direito à educação, através de um ônibus escolar que busca as crianças para levar para a escola. Explicou que foi montado um posto de saúde dentro do abrigo para atender a essas famílias. Contudo, aduz Diane que enquanto as pessoas estiverem dentro de um espaço de acolhimento estão tendo *a sua dignidade ferida, isso a gente reconhece bem*.

Outro entrevistado foi o Vereador e Presidente da Comissão de Direitos Humanos, da Criança, do Adolescente, do Idoso, da Mulher e da Pessoa com Deficiência, da Câmara Municipal de Niterói Gezivaldo Ribeiro de Freitas, mais conhecido como Renatinho. Segundo Renatinho, a situação dos abrigos provisórios sempre foi muito ruim. Explicou que quando o 4º GCAM foi desativado e os moradores encaminhados ao 3º BI a situação das famílias piorou ainda mais, tendo em vista a precariedade, por exemplo, de acomodações e alimentação para as famílias. Aduziu que como Presidente da referida Comissão sempre exerceu um papel fiscalizador, visitando frequentemente os abrigos e realizando denúncias ao Ministério Público a respeito do descaso da Administração Pública com os moradores dos abrigos. Renatinho mencionou que após várias denúncias houve alguma melhora nos abrigos, contudo, existe ainda muito a ser conquistado, especialmente no que se refere à habitação popular no município de Niterói.

Segundo relatório da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (CDDHC), da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro¹⁴, cujo Presidente, na época, era o Deputado Marcelo Freixo, a situação dos desabrigados de Niterói, entre eles os do Morro do Bumba, que ocupavam, em sua grande maioria, as instalações do 4º GCAM (Grupo de Companhias de Administração Militar) e do 3º BI (Batalhão de Infantaria do Exército), era de precariedade absoluta.

De acordo com o referido relatório, a CDDHC, em visita ao 4º GCAM no dia 09/07/2010, onde estavam, na época, abrigadas 325 pessoas, verificou a total ausência de condições de manutenção daquelas famílias no local. Conforme relato

¹⁴ Relatório elaborado pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (CDDHC), da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ).

dos representantes destas Comissões, foi observada ausência de atendimento médico, psicológico e de serviços de limpeza. Além disso, alguns desabrigados informaram que houve fornecimento de alimentos estragados, por mais de uma vez. Outro problema relatado foi a gradativa retirada dos serviços de vigilância do local, que é considerado perigoso em razão da existência de favelas vizinhas onde ocorre tráfico de drogas.

Já no 3º BI, foi igualmente observada a precariedade das condições em que eram mantidas 339 pessoas, em sua maioria crianças e adolescentes e dez idosos de até 95 anos, alguns portadores de doenças crônicas. Neste abrigo, foi denunciado que apenas os idosos e as mulheres grávidas faziam uso de camas. Os banheiros, de uso coletivo, eram em quantidade insuficiente e o esgoto corria a céu aberto, próximo aos dormitórios, com a proliferação de insetos, transmissores de doenças, como o mosquito da dengue. O atendimento de saúde também era precário e a comida, terceirizada, de baixa qualidade nutricional.

No dia 01/02/2011, conforme noticiado na imprensa, a Prefeitura da cidade de Niterói removeu as famílias alojadas no 4º GCAM para o 3º BI, localizado a 2 km de distância um do outro, com ajuda do Batalhão de Choque da PM, que portava escudos, armas de borracha e bombas de efeito moral, para garantir a operação. A mudança foi realizada em caminhões de lixo da CLIN (Companhia de Limpeza de Niterói), aumentando o sentimento de humilhação desses indivíduos e reafirmando a sua condição de exclusão. Além disso, não foi permitido que os desabrigados levassem móveis e eletrodomésticos que possuíam no local e que propiciavam um pouco de privacidade e dignidade a algumas famílias.¹⁵ Conforme os relatos de Diane, a presença da polícia se fazia necessária por tratar-se de uma ordem judicial para transição das famílias de um abrigo para o outro e em razão da resistência dos moradores em deixar o 4º GCAM. Diane mencionou em entrevista que havia um depósito público para a guarda dos bens dos desabrigados.

Em 24/02/2011, após novas visitas aos abrigos, a CDDHC concluiu que

¹⁵ SINTUFF, Jornal. Prefeitura manda despejar desabrigados com repressão. Niterói, Rio de Janeiro, p. 3, 07 fev. 2011.

Diante da confirmação das denúncias, os deputados da CDDHC concluem que há a necessidade do cumprimento imediato da proposta inicial do governo: o 4º GCam e o 3º BI são áreas federais, assumidas pelo Governo do Estado e cedidas à Prefeitura de Niterói com o objetivo de construir moradia para as vítimas das chuvas. Manter pessoas nas atuais condições de abandono nesses alojamentos e sem sequer uma previsão de solução definitiva de moradia digna é uma violação dos direitos humanos, promovida pelo próprio Estado. (CDDHC, 2011).

Entrevistamos a representante dos moradores do Morro do Bumba e Presidente do Centro Pró Melhoramento do Morro do Bumba e bairro de Viçoso Jardim Valéria Maria de Brito Rosa. Ao mencionar a situação dos abrigos provisórios do 4º GCAM e do 3º BI, Valéria contou que não precisou morar nos abrigos, mas que conhecia as pessoas que moravam. Valéria mencionou que os abrigos eram ruins, que, no início, a Prefeitura deu alguma infraestrutura, mas que hoje não dá mais. Afirmou que a situação hoje é de abandono e que lá ocorre tráfico de drogas e prostituição. Segundo ela *é um lugar que ninguém deveria ir, acho que nem é provisório, porque acaba se tornando definitivo, como já tá lá há dois anos e pouco vários moradores (...). Eu fui lá uma vez, fiquei horrorizada entendeu...? Meti o pé e falei não, não quero ficar aqui não, fiquei assim passada (...)*. Segundo Valéria existem hoje cerca de 90 a 100 famílias no abrigo do 3º BI, perfazendo um total de mais ou menos trezentas pessoas.

De acordo com Valêncio, Marchezini e Siena (2008, p. 1) o Manual de Administração de Abrigos Temporários da Subsecretaria de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro dispõe que nos abrigos os usuários teriam condições para o devido repouso, de higiene, vestuário, alimentação, a guarda de seus bens, assim como assistência médica e psicológica, até que medidas de *recuperação* objetivando o restabelecimento das condições de moradia fossem concretizadas. Para os autores é no período pós-tragédia que o sofrimento das vítimas se torna mais intenso *no entendimento que vai adquirindo da extensão de suas perdas e danos materiais simbólicos*. Esse sofrimento se dá conjuntamente com a exposição pública da degradação de suas condições de vida. Segundo eles, agravando ainda mais essa angústia a gestão dos abrigos

(...) que deveria se constituir como prática do estado de enfrentamento da ausência de cidadania revela-se, paulatinamente, como seu contrário: isto é, como prática que engendra a estigmatização, a segregação e vilipêndio aos direitos fundamentais da pessoa humana (Valêncio, Marchezini e Siena, 2008, p. 1).

