



**Luciana Alves de Almeida**

**Políticas habitacionais e o Risco natural na cidade do Rio de Janeiro: trajetórias recentes de alocação e deslocamento populacional no território carioca (1960-2017)**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia e Meio Ambiente do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Augusto César Pinheiro da Silva

Rio de Janeiro  
Abril de 2017



**Luciana Alves de Almeida**

**Políticas habitacionais e o Risco natural na  
Cidade do Rio de Janeiro: trajetórias recentes  
de alocação e deslocamento populacional no  
território carioca (1960-2017)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Geografia do Departamento de Geografia e  
Meio Ambiente do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio.  
Aprovada pela comissão julgadora abaixo assinada.

**Prof. Augusto César Pinheiro da Silva**

Orientador

Departamento de Geografia e Meio Ambiente - PUC-Rio

**Prof. Marcelo Motta de Freitas**

Departamento de Geografia e Meio Ambiente - PUC-Rio

**Prof. Miguel Ângelo Campos Ribeiro**

Departamento de Geografia - UERJ

**Profa Mônica Herz**

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

Rio de Janeiro, 07 de abril de 2017

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

### **Luciana Alves de Almeida**

Graduou-se em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Durante esse período desenvolveu sua monografia de conclusão de curso sobre o processo de urbanização do bairro da Penha. No mestrado, ingressou na linha de Espaços e Sustentabilidades, ingressando no Grupo de Pesquisa Gestão Territorial do Estado do Rio de Janeiro (GETERJ).

#### Ficha Catalográfica

Almeida, Luciana Alves de

Políticas habitacionais e o risco natural na cidade do Rio de Janeiro : trajetórias recentes de alocação e deslocamento populacional no território carioca (1960-2017) / Luciana Alves de Almeida ; orientador: Augusto César Pinheiro da Silva. – 2017.

160 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia e Meio Ambiente, 2017.

Inclui bibliografia

1. Geografia – Teses. 2. Políticas de habitação. 3. Risco. 4. Vulnerabilidade. 5. Cidade do Rio de Janeiro. 6. Política urbana. I. Silva, Augusto César Pinheiro da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Geografia e Meio Ambiente. III. Título.

CDD: 910

À minha família, na figura de meus pais José e Vanderli e meus irmãos Marcelo (*in memoriam*), Angela e Francisco, meu eterno agradecimento por terem tornado possível a realização deste trabalho. Ao meu marido e amigo, Fabiano, pela paciência, ternura e amor para ouvir minhas ideias e lamentações e pelo apoio nesta trajetória.

## Agradecimentos

Ao professor Augusto, pela orientação e reflexões que contribuíram para a construção de um outro “olhar” para esta temática, permitindo o andamento e amadurecimento desta pesquisa.

Ao GETERJ, por ter me proporcionado novos desafios a cada apresentação e aos participantes que contribuíram em diversos momentos para a pesquisa, como Fernando Souza, Leonardo Vieira e às queridas, Natália Vieira, Izânia e Bárbara pelo acolhimento e apoio nesta trajetória. À Paula e a sua mãe, Angela Belmiro pela solidariedade e disponibilidade nos momentos finais da finalização desta dissertação.

Ao Fábio Nascimento, pelo apoio, por compartilhar conhecimentos e aflições principalmente nas horas geterjianas, mas sobretudo, pela grande amizade construída.

Aos meus amigos da Uerj, pela amizade, o carinho e em especial, Ana Carolina Barbosa e Karen Henriques pelas leituras e sugestões edificantes.

Aos colegas de turma Aline, Danilo, Eduardo, Gustavo, Igor, Jéssica, Jonathan e Juliana, por compartilharem conhecimentos que contribuíram para a discussão da dissertação e pelos momentos divertidos. À Maria Luciene agradeço pela paciência, disponibilidade e dedicação em me auxiliar na construção deste trabalho.

Aos professores do curso de mestrado, que compartilharam seus conhecimentos científicos e pela sensibilidade que tiveram com a pesquisa em seu estágio inicial.

Aos professores participantes da banca, Miguel Angelo Ribeiro e Marcelo Motta, pelas sugestões na qualificação que permitiram o amadurecimento da pesquisa e por terem aceitado novamente o convite para participar desta banca.

À funcionária Márcia e ao ex-funcionário Fábio, pelo atendimento e atenção durante o curso de mestrado.

## Resumo

Almeida, Luciana Alves de; Silva, Augusto César Pinheiro da. **Políticas Habitacionais e o Risco natural na Cidade do Rio de Janeiro: trajetórias recentes de alocação e deslocamento populacional no território carioca (1960-2017)**. Rio de Janeiro, 2017. 160p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Geografia e Meio Ambiente. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Um dos problemas mais instigantes sobre a história da cidade do Rio de Janeiro está relacionado à problemática urbana e a carência habitacional. Abarcando diferentes contextos históricos, percebemos que políticas urbanas e o planejamento refletem um modelo de gestão baseado na inserção da cidade em um contexto modernista, desconsiderando fatores associados às condições ambientais de seu sítio. Assim sendo, esta dissertação tem como objetivo analisar os direcionamentos das atuais políticas de habitação, discutindo o padrão de ocupação e verificando se o risco é integrado na concepção e operacionalização destas, na cidade do Rio de Janeiro. Deste modo, para contemplar esta análise, utilizamos como metodologia, dados oficiais sobre o andamento de programas habitacionais, além de uma entrevista realizada com um morador que recentemente passou por um acidente associado ao escorregamento. Embora tenham ocorrido transformações relevantes na legislação que asseguram a prevenção de acidentes e a garantia de moradia em local seguro, as atuais políticas refletem similaridades de programas anteriores referentes, sobretudo, a definição de locais prioritários para a construção de empreendimentos Minha Casa Minha Vida. Portanto, a definição destes locais, que obtém os menores percentuais relacionados à distribuição de serviços como esgotamento sanitário e coleta de lixo, revelam interesses sobrepujantes ao do discurso de redução do déficit habitacional.

## Palavras-chave

Políticas de Habitação, Risco, Vulnerabilidade, Cidade do Rio de Janeiro, Política Urbana.

## Abstract

Almeida, Luciana Alves de; Silva, Augusto César Pinheiro da. (Advisor). **Housing Policies and the natural Risk in Rio de Janeiro City: Recents paths of allocation and population deslocaement in carioca Territory (1960-2017)** Rio de Janeiro, 2017. 160p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Geografia e Meio Ambiente. Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

One of the problems more instigating when is investigate about historic of Rio de Janeiro is relationated problematic urban and deficiency housing. Including different historic contexts, we can see urban intervention and the planning, showing us the management model based in insertions on the City in a modernist context, disconsidering factors associated in environment in your place. So, this dissertation, have the objective analyze the directions of current housing policies, debating the default of occupation and verifying if the risk is integrated in conception and operationalization of these, in city of Rio de Janeiro. Thus, for contemplate this analysis, we use how methodology, official databases about the progress of housing programs and also an interview realized with a resident that recently experienced an accident associated about landslides. Although have been occurred relevant transformations in law that ensure prevention of accidents and also live in security place, the current policies show similarities of past programs referring, above all, the definition of priority locals for build projects Minha Casa, Minha Vida. Therefore, the definition of these sites, which obtains the lowest percentages related to the distribution of services such as sanitary sewage and garbage collection, reveal interests above the discourse of reduction of the housing deficit.

## Keywords

Housing Policies, Risk, Vulnerability, City of Rio de Janeiro, Urban Interventions

## Sumário

Introdução.....	13
1. Risco, ocupação e meio ambiente: morfologia e expansão urbana do sítio carioca.....	19
1.1 Natureza e Sociedades: Uma abordagem sobre os aspectos ambientais da cidade do Rio de Janeiro .....	19
1.1.1. Notas sobre a geomorfologia e a expansão urbana carioca .....	20
1.1.2. Aspectos climatobotânicos e a sua relação com os riscos .....	34
1.2. O risco: conceito e discussões .....	38
1.2.1. Conhecendo as categorias de Risco: uma primeira aproximação.....	39
1.2.2 Reflexões sobre o risco e a vulnerabilidade da população carioca .....	41
1.3. Vulnerabilidade e crescimento urbano: uma reflexão para uma política de habitação voltada para a redução dos riscos .....	47
1.3.1. Os riscos na cidade do Rio de Janeiro: inundação e escorregamento de encostas.....	48
1.3.2. Perspectivas para a questão da habitação: métodos sustentáveis para a redução dos riscos.....	54
2. Política de habitação no Rio de Janeiro: expansão do território e contração da mobilidade.....	61
2.1 Dinâmica urbana e a configuração socioambiental do Rio de Janeiro: estratégias das ações governamentais para o crescimento da cidade.....	62
2.1.1. Sociedade, indústria e estrutura urbana: o papel do estado no crescimento da metrópole carioca (1930-1960) .....	62
2.1.2. Das favelas aos conjuntos habitacionais: política de habitação no antigo estado da Guanabara (1960-1974).....	78
2.2 Intervenções urbanas e os riscos ambientais na cidade do Rio de Janeiro .....	88
2.2.1. Exemplificando o risco na cidade do Rio de Janeiro: reflexões sobre a vulnerabilidade da população carioca nas tragédias de 60, 67 e 88 .....	89
2.2.2. Da fusão da Guanabara/Rio de Janeiro à crise urbana dos 1980.....	98
3. Da retomada do município sobre a gestão do seu território (1990)	

ao Programa Minha Casa Minha Vida: a questão do risco nas políticas públicas de habitação na atualidade carioca.....	103
3.1 Novas arquiteturas de poder e municipalização do Programa Habitacional .....	103
3.1.1. A Constituição Federal de 1988 e a autonomia das instâncias locais: políticas sociais e a discussão do risco na legislação dos três poderes.....	104
3.1.2. Papel do Rio de Janeiro no cenário dos anos 1990 e os novos rumos da política habitacional na cidade.....	111
3.2. O desenvolvimento urbano no século XXI e a discussão do risco: tendências recentes no cenário carioca.....	120
3.2.1. A retomada da política pública de habitação com o Programa Minha Casa Minha Vida .....	121
3.2.2. Habitação na urbe carioca: estratégias de ação sob a perspectiva do risco natural .....	136
Considerações Finais.....	147
Referências bibliográficas.....	153

## Lista de ilustrações

### Figura

Figura 1: Igreja Nossa Senhora da Penha, localizada no bairro da Penha - Rio de Janeiro	25
Figura 2: Escorregamento no Morro dos Prazeres, ano de 2010	50
Figura 3: Queda de Rocha na estrada Grajaú-Jacarepaguá, ano de 2011	51
Figura 4: Efeitos das enchentes na Avenida Francisco Bicalho, ano de 1966	52
Figura 5: Efeitos das enchentes na Avenida Francisco Bicalho, ano de 2010	53
Figura 6: Avenida Central, ano de 1910.	64
Figura 7: Conjunto IAPI da Penha	67
Figura 8: Construção da Avenida Presidente Vargas, ano de 1941	68
Figura 9: favela Praia do Pinto às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, ano de 1942	71
Figura 10: Construção Parcial do elevado da Perimetral	76
Figura 11: Desmorte do morro de Santo Antônio e a abertura da Avenida Chile	76
Figura 12: Entrada do Conjunto Vila Aliança	81
Figura 13: Esquema institucional da política de habitação	84
Figura 14: Deslizamento em Santa Tereza, ano de 1966.	93
Figura 15: Escorregamento em Laranjeiras, ano de 1967	94
Figura 16: Reportagem do Jornal O Globo edição de 12/01/1966	94
Figura 17: Escorregamento no Morro Santa Marta, ano de 1988	97
Figura 18: Construção da ponte Rio-Niterói, no ano de 1973	99
Figura 19: Barreira do Poló, na favela da Mangueira	116
Figura 20: Morro dos Cabritos, ano de 1988 (esquerda) e 2016 (direita)	118
Figura 21: Talude exposto no Morro da Babilônia	119
Figura 22: Esquema da Política Nacional de Habitação	125
Figura 23: Escorregamento no Morro Pavão Pavãozinho	140
Figura 24: Obra geotécnica no Morro Chapéu-Mangueira	143

### Mapas

Mapa 1: Relevo da cidade do Rio de Janeiro	22
Mapa 2: Localização dos Maciços da Pedra Branca, Tijuca e Gericinó-Mendanha	30
Mapa 3: Macrorregiões de drenagem da cidade do Rio de Janeiro	31
Mapa 4: Acidentes Geológico-Geotécnicos na Cidade do Rio de Janeiro entre 1966 e 2016	37
Mapa 5: Localização dos empreendimentos MCMV por faixa de renda	131
Mapa 6: Percentuais de domicílios com coleta de lixo por Áreas de Planejamento do município do Rio de Janeiro	133
Mapa 7: Percentuais de domicílios com esgotamento sanitário por Áreas de Planejamento do município do Rio de Janeiro	134
Quadros	
Tabela 1: Classificações de escorregamentos	49
Gráficos	
Gráfico 1: Evolução da população do Rio de Janeiro (capital) - 1872 a 2010	92

## Lista de abreviaturas e siglas

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEDAE	Companhia de Águas e Esgotos
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidade
COHAB	Companhia de Habitação
FAFEG	Federação das Associações de Favela do Estado da Guanabara
FCP	Fundação Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviços
FUNCAP	Fundo Especial para Calamidades Públicas
GEACAP	Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPP	Instituto Pereira Passos
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDEC	Secretaria Especial de Defesa Civil
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-Higiênicas
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SURSAN	Superintendência de Urbanização e Saneamento
USAID	United States Agency For International Development

## Introdução

O interesse por políticas públicas surgiu no decorrer da disciplina Planejamento e Gestão do Território, lecionada pelo Prof. Dr. Augusto Cesar Pinheiro da Silva. Tal interesse partiu das associações elaboradas durante o retorno para casa, quando pude observar conjuntos habitacionais recentes e antigos destacando-se no território<sup>1</sup>, demonstrando a temporalidade de políticas voltadas para o assunto. Naquele momento, percebi a importância de investigar a temática, e somado às discussões realizadas durante as aulas, obtive os primeiros referenciais teóricos que me orientaram na compreensão dos processos ocorridos durante a implantação de políticas públicas habitacionais.

A escolha pela temática revela também o interesse em discutir as atuais políticas de habitação e os fenômenos no processo de produção do espaço carioca, o qual atualmente encontra-se em intensa transformação que altera a dinâmica da cidade. Tal fenômeno se assemelha com o ocorrido em gestões públicas anteriores por terem realizado uma profunda modificação no território, promovendo uma nova frente de expansão da fronteira urbana, voltada para o favorecimento do mercado imobiliário (AZEVEDO; FALHABER, 2015).

Contudo, apesar do interesse pelo tema, havia uma inquietação sobre o aspecto diferencial que esta dissertação deveria propor. No tocante à produção acadêmica sobre a temática de habitação, geralmente percebe-se uma homogeneização destes assuntos, sendo distintos no que tange ao recorte espacial, à temporalidade abordada, além da dicotomia entre a geografia física e a humana. Dessa forma, a temática dos riscos foi integrada à dissertação, sendo apresentada logo no início da pesquisa para evidenciar os principais riscos na cidade do Rio de Janeiro e o grau de vulnerabilidade da população carioca, seja individualmente ou em grupos distintos.

---

<sup>1</sup> Nesta dissertação, consideraremos a seguinte definição de território: “O território envolve sempre, ao mesmo tempo, mas em diferentes graus de correspondência e intensidade, uma dimensão simbólico-cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais como forma de ‘controle simbólico’ sobre o espaço onde vivem (sendo, portanto, uma forma de apropriação) e uma dimensão mais concreta, de caráter político disciplinar: o domínio do espaço pela definição de limites ou fronteiras visando à disciplinarização dos indivíduos e o uso/controle dos recursos aí presentes” (HAESBAERT, 1997, p. 42).

A definição do recorte temporal está em consonância com as transformações pertinentes ocorridas no cenário político institucional carioca e brasileiro na década de 1960. A transferência da capital federal para Brasília seguida da transformação da cidade do Rio de Janeiro em estado da Guanabara impactaram profundamente no modo de gestão do território carioca, especialmente no tocante ao aporte de recursos e maior autonomia do governador, na formulação e execução de políticas públicas. Posteriormente, com o enrijecimento da política ocorrida durante o regime militar, sobretudo após ser emitido o quinto ato institucional, os programas habitacionais passaram a ser centralizados pelo governo federal de forma autoritária, impactando fortemente no direcionamento da política habitacional.

Outro fator associado à escolha do recorte está arrolado na velocidade das intervenções urbanísticas ocorridas no período de 1960 a 2017. A partir de ações voltadas para permitir a maior circulação de veículos e viabilizar a expansão da cidade-estado, obras de infraestrutura retalharam o sítio já historicamente modificado, alterando novamente a paisagem carioca, tais como os desmontes de morros, aterros de planícies alagáveis e de porções da Baía de Guanabara. Tais modificações, somadas à orientação de políticas públicas, submeteram uma parcela da população a residir em áreas consideradas de risco.

Para contemplar o assunto, tornou-se necessário investigar a dinâmica de ocupação da população, a dinâmica natural da cidade e as intencionalidades de políticas habitacionais, para compreendermos os fatores que expõem milhares de famílias a situação de risco. Nesse sentido, relacionar a temática de geomorfologia articulada ao planejamento urbano revela a necessidade de estudos que analisem as duas áreas intrinsecamente, ignorados por muitos geógrafos por conta da histórica divisão entre a Geografia Física e a Geografia Humana. A abordagem da temática ambiental, em sua relação holística entre homem e natureza, traz à *“geografia não só o fortalecimento como ciência, mas também a prática social”* (GALVÃO, 1992, p.15).

Para as compreensões que atrelam a definição acerca do conceito de risco, foi percebida a diversidade de autores que tratam a temática de forma distinta, mas geralmente todos associam a situação de perigo ou danos de natureza material a que uma população está submetida. Dessa forma, para a análise dos riscos sob a

perspectiva da cidade do Rio de Janeiro, entre diversos autores, consideraremos as pesquisas de Marandola e Hogan (2004), Dagnino e Carpi Junior (2007) e Veyret (2013). Sobre a vulnerabilidade, por estar associada ao grau de fragilidade de uma população, consideraremos as concepções de Cutter (1996), Amaro (2003) e Acselrad (2006).

O tema é notório nas grandes cidades em virtude do modo de vida e por se constituir como o local de produção e reprodução das relações, maior oferta de empregos e serviços que favorecem a concentração da população. Para uma melhor abordagem do conceito, consideram-se o contexto histórico, as relações com o espaço geográfico e o modo de ocupação do território.

Nesse sentido, os fatores relacionados às condições de habitabilidade de um determinado grupo populacional atestam o grau de vulnerabilidade deste grupo e, dessa forma, a sua exposição ao risco. Cabe ressaltar que a cidade do Rio de Janeiro perde somente para a cidade de São Paulo em déficit habitacional, apresentando uma carência de 220.774 habitações. Quanto aos elementos que compõem o universo das necessidades habitacionais, o recorte possui 11.127 domicílios classificados como precários, ou seja, foram construídos de maneira improvisada (IBGE, 2010). Face ao exposto, políticas de habitação mostram-se necessárias para promover a melhoria da qualidade da população, reduzindo a vulnerabilidade e os riscos.

No tocante às transformações urbanas ocorridas na cidade do Rio de Janeiro, Motta (2000), Caderman (2004), Abreu (2006), Kleiman (2012) e Lago (2015) trazem um enfoque sobre o processo de estruturação urbana e a seletividade de espaços ao longo deste processo. Para Santos (1993), no beneficiamento de algumas localidades em detrimento de outras,

Criam-se sítios sociais uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizadas (p.96).

Historicamente, a valorização de algumas artérias, conforme exposto pelo autor, levou à concentração de postos de empregos, atraindo a população pobre a estes lugares. Contudo, face à valorização destes espaços em detrimento do aumento das comunidades, tal fato levou a uma pressão especialmente por parte de

agentes imobiliários que estavam em busca de novos meios para a valorização de bairros na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro.

Esses argumentos demonstram as intencionalidades camufladas em discursos para a resolução de problemas relacionados à carência de moradias e, neste sentido, Maricato (1987) e Valladares (1979) constituem uma base teórica fundamental para elucidar a discussão da política de habitação frente às transformações ocorridas no cenário político brasileiro e carioca, sobretudo a partir da década de 1960. Quanto aos aspectos atuais da política habitacional, usamos Burgos (2006) e Gonçalves (2013), que trabalham com ambas as temporalidades, Compans (2012), Cardoso e Lago (2015) e Fauhalber e Azevedo (2015) para trabalhar com o programa Minha Casa Minha Vida.

Para compreensão da atual política habitacional e que definiu os novos desdobramentos ocorridos após a reformulação da base constitucional brasileira, recorreremos à Arretche (2002, 2012), Souza (2005) e Maricato (2006). Desse modo, será possível observarmos as mudanças que levaram à definição de novas competências aos entes federados, assim como as prerrogativas dispostas em lei para a política urbana e sua integração aos elementos que norteiam as ações de prevenção e mitigação dos riscos.

Assim, a distribuição da população sob parâmetros da dinâmica natural e das políticas de habitação executadas pelos entes federados na cidade do Rio de Janeiro, no período de 1960 a 2017, constitui o objeto de pesquisa desta investigação. Esta dissertação tem como objetivo analisar os direcionamentos das atuais políticas de habitação, discutindo o padrão de ocupação e verificando se o risco é integrado na concepção e operacionalização dessas políticas na cidade do Rio de Janeiro.

Como objetivos específicos, pretendemos: discutir o padrão de ocupação no sítio e a vulnerabilidade das populações na cidade do Rio de Janeiro; evidenciar a natureza e a articulação de cada ente federado na gestão da política de habitação na cidade do Rio de Janeiro, na atualidade; e analisar a operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida para identificar as linhas de rupturas e continuidades com as políticas anteriores. A partir dos objetivos geral e específicos, elencamos a seguinte questão norteadora: de que forma a atual política de habitação, considerando a absorção do tema risco, se assemelha ou difere da lógica delineada

por políticas pretéritas? Visando responder este questionamento, propusemos uma base metodológica para melhor percepção do processo inserido dentro da lógica de uma política de habitação.

Contudo, além da base teórica obtida, era fundamental a obtenção de dados para ilustrar o fenômeno estudado. No entanto, houve dificuldade de acesso aos layers da Fundação Geo-Rio e do Instituto Pereira Passos (IPP). Ao serem solicitados os dados, mediante a apresentação do requerimento emitido pela secretaria do Departamento de Geografia da PUC-Rio, o pedido foi negado.

Diante dos entraves ocorridos, os mapas referentes ao programa habitacional foram obtidos em outros trabalhos. No que concerne à dinâmica do território ou da população, os dados foram obtidos na página Armazém de Dados, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), documentos disponíveis do IPP e nos sites de instituições municipais e federais, como a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), Ministério do Planejamento, Ministério das Cidades, entre outros.

Acrescenta-se à pesquisa a revisão da legislação federal, estadual e municipal que trata da questão da política urbana e gestão de riscos. Portanto, é necessário realizar uma análise das principais normas que orientam as intervenções na cidade e que definem o uso e ocupação do solo e dá outras providências, adotando medidas para a prevenção de áreas de risco e as respectivas competências de cada ente federado.

Por conseguinte, a fim de empiricizar a dissertação, uma vez que a escala de análise é a cidade do Rio de Janeiro, foi necessário realizar trabalho de campo no Morro do Cantagalo para coletar informações que exemplificassem o programa habitacional de âmbito municipal e a consonância deste com os dispositivos determinados na legislação. Para isto, a contribuição foi expressa pelo relato do acidente ocorrido na residência de um aluno do curso de Geografia da Puc-Rio. Dessa forma, pela convivência durante o período do mestrado, foi possível chegar até o local do acidente para efetuar o registro das imagens, o que possibilitou também um melhor entendimento do ocorrido.

Sendo assim, o primeiro capítulo busca apresentar os aspectos fisiográficos da cidade do Rio de Janeiro, apresentando o macro sistema de drenagem e os maciços que orientaram inicialmente o processo de ocupação da cidade, demonstrando brevemente as principais modificações no sítio. Posto isto, apresentaremos o conceito de risco e a noção de vulnerabilidade, aspectos fundamentais para o entendimento da temática ao longo da dissertação. Além disto, este capítulo mostrará aspectos fundamentais para a garantia das condições ambientais de moradia.

No segundo capítulo, adentraremos no assunto de políticas habitacionais. Para uma melhor compreensão, ele foi dividido em dois tempos: o primeiro contempla o início do século XX e se estende até a década de 1960; o segundo abrange a década de 1960 e segue até o final da década de 1980, sem abarcar o ano de 1988, data que marca a promulgação da Constituição Federal. Esta divisão foi realizada para elucidar a relação ambígua das políticas voltadas para minimizar o déficit habitacional por meio do debate “urbanização x remoção”. Neste capítulo apresentaremos, entre outras políticas, a do BNH para compararmos, ao final da dissertação, com a atual política em andamento.

No terceiro e último capítulo, inicialmente serão apresentados os novos arranjos constitucionais surgidos com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, além de definir novas competências aos entes federados, define a garantia de direitos sociais e a associação do tema dos riscos atrelados à política de habitação. De tal modo, veremos como os Programas Favela-Bairro, Morar Carioca e Minha Casa Minha Vida incorporaram os direitos previstos em lei e, no caso do último, como este se assemelha ao BNH quanto aos aspectos relacionados à melhoria da qualidade de vida dos novos moradores.

## 1.

### **Risco, ocupação e meio ambiente: morfologia e expansão urbana do sítio carioca**

A cidade do Rio de Janeiro possui características geomorfológicas e climáticas que favorecem condições propícias à ocorrência de processos erosivos em encostas, impactando os sistemas de drenagem. A presença de planícies inundáveis também se constitui como um fator de risco para a população carioca. Diante desse contexto, é de grande relevância compreender as implicações da urbanização na transformação dos ecossistemas e de que modo essa transformação expõe a população carioca ao risco.

Deste modo, será discutido neste capítulo, o processo de ocupação em consonância com a dinâmica natural da cidade, apontando as características climáticas, geomorfológicas e hidrológicas da área de estudo, para posteriormente avaliarmos os processos destrutivos que se inserem nesta temática.

Em seguida, discutiremos o conceito de risco, a relação estabelecida com a noção de vulnerabilidade e a sua importância no que tange ao modo de vida das cidades, exemplificando a realidade carioca.

Por último, demonstraremos os principais riscos associados aos escorregamentos em encostas e inundação, estes classificados como os mais presentes no recorte em tela. Ademais, mostraremos que a adoção de soluções para a melhoria da qualidade de vida para a população requer o uso de materiais considerados sustentáveis para a política de habitação.

#### 1.1

#### **Natureza e Sociedades: Uma abordagem sobre os aspectos ambientais da cidade do Rio de Janeiro**

A geografia da cidade do Rio de Janeiro apresenta um quadro natural particular, definido por um exuberante ambiente, evidenciado pela presença de maciços litorâneos e planícies que se estendem por todo o território carioca. Tal conformidade tem origem em processos endógenos e exógenos que resultaram na atual paisagem. O quadro natural mencionado revela-se como um fator determinante no processo histórico de ocupação da cidade, consoante com fatores

de ordem política-administrativa que definiram a organização do território carioca. Nesta seção, discutiremos os elementos que compõem os aspectos físicos da geografia da cidade do Rio de Janeiro, integrando à discussão os aspectos relativos aos usos na urbe carioca.

### 1.1.1.

#### **Notas sobre a geomorfologia e a expansão urbana carioca**

O modelado do relevo, considerado uma complexidade que embeleza a cidade, ao ser “perturbado” por uma gestão do território ineficiente, constitui um dos fatores que acarretam inúmeros problemas socioambientais, levando o caos à cidade. Diante desse breve apontamento, surge a necessidade de apresentar considerações sobre os aspectos que caracterizam o quadro natural carioca, para compreendermos a relação estabelecida com seus moradores. Tais aspectos consistem na importância de discutirmos a temática ambiental na geografia de forma abrangente, para sinalizar problemas decorrentes do processo de crescimento da cidade.

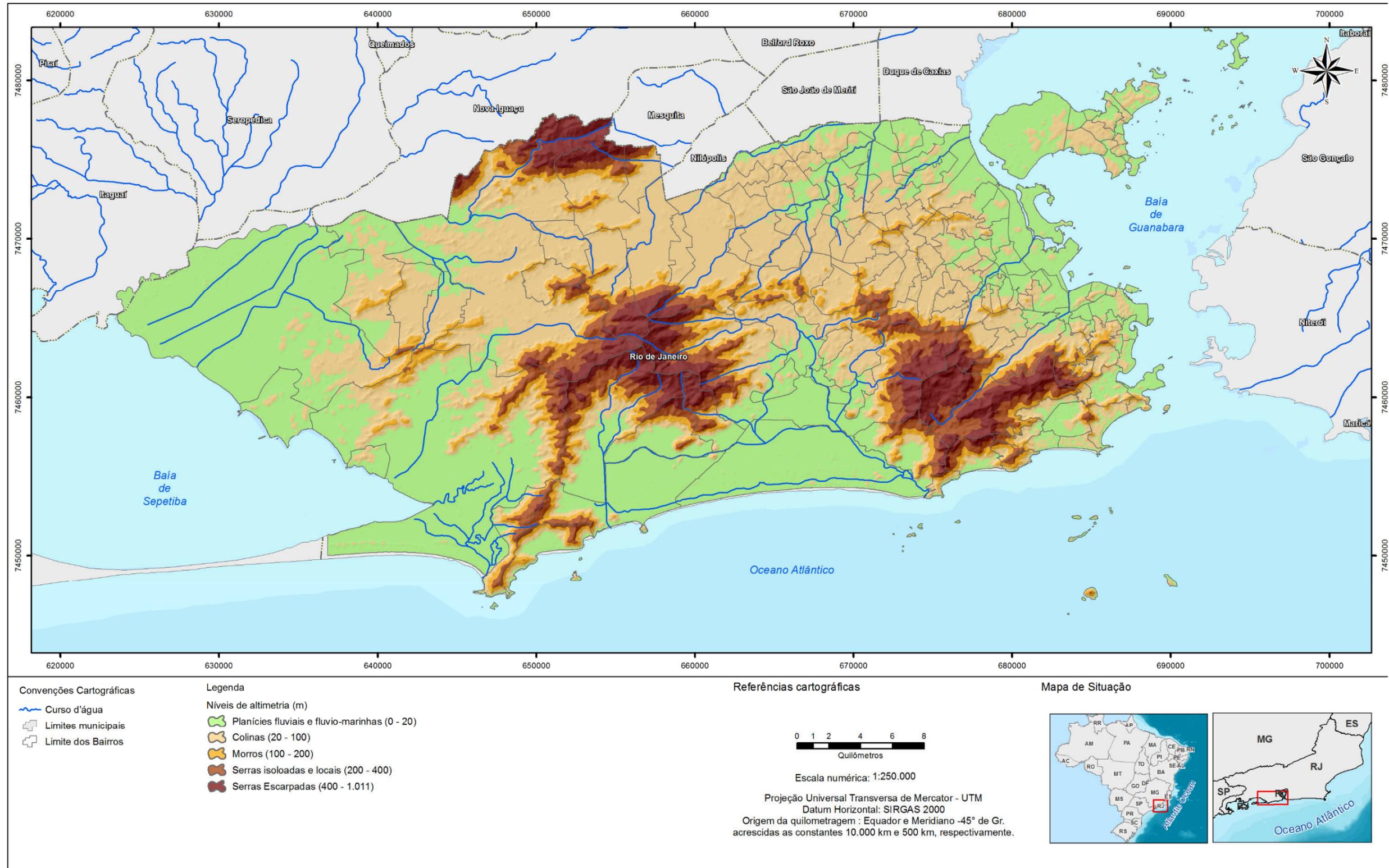
Para compreender a dinâmica do relevo carioca, é importante remontar, brevemente, os processos que deram origem à sua atual configuração. No tocante ao substrato geológico, Coelho Netto (1992) destaca que as formações rochosas foram forjadas a partir do metamorfismo de rochas preexistentes e da deformação de rochas encaixantes, que passaram a representar as estruturas mais presentes na cidade. É oportuno esclarecer que, por se tratar da cidade do Rio de Janeiro, nem todos os aspectos igualmente (ou em maior importância) serão contemplados nesta dissertação. Do mesmo modo, existirá a preocupação em retratar as principais feições que caracterizam a paisagem carioca: os maciços litorâneos – maciço da Tijuca, Pedra Branca e Gericinó, os sistemas lagunares e as Baías de Guanabara e Sepetiba.

Do ponto de vista regional, a estrutura geológica sobre a qual se encaixa o estado do Rio de Janeiro foi originada a partir do metamorfismo, com a sua deformação ocorrida durante o Ciclo Brasileiro. A partir da convergência de placas, foram geradas ações mecânicas como dobramentos, falhamentos e fraturas, que provocaram descontinuidades nas estruturas rochosas e atividade vulcânica (GALVÃO, 1992).

A cidade do Rio de Janeiro possui um relevo caracterizado pela filiação com a Serra do Mar, cujos grupos montanhosos tangenciam a linha costeira em conformidade com baixadas extensas, recortando o território. Essas feições rochosas foram geradas a partir do soerguimento de grandes porções da crosta que afastaram as placas sul-americana e africana, no período de abertura do oceano Atlântico, ocorrida a 145 milhões de anos. Este mecanismo descrito anteriormente, que se denomina epirogênese, foi responsável por esculpir as escarpas na vertente oceânica. Além disto, produziram-se encostas com variadas amplitudes no relevo e com a formação predominante nas cristas do gnaíse facoidal, uma rocha extremamente resistente, responsável por delinear uma parcela da paisagem carioca (SERRA, 2012).

A presença dos três relevos principais, os Maciços da Tijuca, Pedra Branca, Gericinó-Mendanha (mapa 1), e das pequenas serras isoladas interfere diretamente na dispersão das águas pluviais, que convergem diretamente para os fundos de vales e baixadas densamente ocupadas. Tal estrutura descrita define o controle da drenagem e em conjunto com uma vasta planície flúvio-marinha vão drenando os rios e canais em direção à Baía de Guanabara, Baixada de Jacarepaguá e a bacias costeiras (SERRA, 2012; RIO DE JANEIRO, 2015).

Essas feições interagem com diversos fatores físicos e sociais, sendo fundamentais para sinalizar problemas que pressupõem a ação humana. O fato de o substrato geomorfológico se estabelecer como o sítio sobre o qual a população humana desenvolve suas atividades, atribuindo funções e valores, impacta diretamente na distribuição dessa população pelo território. Neste sentido, a conquista por novos espaços passa pelo processo de conhecimento e uso de tecnologia para tornar viável a ocupação no sítio da cidade do Rio de Janeiro (BRANDÃO, 1992).



Mapa 1: Relevo da cidade do Rio de Janeiro  
 Fonte: PortalGeo – IPP; SRTM – Topodata – INPE;  
 Elaboração: Maria Luciene da Silva Lima

A topografia orientou inicialmente a expansão da cidade, assim como para as atividades de uso do solo. Isto fez com que houvesse a superação das distâncias espaciais, e a barreira física tornou-se um ponto fundamental para a conquista de novos espaços.

Seria oportuno lembrar que a parte histórica da cidade passou por inúmeras transformações espaciais como os desmontes de morros, aterros de alagadiços, retificação de cursos de rios e a criação de litorais expandidos pelos aterros e realinhamento da encosta. A topografia atual pouco remonta às transformações ocorridas no passado, sobretudo a partir do século XIX e XX, que foram marcados por intervenções relacionadas à supressão das barreiras naturais como os Morros do Castelo, São Bento, Santo Antônio, do Senado e da Conceição. A drenagem das lagoas da Sentinela e Saco de São Diogo consoante com a construção do Canal do Mangue possibilitaram a incorporação de planícies alagadas e promoveram a expansão da cidade rumo ao interior (ABREU, 1992).

Mais adiante, com o posterior desenvolvimento inicial e da paulatina implantação de infraestrutura de bairros próximos ao centro da cidade, a ocupação passou a atingir maiores faixas do tecido urbano carioca. Com duas vertentes de expansão, a urbanização se espalhou para diferentes direções da cidade, proporcionadas pelo avanço dos meios de transporte. Em direção à Zona Sul, o sentido da expansão da cidade foi pela orla atlântica, devido ao contato maior com as “amenidades” naturais. Em contrapartida, o eixo de ocupação sentido Norte foi conduzido, inicialmente nas proximidades do Maciço da Tijuca e, posteriormente, se espalhou pelos vales e baixadas (LAMEGO, 1948; BERNARDES, 1992).

A reforma urbana do início do século XX redefiniu as funções do Centro histórico e mudou o padrão de ocupação das encostas, que passaram a servir também de local de moradia da população mais pobre. Diferentemente da população de classe média, que ocupou as encostas do maciço motivada pela “proximidade da floresta” e devido à presença de água potável, a ocupação da população pobre foi motivada pela busca por locais mais acessíveis e próximos de postos de trabalho. Os mesmos fatores conduziram à ocupação das encostas da Zona Sul, motivada pelo deslocamento da classe média para a região, levando consigo a demanda por empregos e variados serviços (ABREU, 1992).

Estendendo-se desde Jacarepaguá até a orla marítima, o Maciço da Tijuca destaca-se pela presença de pontos turísticos como o Pão de Açúcar e o Morro do Corcovado e pelo Parque Nacional da Tijuca. Compreendendo 131 km<sup>2</sup>, este maciço possui composição litológica diferenciada, mas é marcado pelo predomínio de gnaisse em virtude da ação do metamorfismo e de escarpas abruptas que mergulham até o mar. Na porção Sudoeste, observa-se a formação de vales abruptos em direção à vertente Norte e ao oceano Atlântico, e por afloramentos rochosos na porção central da cidade e em direção à Baixada de Jacarepaguá (BERNARDES, 1992).

Por sua localização, o Maciço da Tijuca possui uma notória importância, por ter desempenhado diversas funções em determinados períodos da história do Rio de Janeiro. Abreu (1992), em seu estudo sobre a relação da montanha com a cidade, destaca a função deste maciço como elemento estruturador em âmbito político, econômico e simbólico, além de abrigar um patrimônio ambiental, representado pela floresta.

Na Zona Norte, a ocupação seguiu pelos eixos ferroviários e antigas linhas de bonde que os serviam, sendo substituídos, ao longo do século XX, pela Avenida Brasil em 1947 e Linha Vermelha a partir do ano de 1991 – principais eixos de entrada e saída da cidade. A busca por solos e mão de obra transformou este espaço em destino de atividades industriais, atraindo a população bastante heterogênea para a localidade. A constante valorização do solo em função da ampliação de serviços e infraestrutura foi seguida de um cenário traçado pela intensificação do crescimento de favelas nas encostas das pequenas serras e morros (figura 1).



Figura 1: Igreja Nossa Senhora da Penha, localizada no bairro da Penha - Rio de Janeiro  
 Fonte: <http://www.dronestagr.am/> Acesso: 24/09/2016

A figura 1 nos permite observar o penhasco da Igreja da Penha (1), como parte dos morros isolados de baixa altimetria, tais como os morros existentes no centro da cidade, modificados pelo uso. Podemos observar ainda, a Serra da Misericórdia (2) como parte do conjunto de serras isoladas e o Maciço da Tijuca (3), que juntamente com os outros aspectos que caracterizam o relevo carioca, despejam sedimentos para as baixadas circundantes. Próximo à Serra da Misericórdia, a ocupação iniciada por atividades agrícolas datadas no século XVII foi gradativamente densificada com avanço dos transportes urbanos e com os novos usos atribuídos a este espaço.

O Maciço da Pedra Branca destaca-se por obter a maior extensão no município, compreendendo 156 km<sup>2</sup>, e por abrigar o Parque Estadual da Pedra Branca, criado com a tentativa de conter o avanço da ocupação na Floresta Atlântica. Com relação a esse maciço, percebe-se uma topografia definida por declividades com feições suaves na sua borda. Isto se explica pelo fato de que, no período de abertura do Oceano Atlântico, houve o gradual soerguimento de grandes extensões rochosas “horstes” que podem ser identificadas na paisagem através das elevações na porção central desse maciço, atingindo altitudes máximas de até 1.024 metros. Quanto à sua formação, encontramos o predomínio de granitos de cor clara e de diques de rocha alcalina, fator que deu origem ao seu nome (LAMEGO, 1936; FREITAS, 2013).

