

2

A ocupação irregular do solo na cidade do Rio de Janeiro

2.1

A ocupação irregular do solo nas metrópoles brasileiras

Muito do que se observa no processo histórico de crescimento das cidades no Brasil é decorrente de decisões inadequadas e a omissão na gestão do espaço público, em especial nas regiões metropolitanas onde, por contingência ou natureza das relações políticas entre os diversos municípios que as formam, geralmente inexistem políticas integradas e compartilhadas de desenvolvimento urbano (Grostein, 2001).

Em consequência, a conformação comum das metrópoles brasileiras é o padrão periférico, representado pelo loteamento irregular, casas autoconstruídas, conjuntos habitacionais muito distantes das regiões centrais, ocupação de áreas de proteção ambiental e encostas de morros, como tipicamente ocorreu na cidade do Rio de Janeiro com a formação de favelas.

A combinação desses fatores levou a uma maior expansão ou inchaço da cidade informal, tanto nos aspectos demográficos, com o crescimento da população e migrações internas, quanto pela falta de fiscalização e controle por parte das autoridades municipais, com muitas das áreas de ocupação sequer constantes nas plantas oficiais reconhecidas pelas prefeituras.

A ocupação de áreas inadequadas é tanto mais grave por gerar acúmulo de resíduos sólidos, perda da cobertura vegetal, contaminação de mananciais por esgoto e lixo, aumento do risco de deslizamentos de terra e assoreamento de rios e córregos. Outros problemas enfrentados por essa população são as condições precárias de mobilidade urbana, ausência de equipamentos urbanísticos, falta de oferta de escolas e unidades de saúde, além de outros serviços públicos básicos disponíveis nas áreas urbanas regularizadas. Todo esse espaço urbano poderia ser enquadrado como uma cidade clandestina ou irregular, porém real.

A ausência de políticas habitacionais coordenadas entre os três entes federativos, aliado à migração interna de populações do campo para a cidade, gerou uma explosão na construção de habitações subnormais. Segundo definição do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, uma habitação subnormal é definida como “um conjunto constituído por no mínimo 51 (cinquenta e uma) unidades habitacionais (barracos, casas...), ocupando ou tendo ocupado até período recente um terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas em geral de forma desordenada e densa e carentes em sua maioria de serviços públicos e essenciais”.

Tais habitações foram construídas em áreas desvalorizadas, tanto pela iniciativa privada como pelo poder público, em áreas carentes de infraestrutura, sem interesse do mercado imobiliário, com posterior formação de favelas (Garcia, 2006).

2.2

A ocupação irregular do solo no Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro é uma cidade situada numa região com características peculiares. Se, por um lado, a natureza foi generosa na formação de paisagens naturais, por outro lado, a ocupação desde sua fundação em 1565 foi realizada sem critérios racionais ou orientações técnicas, quando então no século XIX foi realizado o primeiro plano urbanístico da cidade (Plano Beaurepaire), porém com muitas das suas recomendações não executadas (Andreatta, 2006).

A cidade conheceu sua primeira grande reforma com o prefeito Pereira Passos que, entre 1902 e 1906, urbanizou a região central, com a abertura da Avenida Rio Branco, retirando a população abrigada em cortiços, parte da qual se instalou nos morros da cidade, contribuindo com o início do processo de favelização do Rio de Janeiro. Ainda que esta reforma tenha apresentado muitos aspectos positivos, sob ponto de vista urbanístico, de certa forma o Estado também se colocou a serviço das elites, com o objetivo de moldar a cidade ao gosto e interesse das classes dominantes, abrindo espaço imediato para o capital imobiliário.

Ao longo do século XX, a tendência da malha urbana do Rio de Janeiro ir se estruturando de acordo com orientações da especulação imobiliária foi se

consolidando, com a exclusão da parcela mais pobre da população desse processo. Na segunda metade do século, políticas governamentais incentivaram a construção de grandes conjuntos habitacionais nos subúrbios (conjuntos habitacionais do BNH, como ficaram conhecidos), a maioria dos quais sem dispor de uma adequada infraestrutura de transportes que facilitasse a mobilidade dessa população periférica para a região central ou bairros com grande oferta de emprego, resultando no crescimento das favelas próximas a estas regiões afluentes.

As áreas mais valorizadas e propícias à ocupação pelo capital imobiliário continuaram recebendo investimentos do poder público, com o objetivo de prepará-las para os futuros empreendimentos, perpetuando a aliança entre agentes econômicos públicos e privados, baseada em interesses políticos e financeiros de curto prazo, sem visão ou preocupação com a questão social, pois o déficit habitacional e as favelas só fizeram crescer, ou com a questão ambiental, com a Barra da Tijuca representando bem o caso de especulação imobiliária agressiva ao meio ambiente, com o despejo de esgotos sem qualquer tipo de tratamento no sistema lagunar da região, ou com o sistema de transportes, novamente sendo a Barra da Tijuca um exemplo das dificuldades de mobilidade urbana causadas por uma falta de planejamento racional do sistema de transportes.