Para Valêncio (2007, p. 3), a perda da moradia em razão de enchentes acarreta um sofrimento social muito grande, uma vez que a casa é a maior referência espacial da privacidade do indivíduo. Além disso, não somente o indivíduo é afetado nesse processo, mas também a sua unidade familiar. A autora explica a diferença entre as vítimas que estão desabrigadas e as desalojadas:

O termo desalojados refere-se aos que abandonam suas habitações, temporária ou definitivamente, em função de evacuações preventivas, destruição ou avaria do imóvel, mas que não necessitam que as providências de abrigo sejam tomadas pelo Estado pois encontram apoio de parentes ou amigos para abrigar-se em sua casa provisoriamente (...) Os desabrigados, por seu turno, são os que, na ausência de relações de parentesco, vizinhança, compadrio e afins que lhes permita perceber uma acolhida circunstancial, dependem exclusivamente do Estado na tomada de providência de abrigo. (Valêncio, 2007, p. 3)

Segundo Valêncio, o histórico de implantação dos abrigos temporários no país demonstra que esta solução está longe dos padrões desejáveis e muito distante do que as famílias esperam para viver com dignidade. É certo que esse processo prolonga e aumenta o sofrimento das vítimas após a sua remoção das áreas de risco.

Como solução temporária de acesso à moradia, foi implementado pela Prefeitura o benefício do Aluguel social. Embora muitos moradores do Bumba tenham conseguido se cadastrar para o recebimento, o aluguel não atendeu às suas expectativas. Dos oito mil desabrigados pelas chuvas no município de Niterói, apenas três mil e duzentos receberam o aluguel. As vítimas enfrentaram dificuldades referentes não só ao valor do auxílio, que é de R\$ 400,00 e se mostrou insuficiente em virtude da especulação imobiliária que se estabeleceu após o ocorrido, como também para a concretização do contrato de aluguel, uma

vez que a documentação exigida, em muitos casos, se perdeu no deslizamento.¹⁶ Além disso, os locadores também exigiam a comprovação de um emprego formal e a apresentação de um fiador ou o depósito antecipado de três meses de aluguel para a garantia do contrato, o que tornava inviável a locação de imóveis. Tantos outros não receberam os laudos de interdição de suas casas, cuja responsabilidade era da Defesa Civil, necessários para a concessão do referido aluguel.¹⁷ Outro problema frequentemente observado foram os constantes atrasos no pagamento do aluguel social, que chegaram há cinco meses, o que reforça a impossibilidade de se alugar uma moradia.¹⁸

De acordo com a representante do Morro do Bumba, Valéria Rosa, não houve um critério definido para a concessão do benefício do aluguel social. Segundo ela, muitas pessoas recebem o aluguel social indevidamente e outras, que realmente necessitam do benefício não o recebem. Valéria explicou que no começo o pagamento do aluguel era realizado na quadra da escola de samba Unidos do Viradouro e que havia uma desordem total. Não havia data certa para o pagamento, que era realizado por dia e por letras alfabéticas. Contou que se no dia do pagamento da sua letra a pessoa não pudesse comparecer não podia mais receber, perdia o dinheiro. Ressaltou que mesmo que o beneficiário fosse à Prefeitura informar que não podia comparecer na data de sua letra, não recebia o valor do aluguel. Aduziu que próximo ao término do primeiro contrato do aluguel social as pessoas passaram seis meses sem recebê-lo. Segundo Valéria, a partir daí o Governo do Estado assumiu o pagamento do benefício, não renovando o contrato com o município de Niterói. Houve, então, uma parceria com a Caixa Econômica Federal e as pessoas passaram a receber no banco, através de um cartão magnético. Valéria contou que quando o aluguel era pago na quadra da escola de samba era muito penoso (...) *eu chegava lá oito horas da manhã e só saía de lá quatro horas da tarde, fila gigantesca, sol e chuva. Pra mim foi uma*

¹⁶ TORRES, A. C. MONTEAGUDO, C. Histórias reescritas pela dor. **Jornal Extra**, Parte Geral, Rio de Janeiro, p. 3., 05 mai. 2010.

¹⁷ O Aluguel social não basta! A luta por moradia continua. **Jornal SINTUFF – Sindicato dos Trabalhadores da UFF**, Niterói, Rio de Janeiro, p. 6, 12 mai. 2010.

¹⁸ DUTRA, M. Bumba: 400 protestam em Niterói contra a falta de pagamento do aluguel social. **Jornal Extra**, Rio de Janeiro, 23 mar. 2011. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/rio/bumba-400-protestam-em-niteroi-contra-falta-de-pagamento-do-aluguel-social-1388953.html>. Acesso em: 23/03/2011.

humilhação imensa, me sentia tão humilhada (...). Contou, ainda, que as pessoas tinham que ir receber no dia certo, até para mostrar que precisavam do dinheiro, caso contrário eram retiradas da listagem de pagamento. A Prefeitura entendia que quem não fosse receber era porque não precisava do benefício e no mês seguinte o nome da pessoa não constava mais da lista de pagamentos.

Diane, Coordenadora do CREAS na época da tragédia, informou que o cadastro dos beneficiários do aluguel social foi realizado pela assistência social municipal e pela Secretaria de Assistência Social do Estado. Contou que as equipes do CREAS visitavam todos os locais das tragédias na cidade para cadastramento e houve um cruzamento de informações através de um sistema municipal, onde foram eliminadas muitas duplicidades. Contudo, em razão de muitas vítimas não informarem ao certo quem residia em suas casas, houve duplicidades que, segundo Diane, existem até hoje. Diane contou que embora muitos apresentassem documentos para o cadastramento, tantos outros perderam tudo na tragédia. As equipes orientavam essas pessoas a irem à companhia de luz de Niterói, AMPLA, para adquirirem a antiga conta de luz, contudo, muitos possuíam “gato” e não pagavam conta. Diane mencionou que eram muitas as dificuldades para a realização do cadastro e que após os primeiros ajustes dos beneficiários, o Governo do Estado solicitou todas as fichas da Prefeitura e passou a realizar os pagamentos. Completou que a Prefeitura atualmente paga o aluguel social para algumas pessoas que o Governo do Estado não incluiu nos seus cadastros e outros resultantes de ordem judicial.

De acordo com o Relatório das Nações Unidas para o Direito à Moradia, *Right to adequate housing* (2011), nos casos de tragédias naturais geralmente as ações do Estado são ineficientes com relação ao suporte à população de baixa renda. Como exemplo de tragédia em um país de primeiro mundo, o referido relatório cita o furacão Katrina, ocorrido nos Estados Unidos, em 2005. Igualmente nesse caso diferentes obstáculos impediam a população de ter acesso a moradias a preços acessíveis. Embora houvesse um programa do Governo Federal, assim como ocorre no Brasil, de vales aluguel (ou aluguel social), na prática foi difícil para os beneficiários encontrarem unidades para alugar. Como causas para esse fenômeno tão semelhante ao que vem ocorrendo com a

população do Morro do Bumba estão a escassez de habitações públicas para locação, em razão não somente da tragédia em si, mas da política pós-tragédia de redução das habitações públicas, a discriminação por parte dos proprietários de imóveis, a demora na construção de moradias para locação, entre outros fatores.