Esse maciço, circundado pelas Baixadas de Sepetiba e Jacarepaguá, é composto por três vertentes: a vertente Norte - voltada para os bairros de Bangu, Realengo; a vertente Leste - voltada para os bairros da Barra da Tijuca, Jacarepaguá, Recreio, Grumari, Vargem Grande e Vargem Pequena; e vertente Oeste - voltada para os bairros de Campo Grande, Guaratiba e Barra de Guaratiba. Em se tratando da urbanização e expansão em suas proximidades, o processo foi bastante distinto, sendo marcado fortemente pela elitização da população residente na orla e pela desigual oferta de infraestrutura e serviços (SERRA, 2012).

A ocupação da Baixada de Jacarepaguá teve o seu crescimento superado pelo acelerado processo de urbanização da Barra da Tijuca e Recreio. As intervenções realizadas durante a década de 1950, com a abertura de túneis e estradas, possibilitaram a expansão de São Conrado em direção à Barra da Tijuca, impulsionada pela fuga de bairros saturados, como Copacabana. A construção de uma rede viária consoante com o incentivo do modelo de transporte individual concentrou recursos estatais, tornando viáveis interesses da indústria imobiliária, sendo concretizados pela construção da Autoestrada Lagoa-Barra (ABREU, 1992).

Por sua vez, o eixo de expansão no sentido da Autoestrada Grajaú-Jacarepaguá incrementou a ocupação da Baixada de Jacarepaguá, novamente em busca de uma demanda crescente “de contato com a natureza”, atraindo a classe média. Os investimentos na rede viária prosseguiram, dando continuidade à expansão da Barra em direção ao Recreio dos Bandeirantes via Avenida das Américas e Avenida Ayrton Senna. A abertura da Linha Amarela durante os anos 1990 ampliou a atuação do mercado imobiliário, atraindo ainda mais a população de alta renda (ABREU, 1992).

Conseqüentemente, o forte investimento na Zona Oeste atraiu inúmeros moradores para os condomínios e para as novas favelas que surgiram, como a Rio das Pedras, a maior da Zona Oeste. Convém lembrar a construção do conjunto habitacional Cidade de Deus, local de destino para desabrigados das inundações ocorridas na década de 1960, que passou por um processo de favelização em seu entorno. Desse modo, novos fatores ambientais, políticos e socioeconômicos fazem emergir questões apresentadas em outras vertentes de maciços na cidade do Rio de Janeiro com o surgimento de novas áreas de risco (ABREU, 1992).

A Baixada de Sepetiba possui o processo de urbanização mais recente. Essa localidade em conjunto com bairros situados ao longo do ramal de Santa Cruz da Supervia representam os piores índices de serviços de infraestrutura do município do Rio de Janeiro. Apesar de seu entorno ser considerado menos denso que o da Baixada da Guanabara, esta localidade é dotada de grande dinamismo industrial. Tais intervenções, consoante com o problema do esgotamento sanitário e o descarte de metais pesados pelas indústrias, contribuem para a forte pressão ambiental nos ecossistemas de manguezais. Como medida protetiva para os manguezais e os ecossistemas costeiros, foi criada Área de Proteção Ambiental de Mangaratiba e a Reserva Biológica de Guaratiba.

No entorno desse maciço, está situada a Baixada de Santa Cruz, que apresenta as maiores carências relacionadas à infraestrutura básica, como a distribuição de água e tratamento de esgoto. Os bairros dessa localidade cresceram em virtude da implantação do ramal de trem para a Central do Brasil, entre os Maciços da Pedra Branca e do Gericinó-Mendanha. Desde então, os núcleos urbanos formados no entorno de cada estação tornaram a crescer com a paulatina substituição da economia agrícola pela indústria, ratificada, fundamentalmente com a abertura da Avenida Brasil nos anos de 1940 (SERRA, 2012).

Nos limites que contemplam o território da cidade do Rio de Janeiro, assim como ocorrido nos maciços anteriores, o Maciço do Gericinó-Mendanha cede à pressão urbana, tanto relacionada à ocupação quanto às atividades econômicas relacionadas à indústria, agricultura entre outras. A criação de uma área de proteção ambiental e de um parque estadual objetivou conter o avanço da degradação ambiental desta localidade, que passou por um crescimento vertiginoso, cabendo ressaltar, frente aos exemplos citados, outras pressões como a instalação do Complexo Penitenciário de Gericinó, além da proximidade com a Avenida Brasil.

Essas transformações, que alteraram a dinâmica natural, levaram a um processo de degradação ambiental refletida na deterioração dos sistemas naturais e no agravamento de problemas sociais. A ocupação tanto nas encostas do maciço ou nas serras e morros isolados de baixa altimetria incrementa a ação de agentes erosivos. Dessas encostas, escoam as descargas fluviais dotadas de materiais que, ao se acumularem no sopé de paredões rochosos, formam depósitos de blocos ao

longo das drenagens. Rumo às baixadas, este fluxo de descargas fluviais tem sua dinâmica modificada, sendo alterada de erosiva para deposicional em função da baixa energia de transporte. Por outro lado, o modelo de estrutura urbana e as modificações no espaço afetam o ciclo hidrológico e o processo erosivo nas encostas, levando a população à situação de vulnerabilidade, conforme veremos mais adiante.

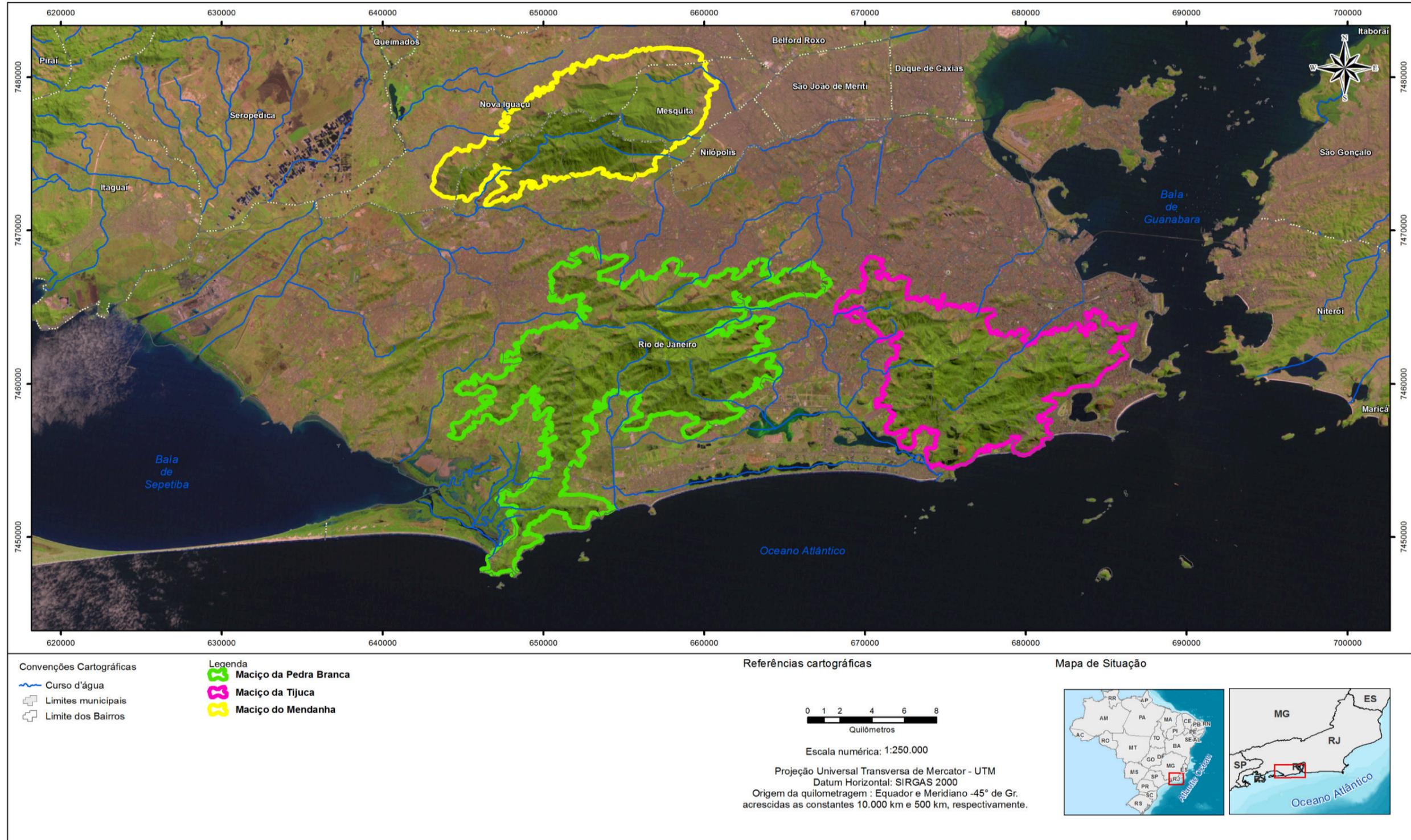
A bacia hidrográfica, a partir da década de 1960, passou a ser entendida como unidade espacial de planejamento e, desde então, vem sendo analisada sob uma ótica sistêmica. Ao avaliarmos seu equilíbrio ou avaliar a qualidade ambiental existente, devemos distinguir no sistema hidrológico o estado dos elementos (água, vegetação etc.) e os processos inerentes a eles (erosão, inundação etc.). Neste sentido, perceber a qualidade ambiental como o reflexo da ação humana, variando no tempo e no espaço, é fundamental para avaliarmos a qualidade de vida das populações (BOTELHO; SILVA, 2007).

Vimos, anteriormente, que a cidade do Rio de Janeiro passou por profundas transformações que alteraram a dinâmica natural do ciclo hidrológico como um todo, a partir de intervenções que permitiram o espraiamento da cidade. Ademais, outras intervenções relacionadas à implantação de infraestrutura e às formas de ocupação, especialmente nas encostas, provocaram alteração do ciclo hidrológico, ocasionando implicações para a população. Em um sistema hidrológico bastante alterado, a precipitação constitui um fator relevante no processo erosivo, podendo variar de acordo com seu volume, intensidade e características das encostas (COELHO NETTO, 1992).

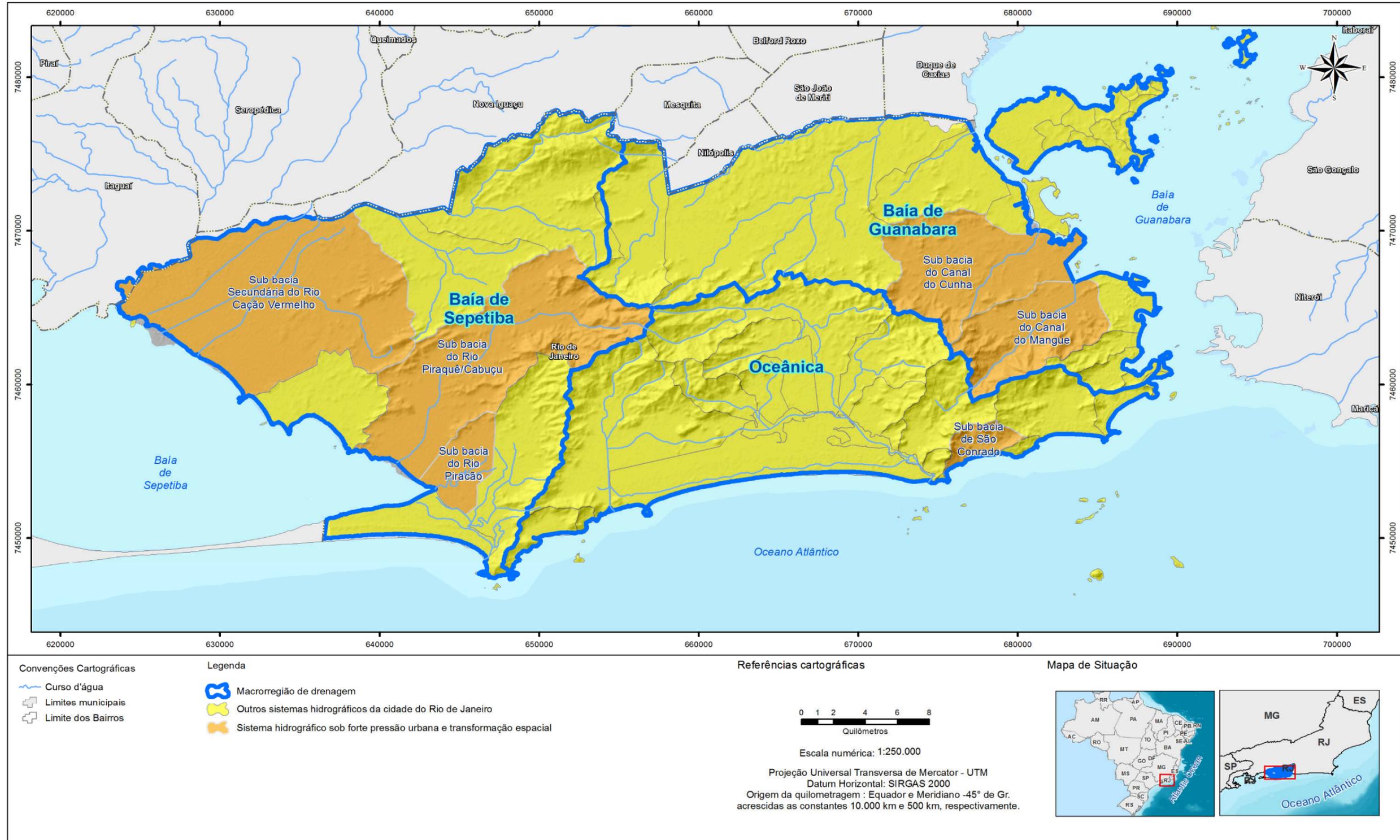
Sob essa perspectiva, os Maciços da Tijuca, Pedra Branca e Gericinó-Mendanha, assim como as serras e morros destacados anteriormente, atuam como divisores de água, convergindo os fluxos de suas encostas. Do Maciço da Tijuca, escoam fluxos de água e sedimentos em direção à Baía de Guanabara e aos sistemas lagunares de Jacarepaguá, Tijuca e Rodrigo de Freiras. O Maciço da Pedra Branca, por sua extensão, constitui um importante divisor de águas, apresentando cursos d'água que escoam para a Baía de Guanabara, Lagoas Costeiras e Baía de Sepetiba. O Maciço do Gericinó-Mendanha serve como divisor de águas para a Baía da Guanabara, Baía de Sepetiba e para os municípios de Nova Iguaçu, Mesquita e

Nilópolis. Apresentando 48 Bacias hidrográficas inseridas dentro e fora de seus limites, a drenagem do município do Rio de Janeiro é direcionada para três grandes corpos hídricos que compõem as três Macrorregiões de Drenagem: Baía de Guanabara, Baía de Sepetiba e Bacia Oceânica, conforme ilustrado pelos mapas 2 e 3.

Para demonstrar os reflexos da pressão urbana e transformação espacial na cidade do Rio de Janeiro, por meio de uma breve descrição, destacamos as sub-bacias Canal do Cunha e do Mangue no contexto da Macrorregião de drenagem da Guanabara; a sub-bacia de São Conrado localizada na Macrorregião de drenagem Oceânica; e as sub-bacias dos rios Piraquê/Cabuçu e Cação Vermelho, localizadas na Macrorregião de drenagem Baía de Sepetiba.



Mapa 2: Localização dos Maciços da Pedra Branca, Tijuca e Gericinó-Mendanha  
 Fonte: Landsat8- INPE; PortalGeo – IPP; SRTM – Topodata – INPE.  
 Elaboração: Maria Luciene da Silva Lima



Mapa 3: Macrorregiões de drenagem da cidade do Rio de Janeiro  
 Fonte: Landsat8- INPE; PortalGeo – IPP; SRTM – Topodata – INPE; Plano Municipal de Saneamento Básico da Cidade do Rio de Janeiro – Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas – SMAR/RJ, 2015.  
 Elaboração: Maria Luciene da Silva Lima

A Macrorregião de drenagem da Baía de Guanabara destaca-se por abranger a maior área da cidade (504.2 km<sup>2</sup>) e por concentrar a maior porcentagem da população da cidade do Rio de Janeiro (71%). Localizada em uma área densamente povoada, seu histórico de ocupação contribuiu para a degradação dos rios, notadamente ao longo do médio e baixo curso, que foram descaracterizados por estarem situados em áreas mais urbanizadas. Com nascentes predominantemente encontradas na vertente norte do Maciço da Tijuca, seus rios encontram dificuldade em desaguar na Baía de Guanabara por estarem sujeitos ao efeito de maré. Nas áreas de baixada, o acúmulo dos sedimentos transportados das áreas altas ocasiona assoreamento e diminuição da capacidade de escoamento dos cursos d'água. Nesta macrorregião de drenagem, destacaremos as Sub-Bacias do Canal do Cunha e do Canal do Mangue pela elevada fase de degradação em que se encontram, em função da ocupação e da atividade produtiva (FREITAS et al, 2013).

A Sub-Bacia do Canal do Cunha apresenta uma grande complexidade por atravessar bairros e favelas densamente povoadas, como os Complexos do Alemão, Maré e a favela do Jacarezinho. O aumento da produção de sedimentos e o conseqüente processo de assoreamento favorecem a incidência de inundações em pontos como Rio Faria, Canal Faria-Timbó, Rio Meier, Rio dos Frangos e Rio Jacaré.

A Sub-Bacia do Canal do Mangue é constituída por uma topografia composta também por morros isolados, o que dificulta o escoamento dos canais, e associada às intervenções realizadas no leito dos rios corroboram para a deflagração de inundações em trechos dos rios Comprido, Joana, Maracanã e Trapicheiros e o Canal do Mangue (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Sendo a única que deságua no Oceano Atlântico e que está totalmente nos limites do município, a Macrorregião de drenagem da Bacia Oceânica possui ainda uma considerável quantidade de ecossistema comparado à macrorregião supracitada e tem sofrido com constantes intervenções. Grande parte dos seus rios na baixada tiveram seus cursos canalizados e sofrem com a influência da maré em trechos próximos às lagoas. Parte de seu complexo lagunar tem sofrido com a contaminação de esgotos domésticos e industriais (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2015).

A situação referente ao complexo lagunar remete a anos de intervenções que ocasionaram o desaparecimento de rios e modificação de suas margens, como no caso da Lagoa Rodrigo de Freitas. O Complexo de Lagoas de Jacarepaguá tem sofrido com o processo de eutrofização<sup>2</sup> em função da alta descarga de matéria orgânica do esgotamento sanitário não tratado de favelas e condomínios circundantes. A presença da favela da Rocinha, considerada a maior da América Latina, pertencente à Sub-Bacia de São Conrado, contribui expressivamente para o incremento de sedimentos para os rios que seguem o curso desta Bacia (FREITAS et al, 2013).

A Macrorregião de drenagem da Baía de Sepetiba destaca-se pelo segundo lugar em extensão (486 km<sup>2</sup>) e por concentrar a menor parcela da população carioca (cerca de 11%). Assim como o ocorrido nos rios da Bacia da Baía de Guanabara, os rios desta macrorregião encontram dificuldade em desaguar na Baía de Sepetiba por estarem sujeitos ao efeito de maré. Contudo, o crescimento desta localidade está associado à expansão do mercado imobiliário local (formal e informal) e a projetos de expansão industrial, tendo a TKCSA (Thyssenkrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico)<sup>3</sup> ocasionado a degradação ambiental. Os fatos expostos, somados à precariedade da infraestrutura e da especificidade das condições ambientais, contribuem para a formação de pontos de inundação considerados críticos em trechos das Sub-Bacias dos Rios Piraquê/Cabuçu e Cação Vermelho. Essas sub-bacias sofrem influência direta de atividades econômicas situadas em outros municípios, como o Porto de Itaguaí, e de atividades industriais dentro e fora dos limites do município do Rio de Janeiro.

Entre os motivos diversos relacionados à ocorrência de inundação no Rio de Janeiro, destacamos um ponto fundamental que será discutido adiante: o papel da floresta urbana na interceptação da água da chuva.

---

<sup>2</sup> A eutrofização é um fenômeno decorrente em função da alta descarga de matéria orgânica e responsável por provocar a proliferação de bactérias que deixam a água com uma coloração esverdeada (FREITAS et al, 2013).

<sup>3</sup> A TKCSA, localizada no bairro de Santa Cruz, desde o início de suas operações foi acusada por causar impactos ambientais, entre os quais se destacam a poluição hídrica e atmosférica, a ameaça ao ecossistema da Bacia da Baía de Sepetiba e o consequente dano causado à atividade pesqueira local. Além disto, as atividades da siderúrgica estariam associadas ao surgimento e/ou agravamentos de problemas dermatológicos, oftalmológicos e respiratórios da população do entorno. Para maiores informações, ver o relatório elaborado pela Fiocruz, disponível em: [file:///C:/Users/Luciana/Downloads/Relatorio\\_TKCSA\\_completo.pdf](file:///C:/Users/Luciana/Downloads/Relatorio_TKCSA_completo.pdf) Acesso em: 18/02/2017

### 1.1.2.

#### **Aspectos climatobotânicos e a sua relação com os riscos**

Por sua topografia específica, localização geográfica e a influência de fatores que interferem a circulação atmosférica, a cidade do Rio de Janeiro é caracterizada por um clima tropical quente úmido, tendo pequenas variações anuais de temperatura e com elevados índices de precipitações anuais. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base nos Censos de 1991 e 2010, a população da cidade do Rio de Janeiro passou de 5.480.768 para 6.320.446 habitantes. Este acréscimo de quase 1 milhão de pessoas em duas décadas apresenta reflexos de diferentes ordens de grandeza e que interferem na qualidade de vida ambiental, conseqüentemente da população. O crescimento urbano, acompanhado por um processo de deterioração do meio natural, a supressão da cobertura vegetal consoante com as alterações climáticas resultaram em sérias perturbações de ordem socioeconômicas.

O município do Rio de Janeiro apresenta características geográficas que determinam a ocorrência de tal configuração climática. O relevo carioca, caracterizado pela presença dos Maciços da Tijuca, Medanha-Gericinó e Pedra Branca circundados por áreas de baixada, dominadas por uma vasta mancha urbana, cria uma área de circulação de ventos e massa de ar que interferem na variação do clima, especialmente nos bairros não litorâneos. A influência de ambientes com as Baías da Guanabara e de Sepetiba, as coberturas vegetais presentes nos maciços e a aproximação com o litoral são fatores que influenciam diretamente no fornecimento de umidade e na formação de microclimas na cidade. Por destacar-se como a segunda maior metrópole do país, este aspecto favorece a formação de “ilhas de calor” na cidade em virtude do seu elevado grau de urbanização (SERRA, 2012).

A proximidade com o oceano, que faz o município receber influência direta das brisas marítimas e da borda oeste do Anticiclone Subtropical do Atlântico Sul (ASAS), favorece a ocorrência de céu claro e com pouca nebulosidade ao longo do ano. O cenário descrito é alterado em função da Zona de Convergência do Atlântico Sul (ZCAS), uma faixa de nebulosidade estendendo-se da Amazônia até o Oceano

Atlântico, principalmente entre os meses de novembro e março (DERECZYNSKY, 2009).

Frente aos aspectos citados, a presença de um ecossistema florestal se constitui como um dos aspectos que compõem o mosaico paisagístico carioca, tendo como a sua principal expressividade a Floresta da Tijuca. Localizada no Maciço da Tijuca e próxima ao centro urbano do Rio de Janeiro, essa floresta encontra-se em estágio de regeneração avançada, com uma fisionomia marcada pelos três tipos de estratos: arbóreo, arbustivo e herbáceo. A composição florestal variada advém de fatores como altitude, proximidade do mar, orientação da encosta e, sobre o último fator destacado, a vertente sul do Maciço da Tijuca se sobressai quanto à variedade de espécies. Isto ocorre devido ao fato de essa vertente receber elevadas taxas de umidade, diferentemente da vertente norte, que está exposta a uma taxa de insolação três vezes maior e apresenta problemas relacionados ao uso e ocupação e às queimadas (COELHO NETTO, 1992).

Influenciando fortemente o clima no estado do Rio de Janeiro, a ZACS, associada à entrada de frentes frias, ocasiona precipitação intensa, podendo acarretar inúmeros transtornos como escorregamentos de encostas e inundações. A conjugação das frentes frias, que trazem as condições de umidade, somada às altas temperaturas da cidade, atingidas especialmente nos meses de verão, culmina em eventos catastróficos devido à situação urbana precária. Este fenômeno perde a força com a chegada dos meses de outono, estação marcada pela diminuição da temperatura com tímidas formações de nevoeiro. No inverno, em geral, ocorre redução da temperatura e da precipitação, sendo a última associada à ocorrência de concentração de poluentes na atmosfera.

Entre os diversos caminhos pelos quais percolam os fluxos de água oriundos da precipitação, a interceptação da água pela floresta exerce uma forte influência no ciclo hidrológico, ocorrendo em diversas etapas.

Outro fator de grande relevância está associado à alteração do ecossistema florestal, que interfere nas condições geomorfológicas, no fluxo de sedimentos para as bacias hidrográficas e nas condições climáticas. A degradação desse ecossistema contribui para a modificação do sistema hidrológico, desencadeando uma série de processos erosivos e o potencial aumento de descargas de resíduos sólidos para os

canais fluviais. Durante os eventos pluviométricos mais intensos, o quadro de modificação na paisagem assume um caráter catastrófico, como o ocorrido nos anos de 1966 e 1988 (COELHO NETTO, 1992; FERNANDES et al, 1998; BOTELHO e SILVA, 2007).

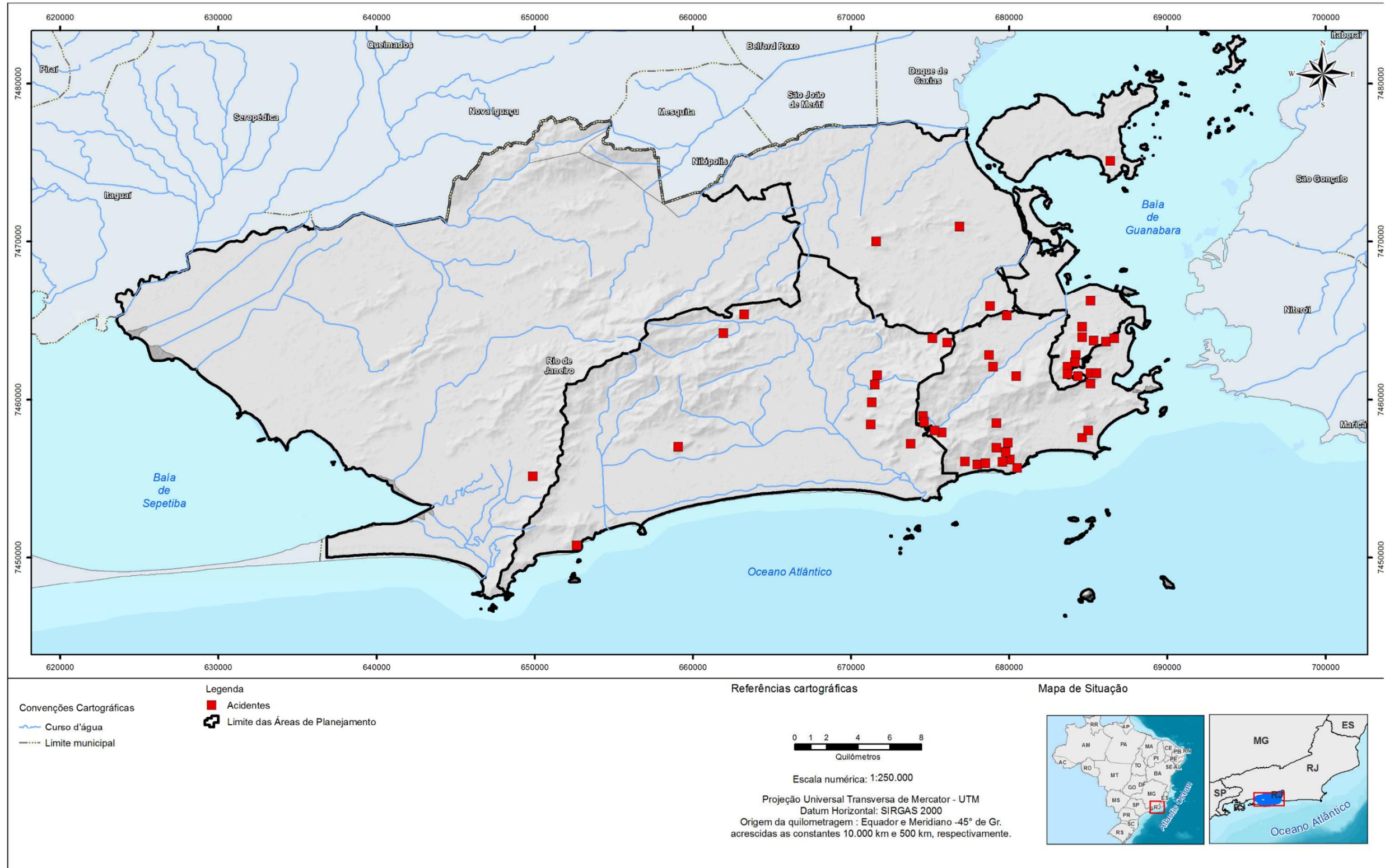
O histórico de chuvas intensas que afetam o cotidiano da cidade remonta ao século XIX, mais precisamente a 1851, ano que data os primeiros registros oficiais da história climatológica da cidade. Ainda nesse século, foi registrado um evento considerado de grande magnitude, no dia 26 de abril de 1883, quando caíram 239 mm de chuva. Contudo, o quadro daquela época era refletido no tamanho da população (menos de meio milhão de habitantes) e no fato da mancha urbana se restringir à área central da cidade (BRANDÃO, 1992).

Ao comparar alguns eventos extremos ocorridos em 1966, 1967, 1988, 1996, 1998, 2000, 2001 e 2010<sup>4</sup>, Amaral e Feijó (2007) destacam as principais características dos escorregamentos urbanos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro. Entre os diversos aspectos destacados pelo autor, salientamos alguns, como a distribuição temporal, geográfica dos escorregamentos de encostas e seus prejuízos socioeconômicos, que revelam as características, condicionantes e perspectivas de um planejamento eficiente que mitigasse a recorrência dos processos ambientais e associados.

Dialogando com os estudos dos autores supracitados, a Fundação Geo-Rio, com base em pesquisas e acervos fotográficos fez o levantamento dos 50 maiores acidentes geológicos-geotécnicos ocorridos na cidade, no período de 1960 a 2016 (mapa 4). Estes acidentes estiveram relacionados à ocorrência de eventos pluviométricos intensos e neste estudo, consideraram entre variados fatores, número de vítimas fatais, volume mobilizado e nível de perturbação (parcial/total) das edificações (FUNDAÇÃO GEO-RIO, 2016)

---

<sup>4</sup> Segundo Amaral e Feijó (2007), o último evento significativo estava datado no ano de 2001. Segundo a Fundação Geo-Rio, as chuvas em abril de 2010 marcam o último evento ocorrido na cidade do Rio de Janeiro.



Mapa 4: Acidentes Geológico-Geotécnicos na Cidade do Rio de Janeiro entre 1966 e 2016

Fonte: Landsat8- INPE; PortalGeo – IPP; SRTM – Topodata – INPE; Os 50 maiores acidentes geológico-geotécnicos na cidade do rio de janeiro entre 1966 e 2016. Geo-Rio, 2016.

Elaboração: Maria Luciene da Silva Lima

Segundo os mesmos autores, a precariedade dos instrumentos e a falta de um órgão regulador específico não demonstram a dimensão real do número de escorregamentos. Tal fato aconteceu no ano de 1966, quando foram registrados 237 mm de chuva em um período de 24 horas, gerando mais de 200 mortes e milhares de pessoas afetadas, o que permanece até hoje na memória da cidade. A partir daquele momento, houve o início do controle de catástrofes com a criação da Fundação Geo-Rio, pois, naquele período, os escorregamentos ainda estavam associados às chuvas de verão e às características naturais do relevo (AMARAL; FEIJÓ, 2007).

Quase 20 anos depois, a tragédia voltou a se repetir com a mesma magnitude que no ano de 1967, mas no ano de 1986 observou-se uma ruptura na tendência de redução de risco na cidade, na distribuição dos acidentes (temporal e geográfica) e na tipologia dos materiais. Naquele período (até o ano de 1996), houve uma maior concentração de eventos nas favelas. Posteriormente, apesar da maior ocorrência de eventos relacionados aos meses de verão, estes passam a ser distribuídos durante todos os meses do ano. Quanto à tipologia dos materiais mobilizados, os escorregamentos passaram a envolver aterros e resíduos sólidos, atingindo o caráter induzido (AMARAL; FEIJÓ 2007).

Tais eventos marcaram profundamente a relação da população carioca com as características naturais da cidade, devido à abrangência territorial e por evidenciarem o enorme contingente populacional em situação de risco. Por outro lado, medidas que poderiam ser feitas para diminuir a situação de vulnerabilidade da população foram negligenciadas ou ainda foram incorporadas ao “discurso da casa própria”, a partir das políticas públicas implementadas na década de 1960.

## **1.2.**

### **O risco: conceito e discussões**

Nesta seção continuaremos a discussão sobre como o período de expansão urbana desconsiderou aspectos pertinentes à morfologia das cidades. Desse modo, emergem problemas relacionados às transformações no ambiente que, anteriormente, ocorriam de forma pontual. Com o crescimento das cidades, esses problemas tornaram-se mais recorrentes, expondo a sociedade ao risco (BECK, 1986 apud VEYRET, 2013).

Assim, entender o conceito de risco é fundamental para a compreensão da dimensão dos fenômenos inerentes a ele, uma vez que a cidade, como o lugar do risco, expõe cada vez mais a população cidadina à situação de vulnerabilidade. Para isto, abordaremos o conceito de risco, demonstrando as suas diversas concepções, sobretudo na geografia e por último, discutiremos a noção de vulnerabilidade, exemplificando casos da realidade carioca.

### **1.2.1.**

#### **Conhecendo as categorias de Risco: uma primeira aproximação**

O risco é um conceito amplamente discutido em diferentes ciências, sobretudo na Engenharia e nas geociências na atualidade. Há diferentes tipologias que podem divergir de acordo com a temática de risco empregada. Historicamente esse conceito está associado aos problemas relacionados ao desenvolvimento da modernização tecnológica, questão que envolve danos à saúde, e a eventos extremos associados ao meio físico, relacionando a probabilidade da ocorrência com os fatores de risco (MARANDOLA; HOGAN, 2004; DAGNINO; CARPI JÚNIOR, 2007; VEYRET, 2013).

No entanto, foram os geógrafos que possibilitaram uma visão mais ampla das mazelas cidadinas ao incorporarem a interação homem-meio/sociedade-natureza ao processo de ocupação do território, conforme aponta Marandola e Hogan (2004). Procuraremos direcionar a discussão deste conceito associado ao risco natural, quando faremos uma reflexão acerca dos termos vulnerabilidade e percepção por interagirem diretamente como o risco.

Devido à polissemia do tema, existe uma diversidade de abordagens que causam confusão devido à dificuldade de traduzir seu sentido real. Nesta discussão, destacamos a definição de Veyret (2013) sobre o risco, em que a autora sintetiza o conceito no seguinte trecho:

Em uma primeira abordagem, definimos o risco como possibilidade de um acontecimento catastrófico para a coletividade humana ou, mais exatamente, como a probabilidade de ocorrência de um acontecimento cujas consequências poderiam ser nefastas para a sociedade, essa considerada na sua totalidade ou somente em um de seus componentes (p.276).

A probabilidade de ocorrência de um evento natural ou provocado pelo homem e seus efeitos sobre a sociedade podem ser estimados ou não. Nesse sentido, Marandola e Hogan (2004) mostram que o “*Risco (risk) é utilizado pelos geógrafos como uma situação, que está no futuro e que traz a incerteza e a insegurança*” (p.100). Sendo assim, Aneas Castro (2000, n.p) sugere que “*la incertidumbre repercute en la no adopción de medidas y en el aumento de las pérdidas. Ello se relaciona también con el nivel de conocimientos acerca del peligro*”. À luz dos acontecimentos previsíveis ou não que podem gerar danos à sociedade, a tomada de decisões tanto no eixo de prevenção quanto na ação de resposta torna o risco indissociável da política pública, especialmente quanto à organização dos territórios.

Para a ciência geográfica, o risco passou a ser estudado a partir de alguns exemplos que possuíam forte dimensão espacial, sendo disseminado, principalmente, em trabalhos relacionados ao mapeamento do risco geológico e geomorfológico, realizado por diversos atores assim como por instituições públicas. É recorrente encontrarmos estudos desta temática associados à vertente natural, uma vez que, no passado, a dicotomia existente nesta ciência era mais intensa, sendo expressa pelo grande volume de referências escritas por autores da área. Contudo, com a necessidade de pulverizar essa divisão, foram inseridas novas problemáticas à temática.

O risco natural implica uma pluralidade de abordagens, mas em geral é definido como o comportamento de sistemas naturais a eventos destrutivos de curta ou longa duração, como inundações e potencialização de processos erosivos. Geralmente é desencadeado a partir de algum evento extremo (chuvas torrenciais) e pode ser de natureza endógena (terremoto, vulcanismo) ou exógena (movimento de massas e inundações), sendo esta última a natureza sobre a qual esta dissertação está debruçada. O risco está relacionado tanto ao meio rural como ao urbano, mas a sua incidência ocorre em maior nível nos sítios urbanizados em decorrência do grande número de pessoas que estão em situação de vulnerabilidade.

Outra abordagem discutida é a de risco social. Este está relacionado às carências sociais que se manifestam a partir da degradação da qualidade de vida e

se expressam, principalmente, nas condições de habitabilidade, conforme apontam Egler (1996) e Kowarick (2009).

Utilizando as categorias abordadas acima, partimos do exemplo de risco social manifestado pela falta de moradias adequadas e que, em sua grande parte, estão localizadas próximas a locais sujeitos a inundações (risco natural). Após um evento pluviométrico de grande intensidade, prejuízos econômicos podem ser gerados, como a perda de moradia pela ação das águas de um rio.

Atualmente encontramos em diversos autores a concepção de risco ambiental (EGLER, 1996; DAGNINO; CARPI JÚNIOR, 2007), sendo que esse conceito passou por diversas adaptações, a fim de contemplar as diferentes áreas do conhecimento.

Nesse sentido, entendemos que a definição de risco ambiental consegue interagir com as diversas categorias, e o adjetivo “ambiental” permite a análise em seu sentido mais amplo, abarcando a interação dos sistemas naturais com o homem.

### **1.2.2**

#### **Reflexões sobre o risco e a vulnerabilidade da população carioca**

No que concerne à dimensão espacial do risco, entendemos que as catástrofes incidem predominantemente em ambientes urbanos, notadamente nos países periféricos, onde a urbanização ocorreu de maneira acelerada (VEYRET, 2013). Em geral, a ocupação do sítio não é o problema, mas a expansão do perímetro urbano desacompanhada de uma gestão eficiente do espaço determinará uma cidade propícia à ocorrência de catástrofes recorrentes.

A urbanização acelerada, ocorrida a partir da década de 1960, foi conduzida por políticas públicas que orientaram para a organização territorial espacialmente desigual, aumentando a vulnerabilidade das populações.

Ser vulnerável é estar exposto a algo, é apresentar fragilidade diante de acontecimentos e não dispor de meios para enfrentar a crise. Diversos fatores podem tornar o grau de vulnerabilidade desigual, e é neste sentido que os atores e gestores devem conceber a peculiaridade de cada local para identificar em que nível se encontra uma determinada população. Contudo, Veyret (2013) aponta para algumas deficiências que agravam o problema em várias cidades, como a

capacidade institucional de ação (escassez de recursos e de especialistas) e fatores socioeconômicos, que são decisivos no comportamento da população frente a uma ameaça.

Na literatura sobre o assunto, existe uma confusão quanto à diferenciação entre vulnerabilidade e risco, sobretudo em relação à análise social; contudo, podemos afirmar que há relações entre as duas temáticas. Janczura (2012), ao discutir sobre a temática, utiliza a ideia proposta por Carneiro e Veiga (2004), que definem a

Vulnerabilidade como exposição a riscos e baixa capacidade material, simbólica e comportamental de famílias e pessoas para enfrentar e superar os desafios com que se defrontam. Portanto, os riscos estão associados, por um lado, com situações próprias do ciclo de vida das pessoas e, por outro, com condições das famílias, da comunidade e do ambiente em que as pessoas se desenvolvem (p.304).