Na década de 1970 foi preparada uma legislação municipal (decreto 322/76) com o objetivo de proteger as áreas mais sensíveis da cidade à ocupação urbana, visando preservar as encostas naturais e limitar o tamanho das áreas já irregularmente ocupadas. Esta legislação, definindo o zoneamento da cidade e as formas permitidas de ocupação do solo urbano, veio enfim regularizar diversos aspectos relacionados com o uso residencial, comercial ou misto de construções, taxa de ocupação do terreno, adensamento, critérios para a abertura de vias, etc.

As restrições tinham como objetivo preservar a paisagem da cidade, mas em muitos casos os impedimentos e dificuldades colocadas para se obter uma licença legal de construção, aliado ao fato da falta de uma política habitacional e à omissão da fiscalização, fizeram com que muitos proprietários optassem pela construção irregular, provocando um efeito contrário ao do espírito da lei.

As áreas irregulares foram ocupadas com a construção de habitações subnormais (melhor dizendo, barracos) de madeira, telhado de zinco e outros materiais de descarte incluindo papelão, plásticos, lonas, etc. As comunidades

frequentemente não tinham acesso à água encanada ou energia elétrica, e tampouco se organizavam através de associações de moradores, o que somente começou a surgir na década de 1980. Até certa época, as favelas foram vistas como corpos estranhos na malha urbana da cidade, encaradas como áreas a serem removidas. Muitas delas o foram efetivamente, mas à custa de passivos sociais imensos, no que resultou na atual política de tentar resgatar, inserir e integrar estas áreas no tecido urbano da cidade.

Neste ponto vale a pena mencionar que devido à impossibilidade das habitações subnormais serem reconhecidas oficialmente (RGI – Registro Geral de Imóveis) o mercado imobiliário tem características próprias, controlado por associações de moradores, traficantes de drogas, comerciantes ou corretores informais (Baltrusis, 2008):

2.3 Ocupação irregular das encostas

Grande parte da população que ocupa as encostas da cidade do Rio de Janeiro (favelas) se encontra em áreas de risco. Nelas se observa com grande frequência a execução de cortes e aterros sob ponto de vista de engenharia considerados potencialmente instáveis, retirada indiscriminada da vegetação natural, modificação inadequada do regime de escoamento das águas pluviais, ocupação de áreas de drenagem e de infiltração de águas de chuva, lançamento de lixo em vertentes, esgotos in-natura e águas servidas canalizadas diretamente para cursos d'água, etc. Segundo Farah (2003) este tipo de ocupação, principalmente quando atinge um adensamento médio, consegue reunir todos os fatores de risco que induzem ao desastre, com o deslizamento de encostas.

A palavra risco tem sido utilizada por diversas ciências, em diferentes contextos e com distintos significados. Muitas vezes pode ser substituída pelas palavras potencial, susceptibilidade, vulnerabilidade, sensibilidade ou danos potenciais (Dagnino & Carpi Junior, 2007). Distinções a parte, um aspecto comum é que o risco representa a probabilidade de ocorrência de um evento (Egler, 1996; Almeida Filho & Coutinho, 2007; Dagnino & Carpi Junior, *op. cit.*).

A Secretaria Nacional de Defesa Civil (2004; 2007) trabalha com os conceitos de risco e de desastre, definidos da seguinte forma:

- a) Risco – 1. Medida de dano potencial ou prejuízo econômico expressa em termos de probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou grandeza das conseqüências previsíveis. 2. Probabilidade de ocorrência de um acidente ou evento adverso, relacionado com a intensidade dos danos ou perdas, resultantes dos mesmos. 3. Probabilidade de danos potenciais dentro de um período especificado de tempo e/ou de ciclos operacionais. 4. Fatores estabelecidos, mediante estudos sistematizados, que envolvem uma probabilidade significativa de ocorrência de um acidente ou desastre. 5. Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos.
- b) Desastre - Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais. Os desastres são quantificados em função dos danos e prejuízos, em termos de intensidade, enquanto que os eventos adversos são quantificados em termos de magnitude. A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor afetado. Normalmente o fator preponderante para a intensificação de um desastre é o grau de vulnerabilidade do sistema receptor.

No caso específico desta pesquisa, grande parte das áreas favelizadas estudada está localizada nos morros, pois historicamente a população mais rica foi se estabelecendo nas áreas mais baixas e planas, com algumas poucas exceções nos bairros do Leblon, Gávea e Barra da Tijuca (morro do Joá). As áreas localizadas acima da cota 100m foram consideradas Zonas de Reserva Florestal, ainda na década de 1970, juntamente com outros dispositivos incluídos na legislação para proporcionar uma graduação nos termos de restrição à ocupação (Schlee, 2011). Na maioria das cidades brasileiras a população economicamente desfavorecida tende a ser deslocada para a periferia ou cidades vizinhas, gerando cinturões de pobreza, mas no caso do Rio de Janeiro observa-se uma ocupação central e periférica devido à geografia da cidade (morros).

Assim, bolsões de pobreza situam-se próximas às áreas ocupadas pelas

classes média e alta, criando o contraste chocante, principalmente para um olhar estrangeiro, entre a opulência e a miséria. Outro fator importante que colaborou neste tipo de ocupação foi a ausência de infraestrutura de transportes, fazendo com que trabalhadores prefiram morar nas vizinhanças do empregador, mesmo às custas de uma menor qualidade de vida.