O mesmo está acontecendo na cidade americana de Nova Iorque após o Furacão Sandy, ocorrido no final do mês de outubro, onde o valor do aluguel social, embora altíssimo para os padrões brasileiros, não atende aos desmandos da especulação imobiliária nos lugares mais centrais, permitindo apenas a tentativa de locação de imóveis em bairros bem afastados do centro de Manhattan, onde há o maior número de ofertas de emprego¹⁹.

No caso do Bumba, em virtude das dificuldades de moradia e da ameaça de despejo dos abrigos sofrida por aqueles que receberam o aluguel social, muitos moradores acabaram retornando para as suas casas, que se encontram interditadas em locais de risco extremo. Não conseguindo moradia e temendo a demolição das casas, alguns pensaram até mesmo em devolver o dinheiro (o que não era possível), acreditando que assim não perderiam o único referencial de moradia que tinham²⁰.

Toda essa tragédia, assim como as dificuldades experimentadas pelas vítimas, demonstra o descaso da Administração Pública com a população menos favorecida. O direito à moradia não foi plenamente garantido pelo Estado no período pós-tragédia, tendo em vista as condições dos abrigos que não tem nada de temporários e a ineficácia do benefício do aluguel social.

A manutenção de um abrigo provisório por quase três anos e, ainda por cima, sem estrutura e dignidade para os seus moradores, a ineficácia do aluguel social e o fato de que nem todas as famílias foram beneficiadas pelos

¹⁹ BAGLY, Charles V. U.S. Asks New York Landlords for Vacant Apartments to House Displaced Families. **The New York Times**. Nova Iorque, 11 nov. 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/11/12/nyregion/us-seeks-pool-of-vacant-units-from-nyc-landlords.html?partner=rss&emc=rss&smid=tw-nytimes&_r=0>. Acesso em 12 nov. 2012.

²⁰ LORENZI, S.. Vítimas do Bumba voltam para casas condenadas. **Último Segundo Brasil**, 12 mai. 2010. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/vitimas+do+bumba+voltam+para+casas+condenadas/n1237617718556.html>>. Acesso em: 12 mai. 2010. Brasil.

apartamentos construídos pelo Governo do Estado, demonstra, no nosso entender, que o direito à moradia, embora previsto constitucionalmente como um direito fundamental, está longe de ser efetivo em nosso país. Efetividade é garantir moradia digna independentemente de tragédias e, caso elas ocorram, socorrer a população de maneira apropriada, fazendo-se respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana.

4.3

As ações do Poder Público para viabilizar novas moradias para a população do Morro do Bumba

A nossa pesquisa procurou identificar as ações do Poder Público para a viabilização de moradias para a população do Morro do Bumba. Para tanto, conversamos com Diane, Secretária de Assistência Social da Prefeitura de Niterói e com Valéria, representante dos moradores do Morro do Bumba.

Diane nos falou sobre os empreendimentos habitacionais dirigidos à população do Bumba e do processo de concessão dessas moradias. Segundo ela houve três empreendimentos habitacionais para atender à população do Bumba. O primeiro empreendimento está localizado no bairro de Várzea das Moças, onde foram entregues aos moradores, semanas após os deslizamentos, 93 apartamentos oriundos do Programa Minha Casa Minha Vida, mas sem contrapartida dos moradores, ou seja, os apartamentos foram entregues a título gratuito aos beneficiados. Esses apartamentos foram oriundos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal e transferidos para o Programa Minha Casa, Minha Vida, também do Governo Federal²¹. Diane contou que a seleção dos beneficiados pelos imóveis foi realizada pelo Governo do Estado. O critério utilizado foi, em primeiro lugar, famílias que estavam nos espaços de acolhimento e que possuíam uma situação maior de vulnerabilidade como idosos,

²¹ Moradores do Morro do Bumba recebem apartamentos de programa habitacional. **Niterói Mais**, 25 abr. 2010. Disponível em: <http://www.niteroimais.com.br/?attachment_id=9119>. Acesso em: 27 mai. 2010.

pessoas com deficiências, pessoas com doenças crônicas e famílias com um grande número de crianças.

Perguntamos à Diane o porquê desses 93 apartamentos iniciais serem dirigidos apenas para a população do Morro do Bumba, já que havia outras comunidades em Niterói vítimas de deslizamentos. Diane nos falou que não sabia, pois quem cedeu os imóveis foi o Governo do Estado. Contudo, mencionou que como a tragédia do Morro do Bumba foi a mais explorada pela mídia, ao ser ver eles precisavam dar uma resposta rápida para essa população.

Diane contou que nesse momento de entrevistas da população para a seleção daqueles que seriam beneficiados com os primeiros imóveis não houve uma participação popular expressiva, uma vez que a comunidade do Bumba ainda não estava formalmente organizada.

Segundo a Secretária, outros empreendimentos habitacionais começaram a ter mais celeridade na sua construção. Foram construídos 180 apartamentos em um terreno que pertencia a uma empresa de ônibus, no bairro de Viçoso Jardim, próximo ao Morro do Bumba. Na realidade, esse empreendimento foi construído para alojar a população do Morro do Céu, um lixão vizinho ao Morro do Bumba que havia sido desativado. Contudo, muitas famílias do Morro do Céu foram indenizadas antes dos imóveis ficarem prontos e outras não aceitaram a indenização do governo. Desta forma, das 180 unidades disponíveis no empreendimento 40 ainda estavam destinadas àqueles moradores do Morro do Céu que não aceitaram a indenização.

De acordo com Diane, foi criado um Comitê Intersetorial no município, para o acompanhamento da ocupação dessas 180 unidades. O Comitê era formado por um representante da Defesa Civil, pela Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de Niterói, representada por ela, Diane, que ocupava o cargo de Subsecretária, pela Subsecretaria de Habitação do Município, pela Procuradoria Geral do Município e pela representante dos moradores do Morro do Bumba, Valéria Rosa. Segundo Diane, Valéria participou de todo o projeto de seleção das famílias. Foi realizado um mutirão com a equipe técnica responsável pra fazer as entrevistas com essas famílias. Houve diversas visitas à Comunidade para se saber

quem de fato os representava e eles informaram que a representante era a Valéria Rosa. Desta forma, Valéria participou de todo o processo de seleção, através de discussões com a Comunidade. Diane mencionou que Valéria trazia pessoas da Comunidade para debater sobre a distribuição das unidades habitacionais. A Comunidade do Bumba não aceitava a destinação das 40 unidades para o Morro do Céu, mas acabaram chegando a um consenso. Diane mencionou que os beneficiados pelos imóveis não vão pagar por eles, que foram dados aos moradores sem nenhum ônus e que, por esta razão, atenderam à realidade econômica da Comunidade, assim como os outros 93 apartamentos entregues em Várzea das Moças. Diane explicou que o Ministério Público acompanhou a criação desse Comitê e a formação da listagem das famílias.