A mesma autora conclui a análise evidenciando que comunidades e pessoas, quando não dispõem de recursos materiais e imateriais para enfrentar os riscos a que estão submetidas e estratégias para se manterem em segurança, estão vulneráveis. Para Acselrad (2006), o risco está sujeito à probabilidade de ocorrência de um fenômeno, enquanto a vulnerabilidade identifica as condições sob as quais agrava a sobrevivência de um determinado indivíduo ou grupo, sendo necessário investigar os fatores que levam à condição de vulnerabilidade.

Sobre os diversos componentes que devem ser levados em consideração para verificar o grau de vulnerabilidade de uma população, Dagnino e Carpi Júnior (2007) advertem que o grau de conhecimento diminui a vulnerabilidade, exprimindo a capacidade de resistência. Somando-se a essa colocação, para Veyret (2013) a vulnerabilidade se mede pela estimativa dos danos potenciais que podem afetar um alvo qualquer, ou seja, os danos possíveis que permitem identificar a capacidade de resistência da população frente a um fenômeno natural ou gerado pela ação humana.

Nos últimos anos, o termo vulnerabilidade social vem sendo utilizado por pesquisadores da área de Sociologia e entidades governamentais, considerando enfoques atrelados à pobreza e segurança. Entidades ligadas aos estudos sobre

mudanças climáticas também têm associado o termo para designar a exposição da população frente às transformações no ambiente e às consequências relacionadas, como escassez de recursos hídricos. A Demografia discute a temática a partir da abordagem de vulnerabilidade sociodemográfica, mas apresenta dificuldades ao lidar com os componentes físicos e sua distribuição espacial (TORRES, 2000 apud MARANDOLA e HOGAN, 2004).

A Geografia, que outrora discutia vulnerabilidade atrelada ao componente biofísico, enfatizando os estudos de riscos e os desastres naturais, está avançando na direção de uma reformulação conceitual, partindo para o amadurecimento na área. Os autores analisam a noção de vulnerabilidade associada aos termos população e meio ambiente, chamando a atenção para elementos referentes à condição socioeconômica e do ambiente físico de um grupo social (MARANDOLA & HOGAN, 2004).

Os autores citados discutem a análise multidimensional do termo e dão contribuições à Geografia e Ciências Sociais, propondo a abordagem de vulnerabilidade socioambiental. Porém entendemos que o uso do adjetivo “ambiental” é mais apropriado para a discussão proposta nesta dissertação, visto que os fenômenos que desencadeiam os riscos e seus efeitos sobre a população ocorrem no sentido amplo do ambiente (físico e construído pelo homem). Finalizando a discussão, mencionamos as palavras de Cutter (1996, p.533), *"vulnerability is conceived as both a biophysical risk as well as a social response, but within a specific area or geographic domain"*.

No sentido de reduzir a vulnerabilidade, é preciso que ocorra um processo de disseminação do conhecimento dos processos que levam a população a tal condição, assim como a instalação de equipamentos necessários para a redução do risco. Para tal, torna-se necessário identificar as fragilidades a que está submetida determinada população e como esta tem a percepção do risco ao qual está submetida.

Para a análise da percepção do risco, Veyret (2013) aponta para alguns fatores que podem ser determinantes como o contexto histórico, as relações com o espaço geográfico e o modo de ocupação do território. Assim como o conceito de risco, para Janczura (2012) a noção de vulnerabilidade deve ser compreendida a partir de

contextos históricos distintos. A análise histórica nos permite compreender os modos de aceitação das catástrofes ocorridas no passado, pela ótica dos diversos atores ou pelos grupos sociais a partir do mecanismo de memória. A construção dessa memória histórica é feita de maneira individual e coletiva, permitindo a valorização das experiências pessoais e coletivas derivadas da intuição de cada um, uma vez que a percepção de risco é subjetiva (VEYRET, 2013).

A relação da população com o local constitui-se em importante fator de percepção de risco, uma vez que, nas sociedades em que o perigo é concebido como uma fatalidade, há falta de iniciativa em uma situação de perigo. Acselrad (2006) ressalta que os horizontes e expectativas dos grupos sociais são distintos; contudo, a propensão em aceitar condições em diversas circunstâncias é evidenciada a partir do grau de expectativas que esta possui. Para Amaro (2003), uma população ou indivíduo que nega a existência do risco assemelha-se a um fenômeno conhecido na psicanálise como recalque, ou seja, acaba não concebendo o risco como uma ameaça possível.

Ao analisarmos a vulnerabilidade no contexto carioca, podemos identificar diversas situações relacionadas aos aspectos socioeconômicos, naturais e de saúde da população que a submetem ao risco. No que concerne às questões relacionadas à drenagem urbana, selecionamos o caso das Sub-Bacias do Rio Joana e Acari pela grande concentração populacional assentada em seus mangues e por apresentarem históricos significativos de inundação, conforme apontado pela Prefeitura carioca.

O rio Acari, localizado na Bacia do Canal do Cunha, percorre bairros densamente povoados como Jardim América, Acari, Parque Colúmbia, Coelho Neto, Barros Filho e Pavuna e apresenta pontos críticos de inundação. Como exemplo, citamos o caso do trecho situado no bairro de Barros Filho, que alcança até 1,5m em dias chuvosos. A Bacia do rio Joana percorre os bairros do Grajaú, Andaraí, Vila Isabel, Tijuca Andaraí e Maracanã, sendo os dois últimos os bairros com maiores ocorrências de inundações por estarem próximos à foz (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Os dados sobre déficit habitacional apresentados na introdução refletem a composição da população que não dispõe do aspecto de qualidade das moradias, sobretudo aquelas que se localizam nas proximidades de rios com histórico de

inundação, como os mencionados anteriormente. O histórico de gestões caracterizadas pela ineficiência de serviços públicos gerou o surgimento e a manutenção da fragmentação do espaço, sendo causa e resultante das desigualdades sociais e produtoras dos riscos (VEYRET, 2013). Nesse sentido, a permanência de problemas relacionados à precariedade das condições de habitabilidade reafirma a necessidade de políticas contínuas que garantam a melhoria da qualidade de vida da população.

A distribuição espacial de algumas doenças e o seu aumento em um determinado período podem ser analisados sob aspectos socioeconômicos associados a locais com menor infraestrutura de saneamento básico e a outros como os fenômenos atmosféricos, sobretudo em localidades sujeitas a alagamentos.

No tocante às vulnerabilidades de populações relacionadas à eclosão de doenças posteriores às inundações, as enfermidades transmissíveis se propagam por vias respiratórias (como gripe, broncopneumonia); por vias digestivas (disenteria, diarreia, hepatite viral); por vetores (leptospirose, infecção bacteriana), além de diversas enfermidades dermatológicas. O transbordamento de fossas, a disseminação da água poluída por uma vasta área em conjunto com o acondicionamento irregular dos resíduos e a precária coleta de lixo favorecem a eclosão das enfermidades supracitadas (SANTOS, 1999; GUIMARÃES et al, 2014).

Entre as principais enfermidades associadas a esses eventos, citamos a leptospirose, por estar vinculada à precariedade das condições de habitação e infraestrutura sanitária. Sobre os períodos de maior incidência dos casos de leptospirose no território carioca, podemos associar os picos de transmissão da doença com os eventos chuvosos e com as notificações relatadas fundamentalmente durante o verão (GUIMARÃES et al, 2014).

Portanto, faz-se necessária a adoção de medidas estruturais que vislumbrem a melhoria das redes coletoras de esgotamento sanitário, a coleta de lixo, as contínuas ações de desobstrução de canais e rios para evitar a proliferação dos roedores e a incidência de doenças. Outras medidas consideradas não estruturais, como as ações educativas voltadas aos moradores, são fundamentais no auxílio de tais esforços.

Historicamente, a forma como a sociedade concebe o risco difere de acordo com os agentes envolvidos. Os discursos podem contribuir para a manipulação e a consequente relativização do risco, principalmente por gestores públicos que se aproveitam da vulnerabilidade da população, ou ainda podem ser usados como instrumentos de pressão por determinados atores para atingir um objetivo.

Seguindo esta lógica, Veyret (2013) destaca o efeito perverso do risco, quando a compensação financeira extrapola as ações de prevenção para atender a interesses de alguns atores beneficiados por políticas públicas implementadas em determinados contextos históricos. Acselrad (2006) conclui esta discussão salientando que, além de a vulnerabilização ser uma prática socialmente produzida, as práticas político-institucionais corroboram para a marginalização de grupos sociais específicos.

Portanto, os geógrafos têm a incumbência de oferecer uma reflexão que permita a percepção e a interação dos cidadãos como parte inerente do meio ambiente e o seu papel ativo em processos inerentes ao risco. Nesse sentido, destacamos as palavras de Dagnino e Carpi Júnior (2007) ao considerar que em *“uma situação de risco, o que mais interessa é a capacidade que os grupos sociais têm para se informar e se conscientizar sobre os riscos que os ameaçam”* (p.77).

Os autores salientam ainda a percepção de moradores mais familiarizados com as transformações no ambiente em detrimento do conhecimento de especialistas e acadêmicos sobre aquela realidade. Sobre essa questão, Sevá Filho (1997) destaca:

Em geral, a percepção das pessoas é subestimada em relação ao conhecimento chamado técnico científico, o qual é apresentado para o público com uma linguagem pouco acessível, o que se constitui, muitas vezes, em uma forma a mais de segregação cultural e até de discriminação social (p. 2).

Desta forma, Dagnino e Carpi Júnior (2007) reforçam que a percepção, por ser o produto de experiências individuais e coletivas, deve ser construída em conjunto para que seja reforçado socialmente o debate sobre o risco e, com isso, fortalecer o conhecimento sobre ele, de acordo com as experiências obtidas em um determinado local. Com o aumento do conhecimento de sua realidade local, os moradores que habitam áreas que estão em situação de risco poderão aprimorar os

seus mecanismos de proteção em situação de perigo, diminuindo a sua condição de vulnerabilidade.

Ao avaliar a composição dos indicadores de risco, Egler (1996) aponta a situação crítica das condições de moradia e a instabilidade dos sistemas naturais como fatores que aumentam o grau de vulnerabilidade de uma população. Nos últimos anos, os desastres ocorridos no Morro do Bumba (em Niterói) e na Região Serrana do Rio de Janeiro, tiveram um grande destaque na mídia, em comparação aos grandes desastres ocorridos em territórios próximos, nas décadas de 1970 e 1980. Tal destaque mostrou o poder das informações disponibilizadas nos telejornais e na internet, que noticiaram a temática, mas direcionando para a noção de perigo, o que tornou prejudicial a associação ao relacioná-la com uma fatalidade. Sendo assim, emerge a necessidade de promovermos a cultura de prevenção em substituição à cultura de desastres, em que situações podem ser mitigadas por meio da participação da comunidade em conjunto com os órgãos responsáveis pela gestão de risco.

Sendo assim, vimos que o território do Rio de Janeiro passou por transformações urbanísticas que impactaram profundamente o seu ambiente natural. Este sítio é composto por maciços, morros e baixadas, que, além de interferirem nos aspectos climáticos, condicionam a água da chuva para sistemas de drenagens, que se encontram bastante alterados. Com o crescimento populacional, a demanda por habitações tornou-se extremamente necessária, principalmente para evitar a ocupação em áreas de risco, fato que permanece até os dias de hoje.

Desse modo, uma política que considere as condições ambientais e o uso de métodos não convencionais pode contribuir para a redução dos riscos. Habitação sustentável, além de contribuir para o problema do déficit habitacional pelo uso de materiais alternativos disponíveis, prevê a melhoria da qualidade ambiental das habitações.

### **1.3.**

#### **Vulnerabilidade e crescimento urbano: uma reflexão para uma política de habitação voltada para a redução dos riscos**

Após explanarmos os aspectos que caracterizam a dinâmica ambiental carioca e discutirmos o conceito de risco e a noção de vulnerabilidade, nesta seção apontaremos os principais riscos atuantes na cidade do Rio de Janeiro. Embora existam variados tipos de riscos existentes em nível nacional e estadual, o debate aqui apresentado enfoca a realidade da cidade do Rio de Janeiro, tornando mais clara a discussão que será exposta daqui em diante, focando nos riscos associados à instabilidade de encostas e inundação.

Ademais, mostraremos um debate inicial acerca dos fatores que expõem a população à situação de risco, no tocante às condições de habitabilidade no recorte em tela. Para isso, destacaremos o modelo amplamente difundido pela construção civil, sendo incorporado pela construção de edificações ao longo do país.

### **1.3.1.**

#### **Os riscos na cidade do Rio de Janeiro: inundação e escorregamento de encostas**

Após traçarmos um panorama geral sobre os aspectos fisiográficos da cidade, vimos como a intervenção humana desencadeia processos que podem desestabilizar a condição natural do meio, levando a população citadina ao risco. Salientamos também para a maior exposição de algumas populações ao risco em detrimento de outras, e, no que concerne ao caso da urbe carioca, a questão social é inerente ao risco.

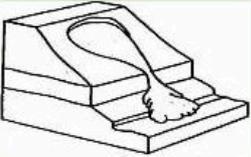
Diante do quadro levantado, serão apontados os principais fatores atribuídos à instabilidade das encostas, ocorrida naturalmente, ou induzida pelo uso e ocupação do território. No contexto da capital fluminense, iremos estudar as encostas e corpos hídricos, sendo destacados os aspectos básicos para a compreensão dos fenômenos que desencadeiam transtornos à população.

Sobre a estabilidade das encostas, Guerra (2008) aponta para os quatro fatores controladores dos processos erosivos: erosividade da chuva, propriedades do solo, cobertura vegetal e características das encostas. A erosividade da chuva é fundamental para compreender o processo de desprendimento das partículas do solo. A intensidade da chuva é apontada como o principal fator de perda do solo e das taxas de infiltração, sendo esta determinante para dimensionar o nível de

encharcamento do solo. A propriedade do solo é determinante para mensurar o grau de suscetibilidade à erosão, sendo associada ao nível de erodibilidade do solo.

Dos diversos fatores que alteram a estabilidade da encosta, destacamos o escorregamento como um processo natural e a sua relação com a ocupação. Os escorregamentos são definidos por Farah (2003) como movimentos gravitacionais de massa, que agregam solo e/ou rochas, podendo ser deflagrados por chuvas intensas ou por chuvas de menor intensidade, mas com ação prolongada por dias. No tocante à sua tipologia, Amaral (1996) classifica os escorregamentos, ilustrados no quadro 1. Quanto ao tipo de material mobilizado, o mesmo autor salientou para a presença de rochas, solo residual, tálus/colúvio, lixo e massa de detritos.

Quadro 1: Classificações de escorregamentos

CLASSIFICAÇÃO DE ESCORREGAMENTOS		
<b>Queda de blocos</b>	Material(rocha, matacão) que se desprende de taludes íngremes ou do penhasco. Velocidade dependerá da inclinação do talude.	
<b>Deslizamento</b>	Ocorre em camadas mais rasas do solo. A velocidade pode ser alterada de acordo com o mecanismo de desencadeamento	
<b>Corrida</b>	Fluxo viscoso com teor e umidade variável.	

Fonte: Elaborado por Luciana Almeida. Adaptado de Amaral (1996)

As imagens a seguir ilustram os tipos de escorregamentos descritos por Amaral (1996) nos anos de 2010 e 2011, ambos ocorridos após um período chuvoso. O primeiro exemplo (figura 2) demonstra um deslizamento no Morro dos Prazeres, localizado no bairro de Santa Teresa. Nesse episódio, datado do mês de abril de 2010, após um grande volume pluviométrico ocorreram inúmeros escorregamentos pela cidade. Das 40 vítimas fatais contabilizadas nesse evento, 22

residiam no Morro dos Prazeres. Neste exemplo, o adensamento da ocupação sobre uma encosta com pouca estabilidade favorece este tipo de ocorrência.

No episódio posterior, ocorrido no ano de 2011 (figura 3), os transtornos gerados pela interdição da via afetaram vários pontos da cidade, e, para prevenir novos acidentes, foram realizadas obras de contenção no trecho em que ocorreu a queda do bloco.



Figura 2: Escorregamento no Morro dos Prazeres, ano de 2010  
Fonte: <http://blogs.estadao.com.br/olhar-sobreo-mundo/drama-no-rio/>  
Acesso em: 23/10/2016



Figura 3: Queda de Rocha na estrada Grajaú-Jacarepaguá, ano de 2011  
Fonte: <http://odia.ig.com.br/portal/rio/> Acesso em: 23/10/2016

Os eventos citados corroboram para a discussão de Farah (2003) e Coelho Netto (2008), que se debruçam sobre a ideia de que os escorregamentos podem ser induzidos pelas ações humanas que provocam instabilidade nas encostas, podendo ser para fins de atividade econômica ou para ocupação. Vimos anteriormente que a presença da cobertura vegetal contribui para a manutenção da estabilidade da encosta. A sua retirada expõe o solo a ação do intemperismo, prejudicando a variabilidade de percursos pelos quais o fluxo d'água pode passar, potencializando a trajetória via escoamento superficial. A concentração de totais pluviométricos em determinados períodos do ano favorece a ocorrência de processos erosivos nas encostas em virtude da remoção das partículas e do transporte das mesmas, via escoamento superficial e subsuperficial, conforme ilustrado nas imagens anteriores.

No tocante aos condicionantes de origem antrópica, destacamos a retirada da cobertura vegetal como um fator atenuante para o aumento do fluxo de sedimentos que escoam em direção à bacia de drenagem. Além disso, o uso do solo altera a capacidade de infiltração, aumentando a parcela do escoamento superficial.

A ocupação do solo à montante ocasiona transtornos em toda a bacia, especialmente no sistema de drenagem à jusante, com elevação do volume escoado e na produção de sedimentos. Nesses casos, além da legislação local, a legislação

estadual deve nortear sobre a gestão dos corpos hídricos atuando na definição do uso, em ambos os municípios, sobretudo à montante.

Entre os condicionantes naturais, percebemos que a existência dos fatores que corroboram para o aumento da vazão está diretamente ligada às características do solo. Com relação à magnitude das chuvas, Guerra (2008) destaca que o volume, seu regime (sazonal ou diário) em conjunto com a intensidade afetam o trabalho geomorfológico em bacias de drenagem e na capacidade de infiltração do solo, conforme mencionado. A velocidade do escoamento também depende da interceptação das chuvas pela vegetação. As ações de retilinizar a drenagem para um canal principal somadas ao efeito de maré geram a diminuição da capacidade hidráulica do rio, podendo acarretar o refluxo da foz, dificultando a drenagem pluvial (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2015).



Figura 4: Efeitos das enchentes na Avenida Francisco Bicalho, ano de 1966

Fonte: <https://riocotidiano.files.wordpress.com/2011/04/enchente-1966.jpg> Acesso em: 29/10/2016



Figura 5: Efeitos das enchentes na Avenida Francisco Bicalho, ano de 2010

Fonte: <http://blogs.estadao.com.br/olhar-sobre-o-mundo/drama-no-rio/tasso-marceloae-14/>

Acesso em: 29/10/2016

As imagens acima remetem à localidade nas proximidades da Praça da Bandeira, na entrada da Avenida Francisco Bicalho, em dois períodos históricos distintos e com uma diferença temporal de quase 50 anos. O primeiro exemplo (figura 4) remete ao primeiro grande evento pluviométrico datado que castigou a cidade no ano de 1966. Naquele período, eram poucas as iniciativas que visavam prevenir a ocorrência de inundações na cidade. Apesar de a localidade ter passado por grandes transformações realizadas durante período de expansão e urbanização da cidade, o efeito de maré corresponde notadamente para a ocorrência de inundação na área central da cidade (figura 5) (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Chamamos a atenção para a contribuição de gestores públicos na escolha de estratégia usada para problemas de drenagem, como a retificação de rios e realização de aterros em manguezais. Esses fatores favorecem o aumento da velocidade do escoamento, ocasionando a inundação à jusante. Ao longo do processo histórico de ocupação, as encostas e o sistema de drenagem das áreas urbanas receberam intervenções, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro. Essas

feições receberam profundas alterações em sua morfologia, e as consequências são aprofundadas à medida que o quadro de degradação se agrava.

### 1.3.2.

#### **Perspectivas para a questão da habitação: métodos sustentáveis para a redução dos riscos**

O vertiginoso crescimento populacional delineado em meados do século passado exigiu uma infraestrutura urbana, atrelada principalmente a saneamento básico, por ser considerado fundamental para reduzir o nível de vulnerabilidade da população. A participação de variados grupos sociais envolvidos na produção do espaço favoreceu um padrão de segregação nas diferentes formas e ocupações. Souza (2008) aponta que

pode-se dizer que se está diante de um processo de segregação residencial de um grupo por outro, quando uma parcela da população é forçada ou induzida, em princípio, contra a sua vontade a viver em um local no qual, se pudesse escolher, não viveria (p.56).

Tendo em vista os fatores supracitados, lembramos que a condição da habitação pode ser vista como um fator que acentua os elementos que compõem o risco para uma determinada população, especialmente àquelas que ocupam áreas suscetíveis à ocorrência de desastres naturais. Para Ripper (2009), a produção do ambiente construído com o “uso de materiais tradicionais ligados à urbanização pós-revoluções industriais” (p.141) conduziu as concepções acerca da construção de moradia.

Considerando o cenário de degradação ambiental acelerada com o processo de crescimento da cidade, um fenômeno que tem corroborado para a alteração da qualidade ambiental são as alterações climáticas e a poluição atmosférica nas grandes metrópoles. Os diversos elementos, entre eles o padrão de uso e ocupação do solo somado à complexidade ambiental, são cruciais para a formação de microclimas em diversas partes do território carioca. Este processo contribui para a ocorrência de uma variação térmica, sobretudo quando comparamos bairros localizados na Zona Sul, como a Gávea, e bairros localizados na Zona Oeste da cidade, como Bangu (BRANDÃO, 1996).

Nesse sentido, entre os diversos elementos que envolvem a formação de variados microclimas na cidade, tais como as características físicas e o uso e a

ocupação, apontamos a escolha de materiais utilizados pela construção civil como um dos componentes que podem contribuir para a formação do clima urbano.

Para Edward (2008), a densidade populacional e a complexidade do uso do solo exigem a adoção de medidas que visem integrar o planejamento urbano, a arquitetura, o paisagismo e o transporte. A densidade populacional, nos seus aspectos positivos, proporciona maior coesão entre os bairros, as principais vias comerciais e a oferta de serviços, permitindo deslocamentos a pé. Entretanto, quando é desacompanhada de ações públicas, expressa nos ambientes urbanos atuais, gera problemas como a degradação ambiental, falta de segurança e perda do sentimento comunitário (EDWARD, 2008).

Os projetos urbanísticos eram realizados a partir de uma diretriz mecanicista, visando a um maior acondicionamento da população e desprezando elementos que priorizam a qualidade de vida da população.

Esses projetos buscavam a expansão do tecido urbano com um caráter funcional e baseado na racionalidade técnica, tendo destaque para profissionais da área de Engenharia. Ao discutir sobre os problemas existentes nas grandes cidades brasileiras, os arquitetos incorporaram uma corrente racionalista/progressista, de fácil aceitação, devido aos aspectos econômicos e políticos que vigoravam na época, conforme apontado por Baron, (2011), citando Simonsen (1942):

Dia a dia se verifica, nas grandes cidades, que não é possível obter, da iniciativa particular, a construção de vivendas populares em número suficiente para as necessidades das populações. No regime econômico em que vivemos, os capitais procuram lucros ou remunerações que não podem ser dados pelos poucos orçamentos das famílias operárias e das classes menos favorecidas... A casa individual no regime normal, só deve ser proporcionada àqueles que têm recursos suficientes para arcar com o ônus criado. Dadas as exigências que devem preencher as habitações pelo conceito real que hoje temos da vida, não é possível proporcionar-nos, pelos meios comuns, habitação conveniente para a grande massa popular das grandes cidades. Não é possível também aguardamos, por tempo indeterminado, que o padrão geral de vida médio se eleve, por toda parte, a um tal grau que, dentro do regime econômico vigente e sob a ação da lei da oferta e da procura, possa a iniciativa particular proporcionar casas confortáveis para todos os que delas precisam (p.24).

O trecho destacado acima reflete o início das primeiras discussões acerca de um modelo habitacional a ser seguido. Tal medida influenciou inicialmente as primeiras políticas públicas voltadas para a promoção de habitação e que avançaram em contextos políticos, econômicos e sociais distintos. Lembramos que, consoante

aos fatores relacionados ao crescimento da cidade, ao intenso movimento migratório e à ausência de habitação popular, situações de cunho ambiental/social marcaram a história da urbe carioca.

No que concerne ao recorte temporal contemplado nesta dissertação, os principais programas de habitações desenvolvidos pelo governo federal destacam-se pelo emprego de um modelo arquitetônico baseado no uso do método de produção habitacional em larga escala, os chamados conjuntos habitacionais. A intervenção baseada na remoção forçada de moradores de favelas para conjuntos habitacionais, além de revelar a imposição de governos autoritários, configura a adoção de medidas que privilegiaram setores de edificações e do mercado imobiliário (VALLADARES, 1979).

Para Ripper (2009), “*a normatização dos materiais modernos acompanha a criação de leis para a construção dentro da cidade, dando um padrão de habitabilidade civil moderna legal*” (p.149). A legislação referente ao Código de Obras de 1937 concede às favelas, uma posição marginal na cidade por transgredirem normas referentes à ocupação do espaço (VALLADARES, 1979). Dessa forma, o padrão de urbanização levou à marginalização da população favelada, retirando dela o respaldo jurídico para resguardar-se de medidas que atingissem a sua moradia. Com base na legislação, a política de habitação realizada no período do governo do estado da Guanabara removeu milhares de famílias para os conjuntos habitacionais.

Inicialmente, a gestão do antigo estado da Guanabara optou pela construção de moradias em formato de casas, como ocorreu nos casos das Vilas Kennedy, Aliança, Esperança e Cidade de Deus. Mais adiante, optou-se pela construção de blocos de edifícios coletivos, ao invés da casa isolada, evitando maiores custos com infraestrutura. Tal fato está associado ao período que abrange a produção em massa de moradias, entre os anos de 1969 e 1974, quando o governo federal, sob a influência de empresas do setor de edificações, fez o uso de materiais e equipamentos para a construção, seguindo a tendência do mercado imobiliário (MARICATO, 1987).

Outro tipo de intervenção que antecedeu e permeou o período de construção dos conjuntos habitacionais foi a urbanização de favelas. Esse tipo de intervenção

foi defendido por admitir a implantação de infraestrutura e a reforma da moradia por meio de financiamentos individuais, que permitiriam ao morador a possibilidade de acesso à propriedade privada. Dessa forma, a população favelada, além de deixar a condição de invasora, manteria o seu modo de vida, o que inclui os deslocamentos para o local de trabalho e a relação com a vizinhança (VALLADARES, 1979).

Nos capítulos 2 e 3 aprofundaremos a discussão sobre as políticas habitacionais e os diversos métodos que integram a produção de moradia popular e a implementação de serviços e infraestrutura. Atualmente, a discussão sobre o problema habitacional foi integrada aos métodos utilizados para tornar viável um projeto voltado para a construção sustentável.

Projetos sustentáveis que exploram as condições geográficas locais, considerando aspectos de luminosidade e ventilação, permitem não só o controle sobre o consumo energético, mas também a proteção da saúde respiratória e mental dos moradores. Sobre o uso de técnicas de construção sustentáveis e a produção da habitação, Ripper (2009) ressalta:

Se por um lado precisa haver um método construtivo que sustente a manutenção da vida do homem – e o abrigo das intempéries – a partir da produção da casa, por outro lado, a mediação com a natureza para a obtenção dos recursos necessários para a materialização deste objeto deve ser também sustentável para ela; do contrário, resolvemos um problema (da moradia), e criamos outro (da degradação ambiental) (p.113).

Os conjuntos habitacionais em geral não consideraram aspectos que tangem à ventilação, taxa de insolação e as características climáticas locais. No contexto carioca, esses aspectos são de bastante relevância, pois vimos anteriormente que existe uma diferenciação térmica entre os bairros da cidade, levando-se em conta a existência de microclimas locais em função de elementos geodinâmicos e usos do solo.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), a saúde é definida como "um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades" (OMS, 1948 apud EDWARD, 2008). O conforto consiste na aplicação de técnicas de controle térmico, de umidade, ventilação e iluminação, inibindo o desenvolvimento de mofo e bactérias, que geram doenças e alergias nos moradores. Essas técnicas funcionam também no estímulo sensorial

dos habitantes ao proporcionar um ambiente equilibrado, evitando o uso indiscriminado de métodos de iluminação artificial e de ventilação mecânica (EDWARD, 2008).

Ao abordar o uso de materiais sustentáveis na construção civil, Ripper (2009) destaca para a variedade de espécies nativas e exóticas com potencial construtivo, disponíveis no território do Rio de Janeiro. Países da América Latina, que possuem características naturais semelhantes, experimentam o uso de materiais não convencionais, como o uso de bambu e terra para a construção de habitações populares urbanas.

Inserida nesta temática e tão importante quanto os aspectos que norteiam a construção de habitações, apontamos para os elementos que contemplam o entorno das edificações e dos espaços de convívio social. No que concerne aos projetos urbanísticos com a criação de espaços de convívio social, Edward (2008) aponta para a geração de microclima que proporciona conforto a partir da abertura de espaços voltados para a circulação do vento. Ademais, a cobertura vegetal atua de forma eficaz, proporcionando sombra, diversificando a textura urbana e melhorando o microclima local.

No Rio de Janeiro, encontramos um cenário marcado pela proliferação de problemas ambientais, e entre estes destacamos o aumento da temperatura como um fator fundamental na alteração dos sistemas naturais e antrópico. Anteriormente, destacamos que na cidade as principais ameaças estão relacionadas à ocorrência das tempestades, comuns durante o verão.

No entanto, sabe-se que um dos efeitos da expansão urbana, caso não seja acompanhada de uma gestão eficiente dos sistemas de drenagem, ocasiona a sobrecarga da capacidade de absorção do solo, sobretudo em eventos pluviométricos intensos. As ações de pavimentação de áreas adjacentes somadas à canalização de rios sobrecarregam os sistemas de drenagem, acarretando as inundações e gerando grandes impactos para a população. Portanto, os aspectos paisagísticos devem ser integrados à gestão de drenagem e esgotamento sanitário, a partir de estratégias que permitam a redução da velocidade do escoamento, substituindo o sistema tradicional por soluções naturais que estimulem o plantio de

espécies que favoreçam a absorção da água da chuva, em função das transformações urbanas ocorridas.

Ripper (2009) enfatiza a importância da adoção de uma perspectiva face ao predomínio das formas estrangeiras adotadas amplamente no país e que substituíram as formas vernaculares. Tais iniciativas, segundo o autor, dependem não só da aceitação no campo político, mas também da incorporação das diretrizes e capacitação técnica, conforme o trecho a seguir:

No entanto nos encontramos com uma racionalidade de importação arraigada nas mentes dos governantes e do povo. As heranças do período de colonização e posteriormente de colonização da modernidade, se assim podemos chamar, são marcas profundas que imprimem no brasileiro ideias importadas e novas, e fazem crer que este novo, de fora, é melhor e mais moderno e nos levará ao desenvolvimento e progresso esperado por todos. Este mecanismo de importação de ideias, tendências, modelos e objeto é um marco da época moderna, somente nos falta importar um modelo de sustentabilidade para a construção habitacional para crermos que o homem moderno se faz cego frente à abundância dos recursos naturais de seu país (p.161).

O crescimento das cidades ocorreu a partir de reformas urbanas que promoveram a transformação do espaço, criaram transformações profundas no ambiente, degradando-o e submetendo a população aos riscos. Outro fator associado ao crescimento citadino está relacionado ao crescimento populacional e à condução de medidas que dificultaram o acesso da população à casa própria, criando demandas que se fazem presentes até o momento. No contexto brasileiro, ações criadas para a questão da carência habitacional, pautadas na normatização dos modelos de moradia, desprezaram características climáticas locais, conforme apontado por Ripper (2009) na citação supracitada.

Na área de estudo, caracterizada por comportar um clima tropical úmido, com uma variação térmica que se modifica na cidade, as maiores exigências consistem em prol de uma moradia com maior ventilação para amenizar os efeitos climáticos. Nos ambientes externos, faz-se necessária a adoção de métodos que diminuam os níveis de insolação e que atenuem os efeitos de chuvas intensas, conduzindo o escoamento para pontos específicos a fim de evitar a saturação de canais. A adoção de técnicas para minimizar os efeitos sobre o ambiente é fundamental para a melhoria da qualidade de vida da população, não só do ponto de vista ambiental, mas também social e psicológico.

Contudo, a questão habitacional é dotada de uma complexidade que transcende os aspectos que envolvem somente o uso de materiais considerados não convencionais no setor de edificações. Fatores associados aos interesses de agentes imobiliários, de mudanças de cenários políticos e institucionais são preponderantes no tocante à produção de moradia e no que rege a política urbana.

Portanto, veremos no próximo capítulo que o desenvolvimento urbano carioca foi balizado em propostas para inserir a cidade em um contexto modernista. Contudo, entre os principais aspectos que nortearam a política urbana até o final da década de 1980, como o déficit habitacional e a implantação de infraestrutura urbana, emergem questões relacionadas aos reflexos da degradação ambiental e os riscos expostos para a população carioca.

## 2.

### **Política de habitação no Rio de Janeiro: expansão do território e contração da mobilidade**

Neste capítulo veremos que, ao longo do século XX, a cidade carioca teve uma política voltada para a modernização de seu sítio urbano e, para isto, passou por diversas fases que caracterizaram as transformações em seu ambiente. A definição de novas estruturas de poder, assim como as novas funções desempenhadas pela cidade, trouxe novas formas de pensar e instituir os projetos de remodelamento, visando sempre à ampliação da malha viária e à conquista por novos espaços.

Ao longo deste capítulo, abordaremos o projeto modernizador para a urbe carioca, com investimentos vultosos nas áreas de infraestrutura, no qual se destacou o de provimento de malha viária. Para uma melhor compreensão, seguimos uma periodização da história destas intervenções urbanísticas, subdividindo-as em três fases: a primeira, contemplando a década de 1930 com o início do governo de Getúlio Vargas; a segunda, iniciada na década de 1960, com a criação do estado da Guanabara; e a terceira, considerando o período da fusão do estado da Guanabara até o final da década de 1980.

Para balizar a expansão, entre inúmeras estratégias, dois planos foram criados a fim de direcionar o crescimento da cidade – Plano Agache, elaborado na década de 1930, e Plano Doxiadis, criado na década de 1960. Apesar de estarem temporalmente distantes, esses planos, diferentemente ao propagandeado, traziam como principal argumento a erradicação de favelas por serem observadas como um obstáculo à ordem urbana (ABREU, 2006; VAINER, 2013).

Frente ao crescimento expressivo da população e à proliferação de favelas, a política voltada para o provimento de habitação passou por diversas fases, inicialmente contemplando categorias profissionais, remoções forçadas, urbanização em favelas e construção de conjuntos habitacionais. Parte dessas mudanças, entre diversos fatores, está associada ao cenário político brasileiro, que flutuou entre períodos ditatoriais e democráticos.

Os efeitos do processo de urbanização, como obras infraestruturais que provocaram perturbações no ecossistema lagunar, de restinga e de Mata Atlântica,

a ocupação em locais impróprios para a moradia, como encostas e áreas inundáveis, expuseram milhares de pessoas ao risco. Na cidade do Rio de Janeiro, a consequência destas ocupações tende a manifestar-se na ocorrência de grandes eventos chuvosos e, assim, face ao quadro de degradação ambiental em curso, a exposição de milhares de pessoas ao risco por novos mecanismos identifica as novas alternativas para prevenir novos acidentes.

## 2.1

### **Dinâmica urbana e a configuração socioambiental do Rio de Janeiro: estratégias das ações governamentais para o crescimento da cidade**

Nesta seção, abordaremos o período entre 1930 e 1960, que foi marcado pelas transformações geradas pelo processo industrial e pelas estratégias de ação governamental para o crescimento da cidade. Este período antecedeu a criação do Estado da Guanabara e, em conjunto, uma série de medidas que foram criadas no âmbito das políticas de remoção. No que tange à literatura sobre a temática, existe uma forte discussão a respeito da relação ambígua das políticas voltadas para minimizar o déficit habitacional, através do debate “urbanização x remoção”. Neste sentido, discutiremos as ações em prol da reorganização da cidade, as relações com as populações com maior carência de habitação, demonstrando as similaridades que estes programas desenvolveram em variados contextos históricos.

#### 2.1.1.

##### **Sociedade, indústria e estrutura urbana: o papel do estado no crescimento da metrópole carioca (1930-1960)**

Vimos no capítulo anterior a paisagem natural do Rio de Janeiro alterada por inúmeros instrumentos de ordenamento do espaço, como o processo de ocupação, com a expansão do território. O quadro físico, que, historicamente, propiciou sua macrolocalização permitiu exercer sua primeira função geoeconômica (fornecimento de escravos) e geopolítica (função militar e base para a presença dos portugueses). Por outro lado, a configuração natural, composta por rochas antigas e planícies alagadas, dificultou a gestão do espaço, gerando altos custos para promover a urbanização desde a chegada dos portugueses à América. Tais cirurgias, espaciais nos séculos XVI em diante, realizadas de forma pontual na área central e posteriormente espalhadas pela cidade, estavam em consonância com os ideais de modernização brasileira, em diferentes períodos históricos (LESSA, 2005).

A velocidade do crescimento urbano carioca propiciou ao Rio de Janeiro o pioneirismo na elaboração e execução dos primeiros instrumentos de regulação do uso do solo, inicialmente voltados para melhoramentos e embelezamentos e, em outro momento, para o ordenamento e expansão da cidade (ABREU, 2006). Essas intervenções foram possíveis graças ao aporte de recursos disponíveis na cidade e que possibilitaram a execução de obras infraestruturais para a ocupação dessa faixa litorânea da América do Sul. Este fato é explicado pela posição hegemônica exercida pela cidade em virtude dos diferentes estatutos jurídicos assumidos, que lhe concederam uma centralidade do ponto de vista político-administrativo (MARAFON et al, 2011).

Passando pela condição de capital colonial (a partir de 1763) e federal (a partir da Constituição de 1891), quando foi elevada à categoria de Distrito Federal, a cidade do Rio de Janeiro exerceu esta função até o ano de 1960, quando ocorreu a transferência da capital para Brasília. Naquele mesmo ano, a cidade passou a exercer a função de capital-estado, com a criação do Estado da Guanabara. A gradativa perda da centralidade do Rio de Janeiro foi ratificada com a transferência da capital, mas teve início durante o processo de desenvolvimento industrial de São Paulo na década de 1930, período em que o referido recorte apresentava uma grande defasagem estrutural. A atual configuração territorial foi delimitada a partir da fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975, em que o primeiro passou à condição de município do estado do Rio de Janeiro e a cidade do Rio de Janeiro passou a exercer a função de capital do referido estado (MARAFON et al, 2011).

Das fases da estruturação e reestruturação urbana da cidade, Penalva Santos (2003) assinala para o período que abrange as reformas ocorridas na cidade no início do século XX, a partir de sua definição como capital da República. Outro momento apontado pela referida autora trata da década de 1960, período marcado por volumosos investimentos em obras viárias que conduziram a expansão e a transformação da cidade (figura 6).

O então Distrito Federal, no período de 1930, havia passado por profundas transformações que datam o momento conhecido como República Velha (1889-1930). Nessa época, as reformas urbanas eram estruturadas sob uma perspectiva

haussmaniana-higienista, tendo como influência aquelas iniciadas por Pereira Passos (1902-1906).



Figura 6: Avenida Central, ano de 1910.

