

3.

O discurso do risco e sua relação com as favelas

O objetivo do presente capítulo é dialogar com alguns autores que abordam as noções de risco e de vulnerabilidade ambiental, porém sem ter a presunção de esgotar o tema, tão vasto e controverso. Para este fim foram utilizadas publicações acadêmicas e de órgãos oficiais, a fim de demonstrar tal relação.

Ressaltamos que existe uma enorme dificuldade em conseguir dados oficiais que remetem a essa questão, visto que se tratam de informações estratégicas para a cidade e que a divulgação dos dados pode não ir de encontro às ações realizadas pelo Estado.

Esse capítulo também irá abordar a legislação urbana da cidade, analisando o Plano Diretor, a Lei Orgânica e o Plano Estratégico correspondente não só ao tema do risco, como também sobre a favela, e sobre a relação entre ambas, tendo como objetivo realizar uma aproximação ainda mais forte com o atual processo de remoções justificado pelo discurso do risco, no qual a legislação urbana se torna em um verdadeiro alibi para a remoção de favelas.

Os conceitos de risco e de vulnerabilidade ambiental se complementam, e por isso estão sendo utilizados nesse trabalho, como não conseguimos os limites exatos das áreas ditas de risco para toda a cidade, apresentaremos um mapa que relaciona o relevo da cidade com as áreas de favela, mostrando-se elucidativo para inferirmos como a ocupação das favelas em encostas, realizada ao longo do século XX, tem papel fundamental para a ocorrência de áreas de risco. Também apresentaremos um mapa relacionando as favelas aos rios presentes na cidade, a fim de demonstrar o risco de inundações. Abordando assim os dois principais tipos de risco existentes na cidade do Rio de Janeiro, de deslizamento de encostas e de inundações.

Porém, não podemos acreditar que existe um determinismo ambiental nessa relação, pois em uma cidade marcada pela existência de maciços encravados no relevo que exercem posição estratégica para a cidade, outras ocupações, que não as favelas, também ocupam encostas e baixadas, estando contidas também nas chamadas áreas de risco. Porém estas não são aplicadas pelo discurso dominante,

no qual as representações das áreas de risco remetem-se apenas às áreas ocupadas pela população mais pobre, as favelas, no qual o Estado privilegia esses interesses.

O Estado atua como ator definidor do processo de atribuição da condição do risco/vulnerabilidade de determinado local, nesse caso, corroboramos com a definição de Ferreira (2013, p. 55) quando nos mostra que “aos atores relaciona-se o agir como fonte de um processo; a eles estão atribuídas capacidades e intenções”, não sendo portanto um processo privado de ideologia, e mais, da intencionalidade do Estado em definir determinada área como sendo de risco, para posteriormente justificar a remoção de favelas devido a essa condição de risco. O Estado tem o poder ainda de modificar a própria legislação urbana da cidade a fim de expulsar a população pobre de seu local de origem.

Assim a natureza vira estratégica para a cidade, pois ela passa a remeter aos interesses de alguns, e no qual passa a existir um discurso ambiental que favorece a uma camada dominante, e conforme mostrado por (CARLOS, 1991, p. 77), a preservação da natureza, e todos os processos que remetem a ela passam a “realização do processo de valorização do capital.” Dessa forma, a natureza e a sociedade, sob essa perspectiva, aparecem em lados dicotômicos, o que vamos desconstruir ao longo do presente capítulo.

Porém, na visão ocidental, essa relação intrínseca é deixada de lado, a natureza acaba sendo vista como um recurso, que deve por sua vez ser transformada em riqueza, então toda a relação que aborda perspectivas ambientais, acaba por envolver também o mercado, pois a sociedade dominante ocidental realiza influência sobre ela. Tal relação acaba enfatizando a dicotomia sociedade e natureza, pois os espaços são vistos numa relação produtores e consumidores, em que o homem domina e a natureza é explorada. (RUA, 2007 p. 151)

Dessa forma, analisamos que o risco é tratado no Plano Diretor ao abordar áreas com características adversas para ocupação, no qual são consideradas como

Art. 28. As áreas com condições físicas adversas à ocupação são as áreas frágeis de:

I - encostas, sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e outros processos geológicos ou geotécnicos que comprometam ou possam comprometer a sua estabilidade;

II - baixada, sujeitas a alagamento, inundação ou rebaixamento e /ou recalques decorrente de sua composição morfológica.