Segundo Diane, os beneficiados pelos 140 apartamentos em Viçoso Jardim eram todos os moradores do Bumba e os que moravam em suas adjacências. Quem morava no entorno do Morro e teve a casa demolida pela Defesa Civil foi indenizado através desses apartamentos, além de três famílias que ainda estavam morando no abrigo do 3º BI e que eram oriundas do Morro do Bumba. Diane informou que atualmente toda a população do Morro do Bumba recebeu apartamentos e que não há ninguém do Bumba e adjacências que não tenha sido beneficiado. Essa afirmação da Secretária não foi a mesma fornecida pela representante do Bumba. Valéria nos informou sobre a existência, ainda, de cerca de 150 famílias da Comunidade que não foram beneficiadas com imóveis.

Mas as pessoas que receberam os imóveis em Viçoso Jardim ainda não puderam se mudar, uma vez que houve apenas a entrega simbólica das chaves. Diane explicou que no mês de setembro houve uma solenidade discreta na qual o Governo do Estado, obedecendo a listagem antes ajustada, entregou a chave simbólica dos imóveis aos futuros moradores. Afirmou que não sabe porque as famílias ainda não puderam se mudar. Informou que até aonde soube estavam pendentes algumas questões relacionadas à documentação do prédio. Explicou que a Prefeitura fez o cadastro único (CAD único) de todas as famílias, necessário para o recebimento dos empreendimentos habitacionais. Segundo Diane, o beneficiado pelo imóvel tem que possuir o Cadastro Único do Bolsa Família, ainda que não receba tal benefício, caso contrário o Governo Federal não libera a

documentação referente ao apartamento. Embora haja esse tipo de burocracia que acaba retardando a mudança das pessoas, Diane afirmou que todos os beneficiados já têm a definição de quais são as suas unidades habitacionais, em razão de critérios como idade, deficiências e saúde, por exemplo.

A representante do Morro do Bumba, Valéria Rosa, também nos contou sobre os empreendimentos habitacionais entregues à população do Morro do Bumba. Segundo ela, se não fosse o Governo do Estado e o Governo Federal eles não teriam recebido novas moradias, porque a Prefeitura não construiu nenhum empreendimento até agora. Da mesma forma que Diane, Valéria informou que o critério de concessão dos 93 apartamentos em Várzea das Moças foi o de priorizar os idosos, os deficientes, pessoas doentes e as famílias com mais de dois filhos, além daqueles que perderam tudo nos deslizamentos ou tiveram vítimas nas famílias.

Já nos apartamentos de Viçoso Jardim foi criado o Centro Pró Melhoramento do Morro do Bumba e bairro de Viçoso Jardim, cuja presidente é a Valéria, para que os moradores fossem avaliados. Segundo Valéria, houve muitas pessoas que diziam morar na comunidade do Bumba mas que de fato não moravam, essas pessoas se cadastraram para receber o aluguel social como moradoras do Bumba, apontavam uma casa qualquer no Morro e diziam que era delas. Valéria relatou que a Defesa Civil simplesmente tirava uma foto da casa indicada pela pessoa que se dizia dona e emitia o laudo de interdição. Desta forma, a Comunidade criou o Centro Pró Melhoramento para que a distribuição das unidades se desse de maneira justa. Valéria contou que no empreendimento de Várzea das Moças mais de oito famílias que não moravam mais no Bumba na época da tragédia se beneficiaram com os apartamentos. Segundo ela, o Ministério Público teve que intervir para retirar essas famílias dos imóveis. Para que o mesmo não se repetisse nos apartamentos de Viçoso Jardim o Centro Pró Melhoramento fez uma listagem de possíveis beneficiados e foram realizadas, mensalmente, durante mais de um ano, várias reuniões para a montagem dessa listagem. Essa lista foi elaborada com a participação da Comunidade, a fim de sanar as dúvidas sobre quem era ou não morador do Morro na época da tragédia. Valéria relatou que havia casos de em uma casa morarem cinco pessoas e cada um

querer um apartamento para si, porque cada um recebia um aluguel social. Então o critério utilizado nesse momento foi, em primeiro lugar, quem teve a sua casa demolida. Depois foram incluídas as famílias com pessoas idosas e doentes que moravam do outro lado do Morro, que possuía muitas casas interditadas pela Defesa Civil. De acordo com Valéria ainda existem muitas pessoas morando na parte interditada do Morro, pessoas doentes, cadeirantes e nem todos foram contemplados com os apartamentos.

Indagamos à Valéria sobre os moradores do Bumba que ainda permanecem no abrigo do 3º BI, se eles não haviam sido contemplados pelos apartamentos de Viçoso Jardim. Valéria nos disse que a pedido do Ministério Público, o Centro Pró Melhoramento do Morro do Bumba e bairro de Viçoso Jardim incluiu na listagem desse empreendimento habitacional três pessoas que estavam alojadas no abrigo, uma cadeirante, uma pessoa soropositivo e uma senhora de 96 anos. De acordo com Valéria no abrigo existem no máximo duas famílias que são originárias do Morro do Bumba. Segundo ela, o Centro Pró Melhoramento já esteve lá pesquisando e não há mais moradores do Bumba. Contou que quando chega alguém no abrigo perguntando se existe alguém do Bumba morando lá todos levantam as mãos, se dizendo do Morro.

O empreendimento de Viçoso Jardim conta com 180 unidades, mas nem todas se destinaram ao Morro do Bumba, como já havia nos dito Diane. Dos 180 apartamentos 147 se destinaram à população do Bumba e 33 para moradores do Morro do Céu, uma vez que, segundo Valéria, o Centro Pró Melhoramento conseguiu que sete famílias do Morro do Céu desistissem dos imóveis em troca das indenizações. Contudo, diferentemente do que nos informou Diane, Valéria afirmou que os dois empreendimentos habitacionais, o de Várzea das Moças, com 93 unidades e o de Viçoso Jardim, com 147 unidades destinadas aos moradores do Bumba não suprem o total de desabrigados na Comunidade. De acordo com Valéria,

(...) todo o Morro do Bumba tá interditado, todo ele, de ponta a ponta, desde lá da Travessa Alice até a lixeira ou que foi demolida as casas, caiu tudo. Tem ainda um total... 147 moradias, tem ainda um total de no máximo 150 moradias pra suprir, pra tirar todo mundo da área de risco do Morro do Bumba (...) (Valéria

Rosa, representante dos moradores do Morro do Bumba e Presidente do Centro Pró Melhoramento do Morro do Bumba e bairro de Viçoso Jardim, 2012).

Assim sendo, nos parece que a política habitacional oferecida para os desabrigados do Morro do Bumba não atendeu à demanda. Depois de tanto tempo de espera e sofrimento muitas famílias ainda permanecem sem moradia e o que é mais grave, retornaram para as áreas interditadas do Morro, debaixo dos olhos da Administração Pública.