Fonte: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.187/5885> Acesso em:17/02/2017

A proliferação de habitações coletivas e o seu péssimo estado de conservação, a superlotação, as condições insalubres e os miasmas presentes eram conflitantes com o plano de transformar a capital brasileira na Paris dos Trópicos (DAMASCENO, 1993). A renovação urbana trazida por Pereira Passos, apelidado de Haussmann Tropical pela inspiração no plano de remodelamento de Paris, e também de Bota-Abaixo pelas inúmeras demolições em prol da abertura das Avenidas Central (atual Rio Branco) e Beira-Mar, permitiu o acesso à Zona Sul (figura 6)

Assim como Pereira Passos, outros prefeitos seguiram a mesma lógica de remodelagem da cidade, promovendo a abertura, o alargamento de ruas e ampliando o saneamento básico. Dentre eles, pode-se destacar a gestão de Carlos Sampaio (1920-1922) pela agilidade das obras em função da comemoração do centenário da Independência<sup>5</sup>. Em sua gestão houve o término do desmonte do Morro do Castelo, iniciado durante a gestão de Pereira Passos, com o intuito de permitir uma maior

<sup>5</sup> Ver em Abreu (2006) e Caderman (2004) maiores esclarecimentos sobre as principais reformas estabelecidas por cada prefeito no período de 1903-1930.

circulação de ar marinho na cidade, além de ter modernizado o porto e construído o aeroporto Santos Dumont (CADERMAN, 2004).

Mas foi durante a gestão do prefeito Antônio Prado Junior (1927-1930) que a administração pública encomendou o seu primeiro plano de remodelação, denominado Plano Agache. O Plano Agache, apesar de concluído apenas no final da gestão do referido prefeito<sup>6</sup>, serviu de orientação para outros gestores, por se tratar da primeira publicação do gênero, abordando questões viárias, reorganização dos transportes, legislação e regulamentos e os problemas sanitários. Traçando um panorama comparativo entre os bairros, o plano apresentou os perfis sociais que prevaleceriam em cada parte da cidade daquele momento em diante (CADERMAN, 2004).

Convém salientar que a estreita relação entre a prefeitura e a União em diversos momentos favoreceu a aplicação de projetos e a destinação de recursos. A cordialidade política foi evidenciada durante a gestão de Pereira Passos (durante a presidência de Rodrigues Alves) e entre outros prefeitos, até mesmo em períodos caracterizados pelo enrijecimento da política do governo federal (CADERMAN, 2004).

A chegada de década de 1930 provocou profundas transformações na vida política e econômica brasileira, a partir da redefinição estrutural de poder com a deposição do presidente Washington Luís, em 1930. No Brasil, vigorava uma política econômica agrário-exportadora, e esta foi preterida pela Industrialização por Substituição de Importações (ISI), que conduziria a nova concepção de modelo de desenvolvimento econômico. Durante o processo de cristalização desse panorama econômico, definiu-se uma nova estrutura de poder, balizada na crescente intervenção estatal, na economia e na reformulação da administração pública, que optou por uma estética modernista para a paisagem arquitetônica carioca.

---

<sup>6</sup> O Plano Agache foi aplicado parcialmente pelo prefeito Prado Junior, como o projeto de arruamento do Centro da cidade e do surgimento das Avenidas Almirante Barroso, Nilo Peçanha e Santos Dumont (atual Presidente Antônio Carlos). O morro do Castelo, considerado o berço histórico da cidade, foi condenado ao arrasamento por questões higiênicas e estéticas (ABREU, 2006).

O Rio de Janeiro da gestão de Getúlio Vargas foi marcado por obras pautadas na lógica do modelamento, que exigiam uma transformação mais ampla para um novo padrão de acumulação e de reprodução de capitais (ABREU, 2006). O período que contempla a fase 1930-1960 é conhecido pelo crescimento exponencial da população, fato associado fortemente ao crescimento industrial na cidade, sobretudo nos subúrbios, nas proximidades do limite com o Distrito Federal. Além do estímulo fornecido à fabricação de produtos anteriormente importados, a industrialização induziu o surgimento de novas redes de infraestrutura beneficiando os capitais imobiliário e empreiteiro.

Para além das intervenções realizadas no âmbito da indústria e da ampliação de infraestrutura, a primeira política de habitação emergiu em um contexto de maior controle aos grupos sindicais. Marcada por um caráter ambíguo, a política nacional voltada para os trabalhadores alcançou um forte apoio através da Consolidação das Leis Trabalhistas, uma luta de grupos sindicais que reivindicavam por melhorias dos direitos trabalhistas. Não obstante, os direitos trabalhistas também eram uma forma de controle sobre os trabalhadores, através dos sindicatos, que passaram a funcionar como instituições de direito público (SANTOS, 2007).

No entanto, a pressão demográfica, somada à crescente valorização imobiliária, levou parte da população a formar loteamentos nas proximidades dos seus locais de trabalho. Nesse sentido, a primeira política habitacional, engendrada no ano de 1933 na tentativa de diminuir o problema da carência de habitação e os crescentes loteamentos irregulares (as favelas) na cidade, constituiu uma forma de exclusão de uma grande parcela da população. Tal diagnóstico se deve ao fato de esta política ter adquirido um caráter segmentado, abrangendo categorias profissionais via IAP (Instituto de Aposentadorias e Pensões)<sup>7</sup>, por meio do qual os beneficiários estavam inseridos no mercado formal de trabalho (BARON, 2011).

---

7 Os Institutos de Aposentadoria e Pensão eram divididos em seis categorias profissionais: marítimos (IAPM), bancários (IAPB), comerciários (IAPC), condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo (IAPETEC) e estivadores (IAPE), industriários (IAPI), sendo o último instituto o mais atuante durante o período (BARON, 2011).



Figura 7: Conjunto IAPI da Penha

Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/ebooks/linhadotempo/seculo20/> Acesso em: 03/12/2016

A primeira experiência dessa política foi com o Conjunto Habitacional do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) em Realengo. O pioneirismo da construção desse conjunto está na quantidade de unidades habitacionais (cerca de 2.000 em um período em que os conjuntos habitacionais contavam com 200 unidades) e por serem os primeiros blocos de apartamentos construídos num conjunto no país. Outros 12 grandes conjuntos foram construídos em diversos bairros no Distrito Federal, como exemplo do conjunto IAPI da Penha (figura 7), considerado até hoje como um dos projetos mais bem sucedidos dessa política habitacional. Ainda sobre o pioneirismo, por se tratar de um grande experimento de técnicas construtivas, utilizando arquitetura moderna de influência alemã, esses conjuntos foram construídos próximos à malha viária, integrada ao tecido urbano existente (BARON, 2011).

Ao discutir sobre as principais obras de infraestrutura urbana<sup>8</sup> realizadas no Distrito Federal no período datado acima, Kleiman (2012) destaca que o período

---

<sup>8</sup> No âmbito do transporte aéreo, o aeroporto Santos Dumont, idealizado no Plano Agache, teve o início de sua construção no ano de 1934, no qual foram inclusos a ampliação e o aterramento de uma área de 370 mil m<sup>2</sup>, cedida pela Prefeitura do Distrito Federal ao Ministério da Aviação e Obras Públicas. O marco em sua história foi quando passou a realizar a ponte área Rio-São Paulo, fato concretizado somente no ano de 1959 (KLEIMAN, 2012).

correspondente ao Estado Novo (1937-1945) rompe com a estrutura urbana anterior, ligada para a estrutura interna do centro da cidade. Tal ruptura é apontada com a inauguração da Avenida Presidente Vargas (1946), cortando perpendicularmente a Avenida Rio Branco (figura 8), ligando a Avenida Brasil em outra extremidade, constituindo uma ligação para fora do centro histórico e conectando-se no sentido Norte, em direção ao subúrbio e à Zona Sul pela Avenida Rio Branco e Beira Mar.



Figura 8: Construção da Avenida Presidente Vargas, ano de 1941

Fonte: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: [www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204430/4101439/memoria\\_da\\_destruicao.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204430/4101439/memoria_da_destruicao.pdf) Acesso em: 05/12/2016.

A construção da Avenida Presidente Vargas, inaugurada em 1944, foi bastante controversa, por arrasar marcos da história da cidade, como a Igreja de São Domingos, entre outras, o Paço Municipal, a escola Benjamin Constant e a Praça Onze, reduto do carnaval e da boemia carioca. Quanto às famílias expulsas, suas reações foram pouco documentadas pelos jornais da época, devido à censura instaurada pelo Departamento de Informação e Propaganda (DIP) (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2002).

Apesar de naquele período não existir ainda um expressivo tráfego de veículos, as obras viárias realizadas no Distrito Federal possuíram uma forte inclinação para a formação e ampliação de um mercado de obras para empreiteiras. Tal ampliação foi verificada através da indicação para um reordenamento da cidade, com a abertura de acesso para a Zona Sul, principalmente Copacabana, onde o processo de incorporação imobiliária já estava em andamento (KLEIMAN, 2012).

Se, por um lado, ocorria o início da estruturação de uma nova rede nos limites do Distrito Federal, a articulação da periferia com o núcleo da metrópole carioca indicaria futuramente um novo eixo de expansão. O modelo estadonovista, nascido sob a égide das transformações mundiais, acelerou os trabalhos de saneamento para a atividade fabril, diminuindo os custos de circulação com o deslocamento das indústrias para as proximidades dos eixos Rio-Petrópolis e Rio-São Paulo (ABREU, 2006). Naquele mesmo período, o subúrbio e os municípios vizinhos do Rio de Janeiro, como Duque de Caxias e Nova Iguaçu, tiveram um forte crescimento em função de sua recente incorporação à malha urbana.

O crescimento do subúrbio, iniciado na década de 1920, teve como principal fator, as políticas engendradas em gestões anteriores, que removeram as moradias populares da área central, forçando o deslocamento da população para os subúrbios ou para os locais próximos ao mercado de trabalho, ampliando-se as favelas (LAGO, 2015). Outro fator associado ao crescimento do subúrbio está relacionado à implantação do Decreto-Lei 6000/37, conhecido como Código de Obras de 1937, que definiu o zoneamento industrial para a cidade, excluindo os bairros pertencentes à Zona Sul, área central. Esta medida representou um período de intensificação do crescimento do subúrbio em função do apoio concedido pelo Estado à atividade industrial, interferindo no redirecionamento do crescimento urbano (ABREU, 2006).

Destarte, Abreu (2006) reforça que a implantação de infraestrutura estimulou a construção de loteamentos periféricos, beneficiando os pequenos empreendedores ou grandes empresas imobiliárias com a comercialização desses imóveis no longo prazo. A nova lógica locacional das indústrias serviu também para controlar a distribuição residencial de seus operários, o que ficou evidenciado com a construção da Avenida Brasil, inaugurada no ano de 1946<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> A construção da Avenida Brasil, por incorporar novos terrenos ao tecido urbano e diminuir custos com a circulação, viabilizou o deslocamento das indústrias para as proximidades do eixo Rio-São Paulo/Rio-Petrópolis. Contudo, outro fenômeno foi atrelado à abertura da nova via: a ocupação de suas margens por favelas teve início em um período anterior ao que contempla a maior participação do transporte rodoviário. Resta mencionar que este fenômeno era sabido, pelo caso do bairro do Jacarezinho, onde a busca por mão de obra barata espacialmente concentrada foi determinante para a localização das indústrias no bairro (ABREU, 2006).

Consoante à industrialização, a urbanização se fez necessária para atender, sobretudo, à indústria automobilística e permitir a ampliação da malha urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Tais incentivos impulsionaram a realização de grandes obras rodoviárias e, posteriormente, a urbanização metropolitana seguiu os eixos da Avenida Brasil, das rodovias Rio-Petrópolis, Rio-Magé e Niterói-Manilha. As transformações inseridas no contexto da urbanização provocaram o “inchaço” populacional, decorrente de fluxos migratórios atraídos pela expectativa de oferta de empregos nos setores da construção civil, industrial ou na prestação de serviços (AMADOR, 1992). Aqueles que não conseguiram inserir-se no cotidiano da metrópole passaram a enfrentar problemas relacionados à questão habitacional e à inserção no mercado informal.

Dessa forma, as favelas se tornaram uma alternativa ao migrante que buscava uma estabilização no mercado de trabalho urbano e, após a sua ascensão social, procurava tornar-se proprietário de algum loteamento fora da favela. Os principais núcleos urbanos no país - Rio de Janeiro e São Paulo - não detinham infraestrutura adequada para suportar a população que chegava à procura de emprego e moradia, e passaram a concentrar uma taxa de urbanização maior que a média do país.

A década de 1940 foi o período do início de uma política que traçaria uma perspectiva diferente para a questão das favelas na cidade. Para além dos novos ordenamentos territoriais apontados pelo Código de Obras de 1937<sup>10</sup>, medidas foram tomadas com o objetivo de erradicar totalmente as favelas da cidade do Rio de Janeiro, iniciando-se com a Lagoa Rodrigo de Freitas, na derrubada da Favela do Largo da Memória (parte da Praia do Pinto), como pode ser observada na figura 9.

---

<sup>10</sup> O Código de Obras de 1937 definiu os cortiços e as favelas como ‘habitações anti-higiênicas’ e proibiu a execução de obras ou acréscimos nas já existentes, assim como a criação de novos cortiços ou favelas, determinando a demolição de qualquer nova construção nesses espaços.



Figura 9: favela Praia do Pinto às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, ano de 1942  
 Fonte: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/ebooks/linhadotempo/seculo20/> Acesso em:06/02/2017

Na gestão do prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945), entre o período de 1941-1943, foi criado um programa de transferência de favelados para outros locais denominados Parques Proletários. Iniciado pela área que tangencia a Lagoa Rodrigo de Freitas, o programa de remoção de favelas pretendia evitar, segundo Moura (1943), “a proliferação de casebres que criavam chocante contraste com os bairros mais novos e elegantes da cidade” (p. 264).

Quanto ao destino dos moradores removidos, Valladares (1979) ressalta que eles foram alocados no Parque Proletário da Rua Marquês de São Vicente, tendo que arcar com novas despesas, como o aluguel, e frequentar aulas de moral e cívica. Sobre o número de parques, Abreu (2006) lembra que a falta de recursos tornou o programa restrito à remoção de outras três favelas e à construção de mais dois Parques Proletários (Caju e Leblon)<sup>11</sup> naquele período. Essa política teve o bojo de seu programa alterado, pois passou a transferir favelados para alojamentos temporários, o que desvirtuava a ideia original, que consistia na construção de casas

<sup>11</sup> Segundo Rodrigues (2014), há registros da construção de um Parque Proletário na favela Vila Cascatinha (provavelmente Vila Cruzeiro), no bairro da Penha. Planejado para a construção de duas mil casas no terreno cedido pela Irmandade Nossa Senhora da Penha, a obra foi terminada pela instituição e não mais pela prefeitura como previsto.

definitivas de alvenaria nos locais das favelas (VALLADARES, 1979). Os parques, com o tempo, passaram a ser reconhecidos como favelas nos censos de 1948 (realizado pela prefeitura) e de 1950 (realizado pelo IBGE) (ABREU, 2006).

Para além das transformações ocorridas na cidade no âmbito da habitação, as remoções supracitadas estavam no projeto de expansão da produção da rede viária para a Zona Sul, antecipando os movimentos de incorporação imobiliária. Com o fim do Estado Novo, iniciou-se uma nova fase (1946-1960) destacada por Caderman (2004) e Kleiman (2012) como a etapa de crescimento urbano via expansão viária.

Os movimentos de incorporação imobiliária na Zona Sul e Centro da cidade, com a construção do túnel do Pasmado e a duplicação da Avenida Princesa Isabel, ampliaram a capacidade de tráfego, beneficiando o processo de verticalização em Copacabana e expandiu o mercado imobiliário em direção a Ipanema, Leblon, Lagoa e Gávea. No subúrbio, a expansão da rede viária ocorreu precariamente, pela pouca articulação existente entre a rede viária suburbana com a Avenida Brasil; em direção à Zona Norte, a Avenida Presidente Vargas conectava o eixo Centro-Tijuca, consolidando este bairro carioca como polo residencial de classe média/classe média alta (KLEIMAN, 2012).

Sobre a produção de infraestrutura relacionada à rede de água e esgoto, Kleiman (2012) salienta para a postura adotada no Estado Novo frente à resolução do problema, partindo-se para a construção de novas redes capazes de aumentar a capacidade de suporte da água. A produção dessa nova infraestrutura, iniciada durante o Estado Novo e concluída no governo de Dutra (1946-1950), tinha como prioridade cobrir o déficit no Centro e Zona Sul da cidade, auxiliando na consolidação desses bairros, assim como na futura expansão (Ipanema, Leblon e Lagoa). A ampliação da rede voltada para os subúrbios beneficiaria os bairros mais adensados, como Penha, Madureira e Meier, enquanto na Zona Oeste os núcleos de urbanização contemplados foram Bangu, Campo Grande e Santa Cruz.

O mesmo autor afirma ainda que as melhorias realizadas na rede de esgoto antecipam a expansão da Zona Sul de acordo com os ensejos de agentes imobiliários, mas não conseguem suprir a necessidade dos bairros já consolidados, em função da densificação dos mesmos. Enquanto na Zona Sul houve a ampliação

da capacidade de esgotamento, nos subúrbios a implantação da rede acompanhava a instalação industrial, ou era direcionada para bairros adensados onde a rede de esgoto era inexistente.

Com o término do Estado Novo, o primeiro presidente eleito pós Era Vargas, Eurico Dutra (1946-1951), manteve a pouca abertura para diálogos com alguns grupos, entre eles os sindicalistas, mas, por ser um governo de forte apelo popular, destinou investimentos para a política habitacional (VALLADARES, 1979).

Durante seu mandato, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP) que, em discrepância com o programa habitacional anterior, era voltada para a construção de moradias para a população que não se enquadrava ao modelo implantado na década de 1930, com as categorias profissionais dos IAPs. Naquele momento, percebeu-se que a questão habitacional não deveria ser apenas tratada como construção de moradias. A FCP, que antes tratava somente a questão da construção de moradia, passou a exercer outras atribuições voltadas para financiamentos de obras de saneamento, distribuição da rede elétrica, assistência social para os trabalhadores, entre outras. Contudo, a ausência de uma fonte de recurso estável era um dos principais problemas apontados na execução da FCP, e o receio dos institutos de serem enfraquecidos pela produção de casas pelo recém-criado órgão culminou em seu enfraquecimento (BARON, 2011).

O modelo de modernização brasileira deflagrou um processo de favelização nas encostas dos morros localizados nas Zonas Sul e Norte da cidade. Dessa forma, uma favela localizada em morros de bairros em que se reproduziram as classes média e baixa, recebia a conotação de periferia. Não se restringindo apenas à referência de localização, esses espaços destacavam-se pela ubiquidade associada à proximidade dos mercados formais (CORREA, 1992).

Em outras palavras, o crescimento exemplificou o modelo de política de alocação de investimentos pontuais, privilegiando localidades já valorizadas da cidade. Corrêa (1992) explica esse fenômeno a partir da discussão da formação de ambientes desiguais, por contribuírem para a reprodução de uma cidadania desigual, e da funcionalidade por depender desta desigualdade, a qual é parte integrante de uma sociedade de classes.

Consoante a construção dos Parques Proletários, a Igreja Católica criou a Fundação Leão XIII e, atuando em direção contrária, fez um acordo com a Prefeitura carioca e assumiu obras de urbanização em favelas. Entre o período de 1947-1958, 34 favelas receberam benfeitorias, tais como implantação de infraestrutura básica, serviços de saúde e especialmente educação (VALLADARES, 1979; BURGOS, 2006).

Para Rodrigues (2014), nunca é demais lembrar que, naquele período, era vigente a ideia dominante de que a favela era o local da degradação física (médica, arquitetônica e moral). Sob essa mesma visão, o binômio habitação popular/criminalidade deveria ser substituído por bairros populares/trabalhadores. É nesse sentido que a Fundação Leão XIII atuou em uma concepção diferenciada, oferecendo uma educação formal, sobretudo do ponto de vista moral, por meio da educação religiosa.

Anos depois, já na metade final dos anos 1950, foi criada a Cruzada São Sebastião, que atuou na urbanização parcial ou total de favelas e agiu em prol dos moradores contra ações de ordem de despejo. Criada por Dom Helder Câmara<sup>12</sup>, esta iniciativa promoveu melhorias em 12 favelas, realizou outros 51 projetos para a melhoria da rede de iluminação e propiciou a primeira experiência de um alojamento em proximidades de uma favela. Tal experiência consistiu na transferência de moradores da Favela do Pinto para o alojamento do Parque Proletário do Leblon (VALLADARES, 1979).

Enfatizando a questão fundiária como um dos problemas das favelas, a busca por novos terrenos pela Cruzada São Sebastião para a construção dos assentamentos foi obtida por parceria com os presidentes dos IAPs, com a prefeitura, além de verbas<sup>13</sup> e terras da União<sup>14</sup>. O posicionamento sobre o êxodo rural como um problema determinante na questão das favelas influenciará na gestão do prefeito Negrão de Lima (1956-1958) (RODRIGUES, 2014). Negrão de Lima foi nomeado

---

<sup>12</sup> Bispo auxiliar da Arquidiocese do Rio de Janeiro (RODRIGUES, 2014).

<sup>13</sup> A Cruzada São Sebastião recebeu verbas do presidente Café Filho (1954-1955) para a realização de ações no interior das favelas (RODRIGUES, 2014).

<sup>14</sup> Segundo Rodrigues (2014, p.31), “Juscelino Kubitschek doou uma área no limite norte do Distrito Federal (entre os rios Irajá e Meriti), às margens da Avenida Brasil, para a Cruzada São Sebastião, cujos terrenos seriam aterrados e posteriormente vendidos, como forma de angariar fundos para a campanha das favelas (Decreto no 39.835, de 19 de julho de 1956)”.

prefeito do Distrito Federal por Juscelino Kubitschek no ano de 1956, permanecendo no cargo até 1958, quando assumiu o Ministério das Relações Exteriores (VALLADARES, 1979).

Na década de 1950, teve início uma nova fase industrial, com incentivos para o desenvolvimento de um mercado dotado de dinamismo, volume e diversificação (MOTTA, 1997). O Plano de Metas foi desenvolvido durante a presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e pautado no desenvolvimento, a partir do investimento do capital estrangeiro na indústria de bens de consumo. Esse período ficou conhecido como a fase da alavancagem de obras de infraestrutura, em conformidade ao carro-chefe da indústria de bens de consumo nacional – a indústria automobilística –, evidenciando-se a prioridade para a opção rodoviária de circulação urbana e interregional.

No Distrito Federal e município do Rio de Janeiro, os novos vetores de expansão via rede viária foram implantados parcialmente durante a gestão de Negrão de Lima (1956-1958) e terminados na gestão de Carlos Lacerda. Buscando um grau de conexão e homogeneidade, as novas articulações pretendiam superar os entraves, como as vias férreas e os compartimentos fisiográficos (KLEIMAN, 2012).

A década de 1950 é um período marcado por obras de grande vulto, notadamente aquelas relacionadas à construção de túneis, viadutos e vias expressas. Em alguns casos, apenas os primeiros trechos seriam construídos, como o Elevado da Perimetral (figura 10), ligando a Zona Sul à Avenida Brasil. Essas obras buscavam articulação com os principais eixos que já vinham sendo construídos, como a Avenida Brasil e a Avenida Presidente Vargas, de modo a permitir maior fluidez e velocidade para o tráfego, garantindo a redução do tempo de deslocamentos entre diversos pontos da cidade. Convém salientar que houve o retorno de obras baseadas em arrasamentos de morros, como o caso do Morro de Santo Antônio (figura 11), que abriu espaço para a construção da Avenida Chile e para a construção do aterro do Flamengo, uma grande área contígua à Avenida Beira Mar, conectando o centro à Zona Sul. A antiga população residente nesse morro foi transferida para um terreno na Zona Norte da Cidade, em Vigário Geral, e recebeu

madeira doada pela prefeitura para a construção de barracos. Posteriormente, aquele espaço passou a ser considerado um Parque Proletário.

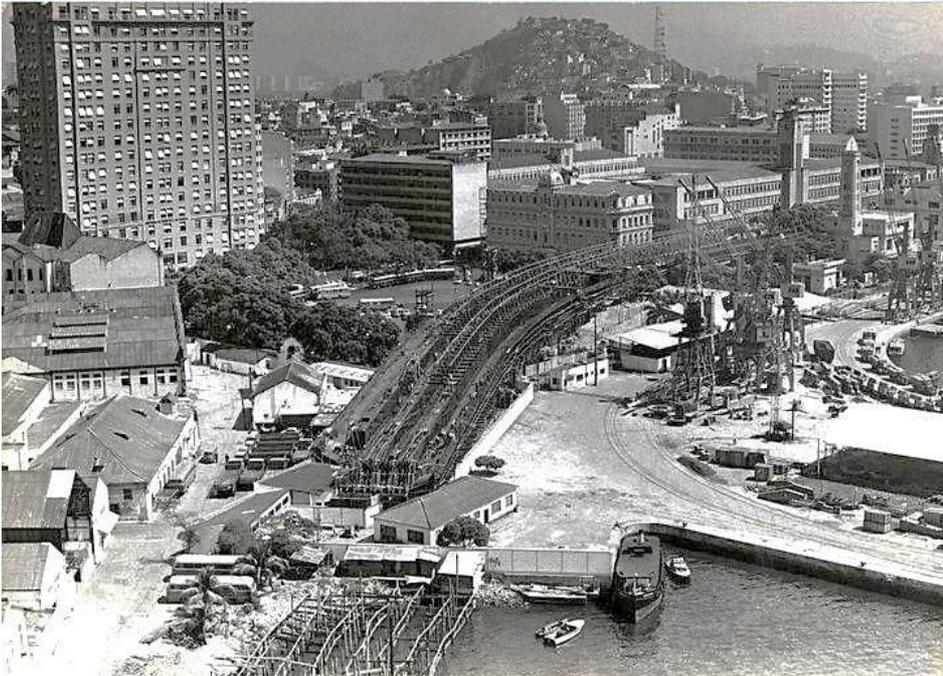


Figura 10: Construção Parcial do elevador da Perimetral

Fonte: <http://diariodorio.com/historia-do-elevador-da-perimetral/> Acesso em: 21/10/2016



Figura 11: Desmorte do morro de Santo Antônio e a abertura da Avenida Chile

Fonte: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/ebooks/linhadotempo/seculo20/> Acesso em: 08/12/2016

Tais obras estavam em consonância com o paradigma modernizador, que recorreria às intervenções urbanas para o reordenamento da cidade. O contexto do pós-guerra serviu para o país idealizar políticas sob a lógica de uma cidade planejada, com fortes influências estadunidenses, frente à crescente urbanização daquele período em virtude da industrialização acelerada durante os anos 1930 a 1960. Nesse sentido, Brum (2011) afirma que as diversas medidas criadas ao longo dessas gestões e discutidas ao longo deste subcapítulo emergiram com a tentativa de solucionar a “questão da favela”, que era debatida como “problema” a ser resolvido.

Entre as medidas apontadas por Valladares (1979) e Brum (2011), está a criação do Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) em 1956 – primeiro organismo oficial voltado para a urbanização de favelas e o último criado antes da década de 1960. Tendo atribuições compatíveis com as estabelecidas pela Cruzada São Sebastião, as ações da SERFHA atendiam à ideia de construção de novos Parques Proletários, mas foram impactadas pelo decreto que proibia remoções de favelas.

O final da década de 1950 é assinalado por Rodrigues (2014) como um período marcado por remoção de moradores, como o ocorrido no caso da remoção de favelas em Santa Teresa para os bairros de Ramos e Engenho da Rainha. Outro fator salientado pela autora foram as ocupações na época, como o exemplo do terreno do IAPC na favela Nova Brasília, no ano 1957. No referido caso, a SERFHA assumiu uma postura condescendente, pois um dos seus objetivos, segundo Valladares (1979), foi a cooptação de moradores e o interesse na composição do eleitorado, formado por moradores predominantemente jovens.

Frente ao quadro social instalado na cidade naquele período, o arranjo político institucional se mostrava caótico com a iminência da transferência da capital para Brasília. Com a retirada da sua condição de capital, a então cidade do Rio de Janeiro deixaria de ser Distrito Federal para tornar-se Estado da Guanabara, enquanto Brasília, inserida em um projeto modernizador de integração nacional, assumiria a posição de capital federal. Outra linha de pensamento remete ao discurso geopolítico da Marcha para o Oeste, seguindo uma estratégia de reorganização do território brasileiro voltada para a ampliação das fronteiras econômicas e a

expansão do mercado nacional. Nessa ótica, o Rio de Janeiro, por sua posição geográfica e por ter sido considerado incapaz de comandar a integração econômica nacional, não se enquadrava à ideia concebida (MOTTA, 1997).

De fato, por ser o Rio de Janeiro uma cidade cosmopolita, concentrando as manifestações e inquietações políticas, e por poder vir a confrontar as ações que pudessem ocorrer no futuro, esse panorama fez com que Juscelino Kubitschek idealizasse a transferência da capital para o interior do país (MOTTA, 1997). No âmbito federal, a década de 1960 encarou um novo cenário político marcado pelos governos militares, que iniciariam mais um período centralizador no poder. Com a efervescência daquele período, foram buscados novos mecanismos para minimizar um problema cada vez mais latente nos espaços citadinos: o crescimento acelerado cada vez maior das favelas (CARDOSO; ARAUJO, 2007).

### **2.1.2.**

#### **Das favelas aos conjuntos habitacionais: política de habitação no antigo estado da Guanabara (1960-1974)**

Na discussão anterior, vimos um breve apontamento sobre as políticas de habitação implantadas em contextos históricos distintos, mas que aspiravam à modernização da cidade do Rio de Janeiro via renovação urbana. Foi destacado ainda que aquelas políticas adquiriram um caráter distinto, evidenciado pelo quadro político brasileiro/carioca no período analisado, ora marcado por medidas autoritárias, ora por medidas populistas. Nesse sentido, faremos uma discussão da política de habitação, iniciada na década de 1960, evidenciada pelas mudanças ocorridas devido à conjuntura política nacional e que definiu uma nova postura governamental frente aos problemas da cidade.

A criação do Estado da Guanabara concedeu à cidade do Rio de Janeiro uma estrutura político-administrativa jamais vista em outro momento no país. A concepção de uma cidade que também era estado favoreceu uma arrecadação tributária numerosa devido à dupla arrecadação: de origem municipal e estadual, condição *sine qua non* para o investimento pesado em infraestrutura. A redefinição da economia em um cenário crescente de esvaziamento econômico, acentuado em 1930 e solidificado na década de 1960, foi de grande importância em um cenário construído com a perda da condição de capital federal.

A atuação do primeiro governador eleito do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda (1960-1965), seguida da ação de seus sucessores, indicava a intenção de propor uma frente de expansão em direção ao subúrbio e à Zona Oeste da cidade: a primeira frente foi iniciada ainda no Governo de Lacerda, sendo os bairros do subúrbio e da Zona Oeste destinados à construção de conjuntos habitacionais a serem ocupados por famílias removidas de favelas da Zona Sul da cidade. Sendo assim, as políticas facilitaram a ação dos incorporadores imobiliários, que em outro momento amenizariam as pressões sobre a Zona Sul para a Barra da Tijuca (LAGO, 2015).

O projeto urbanístico do então governador do Estado da Guanabara estava inserido na concepção de garantir a manutenção do *status* cosmopolita. O modelo de inspiração, que outrora fora Paris, passara a ser o modelo pragmático e funcional das cidades americanas, marcado pelo asfalto e pela busca de áreas verdes. Naquele momento, o movimento de transformação urbana era expresso pela construção de vias expressas e túneis, bem como a ampliação dos serviços públicos, como saneamento<sup>15</sup>, e de obras de infraestrutura (PEREZ, 2005). O período foi marcado por obras como a construção do Elevado Paulo de Frontin, a Auto-estrada Lagoa Barra e a Ponte Rio-Niterói (MOTTA, 2000).

Nesse sentido, em prol da viabilização do plano de modernização da urbe carioca, foi proposto o Plano Doxiadis<sup>16</sup> – um modelo de planejamento urbano que ordenaria o uso do solo e o crescimento da cidade até o ano de 2000. Diferente dos planos de reordenação urbana do início do século XX, o Plano Doxiadis pretendia solucionar os problemas da cidade a partir da criação de um complexo sistema de corredores viários, acompanhando o eixo Norte-Sul (penetração metropolitana) e eixo Leste-Oeste (acompanhando a linha férrea existente). Quanto à estrutura interna da cidade, havia a pretensão de se reduzir a excessiva densidade populacional dos bairros da Zona Sul e Centro, a partir da descentralização de

---

<sup>15</sup> Um evento que marcou o início de obras de saneamento está relacionado às fortes chuvas que caíram no verão de 1961 e que inundaram o Departamento de Águas, provocando uma crise de desabastecimento de água durante 15 dias. Com efeito, obras como a construção da Adutora do Guandu e de Jacques-Acari, assim como a ampliação da distribuição da rede, foram realizadas favorecendo o aumento do volume de água para o abastecimento. A ampliação de galerias de esgoto e pluvial, notadamente nos bairros do subúrbio, onde a rede era praticamente inexistente, contribuiu para melhorias no entorno das bacias dos rios Faria-Timbó e Irajá (PEREZ, 2005).

<sup>16</sup> Constantinos Doxiadis era arquiteto e proprietário de uma empresa desenvolvedora de projetos de urbanismo voltado para importantes cidades, como Londres e Los Angeles (PEREZ, 2005).

atividades geradoras de emprego, no contexto do desenvolvimento urbano e econômico nacional e local (PEREZ, 2005).

O período conhecido como “febre viária” incorporou áreas escassamente habitadas na Zona Oeste e Baixada de Jacarepaguá, permitindo a abertura e expansão dos empreendimentos imobiliários e industriais. Na Zona Sul, região de concentração das camadas de renda mais alta da população, obras como a construção do Túnel Santa Barbara serviram para desafogar o trânsito já congestionado, assim como o Túnel Rebouças, que anteciparia a incorporação imobiliária dos bairros da Zona Norte, como Tijuca e Vila Isabel. Na Zona Norte, os referidos túneis antecipam o surto de verticalização em bairros como Tijuca, Vila Isabel, Andaraí, Grajaú e Maracanã. No subúrbio, as obras rompem com a separação existente nos bairros cortados pelas linhas férreas, representando grandes transformações no mercado imobiliário local (KLEIMAN, 2012).

Com efeito, as favelas representavam um entrave à normatização do modelo e aos interesses expostos pelos futuros investimentos imobiliários com a abertura de novos espaços para a expansão da cidade, com a valorização imobiliária ou ainda, com demanda de construção de conjuntos habitacionais. Na década de 1960, mais de um terço das favelas estava situado na Zona Sul, Centro e Tijuca, disputando espaço com populações de classe média e alta, gerando conflitos entre estes (VALLADARES, 1979).

A estratégia de remover as favelas da Zona Sul reforçou o padrão de segregação espacial com o aumento forçado dos deslocamentos e das distâncias. Os moradores removidos passaram a enfrentar novos entrepostos que limitavam a sua fixação no local, como o distanciamento do local de trabalho e a carência de equipamentos e serviços públicos (MARICATO, 1987).

As mudanças conjunturais na política diferenciaram a forma de os governos lidarem com questão da habitação, fundamentalmente no tocante à operação de remoção de favelas e construção dos conjuntos habitacionais. É interessante notar que a SERFHA, órgão criado durante a rápida gestão de Negrão de Lima, atuou fortemente nas favelas entre os anos de 1961 e 1962, em substituição às ações da

Igreja<sup>17</sup>. Por estar associada ao governo do prefeito Negrão de Lima, gradativamente foi esvaziada, e sua extinção coincidiu com a criação, no ano de 1962, de uma instituição responsável pela construção de moradias, voltada para famílias de baixa renda: a Companhia de Habitação (COHAB) (BURGOS, 2006). Trabalhando sob a perspectiva do remocionismo, a COHAB<sup>18</sup>, entre os anos de 1962 e 1965, construiu as Vilas Kennedy, Aliança (figura12), Esperança e a Cidade de Deus, com o financiamento da United States Agency For International Development (USAID). Ao chegar aos conjuntos habitacionais, os removidos teriam de pagar prestações mensais à COHAB. Caso não dispusessem de renda para efetuar os pagamentos, seriam transferidos para os Centros de Habitação Provisória, conhecidos também como centros de triagem.



Figura 12: Entrada do Conjunto Vila Aliança

Fonte: Acervo do AGCRJ. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/ebooks> Acesso em: 21/12/2016

<sup>17</sup> A resposta do poder público para uma crescente organização de lideranças na favela, já no período vigente da gestão de Carlos Lacerda, foi a gradativa substituição da ação da Igreja pela SERFHA. Enquanto a Igreja atuava de forma mais direta junto às lideranças locais, posicionando-se como interlocutora entre o Estado e a favela, a SERFHA, como órgão estatal, utilizava-se de ações de urbanização como moeda de troca para o controle político e a cumplicidade entre as lideranças locais e o Estado (BURGOS, 2006).

<sup>18</sup> Convém lembrar que Lacerda era opositor do governo do presidente João Goulart, mas, devido a conjunturas internas (dupla arrecadação) e externas, o governador da Guanabara tinha acesso direto ao governo norte-americano e aos órgãos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, no qual os EUA exerciam forte influência.

No período em que a remoção não apresentava caráter compulsório, o Conjunto da Vila Aliança representa uma fase em que a Fundação Leão XIII foi a responsável por representar o Estado<sup>19</sup> e para receber as verbas do Fundo do Trigo<sup>20</sup>, auxiliando a construção do conjunto (BRUM, 2011). A Vila Aliança recebeu moradores oriundos das favelas Morro do Pasmado, Favela do Esqueleto (onde está localizada a UERJ) e Ladeira dos Tabajaras (em Copacabana). A primeira favela citada foi alvo de um incêndio realizado pelo próprio governo da Guanabara, para impedir que novos moradores tornassem a ocupar o espaço (VALLADARES, 1979).

Sobre a remoção de favelas da Zona Sul para a Zona Norte e Oeste, Villaça (1986, p. 34) reforça que “*os principais lugares onde o cidadão urbano de hoje se ‘ancora’ territorialmente são os locais de moradia e de trabalho, daí a grande importância do deslocamento, do transporte, entre esses locais*”. As condições de sistema de transporte, o tempo gasto, os locais de emprego, zonas comerciais e de serviço e a distribuição dos postos de emprego, por não serem distribuídos equitativamente entre os cidadãos, reforçam a segregação.

As transformações no quadro político ocorridas com o Golpe Civil-Militar de 1964 e nas últimas eleições para governador redefiniram uma nova estratégia do governo guanabarino em lidar com a questão das favelas. A derrota do candidato da situação, Flexa Ribeiro, para Negrão de Lima, que se apoiava na promessa de urbanização de favelas, representava, por um lado, o forte descontentamento por parte dos moradores residentes nas vilas recém-criadas (PERLMAN, 1977 apud BURGOS, 2006).

Durante a administração de Negrão de Lima, houve uma continuidade no programa de remoção, mas também se obteve a retomada do programa de urbanização em favelas, com a criação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (CODESCO). Partindo para uma estratégia distinta da COHAB, a CODESCO atuou na implantação e melhoria dos serviços de infraestrutura,

---

<sup>19</sup> O governador Carlos Lacerda, através do Decreto 1041 de 07/06/1942, tornou a Fundação Leão XIII um órgão do governo estadual guanabarino, operado pela Igreja (BRUM, 2011).

<sup>20</sup> O Fundo do Trigo, cujos recursos originalmente eram destinados a obras de urbanização, foi o acordo firmado entre o Governo da Guanabara e a USAID como parte da Aliança para o Progresso (BRUM, 2011).

financiamentos individuais para melhorias na residência, entre outras ações que permitissem a permanência dos moradores nas favelas<sup>21</sup> (VALLADARES, 1979).

No âmbito federal, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) no ano de 1964, voltado para o financiamento de habitações em nível nacional, proporcionou um maior volume de investimentos a partir do ano de 1968, quando passou a receber parte dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS). Tendo a COHAB como o seu representante em nível estadual, o BNH atuava em quatro eixos: a) construção de unidades habitacionais populares; b) geração de empregos; c) desenvolvimento da indústria de materiais de construção; e d) contratos para o empreendimento. Em contrapartida, houve o fim do posicionamento contraditório da política voltada para as favelas com a criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana (CHISAM) (VALLADARES, 1979).