§ 1º As áreas frágeis de encostas terão seus usos condicionados a critérios geotécnicos de avaliação dos riscos de escorregamentos e se dividem em:

I - passíveis de ocupação, desde que efetuadas, previamente, obras estabilizantes;

II - vedadas à ocupação.

§ 2º As áreas frágeis de baixadas terão seus usos condicionados à avaliação técnica e são consideradas quanto:

I - à inundação, aquelas que, por suas condições naturais, obstáculos construídos ou deficiências do sistema de drenagem estejam sujeitas à inundação freqüente;

II - ao tipo de solo, quando, por suas características, estes inviabilizarem construções e/ou benfeitorias;

III - ao tipo de solo, aquelas cujos solos são classificados como hidromórficos, solos argilosos com matéria orgânica de fraca resistência sujeitos a encharcamento. (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 18-19)

Para título de visualização de como o discurso do risco é implementado na cidade do Rio de Janeiro, os mapas a seguir nos mostram como o relevo e a hidrografia da cidade se relacionam com as favelas situadas ou que contém em áreas de risco. Ressaltamos que os limites de áreas de risco não foram disponibilizados pela GEO-Rio; com isso, os mapas abaixo têm o papel de inferir o risco. Apresentaremos a seguir três mapas: o primeiro referente à relação entre a geomorfologia da cidade e a ocupação de favelas, inferindo os possíveis riscos pelas favelas ocuparem as encostas íngremes dos morros da cidade; o segundo mostrando a susceptibilidade a deslizamentos; e o terceiro mostrando a relação da hidrografia da cidade, seus rios, com as áreas de favelas, que são áreas propensas ao risco de inundação, e também passíveis de remoção realizadas pelo Estado.