Em nossa entrevista Diane informou que a Prefeitura está construindo um empreendimento habitacional com 454 unidades no Morro do Castro, no bairro do Barreto, que pertencem ao Programa Minha Casa, Minha Vida e, neste caso, haverá contrapartida dos interessados. Segundo ela, a construção foi acelerada e há a previsão de entrega para o mês de dezembro deste ano. Valéria também mencionou a construção desse empreendimento, informando que até onde sabe 90 unidades serão destinadas à retirada da população do abrigo do 3º BI e que a entrega seria realmente em dezembro.

De acordo com reportagem do jornal A Tribuna²²

No Morro do Castro, local onde será construído o maior número de unidades nessa etapa do programa na cidade, o terreno que abrigará um conjunto habitacional de 87 mil metros quadrados fica no final da Rua Teixeira de Freitas, cruzamento com ruas A e Capitão Guilherme Vieira. Ali, serão erguidas unidades para aqueles que se inscreveram com renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos. (A Tribuna. 25 fev. 2010).

Pensamos que o programa Minha Casa, Minha Vida não atende à realidade econômica da população do Morro do Bumba. Como pessoas que ainda vivem em uma área interditada, não por gosto do perigo, mas certamente porque não tem outra opção, poderão suportar parcelas de um financiamento habitacional?

²²MARINHO, L. 'Minha Casa, Minha Vida': 1.286 unidades em Niterói. **A Tribuna**. 25 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.atribunarj.com.br/noticia.php?id=4781&titulo=%91Minha%20ca%20sa,%20minha%20vida%92:%201.286%20unidades%20em%20Niter%F3i>>. Acesso em: 01 nov. 2012.

Entendemos que as políticas destinadas a essas vítimas deveriam ser aquelas voltadas para programas de habitação de interesse social, o que não é exatamente a proposta do programa Minha Casa, Minha Vida, que atende mais ao mercado imobiliário do que aos fins para os quais se propõe.

Sobre a entrega das 147 unidades de Viçoso Jardim Valéria explicou que o Condomínio foi inaugurado, mas que os moradores ainda não receberam as chaves porque há uma pendência com a companhia de luz AMPLA. Valéria contou que foi criada uma Comissão Gestora do Condomínio, da qual ela é a presidente, formada por dois representantes de cada bloco. A intenção é que quando houver uma assembleia de condomínio não haja a necessidade de todas as unidades estarem presentes. Segundo Valéria, qualquer problema que houver em um determinado bloco os seus representantes se reunirão com os moradores do bloco e comunicarão à Comissão Gestora, que por sua vez se reunirá para solucionar a questão.

Ainda em nossa entrevista com Valéria, indagamos se as unidades habitacionais recebidas atendem as necessidades dos moradores. Valéria informou que para famílias muito grandes, com três ou quatro filhos, as unidades não atendem, em termos de tamanho, mas que para ela, que mora apenas com a filha estava ótimo. Mencionou que embora gostasse do Morro do Bumba, não havia saneamento básico, água e o esgoto corria à céu aberto, logo a situação dos moradores melhorou muito. Acrescentou que hoje eles irão morar em um condomínio fechado, seguro, com fornecimento de água, de luz, que serão pagos mas que o imóvel será deles. Segundo Valéria, no Morro do Bumba o imóvel não era deles, eles não pagavam impostos e agora serão proprietários. Valéria contou que algumas pessoas reclamam que no Bumba moravam em casas e que não pagavam pelos serviços de água e luz. Ela mencionou, ainda, que está muito feliz, porque jamais imaginou que um dia teria um apartamento como esse.

Concordamos com Barbosa (1998) no sentido de que mudanças ideológicas se fazem necessárias na maneira de se conceber a moradia em nosso país, principalmente para pessoas de menor renda como a Comunidade do Morro do Bumba. Talvez o caminho não seja o da casa própria, que acaba por beneficiar o instituto da propriedade privada. A locação social, através de um banco de

habitações administradas pelo Poder Público poderia suprir a demanda habitacional em maior escala do que a casa própria.

Também conversamos com Valéria sobre a forma de concessão dos apartamentos. Da mesma forma que Diane, ela nos informou que os beneficiados não terão nenhum ônus com os imóveis. Valéria mencionou que eles receberão um título de posse provisório e daqui a cinco anos receberão o título de propriedade que hoje é do Governo do Estado. Que ao longo desses cinco primeiros anos não poderão alugar ou vender os imóveis, apenas após o título de propriedade.

4.4 **O processo de participação da Comunidade**

Um dos objetivos de nossa pesquisa foi o de analisar a participação da comunidade do Morro do Bumba nas decisões sobre a sua realocação. Para melhor compreensão da importância da participação popular, se faz necessária a abordagem de alguns conceitos que nos ajudaram a refletir ao longo de nosso trabalho.

Democracia, conforme o conceito de Benevides (1998, p. 137), é um *regime político fundado na soberania popular e na separação e desconcentração de poderes, com pleno respeito aos direitos humanos*. Segundo a autora, esta definição reúne, entre outras coisas, a busca da igualdade social e a exigência da participação popular na esfera pública. Já os direitos humanos são aqueles direitos comuns a todos os seres humanos, sem qualquer distinção. Trata-se do conjunto de direitos e garantias que tem por objetivo o respeito à dignidade da pessoa humana, através da instituição de condições mínimas de existência e desenvolvimento, reconhecidas pelo ordenamento jurídico nacional e internacional. Salienta a autora que a violação recorrente dos direitos humanos no Brasil impede que se desenvolva qualquer projeto de cidadania democrática.

Citando Paulo Freire, afirma *a importância da educação como transformação no sentido da construção de uma sociedade democrática*.

Benevides (op. cit., p. 147) menciona como dispositivo legal importante no processo de educação para a cidadania o artigo 13 do Pacto Internacional das Nações Unidas, referente aos direitos econômicos, sociais e culturais, que

(...) reconhece não apenas o direito de todas as pessoas à educação, mas que esta deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, na sua dignidade; deve fortalecer o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais; deve capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre. (ONU, 1966).

Para Benevides (1998, p. 148), a educação para a cidadania democrática requer a formação de uma consciência ética que inclua razão e emoção, no sentido da modificação da mentalidade dos cidadãos, do combate a preconceitos e no desenvolvimento de atitudes de reconhecimento da sua dignidade. Os direitos não são estáticos e se transformam com o passar do tempo, de acordo com o contexto social e político de cada época. Assim sendo, democracia, cidadania e direitos estão continuamente em desenvolvimento, transformando a sociedade. Segundo Hannah Arendt (1988) *o que parece inarredável, como pressuposto básico, é o direito a ter direitos*. Para Dagnino (2004, p. 104), esta concepção do *direito a ter direitos* não está limitada a meros dispositivos legais definidos previamente ou a implementação de direitos formais e abstratos. Para a autora esta concepção inclui o surgimento de novos direitos, a partir de lutas específicas e de práticas efetivas.