No mesmo ano em que o BNH passou a receber parte dos recursos advindos do FGTS<sup>22</sup>, foi criada a CHISAM através do Decreto 62.654 de 03/05/1968, que juntamente com o BNH estavam submetidos ao Ministério do Interior. Vinculando ações no âmbito continental, a partir do financiamento de programas estadunidenses, no âmbito federal e estadual, o programa CHISAM estava inserido em um projeto modernizador para o antigo Estado da Guanabara.

A estratégia de Negrão de Lima foi alterada com o endurecimento da política nacional brasileira. A partir da centralização do poder no governo federal, as diminuições da autonomia dos estados ocorreram a partir do mês de dezembro de 1968, no mesmo ano em que foi aprovado o Ato Institucional nº 5, conhecido como uma das maiores arbitrariedades contra a democracia no país e que provocou alterações profundas na política de habitação até o ano de 1973, ano de extinção da CHISAM. Com relação à política expressa na dicotomia remoção x urbanização de

---

<sup>21</sup> Santos (1980) descreve em detalhes informações sobre o programa piloto de urbanização das favelas de Brás de Pina e Morro União.

<sup>22</sup> A princípio grande parte dos recursos advindo da arrecadação do FGTS era destinada à construção de moradias populares. Em contrapartida, os recursos advindos da caderneta de poupança eram destinados à construção de moradias voltadas para a classe média, sendo realizado pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (VALLADARES, 1979).

favelas, Brum (2011) ressalta, em um documento expedido pela CHISAM, a seguinte posição da autarquia:

A Cruzada São Sebastião, os programas de urbanização desenvolvidos pelo extinto SERFHA, pelo Departamento de Recuperação de Favelas do Estado e por inúmeras outras entidades públicas e privadas não surtiram o efeito desejado, não conduziram a soluções e nem sequer a um equacionamento lógico e realista do problema (p.104).

Nesse sentido, já sob o endurecimento das políticas, dos direitos individuais e coletivos do período do AI-5, o Ministério do Interior, criado para fomentar o desenvolvimento regional, promovendo assistência por meio de saneamento básico e política nacional de habitação, passou a regular a política no estado da Guanabara, por meio da CHISAM (figura 15).

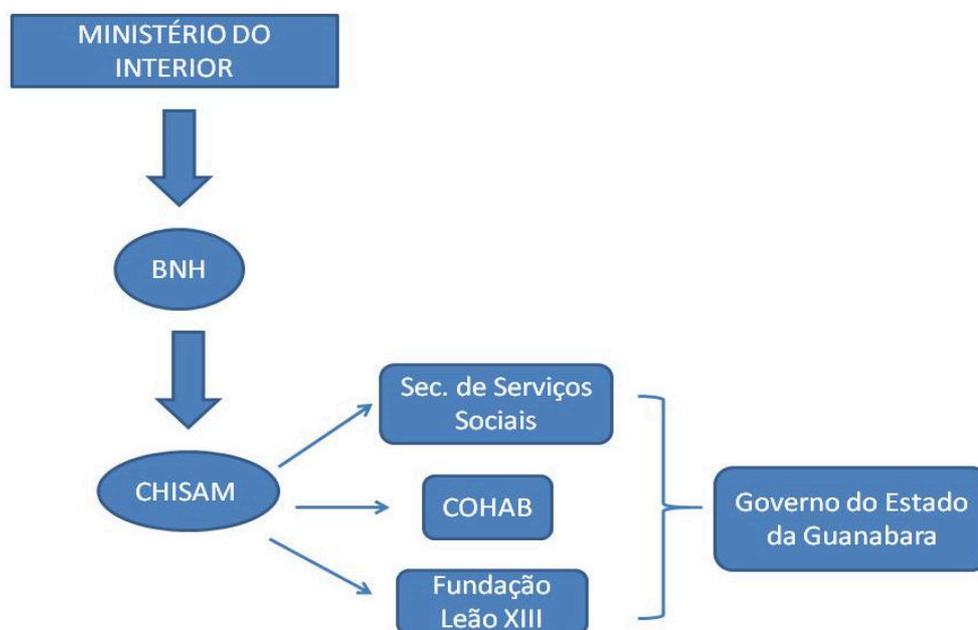


Figura 13: Esquema institucional da política de habitação  
Fonte: Elaborado por Luciana Almeida, Adaptado de Valladares (1979).

A CHISAM, a partir da canalização de recursos provindos do BNH e do apoio institucional garantido pelo Ministério do Interior, representou a intervenção em âmbito federal sobre o governo estadual. Quanto à mudança de incumbências dos órgãos estaduais, especialmente na COHAB, Valladares (1979) observa que o órgão ficou responsável por projetar, encomendar a construção, fiscalizar e comercializar os conjuntos habitacionais.

A Secretaria de Serviços Sociais, criada após a extinção do SERFHA no ano de 1962, atuava com o objetivo principal de coordenar as Associações de

Moradores, inscrever famílias no programa de remoção, reportando para a COHAB e posteriormente para a CHISAM. Quanto à Fundação Leão XIII, a instituição manteve a sua linha de atuação, uma vez que a questão educacional preconizada (concepção mais complexa sob o ponto de vista moral e dos bons costumes) estava de acordo com os ensejos da CHISAM.

Diante da redefinição do posicionamento do governo federal, a criação de um órgão, como já notara Burgos (2006), responsável por “*ditar uma política única para os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro*” (p. 35), fez com que a CODESCO perdesse a sua função no governo de Negrão de Lima. O momento de endurecimento do diálogo e das questões pertinentes à situação da favela coincidia com o período de 1968 e 1975, uma das fases de maior repressão do Estado Brasileiro (BURGOS, 2006). Aproveitando-se do modelo institucional criado pelo governo do estado da Guanabara, a CHISAM, por intermédio da Fundação Leão XIII, passou a controlar as principais lideranças, representadas pela Federação das Associações de Favela do Estado da Guanabara (FAFEG)<sup>23</sup>.

No desenrolar das operações realizadas pela CHISAM, adotou-se o Código de Obras – legislação referente à utilização do espaço – como medida para a contenção de favelas, juntamente com o programa de remoção. Por estar situada em áreas invadidas<sup>24</sup> e de especulação imobiliária<sup>25</sup>, a distribuição das favelas no período estudado é percebida como um desequilíbrio para o uso do solo, representando um entrave para os programas de planejamento urbano. A distribuição das favelas em bairros de forte especulação imobiliária revelaria uma das primeiras medidas, a partir da remoção realizada nas favelas do entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas (VALLADARES, 1979; BRUM, 2011).

Essas ações vinculam estratégias de ordenamento urbano à lógica do fortalecimento de atividades industriais próximas a locais em que a mão de obra

<sup>23</sup> A FAFEG, criada no ano de 1962, foi marcada por ter provocado inquietação nos governantes, por tornar explícito o descontentamento com a política de remoção. Sua primeira ação foi a partir da ordem de resistência à remoção da favela do Pasmado, em 1964 (VALLADARES, 1979).

<sup>24</sup> “*Segundo levantamentos efetuados em 1964, 23% das favelas do Grande Rio pertenciam ao Governo Federal; 27% aos Governos Estaduais e 44% eram propriedades privadas, ocorrendo 6% de favelas em terrenos de propriedade duvidosa ou desconhecida*” (VALLADARES, 1978, p.30-31).

<sup>25</sup> “*O Censo de 1960 demonstrou que, de 59 das 147 favelas existentes no Rio de Janeiro, 33 situavam-se na Zona Sul e 26 no Centro e Tijuca*” (VALLADARES, 1979, p.31).

estivesse localizada, conforme propuseram os projetos desenvolvidos na década de 1940. Este período foi marcado novamente pelo fim do posicionamento ambíguo a respeito da questão das favelas, com a CHISAM passando a controlar e coordenar o programa de remoção, definindo novas funcionalidades para os diversos órgãos ligados ao governo do estado da Guanabara (BRUM, 2011).

Os casos emblemáticos foram os das remoções das favelas Ilha das Dragas, Praia do Pinto e da Catacumba, em 1968. O caráter violento das remoções pôde ser observado pela participação da Polícia Militar e o conhecido incêndio que destruiu a Praia do Pinto, que pôde ser visto da favela da Catacumba. Diante das circunstâncias marcadas pela forte repressão, não houve oposição dos líderes da FAFEG nas remoções ocorridas, principalmente na da Catacumba.

A forte repressão contra a FAFEG fez com que muitas associações passassem a trabalhar em conjunto com o Estado. Anos mais tarde, mediante as imposições decorrentes da política nacional enrijecida pela ditadura, surgiram estratégias alternativas<sup>26</sup> às ações impostas pela CHISAM aos removidos (BURGOS, 2006).

Valladares (1979) ressalta que a CHISAM não levou em consideração as características da população e dos fatores que levaram as pessoas a morar nas favelas. O fato de elas estarem submetidas ao critério de renda fez com que muitas famílias nem chegassem a ocupar uma casa em um conjunto habitacional, ou fossem expulsas dos conjuntos habitacionais por inadimplência.

Além da questão da inadimplência, outros fatores são levantados por Brum (2011), tais como: a distância dos postos de trabalho e a perda do emprego pelo mesmo motivo; a precariedade das habitações e o choque dos transferidos com um novo local. Havia a necessidade de estabelecer novas relações com a vizinhança, já que muitos moradores dependiam de vizinhos e/ou familiares para cuidarem de seus filhos enquanto trabalhavam. Esses fatores modificaram a concepção original do projeto, trazendo um caráter de alta mobilidade devido à rotatividade dos residentes no conjunto.

---

<sup>26</sup> Moradores procuravam apoio de políticos buscando a inserção no programa ou a obtenção de moradias com melhores condições (com maior número de quartos e no melhor local do conjunto) (BRUM, 2011).

Já sob a gestão de Chagas Freitas (1971-1975), as remoções continuavam, mas com problemas relacionados a atrasos na entrega de moradias aos moradores. Naquele momento, um novo foco para expansão urbana emergia na cidade: o Plano Lúcio Costa para a Baixada de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, reduzindo a pressão sobre as favelas e desviando o foco da Zona Sul. No governo de Chagas Freitas, as remoções continuaram sendo realizadas, pois muitos conjuntos tiveram a sua construção iniciada na gestão de seu antecessor. Porém, em virtude do processo de transferência dos principais órgãos decisórios para Brasília e com o início das discussões sobre o futuro da Guanabara<sup>27</sup>, houve uma desaceleração da política de habitação estadual (BRUM, 2011).

Em contrapartida, flutuações macroeconômicas ocorridas no mundo após a primeira crise do petróleo no ano de 1973 afetaram a sociedade brasileira e a forma como o governo passou a lidar com a política de habitação. Todos os fatores salientados motivaram o esvaziamento e a posterior extinção da CHISAM no ano de 1973. O programa de remoção em âmbito federal foi extinto naquele período, e o fornecimento de moradias foi profundamente afetado (BRUM, 2011).

Tendo em vista um agravamento do cenário, a saída encontrada pelo BNH foi a entrega de suas dívidas para o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que priorizou a construção de moradias voltadas para a classe média e média alta. Para que não houvesse uma diminuição drástica de investimento em programas de habitação voltados para as classes de menor renda, houve a necessidade de criar medidas que atendessem a essa faixa, voltadas para programas de urbanização<sup>28</sup>.

O projeto de modernização para o Estado da Guanabara, pautado na expansão da cidade por meio da realocação de atividades industriais, ampliação da malha viária e da infraestrutura básica. Tendo o plano Doxiadis como o modelo de desenvolvimento para a urbe carioca, sua aplicação era dificultada pela permanência de favelas, sobretudo na Zona Sul. O Governo da Guanabara viu no

---

<sup>27</sup> A relação política delineada entre Chagas Freitas e o governo federal e a consolidação do estatuto jurídico serão vistas mais adiante.

<sup>28</sup> Destacamos: o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR), o Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação (FICAM) e o PROJETO JOAO DE BARRO (ROYER, 2002).

programa de remoção uma forma de eliminar as favelas da paisagem carioca e o governo federal, já no período da Ditadura Militar, incorporou essa política, intervindo a partir da criação da CHISAM. A referida autarquia, em decorrência de fatores imprevistos durante a sua concepção, foi extinta encerrando o período de remoções em massa no governo militar.

Assim como o programa da CHISAM o programa de remoção na gestão de Carlos Lacerda e Negrão de Lima também foram alterados no decurso, como as fortes chuvas que caíram sobre o Rio de Janeiro no período. Neste sentido, veremos no próximo subcapítulo a conquista de novos espaços para a incorporação da malha urbana, iniciada na década de 1930 e acompanhada por inúmeras transformações na paisagem nas décadas de 1960 e 1970. Este fato associado a outros corroborou para a modificação do ecossistema, alterando os padrões naturais de erosão e sedimentação natural, acarretando as tragédias no ano de 1966 e as dos anos seguintes.

## **2.2** **Intervenções urbanas e os riscos ambientais na cidade do Rio de Janeiro**

Nesta discussão, comentaremos sobre o risco novamente, mostrando que os eventos ocorridos em 1966, 1967 e 1988 expuseram a dimensão dos problemas ambientais na cidade e da vulnerabilidade dos cariocas. Eventos chuvosos produziram, ao longo desses anos, inúmeras vítimas fatais e prejuízos econômicos que trouxeram como agravante, fator da exclusão territorial, exemplificada pela fragilidade das moradias.

Em seguida, retornaremos ao assunto das obras voltadas para a expansão do território, para demonstrar que a falta de preocupação em lidar com a questão ambiental e os interesses ocultados levaram a uma profunda descaracterização do ambiente guanabarinense.

Por último, mostraremos como o quadro da cidade do Rio de Janeiro ficou caótico com a crise econômica na qual mergulhava o país, e, no âmbito local, com a crise iniciada pela perda da importância econômica na década de 1930 e consolidada na fusão do estado da Guanabara com o Rio de Janeiro. Este fator

traçaria os rumos da última política habitacional implantada no Rio de Janeiro na década de 1980.

### 2.2.1.

#### **Exemplificando o risco na cidade do Rio de Janeiro: reflexões sobre a vulnerabilidade da população carioca nas tragédias de 60, 67 e 88**

Antes de ingressarmos na questão sobre a vulnerabilidade da população carioca, foco deste trabalho, deve-se traçar um panorama geral da história ambiental e das tentativas de mitigação de processos envolvendo enchentes e deslizamentos de encostas.

Vimos no primeiro capítulo que o processo de expansão histórica do Rio de Janeiro e de intervenções urbanísticas para Sedrez (2008, p.257) foi “*morro abaixo, depois baía adentro e finalmente morro acima*”. Discordamos de Sedrez quanto à ordem das intervenções ocorridas, pois a fase “baía adentro” com aterros nas margens e interior da Baía remonta ao século XVII, conforme aponta Amador (1992). Seguindo por uma mesma linha de pensamento sobre o processo de ocupação, para Freitas et al (2015) inicialmente os vales e posteriormente as áreas de maior cota foram ocupadas em um ambiente de clima tropical úmido, caracterizado pela ocorrência de chuvas intensas no verão.

Os elementos apontados acima, quando associados à ocorrência de fortes chuvas, nos remetem às memórias de tragédias que causaram impactos significativos no cotidiano da população. Na história ambiental da cidade, as chuvas de verão sempre fizeram parte independente das intervenções realizadas, pois o ambiente era propício à ocorrência de inundações, como nos aponta Costa (2001) na primeira enchente histórica de que se tem registro, ocorrida no século XVIII.

Costa (2001) ressalta que, já no século XIX, as causas das enchentes começaram a ser entendidas como um problema relacionado às chuvas intensas, mas também por questões relacionadas ao crescimento não planejado:

No século XIX aconteceram várias enchentes na cidade. A principal delas foi a de 10 a 17 de fevereiro de 1811, conhecida como “Águas do Monte”, pela destruição no Morro do Castelo, quando desabaram várias casas, muralhas e barracos com grande perda de vidas. Inquérito aberto por ordem de D. João VI apurou, como

causas da enchente, a falta de conservação das valas e drenos “pelos entulhos e lixos e demais imundícies lançadas nelas” (p. 79).

O trecho destacado acima remete às primeiras transformações ocorridas para o ambiente construído, que romperam com o equilíbrio do sistema natural pela ação transformadora humana, criando uma constante ameaça de deslizamento nas encostas ou de enchentes nas planícies para a população (CORREA, 1992; AMADOR, 1992). Nesse ambiente, a ação governamental foi realizada de forma pontual, reforçando os padrões de organização social expressos no desigual provimento de infraestrutura, durante o processo de consolidação do crescimento da cidade (GALVÃO, 1992).

No século XX, com as novas funções acumuladas pela metrópole e pelo aumento das obras de embelezamento, as enchentes históricas tornaram-se mais frequentes com o efeito das intervenções. Com a dissecação de lagoas e o aterramento de grandes pantanais iniciou-se o processo de destruição do sítio frágil, e os reflexos não tardariam a acontecer. No início do século, no ano de 1906, o ambiente fragilizado recebeu fortes chuvas que causaram o deslizamento de encosta nos morros de Santa Tereza, Santo Antônio e Gamboa e o transbordamento do Canal do Manguê (COSTA, 2001).

Apesar das transformações ocorridas na cidade, foi no século XX que este processo foi acelerado, tendo em vista os interesses do capital nacional e internacional em transformar o sítio urbano em um cenário de grandes obras disputadas por empreiteiras, que modificariam a paisagem carioca desmontando morros, aterrando a Baía de Guanabara, entre outros. As obras realizadas até a década de 1930 impactaram a dinâmica da Baía de Guanabara, elevando o assoreamento que seria amplificado pelo processo de metropolização e com as obras do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS)<sup>29</sup>. O crescimento populacional acompanhado do intenso fluxo migratório, verificado a

---

<sup>29</sup> Para Amador (1992), em um dos exemplos mais perversos da reprodução e acumulação do capital com apoio de recursos públicos, o DNOS foi responsável pela realização de obras nos terrenos da orla da Baixada Fluminense, para incorporadores imobiliários lotearem e venderem para a população que serviria de mão de obra para as indústrias. Após a proliferação de loteamentos, não tardaria para que os moradores passassem a conviver com a ausência de serviços básicos e as inundações crônicas que permaneceram mesmo com a continuidade das obras do DNOS.

partir da década de 1940, corroborou para que nos anos posteriores aumentasse o número de pessoas expostas ao risco (AMADOR, 1992).

As alterações físicas se intensificaram nas décadas seguintes impactando cada vez mais o ambiente carioca. Os sucessivos aterros para a construção do cais de São Cristóvão em 1932 teriam completado o sistema portuário com a construção do píer Mauá em 1952 e dos cais do Caju em 1962. O aeroporto Santos Dumont em 1934 e os aterros para a construção da Cidade Universitária e o aeroporto do Galeão, iniciados nos anos de 1950, consolidariam o processo de degradação da paisagem carioca (AMADOR, 1992).

A década de 1940 apresentou ocorrência de enchentes históricas, englobando os anos de 1940, 1942 e 1944, o que acarretou diversos transtornos para a cidade, inclusive com danos materiais e vítimas fatais (COSTA, 2001).

Na fase que contempla a execução do plano de metas de Juscelino Kubistchek, em meados da década de 1950, houve investimento de vulto no setor de obras infraestruturais. A abertura de rede viária voltada para a incorporação imobiliária não foi acompanhada de uma resolução de problemas dos rios que atravessavam os bairros já urbanizados. Os investimentos tímidos para a resolução de problemas foram alcançados, adequando as redes pluviais de acordo com a vazão das chuvas, porém, ao realizarem obras estanques em alguns rios, tratando-os como elementos desconectados, não atenderam à resolução do problema. A postura de tratar os rios de forma isolada, com obras pontuais que surtiam um efeito momentâneo do problema, foi alterada com o programa de realizações da Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN), criada em 1957, durante a primeira gestão de Negrão de Lima (KLEIMAN, 2012).

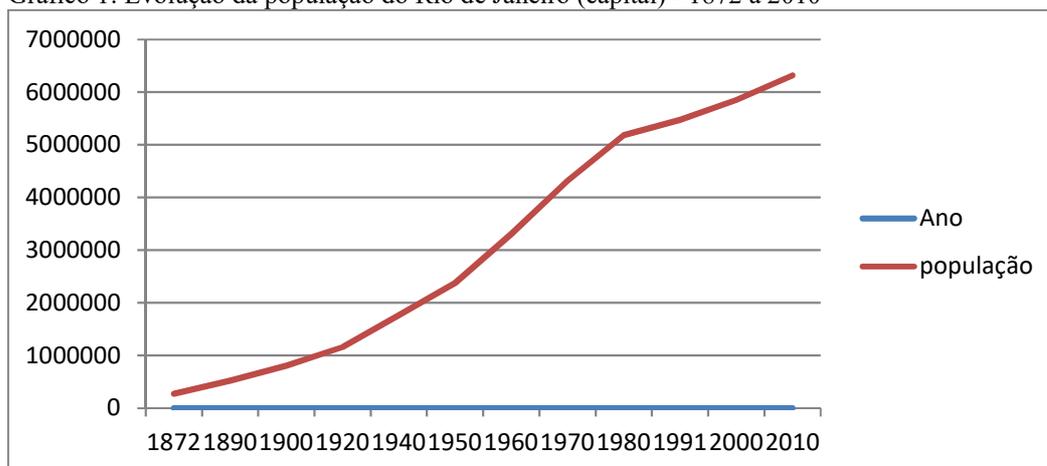
A partir da criação da SURSAN, foram iniciadas obras de mitigação de enchentes, sobretudo nas sub-bacias dos rios Irajá e Acari, Faria-Timbó e Ramos, tanto pela recorrência deste fenômeno como pela inexistência de galerias de águas pluviais e redes de esgoto. O projeto procurou proporcionar condições de habitabilidade dos bairros cortados por essas sub-bacias, possibilitando sua edificação em uma futura fase da incorporação imobiliária. Em paralelo, tiveram início as obras de mitigação dos rios pertencentes à Bacia do Canal do Manguê,

sendo priorizados, naquele momento, os que cortavam os bairros do Rio Comprido e Tijuca (KLEIMAN, 2012).

A partir da década de 1960, já na gestão de Lacerda, as obras na rede de água e esgoto prosseguiram com maior intensidade, conectando as redes pluviais nos locais com maior recorrência de enchentes, em sentidos diferenciados, priorizando Leopoldina e Irajá, Marechal Hermes, Maracanã e Praça da Bandeira, e em Botafogo e no Flamengo (KLEIMAN, 2012).

Naquele período, paralelo às obras de expansão da modernização carioca, os fluxos migratórios intensificaram, compondo a população, que, na década de 1960, chegava a 3.307.163 de habitantes (gráfico 1). Esse fator foi fundamental para compreendermos a dimensão das tragédias ocorridas nas décadas de 1960 e posteriores, período em que o elevado grau de urbanização salientou as fragilidades do ambiente urbano.

Gráfico 1: Evolução da população do Rio de Janeiro (capital) - 1872 a 2010



Fonte: Elaborado com base nos Recenseamento de 1872, 1890, 1900, 1920 e nos Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00> Acesso em: 23/12/2016

Diante do cenário marcado pelo crescimento exorbitante da população e escolhas políticas que, interferindo na dinâmica do ambiente, evidenciaram os efeitos da exposição, os deslizamentos e enchentes decorrentes das chuvas que “caíram” sobre o território carioca no ano de 1966 e 1967 revelaram uma fragilidade existente, decorrente do modo de ocupação do sítio urbano carioca.

As intervenções que possibilitaram a expansão do tecido urbano contribuíram para a deflagração de processos considerados a priori como de origem natural. O

“papel” das chuvas de verão, para Galvão (1992), deve ser estudado como agente ambiental de grande impacto na cidade. Neste sentido, é mister ressaltar que a precariedade dos serviços públicos é reflexo do descompasso entre a inadequação dos serviços frente ao crescimento extensivo da cidade.

Em janeiro de 1966, a precariedade da rede de drenagem e da infraestrutura de contenção de encostas revelou-se da pior maneira possível com ocorrências generalizadas, e algumas localidades como Santa Tereza (figura 14) ficaram isoladas. O colapso nos serviços públicos, como a paralisação dos transportes e desabastecimento de água prosseguiu por dias, dificultando o retorno à rotina dos cariocas (SEDREZ, 2008).



Figura 14: Deslizamento em Santa Tereza, ano de 1966.

Fonte: Disponível em: <https://memoria.oglobo.globo.com> Acesso em 17/10/2016

Um ano depois, a tragédia voltou a acontecer com a mesma intensidade, causando transtornos novamente para a população. Esse evento ficou marcado pelo desmoronamento de três prédios localizados na rua Belizário Távora, em Laranjeiras (figura 15). Naquele momento a população isentou o governador Negrão de Lima por ter assumido o cargo em um período recente à tragédia. Mas, no ano seguinte, ele foi cobrado por todas as mazelas associadas às tragédias de 1967. No bairro do Riachuelo, a queda de blocos provocou mortes e destruição de diversas casas no local (figura 16).



Figura 15: Escorregamento em Laranjeiras, ano de 1967

Fonte: Fundação Geo-Rio Disponível em: [http://alertario.rio.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PDF\\_ESTRUTURA-DO-LIVRETO\\_50-MAIORES-ACIDENTES-A5.pdf](http://alertario.rio.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PDF_ESTRUTURA-DO-LIVRETO_50-MAIORES-ACIDENTES-A5.pdf) Acesso em: 26/12/2016

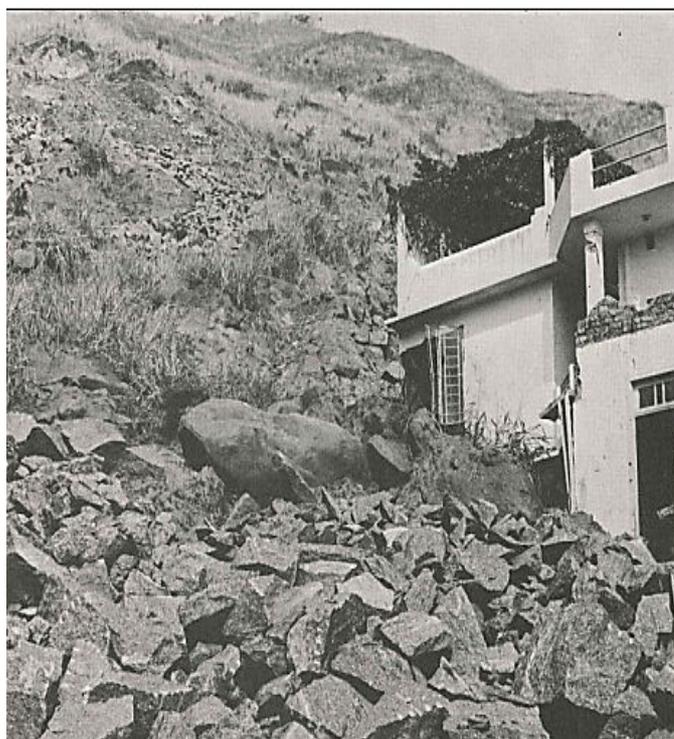


Figura 16: Reportagem do Jornal O Globo edição de 12/01/1966

Fonte: Fundação Geo-Rio Disponível em: [http://alertario.rio.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PDF\\_ESTRUTURA-DO-LIVRETO\\_50-MAIORES-ACIDENTES-A5.pdf](http://alertario.rio.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PDF_ESTRUTURA-DO-LIVRETO_50-MAIORES-ACIDENTES-A5.pdf) Acesso em: 26/12/2016

Apesar das tragédias terem atingido de alguma forma os habitantes de todas as partes da cidade, a maior concentração dos atingidos pela catástrofe ocorreu com as pessoas que estão em maior situação de vulnerabilidade ambiental (SEDREZ, 2008). Com a ocasião das chuvas dos anos de 1966 e 1967, os rumos do programa de remoção foram alterados para abrigar os flagelados na Cidade de Deus (BRUM, 2011).

Após essas catástrofes, estratégias de prevenção e mitigação de riscos nas esferas federal e estadual foram criadas na tentativa de minimizar a situação de vulnerabilidade da população. Na esfera federal, o processo de estruturação para atuação em resposta ocorreu a partir das fortes chuvas que desencadearam enchentes e deslizamentos no Estado da Guanabara entre os anos de 1966 e 1967 (CEPED, 2012).

As políticas públicas voltadas para esta temática estavam associadas à adoção da Lei 3.742 de 1960, que previa o repasse de verbas, via empréstimo, para os estados e municípios que se encontravam em situação de calamidade pública. Em 1969, duas ações relevantes do eixo federal foram instituídas por meio do Decreto nº 64.568 e do Decreto-Lei nº 950. A primeira está associada à definição de um grupo de trabalho voltado para elaborar um plano de defesa contra calamidades públicas, enquanto a segunda definiu a criação do Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), voltado para ações de Resposta (SILVA et al, 2016).

Na esfera estadual, a definição de tratativas que envolvem a ocorrência de desastres estava associada à Lei 59.124 de 1966, que definia o pagamento de um salário mínimo para famílias atingidas pela calamidade. Outra iniciativa do governo no ano de 1966 está associada à formulação da Comissão Central de Defesa Civil do Estado, fato que levou o Estado da Guanabara ao pioneirismo em dispor de uma Defesa Civil organizada (SILVA et al, 2016).

No mesmo ano, foi criado o Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro, hoje a Fundação Geo-Rio. Entre suas atribuições, estava a elaboração, em longo prazo, de planos emergenciais para as encostas. A instituição, pioneira na definição de critérios técnicos para a classificação de áreas sujeitas ao escorregamento de encostas e de metodologias para a execução de obras de

contenção de taludes, foi a primeira a trabalhar com gerenciamento de riscos no país (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009).

Nas décadas seguintes, a instituição passou por mudanças em sua estrutura administrativa. Em 1975, em decorrência da mudança do status político administrativo da cidade do Rio de Janeiro com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, passou a ser a Diretoria de Geotécnica, subordinada à Secretaria de Obras.

Ainda na década de 1970, prosseguiram as iniciativas voltadas para a tratativa de fenômenos associados ao risco, tais como a criação do Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP), precursor da Secretaria Especial de Defesa Civil (SEDEC), sendo está disposta no Decreto nº 83.839 de 1979. Posteriormente, a SEDEC foi substituída pelo Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), criado sob as prerrogativas da Constituição de 1988, que fortaleceu a Defesa Civil, elevando-a à principal condutora de políticas voltadas para a prevenção de acidentes (SILVA et al, 2016).

Entre os anos de 1979 e 1986, com o Rio de Janeiro já na sua condição de capital fluminense, a Geo-Rio passou por algumas reformulações que não levaram à perda do seu quadro técnico, e este fato garantia a qualidade de sua atuação no evento catastrófico de 1988. Nesse ano, a cidade Rio de Janeiro enfrentou novamente caos relacionados às enchentes e deslizamentos de massa. Diferentemente dos períodos anteriores, uma estrutura existente, como o Corpo de Bombeiros, a Defesa Civil e a Diretoria de Geotécnica, já contava com o conhecimento técnico para atuação em desastres. Entretanto, o conhecimento da problemática e o corpo técnico não impediram a ocorrência de mortes, que ocorreram com destaque no Morro da Formiga no bairro da Tijuca, no Morro Santa Marta (figura 17) em Botafogo e no Morro dos Prazeres em Santa Teresa com episódios mais graves (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009).



Figura 17: Escorregamento no Morro Santa Marta, ano de 1988

Fonte: Fundação Geo-Rio Disponível em: [http://alertario.rio.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PDF\\_ESTRUTURA-DO-LIVRETO\\_50-MAIORES-ACIDENTES-A5.pdf](http://alertario.rio.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PDF_ESTRUTURA-DO-LIVRETO_50-MAIORES-ACIDENTES-A5.pdf) Acesso em: 26/12/2016

Na contagem de perdas humanas e materiais, as tragédias acarretadas pela desestabilização de encostas possui um maior número de vítimas fatais, enquanto as enchentes concentram um maior número de perdas materiais (VEYRET, 2013). No caso do Morro Santa Marta, onde 300 pessoas ficaram desabrigadas e cinco perderam suas vidas, por estar situado em uma encosta, o risco está atrelado a fatores como movimentos de massa e erosão, sendo ambos potencializados pela ocupação na localidade (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009).

Dessa forma, os eventos ocorridos em 1966, 1967 e 1988 refletem momentos distintos, quando levamos em consideração a discussão dos riscos e da população em situação de vulnerabilidade. As tragédias desse tipo já fazem parte da história ambiental carioca e remetem aos anos de investimentos sem considerar os aspectos fisiográficos da cidade e a própria condição natural desses aspectos. Contudo, o quadro político delineado entre as décadas de 1970 e 1980 forçou um contingente populacional a procurar as favelas como alternativa à crise agravada no período, levando-as a um quadro de exclusão territorial e de inserção precária na cidade.

### **2.2.2.**

#### **Da fusão da Guanabara/Rio de Janeiro à crise urbana dos 1980**

Paralelamente à industrialização e à urbanização, as obras infraestruturais realizadas em prol da modernização do sítio da cidade provocaram profundas transformações, com efeitos impactantes no ecossistema carioca. Sobre o ecossistema da Baía de Guanabara, para Amador (1992), o conjunto de obras e aterros acelerou o seu comprometimento como ambiente de qualidade, a partir da década de 1930.

Na década de 1960, Carlos Lacerda, em conjunto com os tecnocratas do seu governo, formulou o projeto Cais de Saneamento, visando à erradicação dos manguezais e favelas situados na orla da baía, no eixo da Avenida Brasil. Esse projeto daria continuidade aos imensos aterros que vinham sendo executados pela Cruzada São Sebastião e pelo Ministério da Marinha, subtraindo as Praias Maria Angu e Ramos, além de extensas áreas de manguezais (AMADOR, 1992).

Em outro momento, já no final da década de 1960, iniciou-se a construção da Ponte Rio-Niterói (figura 18). Constituindo uma importante via de integração entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, além de atender ao problema de circulação entre as duas unidades territoriais, o projeto incorporava novos espaços para investimento do capital imobiliário, industrial e comercial.



Figura 18: Construção da ponte Rio-Niterói, no ano de 1973

Fonte: Disponível em: <http://diariodorio.com/historia-da-construcao-da-ponte-rio-niteroi/> Acesso: 28/12/2016.

A construção da ponte produziu impactos significativos na baía, notadamente os relacionados à circulação das correntes marinhas e sedimentação do assoalho marinho. A construção da ponte levaria à estagnação da Enseada de Inhaúma, foco de agressões anteriores, e que juntamente à ilha dos Pinheiros seria incorporada ao continente através do Projeto-Rio. Tal projeto movimentou vultosos recursos para a realização de obras no entorno da baía, com o aterro de 23 km<sup>2</sup> e a erradicação de manguezais, intervenção em diversos rios e artificialização do litoral. Entre as intervenções que levaram à degradação do ambiente, citamos o caso do Estuário de Manguinhos, que foi reduzido a um canal raso, de 100 metros de largura, atualmente em profundo estágio de assoreamento e poluição (AMADOR, 1992).

Essas intervenções provocaram inúmeras transformações nas condições ambientais da região, interferindo na ocorrência de enchentes na Avenida Brasil, por exemplo. A resistência de pessoas frente ao cenário de degradação da baía durante o Projeto-Rio foi pífia, em virtude da repressão ainda existente no período da Ditadura Militar. O Projeto-Rio assim como a construção da Ponte Rio-Niterói foram obras monumentais, que tiveram como essência a produção de estoques de terrenos para a indústria e o saneamento da área invadida pelas favelas, no caso do Projeto-Rio (AMADOR, 1992).

Naquele período, mudanças significativas ocorriam no cenário político-administrativo fluminense, mas a gestão centralizada ainda norteava os projetos de modernização do território carioca. A construção da Ponte Rio-Niterói foi apontada

por muitos como o prenúncio de uma possível fusão, a partir da criação de uma via que ligasse a Guanabara à capital do estado do Rio de Janeiro, Niterói. A fusão entre os dois estados também estava de acordo aos interesses do governo central, que visava diminuir o poder político do estado da Guanabara, caracterizado pelas oposições ao governo federal (MOTTA, 1997).

A década de 1980, com a nova conjuntura política instalada no país, traçada pelo enfraquecimento da ditadura militar e o retorno das eleições diretas, foi também acompanhada de uma profunda crise econômica e ficou conhecida como a “década perdida”. A conjuntura econômica internacional, indicada pelas medidas de austeridade sugeridas pelo FMI, afetou a capacidade de investimento do país em diversos setores. Esse período ficou marcado por uma extrema recessão, pela precarização do trabalho, o aumento da pobreza e da concentração de renda (SOUZA, 1993).

A crise econômica que se abateu nos anos 1980 impactou profundamente a política interna, no universo de diversos setores afetados, e o da habitação foi mais um que compôs o quadro. Em um movimento iniciado ainda no ano de 1973, a extinção da CHISAM aprofundou a política de provimento de habitações populares, e a inflação, a instabilidade do trabalho, a redução do salário e o encarecimento da terra interferiram nas possibilidades de acesso à moradia.

Em contrapartida, para Lago (2015), houve a elitização do mercado imobiliário carioca, criado não só com a expansão para a Barra da Tijuca, mas também pela incorporação de bairros suburbanos como o Meier, Vila da Penha e Jacarepaguá. Paralelo à crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o mercado voltado para a classe média levou a um novo padrão de moradia verticalizado, sobrevalorizado e que alterou o padrão socioeconômico local. Nesse momento, iniciou-se uma nova alternativa para os segmentos sociais médios: os chamados condomínios fechados, dotados de equipamentos de lazer, com muros altos e sistema de segurança.

Entre os fatores que colaboraram para a definição da situação da favela na década de 1980, além do empobrecimento da população e a derrocada da produção

descapitalizada de loteamentos<sup>30</sup>, apontamos as mudanças no quadro político fluminense com a eleição do Governador Leonel Brizola<sup>31</sup>. No início da década de 1980, o país almejava a abertura política, e Brizola representava os anseios da população por fazer oposição à Ditadura Militar e por sua posição frente às reivindicações por reformas no país. Frente ao quadro de insegurança retratado pelos meios de comunicação e o aumento do clima de medo, para Mamede (2005) Brizola romperia com todas as práticas de governos anteriores em lidar com as favelas, pautadas no assistencialismo ou na postura autoritária. Estando à frente do governo do estado no período de 1982-1987, o governador Leonel Brizola priorizava o contato direto com as lideranças comunitárias, diferentemente da mediação realizada pelos deputados até o governo de Chagas Freitas.

Além do programa de regularização fundiária mencionado, Brizola retoma a segunda etapa do Programa Mutirão, projeto desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social em 1982, considerado um marco na retomada das intervenções urbanas em favelas. O programa consistia no fornecimento de material e assistência técnica para a autoconstrução de moradias. Os órgãos ligados ao fornecimento de água e energia elétrica criaram programas específicos para favelas, como o programa Proface, desenvolvido pela Companhia de Águas e Esgotos (Cedae) e o programa Uma Luz na Escuridão, da Light. Outra medida que ficou conhecida foram os projetos-piloto de urbanização das favelas do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho, baseados em metodologias criadas para a acessibilidade e circulação internas, criação de equipamentos públicos e de lazer e intervenções com obras infraestruturais (CARDOSO; ARAUJO, 2007).

Em 1986, foi criado o Programa Mutirão de Reflorestamento, um desdobramento do Programa Mutirão, voltado para a recuperação ambiental através da recomposição da vegetação e a ampliação da oferta de trabalho em locais atendidos pelo programa. Entre outras funções, destacamos a limitação da expansão

---

<sup>30</sup> Lago (2015) mostra que os pequenos loteadores, que antes eram responsáveis por 50% da produção total de lotes na Zona Oeste, seu principal mercado, na década de 1980 apresentavam uma produção de apenas 8% dos loteamentos produzidos.

<sup>31</sup> O programa de regularização fundiária Cada Família, Um Lote pelo governador Brizola, frente à ausência de investimentos públicos (federal e estadual) para a construção de moradia popular, estimulava o morador da favela a investir em sua moradia, em um período posterior à “era das remoções”. Por outro lado, a medida legitimou as ocupações ilegais como alternativa habitacional e pouco fez quanto ao seu objetivo principal, que era distribuir os títulos de regularização fundiária (LAGO, 2015).

de favelas para áreas de risco, a promoção de educação ambiental, melhoria da qualidade de vida e redução dos riscos associados a escorregamento de encostas como as mais relevantes do programa. Posteriormente o programa ampliou suas iniciativas, entre elas a remuneração dos moradores e a continuidade de suas ações, quando foi incorporado pela Secretaria de Meio Ambiente, no ano de 1994 (CONDE; MAGALHAES, 2004).