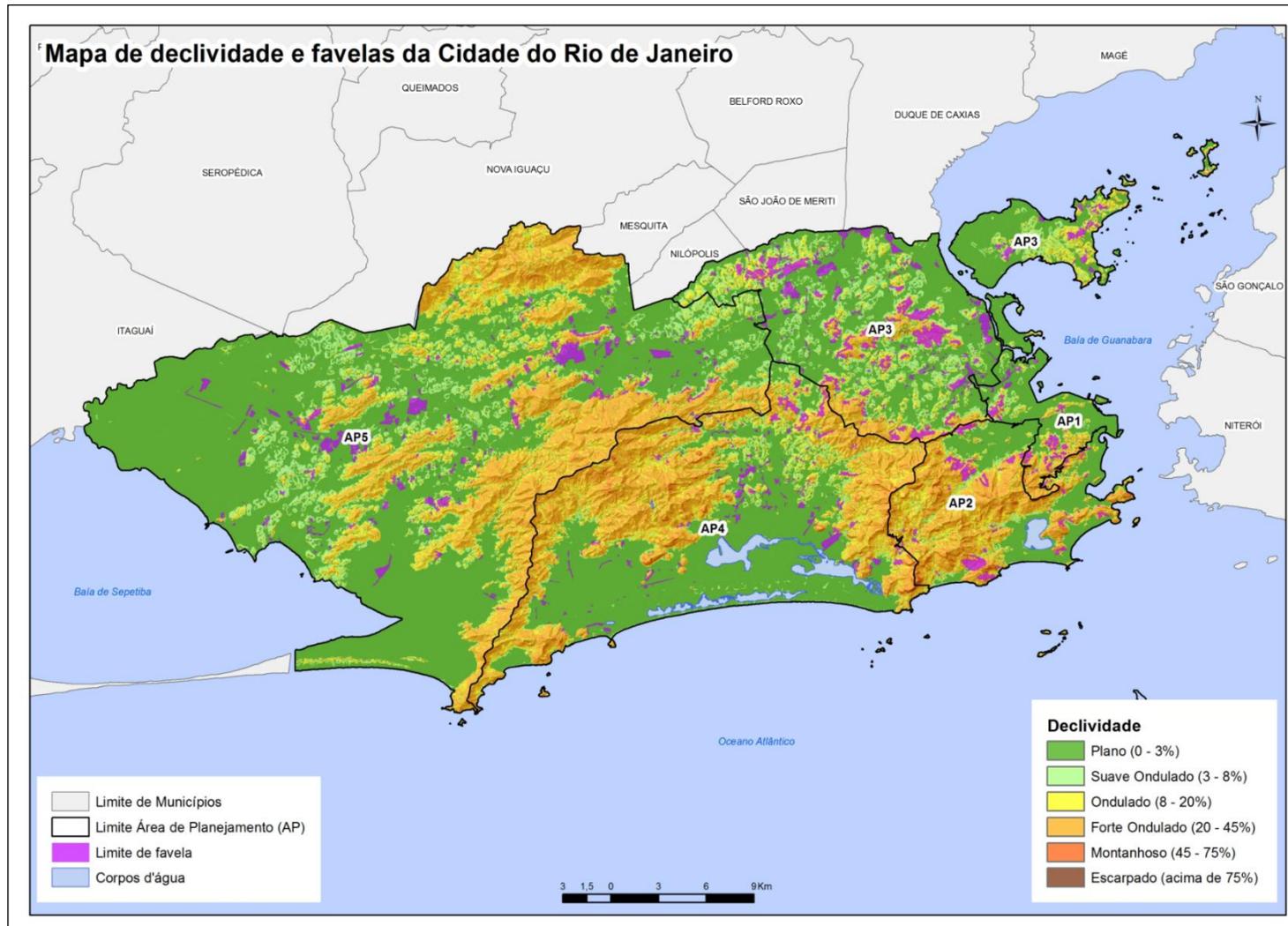


Figura 5 – Mapa de declividade e favelas da cidade do Rio de Janeiro
 Fonte dos dados do Instituto Pereira Passos (IPP). Elaborado pela autora.