Neste sentido, Benevides (op. cit., p.150) faz uma divisão entre a cidadania passiva e a cidadania ativa. A primeira seria aquela concedida pelo Estado, trazendo a ideia da tutela e do favor; a segunda, aquela que declara o cidadão como sujeito de direitos e deveres, mas, sobretudo, como “criador de direitos”, para construir espaços de participação e possibilitar o surgimento de novos sujeitos políticos. O próprio significado de “direito” e a afirmação de valores e ideais como direitos são, por si só, objetos de lutas políticas. Exemplos desses novos direitos são o direito à autonomia sobre o próprio corpo, à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, objeto de nosso estudo, entre outros. Ademais, essa

redefinição da ideia de direitos inclui, além do direito à igualdade, o direito à diferença, (...) *que especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade* (Dagnino, 2004, p.104).

A autora afirma que a solidariedade é uma *virtude política ativa* difícil de ser desenvolvida, eis que requer ações positivas para o enfrentamento das desigualdades sociais. Defende que a solidariedade deverá despertar a indignação e a revolta contra as injustiças, inspirando iniciativas para suprimi-las e conduzindo ao aprendizado da participação popular nas decisões das políticas públicas.

Para Dagnino (2004, p.95), o marco formal desse processo de participação ocorre com o princípio constitucional da participação da sociedade civil, o qual dispõe:

Art. 1º: (...) parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição.

Contudo, Paoli e Telles (2000, p. 110)

(...) essa nova institucionalidade parece estar ao revés das tendências e propostas de redefinição conservadora do papel do Estado, nas quais as políticas sociais cedem lugar à centralidade da política industrial, os critérios de justiça são abandonados em nome dos critérios de eficácia, nas quais, enfim, há o ‘abandono da ética da responsabilidade em favor da ética da eficiência como fundamento para as políticas sociais compensatórias e já não mais redistributivas’ (Freitas, 1995, p. 2).

Para as autoras, há uma grande distância entre a lei e a realidade, em razão de políticas arraigadas, do conservadorismo quanto à efetivação dos direitos e o refreamento das instâncias participativas em benefício de interesses corporativos. Contudo, afirmam as autoras que essa institucionalidade reflete uma experiência histórica que serve de parâmetro para práticas inéditas de cidadania ativa.

Através destas reflexões, entendemos que a participação popular é um mecanismo essencial para que seja conferida legitimidade aos conflitos sociais e

para que novos direitos possam ser assegurados, possibilitando a reformulação e o desenvolvimento constante da sociedade. Para tanto, a educação para a cidadania proposta por Benevides (1998) é fundamental para a construção de uma nova forma de pensar dos cidadãos, para que estes possam desenvolver ações que fortaleçam a sua dignidade e levem ao aprendizado e à prática da participação popular nas decisões políticas no país.

Perguntada sobre a participação da comunidade do Bumba nas decisões sobre as novas habitações, a Secretária de Assistência Social, Diane, nos contou que houve a formação de um Comitê Intersetorial para o acompanhamento da ocupação das unidades de Viçoso Jardim e que a representante do Morro do Bumba, Valéria, fazia parte desse Comitê. Da mesma forma, Valéria nos informou que o Governo tomou todas as decisões em conjunto com a Comunidade. De acordo com ela, as Secretarias de Assistência Social do Estado e do Município sempre estiveram presentes junto com ela, que era a representante dos moradores. Mencionou que participou do Comitê Intersetorial no momento das entrevistas para a seleção dos moradores, uma vez que conhecia bem a população do Morro. Valéria afirmou que não tem nada a reclamar com relação à participação, que foi muito boa.

De acordo com os relatos da representante da comunidade do Morro do Bumba e da Secretária de Assistência Social da Prefeitura de Niterói nos parece que a partir do momento em que a Comunidade se organizou através do Centro Pró Melhoramento do Morro do Bumba e bairro de Viçoso Jardim a sua participação nas decisões sobre as unidades habitacionais foi garantida.

4.5

O processo de exclusão das vítimas

Outra questão fundamental em nossa pesquisa é a compreensão do processo de exclusão do qual as vítimas do Morro do Bumba fazem parte. Nas

entrevistas com a Secretária de Assistência Social, Diane, e com a representante do Morro do Bumba, Valéria, procuramos identificar as representações associadas aos moradores do Bumba antes e após a tragédia.

De acordo com Diane, tragédias representações não eram tão negativas em relação aos Bumba, já que o Morro já era urbanizado e aparentemente não apresentava riscos, não sendo considerado uma ocupação irregular. Diane relata que tratava-se de uma comunidade organizada, com problemas comuns de uma população empobrecida, mas que funcionava e que não havia necessidade, por exemplo, de intervenção do CREAS, o Centro de Referência de Assistência Social. Mencionou, ainda, que muitos não faziam jus ao Bolsa Família, pois possuíam emprego e renda e, por esta razão, não acionavam esse tipo de serviço público. Após a tragédia, Diane relatou que a ideia de ser excluído era muito bem observado através da frustração das pessoas, principalmente pela demora na entrega dos empreendimentos habitacionais. Segundo ela, eles também não se sentiam parte do restante da população da cidade que estava desabrigada por que eles não viviam *aspas, em uma área de risco, não decretada uma área de risco*. Diane mencionou que o discurso da população nos abrigos era muito forte tal como (...) *a gente não vai deixar isso aqui se transformar numa favela (...) isso aqui não é puxadinho (...)*. Era muito importante para eles deixar claro que eles não faziam parte desse grupo. Diane contou que havia muitos funcionários públicos que moravam no Bumba e em casas boas. Para ela, o sentimento de exclusão do pós-tragédia *se faz muito mais gritante*, porque o discurso era de que eles não faziam parte desse universo de pessoas necessitadas e que precisar reivindicar direitos foi muito contraditório para eles. Para Diane, nem mesmo a conquista das unidades habitacionais traz um sentimento de satisfação absoluta. Segundo a Secretária

(...) a total satisfação teria que... acho que nenhuma tragédia, quem passa por uma tragédia, tem sentimento de satisfação por melhor política pública que venha a ser executada naquele local. Porque ela não vai voltar à origem dela, ela não vai resgatar quem perdeu, ela não vai resgatar a casa que ela levou a vida inteira pra construir, os bens todos que ela tinha, uma fotografia, então é muito difícil, assim, como se dá o sentimento dessas famílias. Mas essa exclusão foi contraditória (...) (Diane Arraes, Secretária de Assistência Social da Prefeitura de Niterói, 2012).