A política habitacional, inserida neste contexto, demonstrou as diversas investidas governamentais para a tratativa do caso do déficit habitacional, muitas vezes por interesses em disponibilizar os espaços ocupados pelas favelas para incorporação imobiliária, ou simplesmente para “limpar” as favelas da Zona Sul. A mudança de postura flutuou entre uma política populista e uma política autoritária, tendo a última culminado na incisiva ação antifavela, com o programa de remoção de favelas.

No que concerne às iniciativas associadas à redução dos riscos na década de 1960, para Silva et al (2016) em sua maioria “*estavam associadas a medidas paliativas e de remediação dos problemas gerados pelos eventos*” (p. 889), reduzindo os gastos destinados à mitigação de acidentes. Na década de 1970, houve inúmeras tentativas para fortalecer a Defesa Civil, mas, posteriormente, com a experiência obtida nos anos anteriores e com a Constituição de 1988, as ações voltadas para a prevenção do risco adquiriram novos rumos, como estudaremos no próximo capítulo.

Embora a construção de conjuntos habitacionais tenha retirado milhares de pessoas de localidades precárias, o fato de habitar moradias estar condicionado ao pagamento do imóvel levou novamente uma parcela dos removidos de volta às favelas. Esse aspecto tornou-se mais agravante no final da década de 1980, com o aumento da pobreza em todo o país, sobretudo no Rio de Janeiro.

Portanto, faz-se necessário demonstrar o novo cenário político delineado a partir da Constituição de 1988 e de que maneira ele implicou na forma como a cidade buscou regular a política de uso do solo e expansão urbana. No tocante à discussão dos riscos na cidade, apresentaremos a nova política de habitação no âmbito federal e local e sua articulação com a política nacional de gestão de riscos.

### **3. Da retomada do município sobre a gestão do seu território (1990) ao Programa Minha Casa Minha Vida: a questão do risco nas políticas públicas de habitação na atualidade carioca**

Vimos no capítulo 1 que as características naturais da cidade do Rio de Janeiro levaram à formação de um cenário bastante demarcado por um ecossistema lagunar, de restinga e de Mata Atlântica. O processo de ocupação, acrescido de intervenções urbanísticas, levou à perturbação de um ecossistema frágil, e não tardaram a aparecer as primeiras consequências. Contudo, com a densificação urbana, a pressão sobre as encostas e o volume de sedimentos mobilizados expuseram milhares de pessoas ao risco de inundação ou de escorregamento de encostas e à face dos eventos de grande magnitude, iniciados no ano de 1966.

No capítulo posterior, a questão do déficit habitacional aparece como pauta permanente em diversos momentos da política brasileira. Adotando medidas que variaram entre programas de remoção forçada ou de urbanização, as políticas habitacionais não consideraram os reais problemas decorrentes da urbanização brasileira, que levaram a um cenário de segregação e degradação ambiental. A precariedade dos serviços públicos, somada ao descompasso entre o crescimento populacional e a provisão de serviços básicos, deflagrou uma série de eventos catastróficos na cidade carioca após o ano de 1966.

Neste último capítulo, apontaremos como as atuais políticas habitacionais conseguem responder ao novo desafio de solucionar o problema do déficit habitacional a partir dos novos instrumentos legais criados, e partindo da premissa de que o risco passa a ser tratado como questão fundamental na prevenção de acidentes e proteção dos cidadãos, sendo incorporado nos atuais programas de habitação.

#### **3.1 Novas arquiteturas de poder e municipalização do Programa Habitacional**

Nesta seção, adentraremos as atuais políticas de habitação do Programa Minha Casa Minha Vida, desenvolvido pelo governo federal, e do Programa Morar Carioca, desenvolvido pela prefeitura do Rio de Janeiro. Antes disso,

demonstraremos a definição de uma nova arquitetura de poder com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que redesenhou o cenário político brasileiro e definiu novas funções aos entes federados. Neste sentido, veremos como os municípios assumiram o papel de desenvolver políticas sociais, com o aumento de sua capacidade institucional.

Antes de adentrarmos as atuais políticas de habitação, explanaremos os principais esforços em tratar a questão habitacional na década de 1990 na esfera federal, com várias iniciativas de pouca continuidade, e na esfera municipal, com o Programa Favela-Bairro. Quanto ao Programa Favela-Bairro, considerado um exemplo de ações voltadas para urbanização, provisão de moradias e prevenção de riscos, apontaremos as articulações criadas entre os demais órgãos municipais como o começo de ações voltadas para a temática.

### **3.1.1.**

#### **A Constituição Federal de 1988 e a autonomia das instâncias locais: políticas sociais e a discussão do risco na legislação dos três poderes**

Após um longo período marcado pela presença do autoritarismo e pelo desmantelamento das relações institucionais, o país mergulhou em uma crise econômica que, entre diversos fatores, levou a um quadro de agravamento dos problemas urbanos e sociais. Antes de abordarmos a temática das atuais políticas habitacionais e sua articulação com gestão de risco, é importante destacar o movimento de descentralização de políticas, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que constituiu um marco para uma nova perspectiva político-institucional dirigida à gestão do território brasileiro. Considerada a mais democrática que o país já teve, inclui uma série de direitos coletivos e individuais como fundamentais para a dignidade da pessoa humana, fundada no Estado Democrático (GOMES, 2003).

As novas regras postas em prática, alicerçadas na restauração do federalismo<sup>32</sup>, no movimento de descentralização e com uma tendência à constitucionalização de princípios, direitos e deveres coletivos e individuais

---

<sup>32</sup> Para SOUZA (2005), o federalismo no Brasil “é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais” (p.110).

reforçam o novo cenário delineado pela reestruturação político-administrativa desta Constituição. Cabe ressaltar que à CF/88, de forma adversa às Constituições anteriores, foi permitida a discussão sobre a continuidade do sistema federativo e, entre os mais variados aspectos, a universalização dos direitos sociais (SOUZA, 2005).

Antes, os direitos sociais eram restritos àqueles inseridos no mercado formal de trabalho, conforme ocorria na política de habitação dos IAPs. No regime militar, os direitos sociais estavam vinculados aos rendimentos dos trabalhadores, e este fator foi fundamental para destinação de moradores removidos para os locais de triagem ou para o conjunto do BNH (ARRETCHE, 2012).

Como efeito de uma série de normativas internacionais<sup>33</sup> para a temática, a CF/88, no art.6º, formalizou a garantia dos direitos sociais<sup>34</sup>, competindo à União instituir políticas públicas para o acesso e a efetivação das garantias discriminadas neste artigo. No tocante às políticas sociais<sup>35</sup>, a União, por meio da regulamentação e supervisão de políticas federais, compromete a autonomia dos estados e municípios ao regular suas receitas para priorizar os gastos em setores da saúde e educação. Na tentativa de diminuir as desigualdades territoriais, recursos federais arrecadados da contribuição dos próprios municípios são repassados para viabilizar essas políticas em municípios com pouca arrecadação. Embora a obrigatoriedade fira o princípio de autonomia dos entes federados, por estar associada a políticas descentralizadas, os estados e municípios possuem uma parcela de autonomia para implementá-las (ARRETCHE, 2012).

Essas regras se assemelham à trajetória centralizadora, operacionalizada nos regimes de Vargas e no regime militar, em conjunto com políticas e reformas fiscais aprovadas no período democrático. Para Arretche (2012), a lógica centralizadora da arrecadação tributária, delineada nos regimes citados, “*permitiu ao Estado*

---

<sup>33</sup> Segundo Gomes (2003), o movimento de internacionalização dos direitos humanos tem como principal diretriz a Carta Universal de Direitos Humanos, criada em 1945, e posteriormente a Declaração Universal de Direitos Humanos, criada em 1948, ambas criadas em resposta às atrocidades da Segunda Guerra Mundial. A Declaração de Estocolmo, em 1972, e a subsequente Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, influíram para a redação da CF/88.

<sup>34</sup> “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

<sup>35</sup> Educação fundamental, saúde, saneamento e habitação (ARRETCHE, 2000).

*desenvolvimentista brasileiro destinar expressivo volume de receitas para compensar as desigualdades territoriais (p. 180)*”. Ademais, para a autora, outros fatores como a corrupção e o clientelismo das elites locais foram usados para legitimar o método adotado naquele período.

Outro aspecto que merece destaque está relacionado à delegação de competências e ao compartilhamento da provisão de políticas públicas entre a União, os estados e os municípios. Serviços como habitação, saneamento e educação foram partilhados entre as três esferas de governo sem considerar a capacidade financeira e técnica dos governos subnacionais em programar estas políticas e sem criar instrumentos de cooperação entre os mesmos (ARRETCHE, 2000).

Entretanto, o processo de descentralização concedeu autonomia para os municípios conduzirem políticas públicas, e, somado ao movimento de municipalização das receitas decorrente da descentralização tributária iniciada na CF/88, houve um significativo aporte de recursos para estabelecer projetos (AFONSO, 2000; ARRETCHE, 2012). Dessa forma, com a municipalização das políticas públicas voltadas para a provisão de serviços básicos, as relações intergovernamentais instituíram-se com maior vigor entre a União e os municípios (SOUZA, 2005).

Outro fator fundamental a respeito das novas diretrizes que regem os municípios, o art. 29º da Constituição estabelece que estes entes da federação sejam regidos por leis orgânicas elaboradas por membros da Câmara Municipal. Essa lei principal visa disciplinar o ordenamento do município e, juntamente com o Plano Diretor, atende ao pleno desenvolvimento do município e à garantia de bem-estar aos seus habitantes (BRASIL, 1988)<sup>36</sup>.

Sobre a importância do Plano Diretor<sup>37</sup>, Silva (2012) considera “*que são instrumentos de ação dos poderes públicos municipais para atuarem nos e/ou estimularem o crescimento dos núcleos urbanos (p. 229)*”. Em acordo com a observação do autor, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro de 1992

---

<sup>36</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 03/01/2017

<sup>37</sup> Lei Complementar 16/1992

(PDDCRJ/92), estipulando prioridades para a aplicação dos recursos orçamentários, entre outros, destaca para os seguintes objetivos:

- I - de uma ordenação do território que promova um desenvolvimento equilibrado; II
- do controle público sobre a utilização do imóvel urbano;
- III - de uma política habitacional que assegure o direito social da moradia;
- IV - da total prioridade ao transporte público de alta capacidade;
- V - da justa distribuição de infraestrutura e serviços urbanos;

Tais prioridades, enumeradas como objetivos e procedimentos a serem assumidos ao longo do período de vigência do plano e acompanhadas da mobilização e aproximação popular garantida no art. 12º do PDDCRJ/92, para Villaça (1999) foram um avanço durante a elaboração das metodologias e conteúdos. Além disto, o documento salienta para os pontos focais da expansão urbana, como a questão da mobilidade urbana e a provisão de serviços e sua distribuição equitativa pela cidade. Quanto à política habitacional, o plano dialoga com a CF/88 por tratar a moradia, assim como a saúde, educação entre outros, como direito social. Contudo, o mesmo autor considera que o documento não assegura um empenho político e não clarifica uma operacionalização de fato, havendo a necessidade de regulações subsequentes.

Frente às diretrizes delineadas pela nova Constituição e pelos instrumentos de planejamento, o ordenamento do território foi reformulado, abarcando direitos e deveres, mas também uma série de garantias coletivas e individuais. Vimos, nos capítulos anteriores, questões pertinentes ao modo de vida, especialmente das grandes cidades, que expuseram os moradores ao risco em função da ocupação em áreas consideradas naturalmente sensíveis. A cidade do Rio de Janeiro é historicamente afetada por problemas urbanos que tendem a ser ampliados sob a ocorrência de fortes chuvas e ocasionam prejuízos incalculáveis para a economia e inúmeras vítimas fatais.

Neste sentido, uma série de leis foi deliberada visando a medidas preventivas para a proteção dos cidadãos frente a eventos destrutivos, entre as quais podemos destacar a prioridade em atender famílias vítimas de desastres. O art. 5º da CF/88 garante a inviolabilidade do direito à vida, à propriedade e à segurança, e o art. 21º determinou o planejamento e a defesa constante contra as calamidades públicas, notadamente as secas e inundações (BRASIL, 1988). Embora a ocorrência de

desastres nas décadas anteriores tenha levado ao início de discussões e da criação de instrumentos legais para a temática<sup>38</sup>, foi a partir da década de 90 que novos instrumentos foram formulados com maior atenção.

Os eventos sucedidos nas décadas anteriores conduziram à Defesa Civil frente aos desastres naturais. No entanto, foi a partir da criação do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC)<sup>39</sup> que o órgão foi reformulado para atuar frente à redução de riscos e prevenção de desastres. Com a demanda por uma nova reestruturação, o SINDEC passou a constituir a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC). A SEDEC atualmente tem por atribuição estabelecer estratégias e diretrizes que orientam a redução de riscos, propondo ações de integração nas três esferas de governo.

Assim como a criação da SINDEC, outras leis que envolvem o assunto foram sancionadas. No âmbito do município do Rio de Janeiro, o Decreto nº 9767/1990 regulamenta obras de drenagem e estabilização de encostas, na iminência de deslizamento de terra, matacões ou vegetação no terreno ou em suas imediações (RIO DE JANEIRO, 1990)<sup>40</sup>.

Entretanto, as diretrizes que regulavam o uso do solo passaram por uma importante estruturação a partir da Lei nº 10257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, o qual passou a normatizar a política urbana a ser adotada pelas cidades. Entre os diversos assuntos versados nesta lei, para Maricato (2010), ela traz à tona a questão da habitação e da exposição da população ao risco, “*articulando os três níveis de governo, priorizando as ações municipais, a partir da elaboração do Plano Diretor por meio de processos participativos (p.44)*”. Nesse sentido, o Estatuto das Cidades prevê:

- II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;
- IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

<sup>38</sup> A Lei nº 6938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, visa “à melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (BRASIL, 1981).

<sup>39</sup> Decreto nº 97.274/1988

<sup>40</sup> Disponível em: [www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/141481/DLFE-196509.doc/1.0](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/141481/DLFE-196509.doc/1.0) Acesso em: 03/01/2017

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido (BRASIL, 2001).

Face ao exposto acima, as ações voltadas para a prevenção e redução do risco foram incorporadas à Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Defesa Civil, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. No art. 2º, a lei retoma a obrigação de os três poderes adotarem medidas necessárias para a prevenção do risco. No que diz respeito ao caráter habitacional, o art. 3º da mesma lei salienta que, no caso de remoção, seja garantindo o atendimento e a inscrição dos moradores pelo município e a inserção destes em Programas de Habitação de Interesse Social (PHIS) (BRASIL, 2012).

No que tange à atual Política Pública de Habitação, a Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, no art. 3º, concede prioridade ao tratamento de famílias residentes em áreas insalubres e que tenham sido desabrigadas numa ocasião de inundações ou desastres naturais do gênero (BRASIL, 2009).

Nos últimos anos, a intensificação dos eventos catastróficos causou inúmeros prejuízos econômicos e vítimas fatais em todo o país, o que induziu a uma discussão sobre os instrumentos para regular a ocupação e o uso do solo, envolvendo a gestão de riscos. No estado do Rio de Janeiro, as inundações ocorridas na cidade do Rio de Janeiro, o deslizamento na Ilha Grande em Angra dos Reis, o deslizamento no Morro do Bumba em Niterói, todos datados em 2010, e o megaevento ocorrido na Região Serrana em 2011 enfatizaram a emergência de ações voltadas para este assunto.

Nesse sentido, com base nas legislações anteriores, o atual Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, sancionado na Lei Complementar nº 111/2011, em seu texto base dispõe de uma política pública voltada para a universalização do direito à terra e à moradia digna. Porém, para usufruir deste direito, os moradores não podem estar instalados em locais cuja adversidade ambiental represente risco à vida, ou que sejam discordantes da proteção ambiental. Em localidades suscetíveis

à inundação ou a processos geológicos, a avaliação técnica para a realização de obras de drenagem ou estabilização de encostas definirá sua ocupação ou restrição. Caso a ocupação esteja em desacordo com as condições de proteção à vida dos habitantes, a remoção obedecerá ao art. 201 desta Lei e ao art. 429 da Lei Orgânica do Município<sup>41</sup>. Ademais, o último artigo destaca, para os casos de remoção, a obediência aos critérios de proximidade do local de trabalho ou da moradia para o reassentamento dos moradores e a prioridade na inscrição da política pública de habitação em vigência.

Na esfera estadual, a Lei nº 6.442/2013 dispõe da obrigatoriedade aos municípios em incorporar laudos técnicos e mapeamentos de risco elaborados pelo governo do estado. A relevância desta lei está associada ao fato de uma parcela dos municípios não contarem com equipe técnica disponível ou recursos para realizar o levantamento desses dados, tal como acontece no município do Rio de Janeiro.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 e as demais legislações aqui discutidas, ao tratarem sobre os questionamentos que envolvem as políticas públicas voltadas para os direitos sociais, preconizadas por iniciativas de diversos movimentos sociais, são consideradas um avanço para a democracia. No âmbito desta discussão, as questões sociais e os problemas decorrentes, como a ocupação irregular em locais que apresentam fragilidade a deslizamentos ou inundações, reforçaram a necessidade da formulação de mecanismos que evitassem a exposição da população ao risco. Dessa forma, o debate sobre as questões habitacionais foi reformulado, incorporando a temática dos riscos e as medidas preventivas e protetivas na legislação brasileira. O município do Rio de Janeiro, com sua experiência em lidar com a problemática, trouxe novidades em sua legislação ainda nos anos 1990 e posteriormente incorporou as leis subsequentes de esfera estadual e federal.

---

<sup>41</sup> A política de desenvolvimento urbano da Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro determina nos casos de remoção de comunidades ou pessoas, a apresentação de laudos técnicos de órgão responsável, a participação da comunidade e entidades interessadas na elucidação de propostas. Observa-se que a gestão participativa (SOUZA, 2006) é contemplada neste processo, possibilitando aos cidadãos o direito de manifestarem, expondo suas necessidades ao longo do movimento de discussão e decisório do caso. No entanto, é sabido que nos últimos anos, a Prefeitura carioca conduziu alguns casos de remoções desconsiderando estes instrumentos legais, conforme apontado por Faulhaber e Azevedo (2015).

Portanto, considerando as novas arquiteturas de poder delineadas com a CF/88 e os mais recentes instrumentos voltados para o desenvolvimento de políticas urbanas, veremos adiante o papel da cidade do Rio de Janeiro no cenário dos anos 1990 e sua atuação frente às políticas de habitação e às ações de prevenção e proteção ao risco.

### **3.1.2.**

#### **Papel do Rio de Janeiro no cenário dos anos 1990 e os novos rumos da política habitacional na cidade**

O cenário desenhado por estas ocupações revela a importância de constantes estudos e intervenções que avaliem os desdobramentos ambientais da ocupação em áreas de risco. Revela também a busca por alternativas a esta população que viabilizem a ocupação com a garantia de segurança, sobretudo após o quadro jurídico delineado após a Constituição Federal de 1988 (SANTOS FILHO, 2011).

Embora as concentrações urbanas de consolidação mais antiga tornem mais complexa a adaptação desses espaços às normativas preconizadas pelos Planos Diretores, faz-se necessária a incorporação de novas estratégias com adoção de soluções modernas para a resolução dos problemas urbanos (GRAEFF, 2011).

Diferente do que havia ocorrido durante o período contemplado na política habitacional anterior, em que as ações eram desprendidas de políticas sociais, na década de 1980 as ações baseadas em políticas anteriores começaram a esboçar os novos rumos da política de habitação na cidade do Rio de Janeiro. Vimos no capítulo anterior que a política de habitação, delineada na década de 1980, retomou a lógica de urbanização de favelas esboçada timidamente no início da década de 1950, uma vez que a estrutura administrativa municipal no período estava atrelada ao estado (BURGOS, 2006).

Contudo, a ideia de investimentos mais concisos para a política de habitação, na década de 1980, começou a ser esboçada na gestão do prefeito Saturnino Braga (1986-1988), mas, devido à estrutura tributária centralizadora dos estados perante aos municípios, pouco pôde ser realizado naquele período. Entretanto, esse movimento foi alterado a partir do momento em que os municípios receberam maior autonomia após a promulgação da CF/88 e dos instrumentos de regulação do espaço

apresentados no Plano Diretor, sancionado em 1992, pelo prefeito Marcelo Alencar (1988-1992) (BURGOS, 2006).

Sobre o Plano Diretor, este documento tornou-se a diretriz fundamental para planejar o espaço urbano voltado para o ordenamento da cidade e, sobre a questão das favelas, objetivava a integração desses espaços à “cidade formal” e a preservação do seu caráter local. Desta forma, Burgos destaca esta nova representação da favela como um avanço quando comparado ao Código de Obras de 1937, que “*entendia as favelas como uma forma de habitação ilegal que, por isso mesmo, não deviam constar no mapa da cidade*” (2006, p.48). Além disso, Maiolino (2008) destaca que “*houve um avanço na própria definição de favela, afastando-se o julgamento de valor sobre os seus moradores, formulando-se uma descrição estritamente espacial daqueles locais, abordando características físicas e de infraestruturas*” (p.102).

Em 1993, outro instrumento de ordenamento do território foi elaborado para orientar o desenvolvimento da cidade. Contando com a assessoria catalã<sup>42</sup>, o Planejamento Estratégico, finalizado em 1995, foi inspirado em princípios do planejamento empresarial. Consistindo na adoção de estratégias para a superação de dificuldades, neste modelo os problemas urbanos são concebidos como desafios que a cidade deve enfrentar. Todavia, diferentemente do PDDCRJ/92, a elaboração desse Planejamento restringiu a participação popular denotando claramente os interesses resguardados no Planejamento Estratégico (VAINER, 2013). A referida limitação da participação popular sucedeu de o Planejamento Estratégico ter privilegiado interesses dos setores mais notáveis da economia carioca (GONÇALVES, 2013).

Considerando a metrópole carioca como um motor de desenvolvimento, o Planejamento Estratégico foi o principal instrumento usado na administração do prefeito César Maia (1992-1996/2000-2008) como referencial político municipal. A ideia de transformar a cidade em uma metrópole competitiva para atrair investimentos internacionais gerava, ao mesmo tempo, preocupação com a imagem relacionada à miséria da população. Os aspectos negativos foram sublinhados no Plano, e a questão da favela emerge novamente em políticas públicas nesse

---

<sup>42</sup> Para maiores informações, ver Vainer (2013).

momento, visando a condições para a sua incorporação ao tecido urbano da cidade (GONÇALVES, 2013).

Nesse sentido, diversos pressupostos foram incorporados na elaboração do programa Favela-Bairro, como mudanças na administração pública municipal e as diretrizes imbuídas no Plano Estratégico e no Plano Diretor. Para lidar com esta temática, a prefeitura criou, por meio do Decreto nº 12.296/1993, o Grupo Executivo de Aglomerados Populares (GEAP), composto por órgãos envolvidos de algum modo com a questão da habitação<sup>43</sup>. O GEAP objetivava concentrar suas ações na urbanização de favelas e no processo de regularização fundiária. Para isso, o grupo definiu as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para as diferentes formas de ocupação do solo, além de formular alternativas para ampliar o acesso à moradia (GONÇALVES, 2013).

Tendo em vista a ideia de acolhimento das formas preexistentes e a concepção de que as favelas não são mais um fenômeno transitório, o programa Favela-Bairro surge como reflexo da recomendação de urbanização de favelas, presente nos dois instrumentos de planejamento urbano da cidade, o Plano Diretor e o Plano Estratégico. Anunciado como um programa de urbanização e regularização fundiária de favelas, a ideia central desta política foi que *“habitação não é apenas a casa, mas a sua integração à estrutura da cidade”* (CONDE & MAGALHÃES, 2004, p.52).

O programa Favela Bairro propunha melhorias nas áreas de infraestrutura básica, construção de equipamentos públicos voltados para o esporte e o lazer essenciais, tendo destaque para a aplicação do sistema viário e sua articulação ao bairro circunvizinho. Com recursos para o financiamento originário do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que contribuiu com uma grande parcela, e da prefeitura, o programa usou como critério de seleção a quantidade de habitações em cada favela, dividindo-as em pequenas, médias e grandes. Inicialmente, 14 favelas receberam a urbanização e posteriormente outras 62

---

<sup>43</sup>Para Conde e Magalhães, as instituições envolvidas com a questão da habitação são: “Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social, de Educação, de Fazenda, de Obras e Serviços Públicos, de Urbanismo e Meio Ambiente, IplanRio, Empresa de Urbanização Rio-Urbe e Procuradoria Geral do Município” (2004, p. 52).

favelas entraram para o programa até o término da primeira fase (MAIOLINO, 2008).

A segunda fase do programa foi na gestão do prefeito Luiz Paulo Conde (1997-2001), tendo continuidade no segundo mandato do prefeito César Maia (2001-2005), e recebeu investimento igual ao da primeira fase, tanto do BID quanto do Governo do Estado (GONÇALVES, 2013). Sobre a segunda fase do programa, Maiolino (2008) salienta para as alterações no projeto inicial e que não contaram com o financiamento do BID:

Destinado ao atendimento das favelas de médio porte (comunidades de 500 a 2.500 domicílios), o programa em alguns anos se desdobrou em outros dois: o 'Programa Bairrinho' e o 'Grandes Favelas', que se voltaram a favelas de pequeno porte (menos de 500 domicílios) e grande porte (mais de 2.500 domicílios), onde, no final dos anos 90, moravam cerca de 25% e 27% da população geral das favelas cariocas, respectivamente (p.105).

Neste período, foi anunciada a intervenção em mais 89 favelas, porém, até o término do programa, somente 44 comunidades haviam sido contempladas pelo programa. Para Maiolino (2008), nessa fase o desenvolvimento do programa em questão foi feito de forma paulatina, comprometendo o andamento das obras realizadas nas favelas, principalmente no que concerne às falhas, como obras inacabadas, ausência de equipamentos urbanos e falta de manutenção dos mesmos, conforme o relatório do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ, 2005 apud MAIOLINO, 2008).

A partir da promulgação da Constituição de 1988, instrumentos de regularização fundiária recebem respaldo jurídico/administrativo, ampliando a possibilidade de políticas de inclusão social em aspectos que tangem ao uso do solo urbano. O programa Favela Bairro, por intermédio da Secretaria Municipal de Habitação, concedeu títulos de propriedade para moradores de comunidades contempladas pelo programa, como o exemplo da favela Quinta do Caju nos anos de 2003/2004. Por se tratar de terras da União, o processo foi realizado com o apoio do Programa do Ministério das Cidades denominado Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento (MAIOLINO, 2008).

Dessa forma, destacamos a atuação das duas esferas administrativas - uma federal e outra municipal - para o processo de regularização fundiária. A esfera de

âmbito municipal possibilitou a urbanização e atuou com o cadastramento dos imóveis e logradouros, para posteriormente emitir o IPTU, enquanto a esfera de âmbito federal permitiu a distribuição do título de propriedade aos moradores da favela da Quinta do Caju (MAIOLINO, 2008).

Nesse contexto, além do programa Favela-Bairro, a GEAP desenvolveu outros cinco programas<sup>44</sup> voltados para a política de habitação carioca. Dentre eles, debruçaremos a discussão no programa Morar sem Risco e na inserção de órgãos como a Fundação Geo-Rio, a Comlurb e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. A escolha em destacar o referido programa se deve ao fato de ele estar associado às novas prerrogativas inseridas nos novos instrumentos jurídicos federais, estaduais e municipais de regulação do espaço, voltados para a prevenção do risco (CONDE & MAGALHAES, 2004).

O programa Morar sem Risco atuava na remoção de moradores de áreas de risco para casas construídas pela prefeitura, dotadas de infraestrutura e geralmente próximas ao local da antiga moradia. Outras duas alternativas eram concedidas pelo programa, como o pagamento de indenização aos moradores para a compra de uma nova casa ou a doação de lote, acrescido de material para a construção da moradia pelo próprio morador, sob a supervisão de técnicos da prefeitura (CONDE & MAGALHAES, 2004).

Nesse sentido, o programa Morar sem Risco funcionava de forma articulada ao programa Favela-Bairro em momento em que a remoção era necessária, especialmente nos casos de abertura de novos acessos à comunidade, construção de equipamentos comunitários, ampliação de serviços básicos ou em caso de exposição ao risco de deslizamentos ou inundação.

Quanto às medidas de proteção em áreas suscetíveis aos escorregamentos nas encostas, a Fundação Geo-Rio inicialmente atua no projeto oferecendo suporte técnico para as obras de prevenção e mitigação de riscos. Posteriormente, a instituição foi incorporada ao programa Favela-Bairro, recebendo recursos diretos para a realização de obras estruturais a partir do ano de 1994, entre eles o sistema de captação de águas pluviais. Esse sistema, além de reduzir o risco de

---

<sup>44</sup> Para maiores informações sobre os programas habitacionais implantados no período, ver Conde e Magalhães (2004).

escorregamentos nas encostas, contribui para a redução das enchentes e dos transtornos decorrentes do transporte de materiais oriundos da encosta (CONDE & MAGALHAES, 2004).

Além de estabelecer ações no âmbito do programa Favela-Bairro, a Comlurb atuou de forma articulada com a Fundação Geo-Rio, promovendo a limpeza de áreas destinadas ao descarte de lixo, com a criação de pontos de estocagem de lixo (CONDE & MAGALHAES, 2004). Chamamos a atenção para esta ação pelo fato de o descarte de lixo, especialmente em encostas e associado a um evento chuvoso, desencadear um deslizamento na encosta. Um caso associado à articulação dos dois órgãos é o da localidade conhecida como barreira do Poló, na favela da Mangueira (figura 19).

Vale mencionar que a localidade sem coleta ou com coleta irregular pode impactar no descarte final de lixo, conforme ilustrado no exemplo da Barreira do Poló, na favela da Mangueira. Este fator, somado à precária manutenção do sistema de drenagem e à educação da população, constitui um agravante para a ocorrência de enchentes (SANTOS FILHO, 2011).



Figura 19: Barreira do Poló, na favela da Mangueira  
Disponível em: <http://www.caurj.gov.br/?p=10251> Acesso em: 20/01/2017

A partir da imagem exposta do antes e depois da intervenção no interior da favela da Mangueira, é notória a melhoria ocorrida no ambiente da localidade Barreira do Poló, onde vislumbramos o acúmulo de lixo perpetuado durante anos, que potencializou a ocorrência de risco de deslizamento, mas também a exposição

aos vetores de doenças infecciosas. Ademais, além de facilitar a mobilidade dos moradores no interior da favela, uma quadra poliesportiva foi construída oferecendo um espaço público voltado para o lazer e a interação entre os moradores.

A situação verificada na primeira imagem demonstra claramente que a localidade havia recebido, em outro momento, intervenções voltadas para a prevenção, como obras de contenção de encostas realizadas pela Fundação Geo-Rio. Contudo, o acúmulo de lixo e entulho na encosta verificado na imagem constitui um fator prejudicial para o escoamento de águas superficiais e, por sua alta capacidade de absorção de água, instabiliza as encostas devido ao acréscimo de peso (SANTOS FILHO, 2011).

Vale ressaltar que escorregamentos induzidos, contendo materiais formados por lixo e entulho, passam a fazer parte do padrão de escorregamento, notadamente no período que contempla os anos de 1986 a 1996 (AMARAL, 2007). Sendo assim, a imagem também expõe a necessidade de ações articuladas entre órgãos de diferentes áreas, o que foi possível como o exemplo do Projeto Mutirão e, de forma mais enfática, na política de habitação do programa Favela-Bairro.

Atuando também no eixo de prevenção de riscos e integrada ao programa Favela-Bairro, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente promoveu o projeto Mutirão de Reflorestamento, um instrumento de recuperação da vegetação e de contenção da expansão da área construída nas favelas (figura 20). Baseado no programa precedente conhecido como Mutirão Comunitário, o programa consistia na realização do plantio de mudas de espécies nativas da Mata Atlântica com apoio de equipes formadas pelos próprios moradores. Ao longo de seu desenvolvimento, o programa acumulou experiências com novos métodos de reflorestamento, recuperando centenas de hectares de áreas degradadas (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016)<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup>Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smac/recuperacao-ambiental>  
Acesso em: 21/01/2017.



Figura 20: Morro dos Cabritos, ano de 1988 (esquerda) e 2016 (direita)

Fonte: Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/programa-de-reflorestamento-equilibra-paisagem-do-morro-da-formiga/Formiga> Acesso em: 20/01/2017

Além da recuperação do ambiente degradado, o programa possui, entre os variados benefícios, a oferta de postos de trabalho para a população local, e a melhoria da qualidade do ar contribui para a estabilização da encosta, além de reduzir a carga de sedimentos para a rede de drenagem (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016). Os últimos dois benefícios citados, em conjunto com as ações da Geo-Rio e da Comlurb, demonstram a relevância de ações integradas para a redução do risco nestas localidades.

O programa Favela-Bairro atuou de forma bastante significativa, alterando, em muitos casos completamente, a paisagem de favelas cariocas por meio de ações voltadas para a melhoria de acesso viário e obras infraestruturais destinadas aos serviços básicos. Ações voltadas para a mitigação de acidentes de estabilidade de encostas e enchentes, previstas no Plano Diretor, indubitavelmente foram de extrema importância para a melhoria das condições de vida dos moradores de favelas que passaram por estas intervenções.

Entretanto, entre outras críticas feitas com relação ao programa, destacamos as dificuldades existentes na esfera da regularização fundiária em outras favelas da cidade, sendo a Quinta do Caju a única na qual os moradores receberam o título de

propriedade. Cabe à prefeitura carioca identificar as favelas que estão em situação semelhante à da única contemplada, para a regularização desses imóveis junto à SPU (MAIOLINO, 2008).

O processo de regularização fundiária se restringiu ao campo do reconhecimento das favelas como ZEIS, à insuficiência de ações voltadas neste sentido e à burocracia existente no registro de imóveis no país. Outro aspecto a ser salientado está atrelado à falta de mobilização por parte dos moradores em registrar esses imóveis, muitas vezes associada à falta de conhecimento sobre o assunto, somado à ausência de conflitos fundiários (GONÇALVES, 2013).

Outro fator assinalado entre os aspectos negativos diz respeito à conservação das obras realizadas no âmbito do programa, no qual a qualidade duvidosa do material e a ausência de manutenção das obras realizadas estão entre as principais críticas acerca do aspecto estrutural (figura 21). A expressiva valorização da aparência da favela em detrimento do provimento de políticas sociais no interior destes espaços e da fiscalização quanto às ocupações em áreas de risco constituem outras críticas relacionadas ao programa.



Figura 21: Talude exposto no Morro da Babilônia  
Foto: Luciana Almeida

Na imagem acima é possível notar a exposição da tela de aço, e o material exposto acima evidencia a necessidade de manutenção constante das intervenções realizadas. A ausência de manutenção pode acarretar o deslocamento do solo ou

rocha, ocasionando a ruptura do talude, podendo levar a prejuízos e perdas humanas (POLIVANOV; BARROSO, 2011).

Diante do exposto, é possível perceber que o programa Favela-Bairro, por ter sido apresentado em um cenário mais recente do quadro político institucional brasileiro, ganhou bastante notoriedade por ações que, de certa forma, proporcionaram a melhoria da qualidade de vida da população beneficiada. Entretanto, por conta dos rumos tomados pelo programa, críticas foram feitas sobretudo por conta do viés predominantemente urbanístico inserido no contexto dos planos realizados no período.

A experiência urbanística com tamanha magnitude poderia ter provido/ou ampliado a oferta de escolas, creches, emprego, entre outros. A ausência de acompanhamento das favelas contempladas com o programa e a falta de manutenção tornaram necessária a inclusão de um variado quantitativo de favelas novamente em programas de urbanização como o Morar Carioca, já na gestão do prefeito Eduardo Paes. Veremos mais adiante que a atual política de habitação realizada pela prefeitura carioca foi possível em virtude dos novos desdobramentos desenhados após a criação do Ministério das Cidades – responsável direto pela atual política de habitação do governo federal e o Programa Minha Casa Minha Vida (GONÇALVES, 2013).

### **3.2.**

#### **O desenvolvimento urbano no século XXI e a discussão do risco: tendências recentes no cenário carioca**

Nesta seção veremos como os programas habitacionais no contexto do século XXI estão balizados em novos instrumentos voltados para a política urbana no país e instrumentam os municípios a criarem novos programas para a temática, frente à proeminência do governo federal e frente aos outros federados, como desenvolvedores de políticas urbanas. Ademais, vislumbraremos os desdobramentos do Programa MCMV na cidade do Rio de Janeiro e como a prefeitura gere o programa, sobretudo quanto à definição de locais prioritários.

Na esfera municipal, destacaremos a atuação da prefeitura com o Programa Morar Carioca e como são concebidos os aspectos que tangem à questão dos riscos. Para uma melhor compreensão, serão expostos dois casos, um no Morro Pavão-

Pavãozinho e outro no Morro Chapéu Mangueira, a fim de obtermos uma avaliação preliminar da atuação municipal no tratamento da temática.

### 3.2.1.

#### **A retomada da política pública de habitação com o Programa Minha Casa Minha Vida**

O quadro político-institucional, alterado no final da década de 1980, revelou o desmantelamento (em alguns aspectos, como vimos anteriormente) dos traços de uma trajetória centralizadora e de novos papéis aos entes federados. Se a regulamentação de algumas políticas públicas concedeu maior aporte de recursos às políticas sociais, por outro lado limitaram a autonomia decisória dos estados e municípios. No caso dos municípios, a CF/88 eleva a sua condição de principal provedor de serviços básicos sociais.

No setor habitacional, a crise e a extinção do BNH no ano de 1986 levaram a uma inércia quanto ao desenvolvimento de uma efetiva política voltada para o setor. Com ações pontuais, pouco articuladas e descontínuas, este quadro melhorou a partir da reestruturação do setor no início dos anos 2000, com a criação do Ministério das Cidades e a formulação da Política Nacional de Habitação. Nesse sentido, antes de adentrarmos ao atual programa habitacional em curso, torna-se necessário remontar brevemente o quadro político do pós CF/88, para mostrarmos os aspectos que distinguem o quadro atual dos anteriores.

Para Gonçalves (2013), o quadro político e a eleição do presidente Fernando Collor depuseram o caráter progressista da CF/88, por ter apoiado a administração pública em princípios do Consenso de Washington<sup>46</sup>, uma conjugação de medidas que reduziu investimentos públicos em políticas sociais. Somado aos modelos de planejamento voltados para a gestão técnica das cidades e distribuição das responsabilidades antes executadas somente pela União, reduziu substancialmente o volume de investimentos em políticas sociais (MARICATO, 1998; GONÇALVES, 2013).

Em sua gestão, foi lançado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), uma medida voltada para a construção de moradias, financiada com

---

<sup>46</sup> O viés economicista visando à melhoria da produtividade urbana e ao fortalecimento do setor privado (MARICATO, 1998; GONÇALVES, 2013).

recursos do FGTS. Ademais, o prolongamento do programa dos 180 dias para 18 meses, a redução de 35 mil casas do projeto original e o agravamento da crise gerada pelo aumento do número de pedidos de subsídios para o financiamento das moradias comprometeram seriamente o programa (AZEVEDO; ANDRADE, 2007).

Seu sucessor, o presidente Itamar Franco (1992-1994), orientou a política habitacional voltada para a construção de casas populares, consistindo em programas de financiamento federal para projetos desenvolvidos pelos municípios. Denominado Habitar Brasil para cidades com população acima de 50 mil habitantes e Morar Município para cidades menores, com até 20 mil habitantes, esses projetos eram voltados também para a urbanização de favelas (GONÇALVES, 2013).

No tocante à disponibilização de recursos para investimentos no setor de desenvolvimento urbano, o presidente Itamar Franco assim como o seu sucessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) atribuíram estas questões ao domínio municipal, retirando o governo federal como o principal formulador de políticas deste porte (ARRETCHE, 2000; GONÇALVES, 2013).

Em 1995, já na gestão de FHC, o governo federal criou duas linhas de financiamento: o Programa Pró-Moradia e a Carta de Crédito Individual, com recursos provenientes de recursos dos três entes federados, do FGTS e de recursos externos. O primeiro, considerado uma sucessão de antigos programas<sup>47</sup> e voltado para a melhoria das unidades habitacionais, foi destinado a um segmento populacional de menor poder aquisitivo. O segundo rompeu paradigmas de modelos anteriores, concedendo empréstimos para famílias com renda até R\$6.500,00, e, entre as diversas modalidades, permite ao mutuário a aquisição de moradia diretamente no mercado imobiliário (ARRETCHE, 2000).