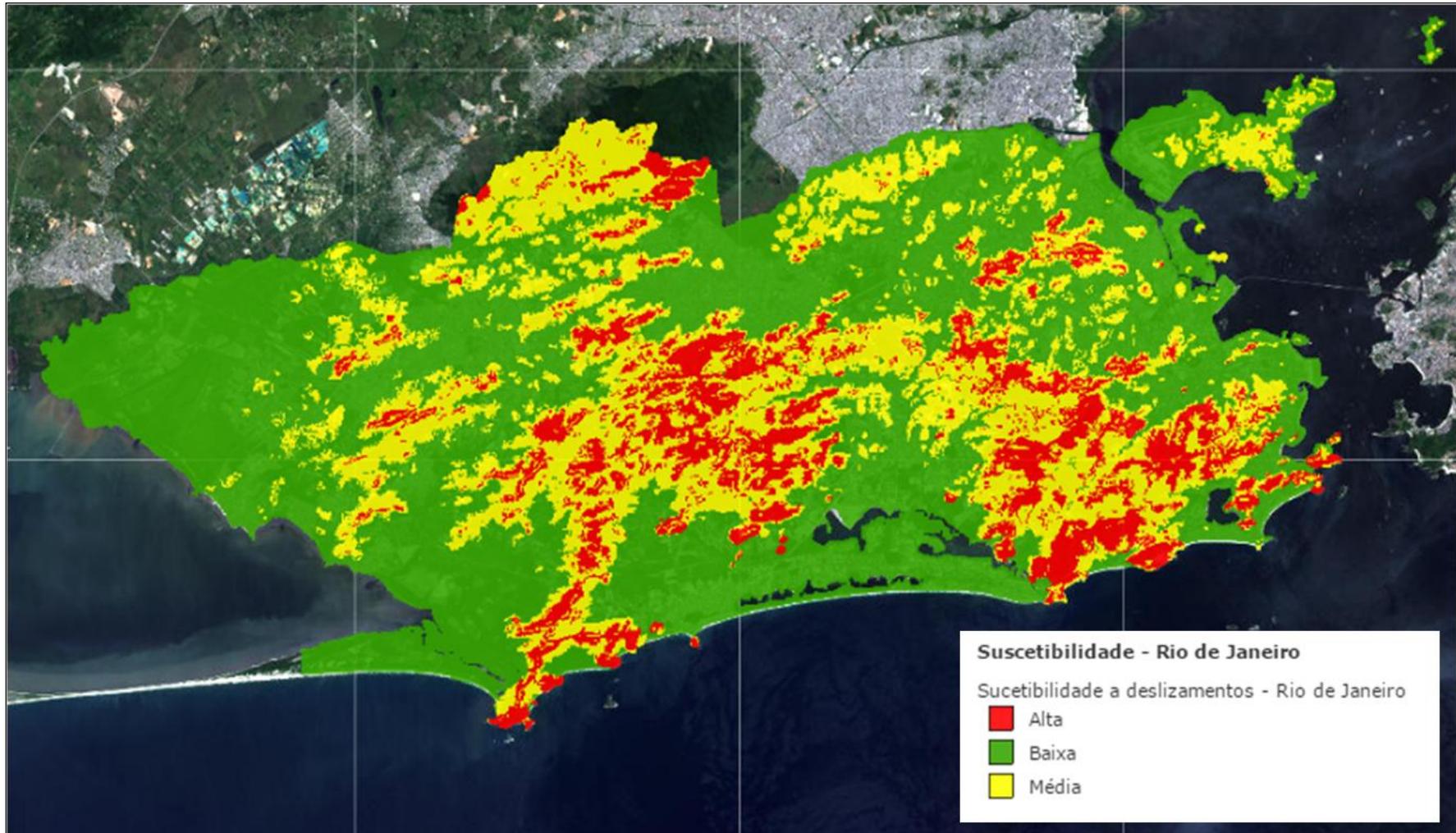


Figura 6 – Mapa de susceptibilidade a deslizamentos da cidade do Rio de Janeiro
Fonte: Armazém de Dados.