Da mesma maneira, conversamos com Valéria sobre como se sentiu a população do Bumba após a tragédia. Ela nos contou sobre o sentimento de revolta, de raiva das pessoas e que ela precisou ter a cabeça no lugar para dar esperança e manter a população calma. Valéria mencionou que a população enxergava nela uma pessoa que lutava por eles e que também era uma vítima em busca de moradia. Segundo Valéria

(...) eu consegui manter por um ano e pouco as pessoas calmas, sem querer ir pra rua quebrar nada, gritar, xingar mas, assim, era um clima muito de revolta. Hoje o clima já mudou, porque as pessoas estão com ansiedade de entrar logo nos seus apartamentos, sabem que é seu. (Valéria Rosa, representante dos moradores do Morro do Bumba e Presidente do Centro Pró Melhoramento do Morro do Bumba e bairro de Viçoso Jardim - ano 2012.

Valéria contou que por muito tempo não havia expectativa de recebimento dos apartamentos e que no empreendimento de Viçoso Jardim das 180 unidades apenas 40 se destinavam ao Morro do Bumba inicialmente, pois o Governo alegava que eles já haviam recebido 93 unidades em Várzea das Moças. Segundo ela, a partir daí começou a luta da Comunidade para mostrar para as autoridades que eles estavam se esquecendo das centenas de casas derrubadas pela Prefeitura. Valéria menciona que o Morro do Bumba era o foco das tragédias em Niterói e que se não fosse assim as outras comunidades da cidade teriam sido esquecidas. Para Valéria, o clima entre a população hoje está mais tranquilo.

Após a análise das categorias abordadas em nossa pesquisa e às reflexões que as entrevistas realizadas nos levaram percebemos que não bastou o esforço de alguns para que o direito à moradia fosse efetivado. Percebemos um grande empenho e compromisso das equipes de assistência na condução do processo de realocação das vítimas, seja na fase dos abrigos provisórios ou na fase da distribuição das unidades habitacionais, mas a máquina que precisavam movimentar é enferrujada demais para caminhar na direção certa e na velocidade necessária.

Ainda falta um longo percurso que requer muita vontade e empenho do Poder Público para que a garantia do direito à moradia seja uma realidade palpável em nosso país.

5 Conclusão

Procuramos ao longo desse trabalho alcançar os objetivos propostos de analisar o processo de busca pelo direito à moradia da comunidade do Morro do Bumba, através da observação dos caminhos percorridos pelas vítimas dos deslizamentos desde sua realocação em abrigos provisórios, passando pelo aluguel social e, finalmente, mas não para a felicidade de todos, a entrega das moradias definitivas.

Compreendemos durante esse processo que a Comunidade estudada não percebia a sua inserção em um processo excludente, no sentido da valorização da vida humana. Contudo, após a tragédia, se viram diante de uma realidade que de fato já era evidente e que talvez não pudessem alcançar. Viviam em uma área de risco, urbanizada pela negligência do Estado, pela indiferença do Poder Público e que, por esta razão, não era melhor que nenhuma outra comunidade, era igual em sua essência e simplesmente refém do mesmo descaso com as populações de menor renda. Se as condições de vida anteriores à tragédia já indicavam uma situação de pobreza e descaso, os danos decorrentes desta e a ausência de ações eficazes do Poder Público após o desastre acabaram por reafirmar a vulnerabilidade desse grupo. Mas deram sorte... Sorte? A tragédia do Bumba foi emblemática, movimentou os principais veículos de comunicação do país e, como não poderia deixar de ser, comoveu a opinião pública. Percebemos um sentimento muito claro nas pessoas entrevistadas de que a conquista da moradia, por algumas famílias, apenas foi alcançada porque todos estavam com os olhos voltados para o Morro do Bumba. E nos perguntamos, teria sido diferente se essa Comunidade ficasse no anonimato? A falta de moradia para tantas outras comunidades do município responde a essa indagação.

E essa exclusão foi fortemente observada no despreparo da Prefeitura em lidar com situações extremas e, ao mesmo tempo tão comuns. A sinceridade da assistente social entrevistada mostrando a fragilidade dos recursos humanos e

técnicos disponíveis reafirma a falta de interesse da Administração nesse tipo de população. Percebemos que as equipes de trabalho da assistência queriam fazer mais pelos desabrigados, mas o sistema não permitia que fossem além. E assim sendo, a população permaneceu nos abrigos provisórios (ou definitivos) por um tempo muito além do razoável para algo que deveria ser apenas emergencial, lidando com situações de abandono que nunca haviam experimentado.

O instituto do aluguel social é outro exemplo, a nosso ver, de fracasso como política social, uma vez passou longe de resolver o problema de moradia das vítimas. Além de beneficiar quem não fazia jus ao benefício, deixou de atender a tantos outros que tinham o direito de recebê-lo. Além disso, a maneira como foi conduzido o seu pagamento pela Prefeitura de Niterói mais oprimia do que efetivamente dava conforto aos seus beneficiários. Após o pagamento ter sido assumido pelo Governo do Estado a logística melhorou, mas continuou não sendo uma solução para a questão habitacional.

Ao analisarmos as ações do Poder Público para a garantia definitiva de moradia da população do Morro do Bumba entendemos que a política habitacional oferecida beneficiou apenas uma parcela da Comunidade, deixando uma média de 150 famílias ainda à espera de uma política de habitação. Se foram distribuídos um total de 240 apartamentos para as vítimas do Bumba, ainda restam 38,5% de famílias não atendidas, logo, mais de um terço dos moradores. Diante desse quadro acreditamos que o direito à moradia dessa população não foi garantido, pois só podemos enxergá-la como um todo indivisível.

Após essas observações levantamos a seguinte questão para a qual não encontramos resposta: quem realmente são os felizes contemplados com as novas moradias nos empreendimentos habitacionais do Governo do Estado? Houve um critério, é verdade, mas os 240 imóveis entregues à moradores do Morro do Bumba certamente não se destinaram apenas a idosos, enfermos e famílias com muitas crianças. Partindo-se da ideia de que todos perderam tudo, uma vez que parte do Morro foi transformada em uma praça e outra parte está totalmente interditada pela Defesa Civil, todos possuem as mesmas necessidades. Para agravar a situação, as supostas unidades habitacionais que estão sendo construídas para os que ainda estão sem moradia não serão sem ônus para os adquirentes,

como os imóveis já entregues, pois fazem parte do Programa Minha Casa, Minha Vida que prevê a contrapartida na aquisição dos imóveis.

Outro ponto abordado por nosso trabalho foi a participação da comunidade do Bumba nos processos decisórios sobre as novas moradias. Foi interessante observar que ao se organizarem através de um centro comunitário eles se fortaleceram para lutar pelos seus direitos e a sua participação ao longo do processo de realocação no último empreendimento entregue foi aceita e reconhecida pelo Poder Público. Percebemos o exercício da cidadania por parte da Comunidade enquanto participantes das decisões junto ao Governo o que, a nosso ver, contribuiu fundamentalmente para a mudança de mentalidade de uma população que normalmente não tem a sua dignidade reconhecida. A partir dessas lutas, outras práticas de reconhecimento de direitos podem ser vislumbradas, reconhecendo nos cidadãos sujeitos de direitos, contribuindo, desta maneira, para a transformação da sociedade.