Foi nesse período que a COHAB, responsável pelo funcionamento da política de habitação no âmbito estadual desde o término da CHISAM no ano de 1975, passou a operar como agência de desenvolvimento público. Para Arretche (2000), tal fato é associado ao processo de “*desfinanciamento das empresas públicas, via gestão seletiva dos financiamentos habitacionais* (p.441)”, uma estratégia

---

<sup>47</sup> O programa Pró-Moradia possui as mesmas atribuições que os programas FICAM (1977) e JOÃO DE BARRO (1984). Para mais informações sobre esses programas, ver Royer (2002).

encontrada pelo Conselho Curador do FGTS<sup>48</sup> para “*introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano*” (p.442).

Diante das medidas adotadas para restringir a atuação das companhias estaduais no provimento de habitação, foram criadas estratégias para mobilizar o mercado. Com o aporte dos recursos do FGTS, a produção de moradia pelo mercado residencial privado ganhou contornos já conhecidos, excluindo uma parcela da população ao acesso à moradia<sup>49</sup> (MARICATO, 1998).

Merece destaque a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e do extinto BNH para a atuação com recursos da iniciativa privada e, assim como nos programas anteriores, os recursos do FGTS podem ser utilizados, mas somente para o pagamento de débitos pendentes. Neste sistema, através do dispositivo chamado alienação fiduciária, o mutuário torna-se proprietário do imóvel unicamente após o pagamento total do imóvel. Esta medida possibilita a retomada do imóvel em caso de inadimplência, diminuindo a possibilidade de prejuízo para o proprietário ou dono do investimento (AZEVEDO; ANDRADE, 2007).

Ressalta-se que o investimento do governo federal no setor de produção de moradias populares ficou aquém do traçado inicial no programa Pró-Moradia, enquanto que os programas Habitar Brasil e Morar Município receberam, no mesmo período, um volume maior de recursos. Dessa forma, para Azevedo e Andrade (2007),

a iniciativa do governo federal sugeria-se reforçar o papel dos governos municipais como agentes promotores de habitação popular, incentivando-os inclusive a adotar linhas de ação diversificadas, voltadas para a urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas(p.23).

Neste contexto, vale lembrar que a prefeitura do Rio de Janeiro apresentava um pioneirismo no período demonstrado como o Programa Favela-Bairro. Quanto à política nacional voltada para o desenvolvimento urbano, esta careceu de um

---

<sup>48</sup> O Conselho Curador do FGTS é um colegiado representado por entidades do governo federal, dos trabalhadores e empregadores. É presidido pelo Ministério do Trabalho, responsável pela fiscalização e recolhimento das contribuições do FGTS, e o Ministério das Cidades que compõe a vice-presidência e elabora os planos e orçamentos para a aplicação dos recursos (FGTS, 2017).

<sup>49</sup> Completando a discussão anterior, Maricato (1998) salienta para outro fator, a predominância da lógica de mercado em detrimento da lógica de interesse social: o programa Carta de Crédito, antes previsto para famílias de baixa renda, foi inviabilizado porque “a proporção de imóveis populares (de baixo preço) legalizados é muito pequena e o empréstimo (feito com recursos do FGTS) exige, como é correto em relação aos titulares do fundo, a documentação legal do imóvel (p.7)”.

projeto contínuo e integrado, com ações projetadas especialmente na esfera dos municípios.

Sobre a criação do Ministério das Cidades, Maricato (2006) afirma:

A proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. A última proposta de política urbana implementada pelo governo federal se deu no regime militar (1964-1985) (p.214).

Para a autora, nos últimos anos as formulações e iniciativas do governo federal para a temática foram de pouca magnitude e, somado ao caráter distributivo da política urbana, este papel ficou a cargo dos governos municipais. Com a criação do Ministério das Cidades, a política urbana, antes planejada de forma setorializada, passa a articular diversos setores necessários para a formulação de uma nova política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2010).

O Ministério das Cidades foi estruturado em três aspectos fundamentais, no que tange aos problemas sociais urbanos: a moradia, o saneamento ambiental e a mobilidade e o transporte urbano. Na perspectiva da moradia, a criação do PNH<sup>50</sup> em 2004 serve de orientação para a estruturação de ações e estratégias para o governo federal no setor (MARICATO, 2006; BRASIL, 2010).

---

<sup>50</sup> O processo de formulação da Política Nacional de Habitação trouxe como inovação a participação coletiva e concedeu a cada ente federado atribuições definidas para cada ação prevista com a finalidade de promover a participação de todos (STEIBERGER, 2013).



Figura 22: Esquema da Política Nacional de Habitação  
 Fonte: Elaboração própria, Adaptado de Brasil, 2010; MCidades/SNH.

O desenho institucional ilustrado na figura 22 demonstra uma nova estruturação do setor com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), composto por três entes federados e agentes atuantes no setor habitacional. Dividido em dois subsistemas para estabelecer mecanismos para a provisão de moradia, foram criados: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), financiado com recursos da caderneta da poupança (SBPE), e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), financiado com recursos do FGTS. Este último conta com a participação de estados e municípios mediante a elaboração de planos locais para Habitação de Interesse Social (HIS) e deve estabelecer integração com as demais políticas de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2010).

A criação do SNHIS serviu de estímulo e, ao mesmo tempo, controle do governo federal para que os estados e municípios dispusessem de maiores ações para o enfrentamento da questão do déficit habitacional. Dessa forma, entre os principais desafios estipulados para estes entes federados, estava a criação de uma nova estrutura em termos administrativos e financeiros para a implantação a médio e longo prazo de políticas habitacionais (BRASIL, 2010).

A criação do SNHM apontou para a reestruturação do mercado privado para a ampliação da oferta de moradias voltadas à classe média, evitando uma possível disputa por recursos federais com as faixas de menor renda, como ocorrido em políticas anteriores. A ampliação da oferta de moradias para a classe média levou à criação de medidas complementares voltadas para a garantia de segurança jurídica para os investidores de imóveis<sup>51</sup> (MARICATO, 2006; CARDOSO; ARAGAO, 2013).

A lógica de funcionamento do SNHIS consiste no fortalecimento institucional dos estados e municípios na provisão de políticas habitacionais e, no que concerne aos municípios, na criação de mecanismos que permitem uma melhor alocação dos recursos provenientes dos Fundos de HIS<sup>52</sup>. Quanto aos municípios, percebe-se o papel decisivo destes entes federados na implantação de políticas voltadas para o desenvolvimento urbano local, já fortalecido desde a criação do Estatuto das Cidades.

No entanto, as medidas aqui citadas desde a criação do MCidades serviram de parâmetros para as novas políticas desenhadas no segundo mandato do presidente Lula (2006-2010). Neste sentido, para a criação de novos instrumentos destinados ao enfrentamento de problemas já cristalizados nas cidades brasileiras, é proposto um planejamento integrado, voltado para a execução de obras infraestruturais em setores estratégicos no país.

Para tratar dessa questão, em 2007 é lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), um programa voltado ao crescimento econômico, para incentivar o aumento de postos de emprego e o desenvolvimento sustentável<sup>53</sup> através do forte investimento nos três trechos considerados estratégicos: logística, energia e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2010).

---

<sup>51</sup> Lei no 10.391/2004

<sup>52</sup> Os Fundos de HIS consistem na centralização de recursos fiscais de origem federal destinados à implantação de programas estruturados no funcionamento do SNHIS. Cada estado e município deve ter seu próprio fundo de HIS para viabilizar políticas habitacionais de médio e longo prazo (BRASIL, 2010).

<sup>53</sup> Para Acselrad (2009), a noção de sustentabilidade no debate das políticas públicas urbanas, por um lado, tende a revelar o crescimento de atores sociais que incorporam o tema, motivados por conflitos gerados na concentração populacional das metrópoles, a exposição de mais pessoas ao risco natural, funcionamento pleno dos serviços urbanos, entre outros. Por outro lado, esse discurso pode vir associado à agenda do Banco Mundial, que preconiza ações voltadas para um melhor funcionamento das cidades, visando à melhoria da qualidade ambiental do meio urbano.

A elaboração do PAC abriu um leque para estados e municípios elaborarem seus próprios programas voltados à ampliação de infraestrutura urbana, tendo disponíveis recursos da União e de seus próprios fundos de HIS. Ao destacar a questão habitacional, na modalidade de urbanização de favelas ou na produção de moradias, as ações do PAC buscam a melhoria das condições de habitabilidade da população e o estímulo aos demais programas que integram a espinha dorsal de seu quadro institucional.

Na cidade do Rio de Janeiro, as ações do PAC foram articuladas com o governo do estado através da proposta de urbanização dos grandes complexos de favelas - Alemão, Manguinhos e Rocinha. Nesses espaços, também houve a modalidade de construção de moradias, escolas, creches e de um teleférico no Complexo do Alemão, que, neste momento encontra-se parado por falta de recursos para realizar a manutenção<sup>54</sup> (BRASIL, 2010).

Em contrapartida, inserir um programa de crescimento econômico em grandes centros urbanos demonstra a retomada do governo federal como ente que centraliza uma política voltada para o crescimento e o desenvolvimento econômico, com o envolvimento de diversos entes federados (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). Sobre o uso da palavra “retomada”, para Steinberger (2013),

Na última década, vem sendo largamente utilizada com distintas acepções que se referem ao papel do Estado como indutor do desenvolvimento, ao crescimento socioeconômico, ao planejamento de médio e longo prazo, e à produção de políticas públicas nacionais (p. 62).

De fato, a proeminência assumida pelo governo federal na retomada de políticas públicas é confirmada no ano de 2010, quando é lançada a segunda fase do PAC, tendo como objetivo manter a continuidade da fase anterior, priorizando obras voltadas para a ampliação de rede de água e esgoto. Essas ações visam à melhoria das condições de habitabilidade da população, melhorando o seu bem estar e reduzindo os efeitos negativos sobre a saúde pública (RODRIGUES e SALVADOR, 2011).

No mesmo período, outra medida foi desenhada para o setor da habitação, e, após ser verificado um hiato entre a criação do PNH e a execução de uma efetiva

---

<sup>54</sup> Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/teleferico-do-alemao-ficara-parado-por-pelo-menos-seis-meses-20121019> Acesso em: 28/01/2017

política voltada para a provisão de moradias, é criado o Programa Minha Casa Minha Vida em 2009. Com a finalidade de viabilizar o programa, o governo federal concedeu uma série de estímulos à ampliação do acesso ao financiamento de moradias, como os incentivos fiscais para a construção de imóveis a empresas do setor de construção civil (BRASIL, 2010).

O Programa MCMV foi designado para atender a diversas modalidades, de acordo com a localização e o valor do imóvel e a renda familiar. Em um cenário de crise internacional, tal como o PAC, o Programa MCMV foi concebido sob um contexto de adoção de medidas para estimular o setor da construção civil por sua vultosa capacidade de geração de empregos e o papel que desempenha na cadeia produtiva brasileira (BRASIL, 2010; RODRIGUES e SALVADOR, 2011).

Destinado a famílias inseridas em variadas faixas de renda, de acordo com o MCidades<sup>55</sup>, o programa concede benefícios de acordo com as seguintes faixas de renda: Faixa 1: renda até R\$ 1.800,00; Faixa 1,5: renda até R\$ 2.350,00; Faixa 2: renda até R\$ 3.600,00; Faixa 3: renda até R\$ 6.500,00 (CARDOSO; LAGO, 2015).

No âmbito da PNGDR, o eixo de resposta prevê a urbanização e a construção de unidades habitacionais do Programa MCMV, conforme o Art. 3º da Lei 13.274/2016. Shadeck (2013) ressalta que o eixo prevê a preferência no “*atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero*” (p. 16). Desse modo, tendo em vista que o eixo de resposta remete também a ações de provimento de habitação e urbanização, este aspecto mostra a sua interação com o eixo de prevenção. Ao mesmo tempo em que pretendem retomar as condições de normalidade do morador e do local, reduzem a pressão da ocupação em áreas consideradas suscetíveis ao risco (SHADECK, 2013).

A respeito das faixas de renda, o programa foi concebido para concentrar esforços na produção de habitações inseridas na faixa 1, em que estão concentrados 90% do déficit habitacional<sup>56</sup> no contexto da cidade do Rio de Janeiro. As demais

---

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv> Acesso em: 29/01/2017

<sup>56</sup> Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smhc/minha-casa-minha-vida> Acesso em: 29/01/2017

unidades habitacionais distribuídas nas faixas de renda 1,5, 2 e 3 são comercializadas no mercado imobiliário por meio do financiamento em uma agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal e de acordo com a renda, localização e valor do imóvel (BRASIL, 2010).

No que tange às articulações entre a prefeitura carioca e o governo federal, a Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania (SMHC), órgão executor do programa em nível municipal, é responsável pelas seguintes atribuições: fazer inscrição de famílias inseridas na faixa 1 de renda no CADÚNICO (Cadastro Único Para Programas Sociais do governo federal); realizar e divulgar os sorteios e apresentar à Caixa a demanda de novos projetos (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017).

Para acelerar a construção dessas moradias, a prefeitura carioca concedeu isenção fiscal<sup>57</sup> às empreiteiras para os empreendimentos destinados a famílias de até seis salários mínimos e redução pela metade dos impostos cobrados nos empreendimentos voltados para famílias com renda entre seis e dez salários mínimos. Ademais, imóveis particulares transformados em moradias foram isentados de cobrança de dívidas do IPTU (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017).

Com relação à tratativa de famílias que moram em áreas de risco, metade da produção de unidades habitacionais, de acordo com o PMCMV, deve estar excluída dos sorteios para o reassentamento destas. Após a ocorrência de um desastre, as assistentes sociais preenchem formulários com os dados dos desabrigados para cadastrá-los no PMCMV ou para que eles recebam aluguel social caso não haja imóvel disponível para o reassentamento. Contudo, cabe destacar que famílias removidas em casos que estejam em desacordo com obras estabilizantes não devem ser realocadas na cota referida (CARDOSO; LAGO, 2015).

Quanto à questão da definição de áreas prioritárias para receber unidades do programa, Cardoso e Lago (2015) discorrem sobre uma correlação existente entre a produção de unidades habitacionais e a dinâmica imobiliária de atuação forte. Para Fauhalber e Azevedo (2015), além dos fatores mencionados, a definição de

---

<sup>57</sup> Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017).

áreas prioritárias busca promover a ocupação desses espaços e a garantia dos interesses imobiliários e fundiários.

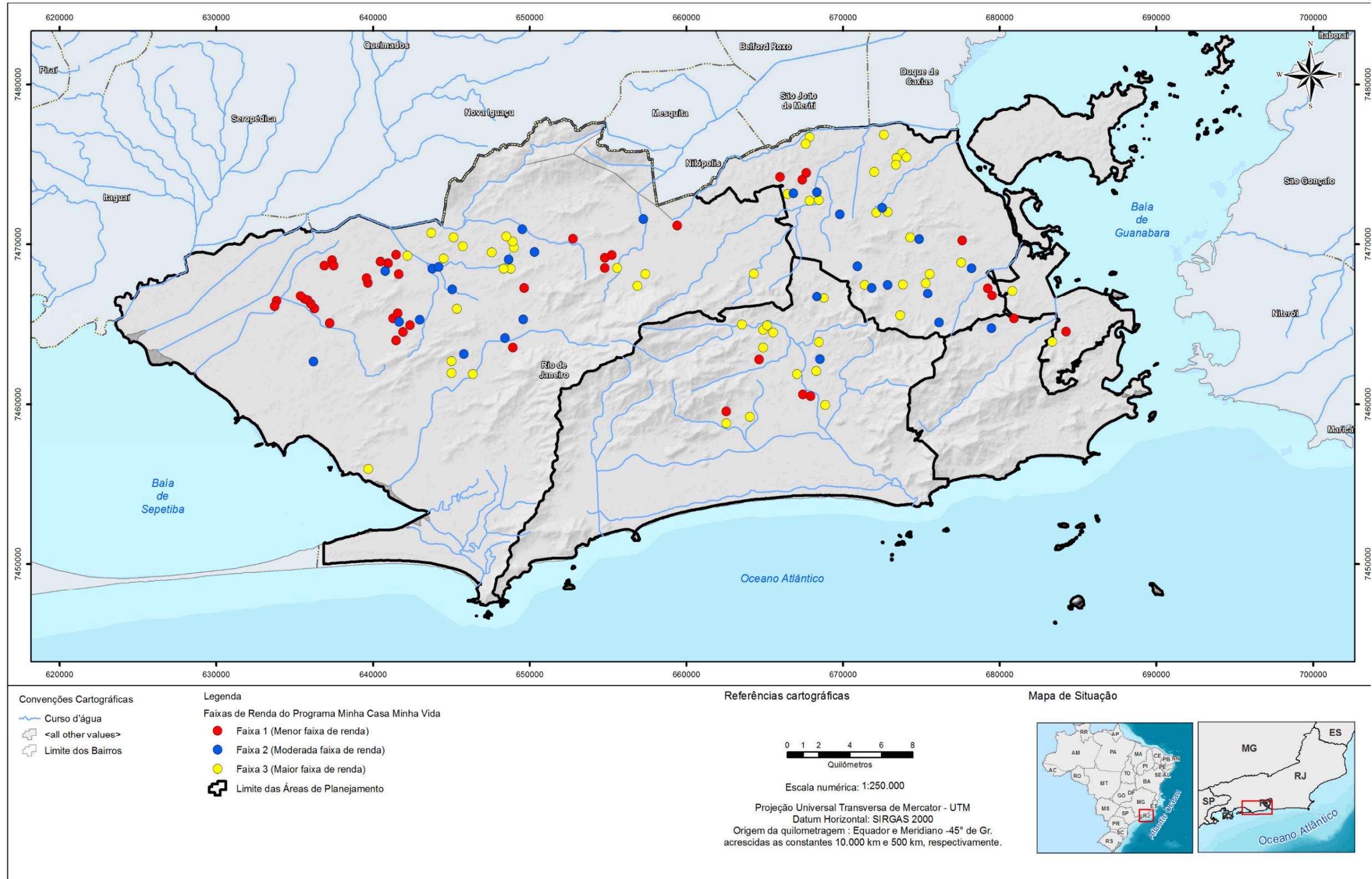
A partir do mapa 5 ilustrado na página a seguir, verificamos que mais da metade (55,43%) das unidades habitacionais do MCMV produzidas na cidade está localizada na Área de Planejamento (AP) 5, formada por bairros que compõem a Zona Oeste. Outro destaque para esta AP refere-se à maior concentração de unidades voltadas para a faixa 1 com 62,31%, enquanto as faixas 2 e 3 abarcam 16,32% e 21,37%, respectivamente.

Ambas as Áreas de Planejamento 3 e 4, assim como a AP 5, receberam produção de todas as faixas, totalizando 25,83% e 13,18% do total produzido na cidade, respectivamente. Quanto à distribuição das unidades por faixa de renda nas Áreas de Planejamento 3 e 4, que contemplam os bairros da Zona Norte e a região da Baixada de Jacarepaguá, ambas receberam, majoritariamente, unidades voltadas para faixas de renda mais altas<sup>58</sup>. Nas outras Áreas de Planejamento, a produção foi considerada pífia, com a AP2 recebendo apenas 0,08% do total do município e a AP 1 com 3,45% da produção do município (CARDOSO; LAGO, 2015).

Assim como nos programas anteriores, os novos empreendimentos do Programa MCMV foram instalados em bairros distantes do centro, como estratégia de se criar um novo vetor de expansão urbana. Porém, os moradores que antes enfrentavam entrepostos que limitavam a sua fixação no local, como o distanciamento do local de trabalho e a carência de equipamentos e serviços públicos, atualmente têm o trânsito como mais um obstáculo para o seu deslocamento na cidade (COMPANS, 2012).

---

<sup>58</sup> Do total construído, 70,51% na AP3 e 70,85% AP4 foram voltados para as faixas de renda 2 e 3.

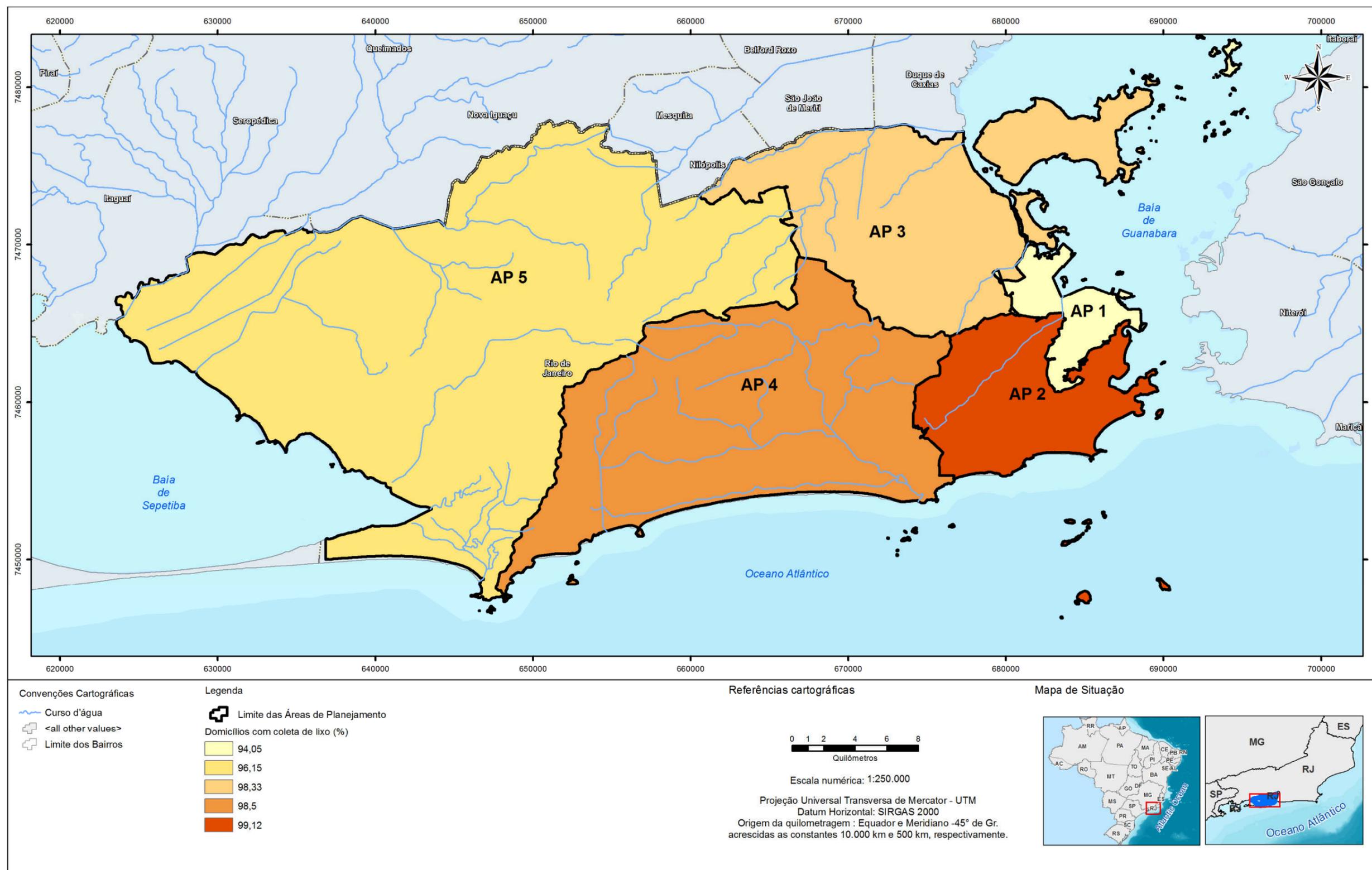


Mapa 5: Localização dos empreendimentos MCMV por faixa de renda  
 Fonte: Landsat8- INPE; PortalGeo – IPP; SRTM – Topodata – INPE; Adaptado de Cardoso & Lago, 2015.  
 Elaboração: Maria Luciene da Silva Lima

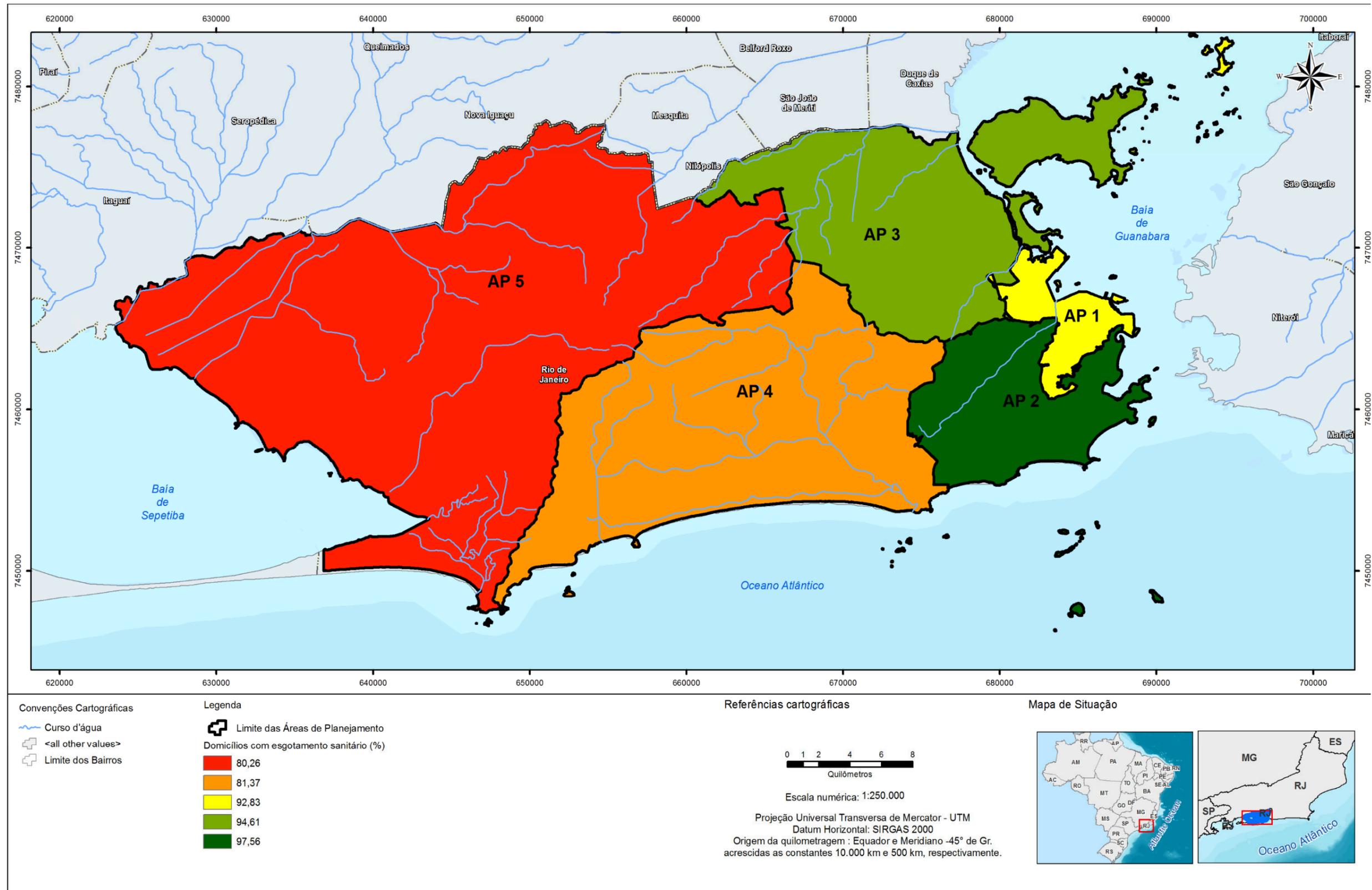
Sobre a mobilidade urbana e a localização dos empreendimentos MCMV, Cardoso e Lago (2015) afirmam que a condição de acesso ao transporte público piora de acordo com a distância da área central da cidade. Para Fauhalber e Azevedo (2015), esses problemas poderiam ser atenuados, se terrenos públicos próximos às áreas centrais fossem utilizados para lidar com a demanda.

A demarcação de bairros localizados na AP 5 como área prioritária para receber os empreendimentos do programa não levou em consideração que esta zona da cidade carece de melhoria em serviços básicos infraestruturais, conforme ilustram os mapas 6 e 7. No que concerne ao serviço de coleta de lixo, a AP5 novamente desponta como área desassistida juntamente com a AP1, conforme ilustrado no mapa 6. É mister ressaltar que a deficiência do serviço pode levar ao descarte inadequado de resíduos sólidos e, ao lado do problema da coleta de lixo, pode depreciar as condições ambientais do local. Como dito anteriormente, o acúmulo de lixo em uma ocasião de chuva forte pode entupir galerias pluviais e causar inundações e, se for descartado em encostas, pode gerar instabilidade na mesma.

Quanto à distribuição do serviço de esgotamento sanitário, o mapa 7 ilustra de maneira eficaz a carência na Área de Planejamento 5. Nas Áreas de Planejamento 1, 2 e 3 os domicílios atendidos por este tipo de serviço está acima de 90%, associado ao fato de essas áreas serem compostas por bairros de consolidação antiga, sobretudo na AP 2, onde houve vultosos investimentos em infraestrutura, conforme discutido no capítulo anterior. Os reduzidos números referentes à AP4 juntamente com a AP5 refletem uma política que não está acompanhando o rápido crescimento, especialmente na AP 5, que já atinge o segundo maior número de habitantes do município do Rio de Janeiro, estando à retaguarda somente da AP3 (IBGE, 2010).



Mapa 6: Percentuais de domicílios com coleta de lixo por Áreas de Planejamento do município do Rio de Janeiro  
 Fonte: Portal Geo-Rio-IPP, consulta em Janeiro de 2015; Malha das Unidades de Federação - IBGE, 2010; Censo - IBGE, 2010.  
 Elaboração: Maria Luciene da Silva Lima



Mapa 7: Percentuais de domicílios com esgotamento sanitário por Áreas de Planejamento do município do Rio de Janeiro  
 Fonte: Portal Geo-Rio-IPP, consulta em Janeiro de 2015; Malha das Unidades de Federação - IBGE, 2010; Censo - IBGE, 2010.  
 Elaboração: Maria Luciene da Silva Lima

A susceptibilidade de um determinado local à inundação pode estar associada a outros fatores, como a impermeabilização do solo. O crescente adensamento populacional na área da AP5, sem adequação necessária da infraestrutura local, influencia no aumento do volume de esgotamento lançado na rede. Na construção de conjuntos habitacionais, as perturbações geradas no meio, intensificam a impermeabilização e a velocidade do escoamento superficial.

Diante da necessidade de desenvolver políticas públicas voltadas para a urbanização e provisão de moradia, é imprescindível pensar a respeito da pressão sobre o meio ambiente e os efeitos devastadores que isso pode causar. Nesse sentido, Acsegrad (1999) enxerga que o crescimento urbano precisa ser acompanhado por uma distribuição equitativa dos serviços urbanos e, dessa forma, reduzir a vulnerabilidade social e ambiental da população. Para o autor,

Acredita-se que, quando o crescimento urbano não é acompanhado por investimentos em infraestrutura, a oferta de serviços urbanos não acompanha o crescimento da demanda. A falta de investimentos na manutenção dos equipamentos urbanos virá, por sua vez, acentuar o déficit na oferta de serviços, o que se reverterá especialmente sob a forma de segmentação socioterritorial entre populações atendidas e não atendidas por tais serviços (p.86).

No contexto do Programa MCMV, apesar de a AP5 apresentar empreendimentos voltados para as três faixas de renda, é notória a predominância de empreendimentos voltados para a faixa de menor renda em todo o município. Do total de 27.376 construídos para esta faixa, 19.594 unidades habitacionais estão localizadas na AP 5. Este fato evidencia que uma distribuição espacial desses empreendimentos está relacionada à desvalorização desses espaços, quer pela distância ou pela aproximação com favelas (COELHO, 2001; ACSELRAD, 2009; FAUHALBER; AZEVEDO, 2015).

Perante as problemáticas expostas no Programa MCMV relacionadas à localização dos empreendimentos e à carência na oferta de serviços essenciais, essas são dificuldades que precisam ser corrigidas à medida que novos empreendimentos são contratados. Da forma como está, o programa assume as mesmas concepções da antiga política habitacional do BNH, em que questões relacionadas à localização, mobilidade e infraestrutura básica foram desconsideradas em prol dos benefícios concedidos às empreiteiras e aos interesses envolvidos na valorização imobiliária da Zona Sul da cidade.

Entendemos que a política habitacional transcende a simples provisão de moradia, pois deve assegurar ações voltadas para a melhoria das condições de vida dos habitantes em todos os aspectos que tangem a qualidade ambiental. É função dos gestores oferecer serviços que atenuem os riscos naturais, e, notadamente no caso dos moradores realocados em um contexto de desastre, é crucial buscar medidas para reduzir a vulnerabilidade destas famílias. No âmbito da política urbana municipal, a execução do MCMV e o desenvolvimento de programas habitacionais locais implicam uma capacidade de detectar e monitorar possíveis agressões ambientais que contribuem para uma produção constante dos riscos na cidade.

### **3.2.2.**

#### **Habitação na urbe carioca: estratégias de ação sob a perspectiva do risco natural**

Vimos anteriormente que, na criação da Política Nacional de Habitação, no âmbito do Ministério das Cidades, o governo federal buscou articular suas ações entre os demais entes federados para que eles, por identificarem melhor as demandas locais, executassem a política habitacional. Vale notar que os novos arranjos institucionais possibilitaram aos governos locais o desenvolvimento de suas próprias políticas habitacionais com o apoio do SNHIS e de seus próprios fundos, como prevê o SNH.

No que tange aos desafios do programa, os principais são a continuidade destas ações, o nível de articulação entre as demais secretarias e com o governo federal e, sobretudo, aporte financeiro para a implantação do programa. Quanto a este último aspecto destacado, parte dos recursos, como dito anteriormente, é financiado pelo governo federal como previsto na PNH, enquanto o restante provém do FHIS do município.

Diante das alterações citadas, o prefeito Eduardo Paes lançou o Programa Morar Carioca, que aspira a promover integração urbana e social completa até o ano de 2020 nos moldes do seu antecessor, o Programa Favela-Bairro. Criado no ano de 2010 para ser um dos legados dos jogos Olímpicos de 2016, o Programa Morar Carioca *“servirá como catalisador de recursos para a realização de objetivos de inclusão sócio-territorial e ampliação do direito à cidade, que se*

*constituirão no principal Legado Urbano e Ambiental dos Jogos”* (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2012).

Assim como o seu antecessor, este projeto objetiva a intervenção em infraestrutura, criação de áreas de lazer, serviços urbanos, paisagismo, assim como a regularização fundiária dos moradores. Além disso, o projeto propõe a implantação “*de um sistema de manutenção e conservação das obras, controle, monitoramento e ordenamento da ocupação e do uso do solo*” (SMH, 2011), além de intervenções no entorno dessas favelas. Quanto ao tratamento das favelas, estas serão selecionadas no enquadramento de urbanizáveis e farão parte das chamadas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), e nas áreas consideradas de risco as moradias serão eliminadas (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2012).

De acordo com o Estatuto das Cidades, os planos diretores devem elaborar as chamadas Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), que se constituem como zoneamento destinado a abrigar moradias populares, a partir da destinação de prédios vazios ou terrenos. Baseadas nas ZEIS, a prefeitura do Rio de Janeiro criou as Área de Especial Interesse, que podem ser submetidas a determinadas intervenções urbanísticas. No que tange ao interesse social, criou-se a AEIS que foi destinada a

Programas Habitacionais de Interesse Social – HIS, destinados prioritariamente a famílias de renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, admitindo-se usos de caráter local complementares ao residencial, tais como comércio, equipamentos comunitários de educação e saúde e áreas de esporte e lazer (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011, p.21).

Assim como as ZEIS, as AEIS possibilitam a intervenção da prefeitura nas áreas consideradas de proteção ambiental. Dessa forma, tal justificativa pode ser usada para remover moradia desses espaços. Entre as distintas modalidades, destacamos a AEIS 1, que abrange espaços ocupados por pessoas de baixa renda que residem em favelas, além de conjuntos habitacionais construídos pelo poder público e que hoje se encontram em estado de degradação.

Nas favelas acima de 500 domicílios e que se encontram parcialmente urbanizadas, haverá a ampliação ou implantação da acessibilidade e dos serviços públicos. Seguindo os moldes da gestão participativa e compartilhada, no Morar Carioca a participação da sociedade fica assegurada por intermédio de assembleias

e reuniões dos líderes comunitários, debates e apresentações durante todas as etapas do programa. Existe ainda uma ramificação do programa, denominado Morar Carioca Verde, que se propõe a utilizar materiais alternativos que evitam a impermeabilização do solo, assim como o uso de lâmpadas de led e coleta seletiva de lixo.

Ademais, a gestão do prefeito Eduardo Paes instituiu o Programa Bairro Carioca, uma ramificação do Morar Carioca e financiado com recursos do Programa MCMV, sendo destinado somente para a provisão habitacional. Destinado a famílias com renda na faixa 1, o Bairro Carioca foi construído em uma área de urbanização consolidada, em um antigo terreno pertencente à LIGHT. O Bairro Carioca se destaca entre os empreendimentos construídos com recursos do MCMV por ser um projeto voltado para a mobilidade urbana, tendo variadas conexões com os meios de transporte (estação de metrô, estação de trem e várias linhas de ônibus) nas imediações (CARDOSO; LAGO, 2015).

Por ser constituído por ex-moradores de favelas localizadas predominantemente na Grande Tijuca e em favelas de Maguinhas e do Jacaré, cerca de 22,4% são oriundos de áreas de risco, boa parte dos quais perderam suas moradias nos eventos de grande magnitude ocorrido no ano de 2010. Após o evento datado de 2010, que provocou inundação e escorregamentos pela cidade, foi pensada uma nova forma de gerir a cidade considerando sua capacidade de adaptar-se aos desafios. Com efeito, foi lançado, no mesmo ano, o Centro de Operações do Rio (COR), em que estão integrados 30 órgãos que monitoram a cidade, tendo em vista a antecipação às tragédias naturais na tentativa de minimizar consequências desencadeadas em um evento de grande magnitude (RIO DE JANEIRO, 2014).

No que concerne à gestão dos riscos, os principais órgãos atuantes são a Fundação Instituto das Águas do Município (Rio-Águas), a Fundação Geo-Rio e Defesa Civil municipal. A Fundação Rio-Águas tem como atribuição o planejamento, gerenciamento dos corpos hídricos do município, a supervisão das ações de controle de enchentes, além de atuar como agência reguladora do esgotamento sanitário. Atuando no eixo de prevenção, a Fundação monitora diariamente as bacias hidrográficas do município a partir de 25 estações

hidrológicas que medem a precipitação, enviando os dados para o COR, sobretudo informações sobre alagamentos e bolsões d'água (RIO DE JANEIRO, 2014).

No município do Rio de Janeiro, a Defesa Civil tem por atribuição a articulação, coordenação e gerenciamento de ações de redução de desastres no município. A atuação da Geo-Rio se faz através do sistema de alarme sonoro para evacuação de áreas de risco, denominado Sistema de Alerta e Alarme. Esse sistema consiste em boletins de alerta à população baseados na iminência de inundação e escorregamento de encostas. Neste sistema, a população, os líderes comunitários são avisados, por meio de mensagens, de chuvas fortes, e, no caso de agravamento do fenômeno, o Sistema de Alarme por Sirenes é acionado (RIO DE JANEIRO, 2015).

Entretanto, de maneira diferente ao propagandeado, algumas práticas demonstram o despreparo de funcionários ao trabalharem em situações que envolvam o contato com moradores que estão submetidos à iminência da ocorrência de um risco. Tal fato pode ser notado em entrevista realizada com Marcelo, um morador do Morro Pavão-Pavãozinho.

Residente na atual moradia desde o ano de 2010, Marcelo acompanhou por diversas vezes, após episódios de fortes chuvas, pequenos escorregamentos na encosta situada no terreno onde reside. Por sua formação<sup>59</sup>, viu a necessidade de entrar em contato com o órgão responsável pela prevenção de riscos existentes - a Geo-Rio, para solicitar apoio técnico que pudesse evitar possíveis danos à sua família e aos seus vizinhos<sup>60</sup>.