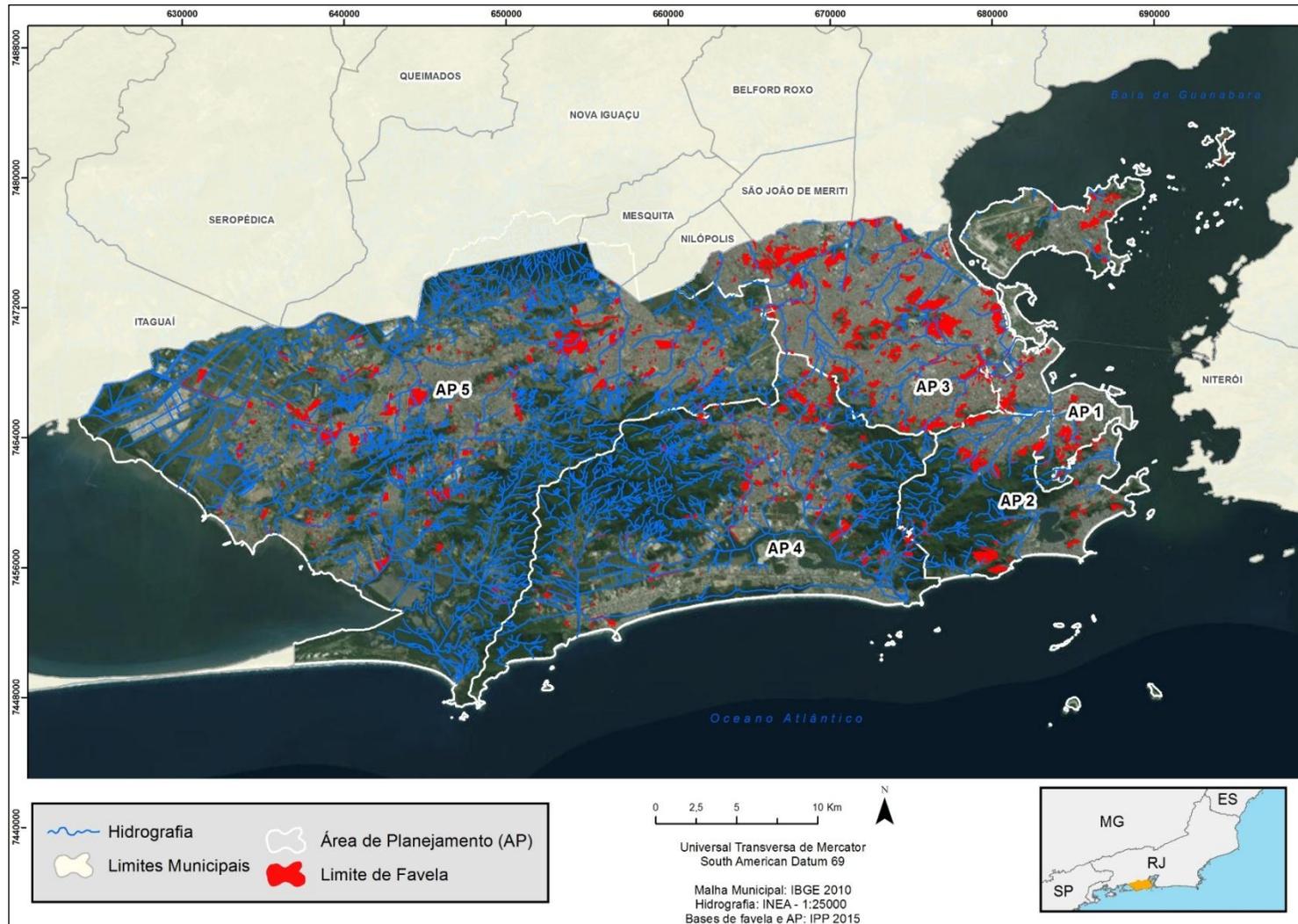


Figura 7 – Mapa da hidrografia e favelas da cidade do Rio de Janeiro
 Fonte dos dados: Instituto Pereira Passos (IPP) Elaborado pela autora.

Os mapas deixam claro que a maior parte das favelas encontra-se ou em encostas de morros, susceptíveis a movimentos de massas, e assim com risco empregado, ou mesmo na beira de rios, propensas a inundações. Esse é o panorama ideal para o Estado empregar o determinismo ambiental e pleitear a remoção das favelas.

Sabendo a concepção apresentada pelo Estado no que se refere ao risco, devemos, inicialmente, realizar um panorama dos conceitos de risco e vulnerabilidade ambiental, a fim de entender como o discurso do risco exerce influência nas remoções existente na cidade do Rio de Janeiro.

Assim, devemos deixar claro que o risco para nós, concordando com Veyret (2007) é uma construção social, não dependendo do fato em si, da tragédia que possa acontecer. Ele é construído historicamente, em uma clara relação com o espaço geográfico, e assim entre o natural e o humano/social. Com isso, corroboramos que só podemos pensar na existência do risco quando o relacionamos com a sociedade, pois o risco depende de que haja uma população ou pelo menos uma pessoa que possa sofrer com seus efeitos, no qual “o risco é a tradução de uma ameaça, de um perigo para aquele que está sujeito a ele e o percebe como tal.” (VEYRET, 2007, P. 11)

O mesmo autor nos mostra que a gestão dos riscos está ligada a escolhas políticas, e por consequência, ideológicas. Sendo assim, no caso do Rio de Janeiro, o risco acaba sendo politicamente utilizado por uma ideologia que tem como foco o interesse das classes dominantes, e “Os riscos são tanto maiores quando se sabe que os que ocupam posições dominantes no espaço social também estão em posições dominantes no campo da produção das representações e idéias.” (ACSELRAD, 2009, P. 46)

O risco refere-se, segundo Vedovello e Macedo (2007, p. 83), às perdas esperadas pela ocorrência de um deslizamento, e assim à “probabilidade de ocorrência de um determinado tipo de evento perigoso que pode causar danos”.