As análises e observações realizadas através de nossa pesquisa nos conduziram à reflexão de que embora o direito à moradia da população do Morro do Bumba não tenha sido alcançado plenamente, a luta por direitos dessa Comunidade não foi em vão e não será esquecida. A tragédia do Bumba e suas práticas de solidariedade, participação e cidadania certamente conferiram legitimidade na busca por direitos e para que outros possam ser futuramente garantidos.

Esperamos ter colaborado para futuras reflexões sobre a questão da moradia de populações de áreas de risco e outras que por vias semelhantes tenham o seu direito ameaçado. É preciso repensar as práticas das políticas públicas voltadas para a efetivação do direito à moradia, para que este não sirva apenas de adorno em uma Constituição Federal dita cidadã, mas que não dá efetividade aos direitos que determina como fundamentais.

6

Referências Bibliográficas

ARENDT, H. **Da revolução**. São Paulo: Ática, 1988.

_____. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

BARBOSA, E. M. Casa própria ou direito a um serviço de habitação? In: **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. XIX, n. 2, 1998.

BENEVIDES, M. V. Democracia de iguais, mas diferentes. In: BORBA, A.; FARIA, N.; GODINHO, T. (Orgs.). **Mulher e Política – Gênero e Feminismo no Partido dos Trabalhadores**. Ed. Fundação Perseu Abramo, 1998.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BUARQUE, C. **O que é apartação – o apartheid social no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

BUCCI, M. P. D. et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CANUTO, E. M. A. **Direito à moradia urbana. Aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

_____. A natureza do espaço fragmentado. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

CARVALHO FILHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTEL, R. As armadilhas da questão social. In: CASTEL, R.; WANDERLEY, L. E. W.; WANDERLEY, M. B. (Orgs.). **Desigualdade e a Questão Social**. 2ª ed. São Paulo: EDUC, 2000.

COELHO, E. M. **Direitos fundamentais reflexões e críticas: teoria e efetividade**. Uberlândia: Ipedi, 2005.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de Cidadania y Sociedad Civil em Tiempos de Globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DE GRAZIA, G. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

ESCOREL, S. **Exclusão social no Brasil contemporâneo: um fenômeno sócio-cultural totalitário?** XIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambú, Minas Gerais, 1995.

_____. **Vidas ao léu**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

FERNANDES, E. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: MATTOS, L. P. (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos Editora, 2002.

FERNANDES, E.; ALFONSIN B. **Direito urbanístico – estudos brasileiros e internacionais**. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FREIRE JÚNIOR, A. B. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GOMES, R. M. A. O direito à moradia como valor integrante do direito à vida digna. In: KLEVENHUSEN, R. B. (Org.). **Direitos fundamentais e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

JACOB, P. **Exclusão urbana e lutas pelo direito à moradia**. Espaço e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v. 7, out./dez. 1982.

KOWARICK, L. O conceito de exclusão social. In: VÉRAS, M. P. B.; SPOSATI, A.; KOWARICK, L. **O debate com Serge Paugan**. Por uma sociologia da exclusão social. São Paulo: EDUC, 1999.

KOWARICK, L. **Viver em risco. Sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano.** XXII COLOQUIO DE ANTROPOLOGIA Y HISTORIA REGIONALES. El Colegio de Michuacan, 2001.

_____. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

LEFEBVRE, H. **Espaço e política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro Editora, 2010.

LESSA, C. **O Rio de todos os Brasis – uma reflexão em busca da auto-estima.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. **Revista Estudos Avançados**, v. 17, p. 151-166, 2003.

MARTINS, J. de S. **Exclusão social e a nova desigualdade.** São Paulo: Editora Paulus, 1997.

MELLO, M. A. B. de. **Legitimação de posse – dos imóveis urbanos e o direito à moradia.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

OLIVEIRA, C. B. de (Org.). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2005.

OLIVEIRA, F. **Vanguarda do atraso e atraso da vanguarda: globalização e neoliberalismo na América Latina.** Conferência Magistral no XXI CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA, São Paulo, set. 1997.

OLIVEIRA, L. Os excluídos ‘existem’? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 33, fev. 1997.

PAOLI, M. C; TELLES, V. da S. **Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo.** In: ALVAREZ, S. E; DAGNINO, E; ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos.** Belo Horizonte: UFMG, 2000.

PAUGAN, S. (Org.). **La disqualification sociale – essai sur la nouvelle pauvreté.** Paris: Presses Universitaires de France, 1991.

ROLNIK, R. Direito à moradia. **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, v. 51, 2009. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1034:direito-a-moradia&catid=29:artigos-materias&Itemid=34>. Acesso em 15 mai. 2012.

_____. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. **E-metropolis – Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, Observatório das Metrôpoles**, Rio de Janeiro, v. 5. Disponível em: http://www.emetropolis.net/edicoes/n05_jun2011/emetropolis_n05.pdf. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____. **Right to adequate housing**. United Nations, General Assembly, 2011.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SAULE JÚNIOR, N. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **A Locação Social no Contexto da Política Nacional de Habitação**. I REUNIÃO DO COMITÊ TÉCNICO DE ALUGUEL SOCIAL, 2010, Uruguay. Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.minurvi.org/documentos/Noticias/Alquiler%20Uruguay%202010/2010%20Alquiler%20%20A%20loca%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20contexto%20da%20pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20habita%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A inclusão vs. Exclusão social na perspectiva das políticas públicas: o caso brasileiro**. 2007 CONGRESS OF THE LATIN AMERICA STUDIES ASSOCIATION, Montreal, Canadá, 2007.

SIQUEIRA JÚNIOR. P. H.; OLIVEIRA, M. A. M. de. Direitos humanos e cidadania. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2007.

SPOSATI, A. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In: VÉRAS, M. P. B.; SPOSATI, A.; KOWARICK, L. **O debate com Serge Paugan**. Por uma sociologia da exclusão social. São Paulo: EDUC, 1999.

VALÊNCIO, N. F. L. da S. et al. Desastre e indiferença social: o estado frente aos desabrigados. Niterói, Rio de Janeiro: Antropolítica, **Revista Contemporânea de Antropologia e Ciência Política**, 2007.

_____. Implicações éticas e sociopolíticas das práticas de Defesa Civil diante das chuvas: reflexões sobre grupos vulneráveis e cidadania participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, p. 96-108, jan./mar. 2006.

VALÊNCIO, N. F. L. da S.; MARCHEZINI, V.; SIENA, M. **Após o desastre: abrigos temporários como *loci* de reafirmação da vulnerabilidade dos afetados pelas chuvas**. 26ª REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. Porto Seguro, Bahia, jun. 2008.

VÉRAS, M. P. B. Exclusão Social um problema de 500 anos. In: SAWAIA, Bader (Org.). **As artimanhas da exclusão social**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. **Refletindo sobre a noção de exclusão**. In: SAWAIA, Bader (Org.). **As artimanhas da exclusão social**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

XIBERRAS, Martine. **Les théories de l'exclusion**. Paris: Meridiens Klincksieck, 1993.