Contudo, faz-se necessária a elucidação de alguns fatos que acompanham este caso. Segundo relato do entrevistado, no terreno onde está parte da encosta localizam-se, na cota mais acima, um restaurante e outras residências que estão em iminência de desabarem por estarem em uma área que margeia o talude. Esta mesma área havia sido condenada pela Defesa Civil na década de 1990 por oferecer risco,

---

<sup>59</sup> Marcelo cursa o último período de graduação no curso de Geografia na PUC-Rio.

<sup>60</sup> Segundo o entrevistado, na primeira resposta, com a carta datada de 06/10/2011, a GEO-Rio emitiu uma carta concedendo autorização à realização de obras estruturais no local, sem ao menos enviar um técnico para averiguar a situação. No mês de março do ano seguinte, a instituição emitiu novamente uma carta, desta vez responsabilizando os moradores por eventuais acidentes que pudessem ocorrer.

mas por não terem demolido o imóvel ou nem mesmo realizado obras que evitassem a ocupação, o local tornou a ser ocupado, anos mais tarde.

Desse modo, o risco de um escorregamento que pudesse causar inúmeras vítimas tornou-se iminente com a ocupação deste local, por desconhecimento dos riscos e/ou por alternativa, e submete esses moradores à situação de vulnerabilidade que em períodos chuvosos mais intensos atinge, de forma mais impactante, a estes moradores (VEYRET, 2013). Essa situação é agravada pelo fato de essas moradias serem desprovidas de técnicas de construção adequadas para evitar acidentes ambientais que possibilitariam uma maior instabilidade da encosta (figura 23).



Figura 23: Escorregamento no Morro Pavão Pavãozinho  
Fonte: Arquivo pessoal

A condição de iminência de um acidente de maiores proporções foi concretizada no dia 29/12/2016, quando uma parte do talude situado nos fundos da casa de Marcelo desceu a encosta, carregando materiais compostos por solo e matacões para a proximidade de sua residência. Segundo o entrevistado, não havia chovido naquele dia, portanto, a probabilidade da ocorrência independe da ocorrência de fortes chuvas. O acidente não causou vítimas fatais, mas gerou uma série de questões que demonstram a tratativa de diversas instituições da prefeitura para o caso.

Nota-se o volume de material que, segundo o morador, estava sob o imóvel e desceu a encosta chegando até os fundos de sua casa. O imóvel, que já consta como interditado pelo fato de estar com a sua estrutura abalada, ainda oferece perigo de

atingir a casa de Marcelo e família. O relevo, por servir de aporte físico às construções precárias, aumenta a vulnerabilidade dos moradores e do risco destes ambientes naturalmente frágeis.

Os aspectos destacados anteriormente, como a interdição de imóveis visualizada na parte superior da imagem e os escorregamentos de pequena magnitude relatados pelo entrevistado, assinalam a fragilidade do ambiente e a vulnerabilidade dos moradores que ali residem. Ressaltamos ainda a possibilidade de existir uma extensão dos riscos, uma vez que a encosta se entende por terrenos de outros moradores que sequer tiveram conhecimento do ocorrido.

Logo após o ocorrido, o entrevistado relatou a rapidez da chegada do Corpo de Bombeiros para realizar o atendimento às possíveis vítimas no local. Após constatar a ausência de vítimas fatais e feridos, a própria instituição chamou a Defesa Civil para avaliação dos impactos e danos. Chama-se a atenção da forma como o funcionário da instituição abordou o caso. Chegando ao local, o funcionário da Defesa Civil agiu de forma ríspida e, sem preocupar-se com outros moradores e curiosos que estavam no local, proferiu que a obra<sup>61</sup> estava errada, pois deveria ter começado da cota mais alta do talude. O posicionamento do funcionário gerou desconforto para a família do entrevistado, pois muitos moradores passaram a acreditar que a ocorrência do escorregamento estava associada à obra.

Tal fato mostra a importância de capacitar esses funcionários para lidar com situações adversas, notadamente em situações de emergência, quando os moradores estão ainda impactados com o ocorrido. A interdição dos imóveis foi realizada novamente, e o monitoramento precisa ser eficaz para que a ocupação não torne a ocorrer novamente. Sobre esta prática, para Rolnik et al (2009)

valorizar a opinião da população e não desqualificá-la por não se tratar de saber técnico; conhecer a população e a área afetada antes de desenvolver o projeto; os técnicos também devem procurar saber se existem acordos com a comunidade afetada que devem ser observados quando do planejamento do projeto (p.32).

Ademais, atualmente o eixo de prevenção prevê a interdição inicial e a remoção provisória ou definitiva para a realização de obras de estabilização quando

---

<sup>61</sup> Meses antes do escorregamento ocorrido no final do ano de 2016, estava em andamento uma obra realizada pela família de Marcelo no terreno pertencente ao imóvel. Segundo o entrevistado, antes do acidente, os laudos da Geo-Rio já apontavam para a susceptibilidade a escorregamentos na encosta situada atrás de sua residência e, por tal motivo, a obra teria associação com o ocorrido.

não há como garantir a segurança do imóvel, ou na situação iminente de um novo escorregamento. Essas ações devem ser associadas a obras de urbanização com proposição de obras estruturais para a redução do risco.

Portanto, neste caso relatado pelo entrevistado, dois aspectos merecem atenção. O primeiro está relacionado ao despreparo do agente da Defesa Civil em lidar com moradores que, já fragilizados com a situação, ainda foram expostos para a vizinhança desnecessariamente. Pelo fato de já existir uma política como essa na cidade do Rio de Janeiro, reforçamos aqui a necessidade de treinamento contínuo a estes funcionários que enfrentarão cenários assim em diversos momentos em suas carreiras.

O segundo aspecto a ser destacado está associado à forma como a Geo-Rio tratou o caso. Como mencionado, a Fundação ficou ciente do caso e, por meio de correspondências, solicitou ao morador a realização de obras estabilizantes, culpando-o por possíveis acidentes que viessem a ocorrer. Passados seis anos após o primeiro contato do morador, somente após um escorregamento de maior magnitude é que o referido órgão e as demais secretarias foram até o local para pôr em prática as ações previstas nas legislações de esfera municipal e federal para tratar questões como esta.

À luz dos esforços desempenhados, Veyret (2013) aponta para a importância da articulação entre os especialistas, políticos e população. Entendendo de uma forma simplificada, esta interação pode ser observada através da atuação dos políticos, que se encontram no meio desta relação por dependerem do conhecimento dos especialistas para posteriormente fornecerem respostas à sociedade. Os especialistas, por meio de estudos, identificam as vulnerabilidades existentes no sítio urbano, e a população recebe a informação via meios midiáticos acerca dos fenômenos inerentes ao risco.

Apesar das ações mais incisivas na prevenção do risco terem ocorrido após o ano de 2010, na década de 1990 existia legislação voltada para a solução do problema, e agora os órgãos dispõem de instrumentos jurídicos para que casos (recorrentes) como este não voltem a expor os moradores do local ao risco. Ressaltamos ainda que, apesar do Sistema Alerta Rio ser um instrumento bastante utilizado para alertar a população quanto à iminência de um risco, neste caso, por

não ter havido registros pluviométricos no local naquele dia, o instrumento não foi acionado. Não se trata de desqualificar o programa da Geo-Rio, mas de advertir sobre emergência na tratativa de ocasiões como esta, o que não houve no referido caso.

Diferente do exemplo anterior, o caso do Morro Chapéu Mangueira, localizado no bairro do Leme e inserido na unidade de conservação Parque Municipal Natural da Paisagem Carioca, pode ser usado como exemplo de programa de habitação em favelas. Essa favela recebeu obras de geotecnia voltadas para a estabilização de talude, criação de calhas de microdrenagem (figura 24) assim como intervenções voltadas para a urbanização.

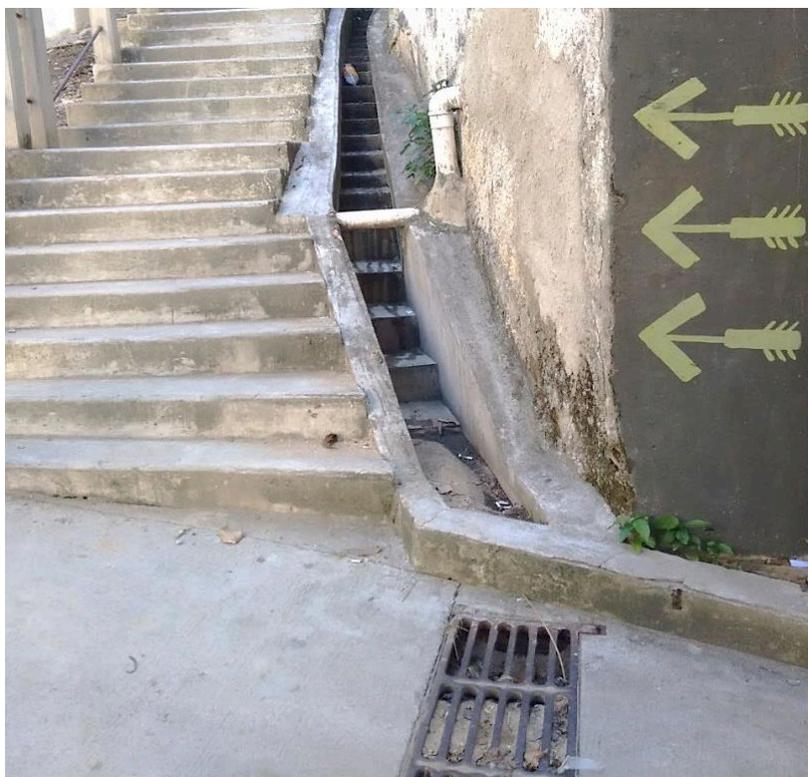


Figura 24: Obra geotécnica no Morro Chapéu-Mangueira  
Fonte: Luciana Almeida

Assim como no Programa Favela-Bairro, no Programa Morar Carioca houve uma preocupação em fazer o controle do escoamento de águas pluviais, como ilustrado pela imagem acima. Nota-se no alto da imagem, dentro da calha de drenagem, uma garrafa de plástico que pode obstruir a rede, podendo gerar novos caminhos para o escoamento da água. O mesmo problema se repete próximo à calha de drenagem, com o entupimento parcial do bueiro que, em situações de fortes chuvas, pode prejudicar a drenagem da água que desce do topo do morro. Da mesma

maneira como o programa antigo, a imagem mostra a necessidade de monitorar o sistema de drenagem das águas pluviais da favela, para que ocorrências antigas associadas à instabilidade da encosta não se tornem a repetir.

Sobre a localização da favela em uma unidade de conservação, para Haesbaert (2014) a demarcação de uma unidade de conservação, além de estimular o turismo e a preservação de fragmentos da Mata Atlântica, também objetiva “*evitar a expansão urbana para o interior de áreas de preservação ambiental (p. 244)*” Sobre a discussão da criação desses espaços, Acserald (2010) concorda com o autor, dizendo que “*pode designar tanto o processo de adoção de um discurso ambiental genérico por parte dos diferentes grupos sociais, como a incorporação concreta de justificativas ambientais para legitimar práticas institucionais, políticas, científicas etc.*” (p.1). Sabemos que a recuperação e preservação de espaços como esses trazem inúmeros benefícios para a população local e do bairro no qual está situada a favela. Porém, o autor reforça que a natureza dessas estratégias, conhecidas como ações de contenção territorial, carecem de investigação para que discursos biopolíticos não estejam associados ao interesse do setor imobiliário.

O disciplinamento do uso do solo, associado à criação do Parque, foi o motivo que levou à remoção dos moradores de suas residências no Morro Chapéu-Mangueira. Contudo, ao contrário dos casos relatados em outras favelas, quando os moradores foram instalados em condomínios distantes de suas residências ou local de trabalho, no Morro Chapéu Mangueira este caso recebeu outra tratativa. Os moradores removidos do Morro Chapéu Mangueira foram inseridos no Programa Morar Carioca Verde, recebendo moradias construídas nas imediações do Morro.

No que concerne às diretrizes criadas a orientar gestores públicos sobre o processo de remoção e uma série de questões atreladas, durante o período em que foi relatora da Organização das Nações Unidas (ONU), ao tratar da questão do reassentamento, Rolnik et al (2009) destaca:

A nova moradia deve estar localizada o mais próximo possível do local original, bem como das fontes de meios de subsistência ou outra solução pactuada. A adequação cultural e as tradições do grupo devem ser respeitadas. Os custos de deslocamento para o trabalho ou para acessar serviços essenciais no novo local de moradia não devem pesar no orçamento das famílias (p.26).

Neste sentido, o caso dos moradores que foram reassentados em imóveis construídos na própria comunidade está de acordo com as diretrizes preconizadas pelo documento elaborado pela autora, assim como prevê a legislação vigente. Por ter sido iniciada no ano de 2010, as obras no Morro Chapéu Mangueira serviram como vitrine do Programa Morar Carioca, obtendo notoriedade entre as iniciativas municipais no país<sup>62</sup>.

De todo modo, os dois exemplos relatados acima demonstram a necessidade de repensar sobre a maneira como a gestão urbana lida com os riscos e a política habitacional. No exemplo do escorregamento ocorrido no Morro Pavão Pavãozinho, o fato de a localidade ter recebido as obras do PAC não significou maiores investimentos na prevenção do risco natural. Com ações voltadas para drenagem, ampliação de rede de esgoto e construção de moradias, o programa descartou ações voltadas para a estabilização de encostas pela pouca visibilidade que estas possuem para o eleitorado. Quanto ao programa desenvolvido pelo município, suas ações não contemplaram esta favela, que possui, como relatado pelo entrevistado, um quadro de escorregamentos constantes, sempre associados à ocorrência de chuvas fortes que, por pouco, não provocaram vítimas.

Quanto aos destaques positivos, o caso do morro Chapéu Mangueira mostra uma série de medidas voltadas para a prevenção dos riscos, incluindo estabilização de encostas e provisão de moradias do Programa Morar Carioca no interior da própria favela. Usado como vitrine para a política habitacional do município, nos casos de remoção ocorridos na favela, os moradores foram realocados para estes conjuntos.

A situação de vulnerabilidade da população pode ser minimizada por meio de uma política de habitação que incorpore a gestão dos riscos inerentes do ambiente modificado pelas ações humanas. A ação de remoção de moradores deve ser atendida de acordo com os mecanismos previstos em leis que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram melhoradas para melhor atender à proposta de promover a melhoria da infraestrutura urbana atenta aos anseios da população.

---

<sup>62</sup> Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4491894> Acesso em: 23/01/2017

De fato, a atual política de habitação se distancia de políticas pretéritas por articular com outros entes federados, concedendo a estes o papel da operacionalização da política em âmbito local. Por priorizar o atendimento a vítimas de inundações e escorregamentos em encostas e desempenhar obras estabilizantes em programas de urbanização, como o PAC no âmbito federal e Morar Carioca no âmbito municipal, as ações voltadas para a habitação e a prevenção do risco aparecem de forma integrada.

Assim sendo, o desempenho do programa nos moldes do exemplificado no Morro Chapéu Mangueira aparece de forma pontual, não atendendo de fato às normativas preconizadas nas legislações, notadamente no tocante à realocação dos moradores.

Na cidade do Rio de Janeiro, é possível notar um maior direcionamento dos empreendimentos para a AP5. Desconsiderando fatores como mobilidade e disponibilidade de serviços existentes, a pressão provocada no novo eixo de expansão urbana pode sobrecarregar os sistemas de drenagem e expor os moradores a novos riscos.

## Considerações Finais

O tema *risco* faz parte do processo histórico de ocupação da cidade do Rio de Janeiro, e os problemas inerentes a ele fazem parte do cotidiano da população carioca. Quando tratamos de risco, especialmente na cidade do Rio de Janeiro, levamos em consideração os fenômenos associados à geomorfologia, tais como escorregamento de encostas e inundação. Esses fenômenos, considerados naturais em um ambiente normalmente fragilizado, são reforçados por políticas públicas que descaracterizaram a paisagem carioca, levando a um aporte muito maior de sedimentos em ambientes como a Baía de Guanabara e das intencionalidades obscuras durante o processo de expansão e urbanização da cidade.

Na apresentação da temática, vimos que a topografia, que antes havia orientado a ocupação desde o período dos portugueses, no século XX passou a ser vista como um entrave às intervenções urbanísticas que redefiniram as funções do centro e mudou o padrão de ocupação da encosta. Os primeiros instrumentos de planejamento, conhecidos como os Planos Agache e Doxiadis, preocuparam-se, sobretudo com a expansão do tecido urbano e os melhoramentos da infraestrutura urbana na cidade. Contudo, ambos buscavam promover a expansão do tecido urbano via remoção de moradias que não estavam de acordo com a proposta de melhoramentos e embelezamentos em curso no período.

Não obstante, a expansão do mercado imobiliário iniciado na década de 1940 em direção à Zona Sul e o provimento de serviços beneficiaram agentes que atuavam naqueles bairros, privilegiando localidades já valorizadas da cidade. Desse modo, o deslocamento de recursos para a Zona Sul, além de direcionar o deslocamento da classe média para esta localidade, levou consigo a demanda por empregos e variados serviços, contribuindo para o crescimento de favelas na Zona Sul.

Posto isto, verificamos que o crescimento acelerado das favelas foi tratado sob duas perspectivas: a da remoção, iniciada ainda na primeira reforma urbana datada no início do século XX; e a perspectiva da construção de conjuntos habitacionais e a urbanização de favelas. Essas medidas estiveram associadas às conjunturas políticas delineadas de acordo com governos ora marcados pela rigidez, ora marcados por gradativos períodos de abertura de diálogo. Nesta última forma

de gestão, a preferência pela urbanização consistia no interesse na composição etária da população residente em favelas, formada predominantemente por pessoas jovens.

Neste caso, havia um cenário de carência habitacional atrelado à crescente valorização imobiliária e à conseqüente proliferação dos loteamentos considerados irregulares pelo código de obras de 1937. A primeira política habitacional – o programa do IAP – voltava-se para as categorias profissionais e estava inserida no contexto de controle dos grupos sindicais. Anos mais tarde, no final da década de 1950, foi criado o SERFHA, primeiro organismo oficial voltado para a urbanização de favelas, frente às ações desenvolvidas pela igreja católica. Posteriormente, as ações do SERFHA influenciariam as concepções do órgão chamado CODESCO durante a década de 1960.

Ademais, a década de 1960 foi marcada por diversos fatos históricos que mudaram os rumos da expansão urbana. Logo no primeiro ano, o Rio de Janeiro perdeu sua importância política, com a transferência da capital para Brasília. Por outro lado, a nova condição de “cidade-estado” concedeu à cidade do Rio de Janeiro a possibilidade de investir densamente em infraestrutura devido aos recursos angariados com a dupla arrecadação.

A transformação urbana expressa por obras voltadas para a ampliação dos serviços públicos e do sistema viário estava de acordo com as ações dos incorporadores frente à expansão da cidade. Apesar de ter ocorrido investimentos em diversos bairros do Rio de Janeiro, era notória a diferenciação do aporte de investimentos na Zona Sul quando comparados aos subúrbios. Enquanto, no primeiro caso, os investimentos representavam a verticalização de bairros como Copacabana e a expansão do mercado imobiliário em direção aos bairros de Ipanema, Leblon, Lagoa e Gávea, nos subúrbios os investimentos estavam atrelados à expansão industrial.

Por fatores relacionados à composição da população e localização, a favela tem sido ao longo da história foco de intervenções, em que se buscava a total ou parcial eliminação. Criou-se um descompasso entre o crescimento intensivo da cidade e as diversas tentativas de remoção de favelas, pois estas cresciam também em bairros valorizados da cidade onde estavam concentradas as ofertas de emprego,

especialmente aqueles voltados para o segmento de prestação de serviço e construção civil. A distribuição desigual dos equipamentos públicos, resultado da maior força política das camadas abastadas da população, reforça a tendência segregadora da organização metropolitana.

No que se refere à política habitacional do período, iniciada na gestão do governador Carlos Lacerda e retomada durante o período militar, a postura autoritária voltou-se para uma ação “antifavela”. Os primeiros conjuntos habitacionais, as Vilas Kennedy, Aliança, Esperança e Cidade de Deus, foram construídos em frentes de expansão urbana sem a preocupação devida com a oferta de serviços e a distância dos principais postos de emprego da cidade. As remoções atenderam aos pedidos do mercado imobiliário e, ao mesmo tempo, atenderam aos interesses de grupos pertencentes ao setor da construção civil.

A delimitação do recorte temporal, tendo a década de 1960 como início da análise das políticas habitacionais implantadas em âmbito nacional e local, nos revelou também características de programas habitacionais pautados na construção de conjuntos habitacionais executados pelo órgão federal CHISAM. Surgido no auge do autoritarismo no período do governo militar, este órgão passou a regular a política no Estado da Guanabara. Sobre a viabilidade do programa, vimos que o mesmo não se sustentou, sobretudo pelas conjunturas macroeconômicas, que levaram a uma queda da arrecadação de recursos (advindos do FGTS) em decorrência do aumento do desemprego; e, pelo (consequente) aumento da inadimplência, que inviabilizou a construção de novos conjuntos.

Passado o período de atuação da CHISAM e da fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, na esfera nacional, a década de 1980 foi marcada pela inércia no tocante a novas iniciativas para resolver a questão do déficit habitacional. No recém-criado estado do Rio de Janeiro, em relação às ações desenvolvidas para a resolução da questão habitacional, face à carência de recursos disponíveis, a gestão do governador Leonel Brizola retornou ao viés de urbanização de favelas, lançando o Programa Mutirão. Este programa influenciou fortemente o seu sucessor, o Programa Favela-Bairro, que foi desenvolvido sob uma nova administração pública, incidida após a Constituição Federal de 1988.

A respeito da temática de risco na política habitacional, ao longo desta discussão percebemos que, desde o início da década de 1990, houve esforços maiores por parte dos governantes, sobretudo dos prefeitos, em adotar alguns instrumentos para minimizar os impactos da ocupação em áreas naturalmente frágeis. Notamos que, a partir da Constituição de 1988, com a incorporação dos direitos sociais e a obrigação do Estado em prover estes direitos, o tema do risco começou a ser inserido nas políticas habitacionais. No Rio de Janeiro, o pioneirismo em lidar com obras estruturantes, devido ao histórico de acidentes ocorridos a partir da década de 1960, concedeu à cidade uma experiência no tratamento da temática. Quanto à legislação criada para tratar da questão, citamos o Plano Diretor, o Estatuto das Cidades e a Política Nacional de Defesa Civil como as principais iniciativas para a temática.

Sendo assim, os resultados puderam ser observados, mesmo que de forma simplória, em alguns programas habitacionais no âmbito municipal, estando associados à estabilização de encostas, criação e/ou recuperação de sistemas de drenagem e melhoria do serviço de coleta de lixo. Vimos isso no Programa Favela Bairro e no seu sucessor, o Programa Morar Carioca. Entretanto, aspectos articulados ao viés urbanístico e a falta de conservação das intervenções realizadas fizeram com que localidades fossem incorporadas novamente em um programa de habitação (Morar Carioca), evidenciando a precariedade dos materiais utilizados na obra.

Quanto à política nacional de habitação, após o término da política do BNH, escassas foram as tentativas de resolução do problema do déficit habitacional. Tal cenário foi alterado somente em 2009, com a criação do Programa MCMV, que redistribuiu competências entre os entes federados e incorporou prerrogativas garantidas em lei sobre o tema risco. Conforme mencionado, as novas competências adquiridas pelos municípios e, posteriormente, a criação do Ministério das Cidades fizeram deste ente federado o principal executor do Programa MCMV na esfera local. Desse modo, é função deles cadastrar, prioritariamente, os moradores mais vulneráveis à suscetibilidade de risco de inundação ou escorregamento de encosta e realocá-los em locais próximos ao local de trabalho ou moradia.

Frente a este cenário, percebemos, a partir da exposição de dados e da discussão de autores, a demonstração de dois aspectos relevantes: o primeiro está atrelado à definição da AP5 como área prioritária para a construção de conjuntos do MCMV, recebendo mais da metade do total de empreendimentos contratados pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Tal fato demonstra novas formas de promover a expansão do território por meio do deslocamento da população, via políticas habitacionais, distante do seu local de trabalho ou da antiga habitação.

O segundo aspecto relevante também está associado à definição da AP5 como área prioritária, mas analisado sob a ótica da disponibilização de serviços urbanos. Os dados exibidos no capítulo III revelaram a carência existente quanto à coleta de lixo e de esgotamento sanitário nos bairros que compõem a referida área de planejamento.

Desse modo, o risco, além de estar associado a todos os aspectos que caracterizam o quadro natural carioca, é sobressaltado quando avaliamos as condições de habitabilidade da população. Questões associadas ao padrão de ocupação levam ao agravamento da vulnerabilidade, ou seja, maior fragilidade a risco. Neste caso, a vulnerabilidade da população também está associada à distribuição dos serviços públicos, uma vez que a ausência durante décadas, ou ainda, a carência existente até hoje de rede de esgotamento sanitário eficaz que suporte a sobrecarga exerce forte influência nos problemas relacionados à drenagem urbana.

Neste sentido, esta dissertação se propõe discutir de forma diferenciada o tema habitação, historicamente caracterizado por não contemplar os aspectos ambientais do sítio, onde são realizadas as intervenções urbanísticas. Estes estudos poderão ser utilizados futuramente para novas pesquisas sobre o planejamento urbano, assim como orientar novos estudos e ações que contemplem o programa Minha Casa Minha vida, que ainda está em curso.

Para a geografia e o planejamento, a proposta é relevante, pois articula as bases físicas da cidade com as políticas habitacionais, que nem sempre contemplam espaços físicos condizentes para a moradia. Tal proposta revela a necessidade de repensarmos uma política urbana voltada para a redução da vulnerabilidade da

população carioca e que contemplem aos aspectos que tangem a melhoria de sua qualidade de vida.

Todas as considerações acima demonstram que a atual política de habitação, até o momento, possui similaridades com políticas pretéritas, especialmente a do BNH. O fato de conceder aos municípios o papel decisório na definição de locais para empreendimentos do Programa MCMV não exime o governo federal de fiscalizar o programa quanto ao respeito à legislação. Neste aspecto, o Programa MCMV, conforme salientado por Compans (2012), torna-se um *revival* do BNH pelos fatores ditos anteriormente e por ignorar as condições de habitabilidade das novas moradias, desprezando os aspectos intrínsecos quanto à melhoria da qualidade de vida dos realocados. Apesar da adoção de medidas para mitigar e prevenir o risco implementadas ao longo destas últimas décadas, o Programa Morar Carioca tem concentrado esforços em obras de urbanização e, assim como o programa antecessor, apresenta problemas estruturais em intervenções realizadas, entre elas obras que reduzem a exposição dos moradores aos riscos.

Portanto, cabe aqui ressaltar a importância desta dissertação em expor as fragilidades dos programas de habitação em curso, para que problemas associados às políticas pretéritas não tornem a se repetir. Para tal, é preciso que o andamento delas seja revisto, para que não tornem a deturpar as garantias recomendadas na legislação e que as intervenções evidenciem mais a redução da vulnerabilidade da população carioca e menos o beneficiamento de agentes imobiliários ou ligados à construção civil.

## Referências bibliográficas

ABREU, M. A cidade, a montanha e a floresta. In: ABREU, M.A. (Org.). **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro**. Editora: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

\_\_\_\_\_. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iplanrio/JOrge Zahar Editor, 2006.

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v.1, n.1, p.79-90, 1999.

\_\_\_\_\_. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, FIBGE, Rio de Janeiro, v. 25, 2006.

\_\_\_\_\_. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, H. (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e o risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

\_\_\_\_\_. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos avançados*, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

AFONSO, J. R. R; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. 2000.

AMADOR, E. Baía de Guanabara: um balanço histórico. In: ABREU M.A. (Org.). **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro**. Editora: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

AMARAL, C. Escorregamentos no Rio de Janeiro: Inventário, Condicionantes Geológicas e Gerenciamento dos Riscos. Tese de Doutorado, PUC-Rio, 1996, 287p.

AMARAL, C; FEIJÓ, R. L. Aspectos Ambientais dos escorregamentos em áreas urbanas. In: VITTE, A. C.; GUERRA, A. J. T. (Org): *Reflexões sobre a geografia física no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, p. 193-223, 2007.

AMARO, A. Para uma cultura dos riscos. *Territorium*, Coimbra, n.10, p.113-120, 2003.

ANEAS DE CASTRO, S. Riesgos y peligros: una visión desde la geografía. *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 60, 2000. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/sn-60.htm> > Acesso em: 24/04/2016.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Red Dados*, 2000.

\_\_\_\_\_. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. In: **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano Gama. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *Habitação social nas metrópoles brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Coleção HABITARE/FINEP. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BARON, C. M. P. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões - IAPs. *Revista Tópos*, v.5, n. 2, p.102-127, 2011.

BERNARDES, L. M. C. Evolução da paisagem urbana do Rio de Janeiro até o início do século XX In: ABREU, M.A. (Org.). **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro**. Editora: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm) Acesso em: 03/02/2017

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 14/11/2016

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 23/01/2017

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm) Acesso em: 13/01/2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm) Acesso em: 10/06/2016.

BOTELHO, R. G. S.; SILVA, A. S. Bacia Hidrográfica e qualidade ambiental. In: VITTE, A. C.; GUERRA, A. J. T. (Org): Reflexões sobre a geografia física no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2007, p. 153-192.

BRANDÃO, A. M. P. M. As Alterações Climáticas na Área Metropolitana do Rio de Janeiro: Uma provável influência do crescimento urbano. In: ABREU, M.A. (Org.). **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro**. Editora: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

\_\_\_\_\_. O clima urbano da cidade do Rio de Janeiro. São Paulo, v. 362, 1996.

BRUM, M. S. Cidade Alta: História, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

BURGOS, M. B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). **Um século de favela**, v. 3, p. 25-60, 2006.

CADERMAN, D. O Rio de Janeiro nas alturas. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

CARDOSO, A. L.; ARAUJO, R. L. A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. In - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. FINEP, 2007.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. (Org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra capital, p. 17-66, 2013.

CARDOSO, A. L. et al. Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, A. (Org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: IPPUR/Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. (Org.). Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio De Janeiro: Impactos Urbanos e Sociais. Observatório das Metrôpoles – Núcleo Rio de Janeiro. 2015

CARNEIRO, C. B. L.; VEIGA, L. O conceito de inclusão, dimensões e indicadores. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social, jun. 2004.

CEPED. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Capacitação básica em Defesa Civil - Florianópolis: CAD UFSC, 2012.

COELHO, M. C. N. Impactos Ambientais em Áreas Urbanas - Teorias Conceitos e Métodos de Pesquisa In GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. (Org.). **Impactos socioambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COELHO NETTO, A. L. O geocossistema da floresta da Tijuca. In: ABREU, M.A. (Org.). **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro**. Editora: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

COELHO NETTO, A. L. Hidrologia de Encosta na Interface coma Geomorfologia In: **Geomorfologia: uma atualização de bases e conceitos**. GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. (Org). 8ª ed. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2008.

COMPANS, Rose. Minha Casa, Minha Vida: O Revival do BNH? In SANTOS, A.P.; MARAFON, G.; SANT'ANNA, M.J. (Org.) – **Rio de Janeiro: Um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma, 2012.

CONDE, L.P & MAGALHAES, S. **Favela-Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ViverCidades, 2004.

CORRÊA, R. L. O meio ambiente e a metrópole. In ABREU, M. A. **Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura, 1992, p. 27-36.

COSTA, H. et al. Enchentes no estado do Rio de Janeiro – uma abordagem geral. Rio de Janeiro: Semads, 2001.

CUTTER S.L. Vulnerability to environmental hazards. *Progress in Human Geography*, v.20, n. 4, p.529-539, 1996.

DAGNINO, R.S.; CARPI JUNIOR, S. Risco ambiental: conceitos e aplicações. *Climatologia e estudos da paisagem*, v 2, n.2, p.50, Rio Claro, 2007.

DERECZYNSKY, C.P.; OLIVEIRA, J. S.; MACHADO, C.O. Climatologia da Precipitação no Município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Meteorologia*, v.24, n.1, p. 24-38, 2009.

EDWARD, B. O guia básico para a sustentabilidade a sustentabilidade. Barcelona: Gustavo Gili, 2008.

EGLER, C. A. G. Risco Ambiental como Critério de Gestão do Território. *Território*, 1: 31-41. 1996.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. 2015.

FARAH, F. **Habitação e encostas**. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2003.

FREITAS, M. M. et al. Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

FERNANDES, M. do C.; ROSAS, R.; COELHO NETO, A. M. Potencialidade de ocorrência de queimadas no maciço da Tijuca/RJ: uma abordagem utilizando geoprocessamento. *SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO*, v. 9, 1998.

FUNDAÇÃO GEO-RIO. OS 50 MAIORES ACIDENTES GEOLÓGICO-GEOTÉCNICOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO ENTRE 1966 e 2016. Rio de Janeiro, 2016.

GALVÃO, M. C. C. Focos sobre a questão ambiental no Rio de Janeiro. In ABREU, M. A. Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura, p.13-26, 1992.

GRAEFF, O. R. Licenciamento Ambiental Urbano. Geotecnia Urbana In: GUERRA, A. J. T. (Org.). **Geomorfologia urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

GOMES, D. G. P. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e a flexibilização da legislação trabalhista. Revista de direito constitucional e internacional, v. 11, n. 44, p. 92-143, 2003.

GONÇALVES, R. S. Favelas do Rio de Janeiro: história e direito. Rio de Janeiro: Pallas: Ed. PUC-Rio, 2013.

GUERRA, A. J. T. Processos erosivos nas encostas. In: **Geomorfologia: uma atualização de bases e conceitos**. GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. (Org). 8ª ed. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2008.

GUIMARÃES, R. M. et al. Análise temporal da relação entre leptospirose e ocorrência de inundações por chuvas no município do Rio de Janeiro, Brasil, 2007-2012. Ciência & Saúde Coletiva, v. 19, n. 9, p. 3683-3692, 2014.

HAESBAERT, R. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em temas de in-segurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – (IBGE). Censo Demográfico - 2010. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em: 15/12/ 2013.

JANCZURA, R. 08. Risco ou vulnerabilidade social? Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 2, p. 301-308, 2012.

KLEIMAN, M. As obras de infra-estrutura urbana na construção do moderno Rio de Janeiro. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 6, 2012.

KOWARICK, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo. Ed. 34, 2009.

LAMEGO, A. R. O homem e a Guanabara. Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. v. 3. 1948. Disponível em: [http://www.biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv13101\\_v3.pdf](http://www.biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv13101_v3.pdf) Acesso em: 23/05/2016

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

MAIOLINO, A. L. G. Espaço Urbano: conflitos e subjetividade. FAPERJ, 2008.

MAMEDE, A.C. Conjunto Habitacional Antares e Favela do Morro Santa Marta - Associações de Moradores e suas relações com o tráfico de drogas e o Primeiro

Governo Brizola no Estado do Rio de Janeiro (1983-1987). Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2005.

MARAFON, G. J. et. al. Geografia do Estado do Rio de Janeiro: da compreensão do passado aos desafios do presente. Rio de Janeiro: FAPERJ / Gramma, 2011.

MARANDOLA, E.; HOGAN, D. J. Natural hazards: o estudo geográfico dos riscos e perigos. *Ambiente & Sociedade*, v. 7, n. 2, p. 95-109, 2004.

MARICATO, E. Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica. *Voices*, 1987.

\_\_\_\_\_. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. *Revista Praga*, São Paulo, v. 1, n. 6, p. 67-68, 1998. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_politicaurbanafhc](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc) Acesso em: set/2016

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano". *Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise*. Brasília: Ipea, nº 12, fev. 2006.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil : a commentary / Organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MOTTA, M. S. O Rio de Janeiro continua sendo: de cidade-capital a estado da Guanabara. Tese de Doutorado. Tese de doutorado. Niterói: ICHF-UFF, 1997.

\_\_\_\_\_. **Saudades da Guanabara: campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-1975)**. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2000

MOURA, V. T. Favelas do Distrito Federal. Rio de Janeiro, Academia Carioca de Letras, p. 255-272, 1943.

LAGO, L. C. Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

PENALVA SANTOS, A. M. S. Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro. FGV Editora, p. 139-174, 2003.

PEREZ, M. D. Estado da Guanabara: Gestão e estrutura administrativa do Governo Carlos Lacerda / Mauricio Dominguez Perez. - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2005.

POLIVANOV, H.; BARROSO, E. V. Geotecnia Urbana In: GUERRA, A. J. T. (Org.). **Geomorfologia urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo, 1992.

\_\_\_\_\_. **Memória da destruição. Rio, uma história que se perdeu (1889-1965).** Rio de Janeiro: Secretaria da Cultura; Arquivo da Cidade, 2002.

\_\_\_\_\_. Subsecretaria de Defesa Civil. Plano de Contingência. Verão 2013/2014. Rio de Janeiro. 2012.

\_\_\_\_\_. Rio Resiliente - Diagnóstico e Áreas de foco. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro. 2014.

\_\_\_\_\_. História da Geo-Rio. 2009. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smo/geo-rio> Acesso em: 22/12/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Saneamento e Recursos Hídricos – SMAR. Plano Municipal de Saneamento Básico da Cidade do Rio de Janeiro – Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas. Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ). Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/ebooks/linhadotempo/seculo20/> Acesso em: 03/12/2016

RIPPER, L. A. Por políticas habitacionais sustentáveis no Rio de Janeiro: materiais não-convencionais em interatividade com as particularidades socioambientais do território carioca. 2009. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia, Rio de Janeiro, 2009.

ROLNIK, R. et al. **Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?** (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Guia). 2009.

ROYER, L. **Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).** São Paulo: FAUUSP, 2002.

RODRIGUES, R. I. Os Parques Proletários e os Subúrbios do Rio de Janeiro: Aspectos da Política Governamental Para as Favelas Entre as Décadas de 1930 e 1960. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

SANTOS, C. N. F. Como Projetar de Baixo para Cima uma Experiência em Favela'. Revista de Administração Municipal, n.156, p.6-27, 1980.

SANTOS, M. P. O saneamento frente às situações emergenciais motivadas pelas enchentes: caso do município do Rio de Janeiro. 1999.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 4. ed. 2006.

SANTOS, W. G. **O Paradoxo de Rosseau: uma interpretação democrática da vontade geral.** Rio de Janeiro: Editora Rocco. 2007.

SEDREZ, L. Cidade alagada: chuvas de verão, classe e estado no Rio de Janeiro,

1966-1967. Maquinações, n.2, 2008.

SERRA, M. V.; SERRA, M. T. (Org.). **Guia de História Natural do Rio de Janeiro**. Cidade Viva: Rio de Janeiro, 2012.

SEVA FILHO, A. O. (Org.). **Riscos técnicos coletivos ambientais na região de Campinas**. Campinas: NEPAM-UNICAMP, 1997.

SILVA, A. C. P. Novas arquiteturas intergovernamentais para a gestão do território fluminense: desafios de um Rio de Janeiro federativo. In: Penalva Santos, A. M.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA M. J. G. (Org.). **Rio de Janeiro: um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora, 2012.

SILVA, A. C. P.; PINTO, R. W. P.; FREITAS, M. M. Avaliação de políticas públicas relacionadas aos desastres naturais no Brasil, entre 1990-2014. *Ambiência* (Online), v. 12, p. 885-900, 2016.

SHADECK, R. et. al. A atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) na gestão de riscos e respostas a desastres naturais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Brasília, n 6, 2013.

SOUZA, M. L. Miseropolização e o “Clima de guerra civil”: Sobre o agravamento e as condições de superação da “Questão Urbana” na metrópole do Rio de Janeiro. In Anais do 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Rio de Janeiro p.132-143, 1993.

\_\_\_\_\_. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polit.* [online], n.24, p.105-121, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Acesso em: 05/01/2017

STEINBERGER, M. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In STEINBERGER, M. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ed. LER, 2013.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 8, 2013.

VALLADARES, L. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Zahar, 1978.

VEYRED, Y. (Org.). **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. 2ª.Ed. São Paulo: Contexto, 2013.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Global Editora, 1986.