Uma definição afim é fornecida pela GEO-Rio: “risco é função da susceptibilidade ou probabilidade de ocorrência dos processos de instabilização e das possíveis consequências decorrentes da deflagração daqueles processos.” (GEO-RIO, 2013a, P. 2)

Outro ponto bastante elucidativo para nosso trabalho encontrado em Veyret (2007) situa-se quando percebemos que não devemos confundir o risco, a possibilidade de ocorrer determinado evento, com a tragédia em si. Dessa forma devemos diferenciar o risco, a potencialidade de acontecer algo, como uma tragédia, que é uma representação, uma probabilidade; da tragédia em si, do acontecimento, que é a materialização desse risco. O risco é, portanto, a probabilidade de ocorrer um evento trágico, que possa gerar perdas para a população. (SOUZA et al, 2009, P. 12)

O risco, por sua vez, depende de ser construído por diferentes atores, que o percebem e definem sua existência. Tais atores geralmente correspondem a quem possui poder político e/ou saber técnico, que definem e decidem o que será o risco, como ele será constituído e principalmente quais percepções e representações serão colocadas sobre o mesmo. Esses atores definem também discurso que será utilizado, na maioria dos casos, sem a participação da população na tomada de decisões.

Compreendemos assim que o risco é uma representação, que pode ser inclusive ser representado de forma diferente por cada ator envolvido com o risco, devido aos diferentes métodos e ferramentas utilizados para sua constituição. Por ser subjetivo, em que cada ator terá uma percepção do risco, ele também pode ser considerado como um ato político, podendo ser realizado por diversos atores, como políticos, cientistas, técnicos, juristas, administradores públicos, planejadores, associações, população, e por todos aqueles que têm o poder de dialogar sobre a questão do risco.

Porém, não é levado em consideração, que pelo risco ser algo subjetivo, ou seja, que depende do olhar dos atores que estão se relacionando com ele, o mesmo não pode ser considerado como algo objetivo, que seja certo de ocorrer. Assim dever-se-ia ter uma precaução no trato do risco, especialmente no caso das remoções, devido ao nível de incerteza que ele possui.

O que ocorre, porém, é que as decisões são tomadas por uma elite, do Estado e de outras corporações interessadas, e que fazem parte de um processo que visa à manutenção de privilégios para a classe dominante.

Lefebvre (2006) é muito claro quando nos mostra que a representação depende da percepção de um ator, e com isso não é fiel ao acontecimento. Podem

ser omitidas e/ou anexadas informações que alteram seu sentido real, assim a representação pode ter um caráter ambíguo, manipulador, que altere o sentido real do que foi representado, desviando a atenção, possuindo “o poder de bloquear ou gerar uma opacidade no que se refere à busca da compreensão dos fenômenos” (FERREIRA, 2011, p. 59).

O discurso, por sua vez, depende das representações para existir, em que está contido nela, com seus símbolos e ideias, e “assim, a representação, envolvida desde o princípio, abarca o conjunto do discurso e da sua teoria; as representações fazem os sentidos que se sobrepõem aos significados das palavras, porém não se reduzem a elas. (LEFEBVRE, 2006, p. 52 - tradução livre)”⁸

Dessa forma, o autor trata que a representação pode carregar aspectos verdadeiros ou mentirosos, que sua habilidade faz com que qualquer dos dois aparentem ter veracidade. A mesma obra nos mostra ainda que a linguagem possui suas artimanhas, suas nuances, apesar de aparentar ser imparcial e neutra, ela sempre esconde os interesses de alguém, servindo ao discurso de determinados atores, grupos ou classes, em que a sociedade se constitui em um conjunto dessas representações.

Em uma relação entre dominados e dominantes, Lefebvre (2006) nos deixa claro que resta aos dominados aceitar aquilo que os dominantes impõem, porém não fazendo isto sem antes protestar, e reivindicar seus direitos.

Os dominados (sexo, idade, grupo, classe, país) não têm mais remédio do que aceitar as imagens impostas pelos dominantes e reproduzi-las interiorizando-as, não sem desviar segundo a força do protesto e colocá-las contra quem as produz.⁹ (p. 66 – tradução livre)

E assim como vimos em Rua (2007, p. 146) não devemos enfatizar uma ideologia dominante, que agrega o interesse do mercado, e não naturalizar assim

⁸ Do original: “Así, la representación, involucrada desde el principio, abarca el conjunto del discurso y de su teoría; las representaciones hacen los sentidos que se superponen a las significaciones de las palabras, pero no se reducen a ellas.” (LEFEBVRE, 2006, p. 52)

⁹ Do original: “Los dominados (sexo, edad, grupo, clase, país) no tienen más remedio que aceptar las imágenes impuestas por los dominantes y reproducirlas interiorizándolas, no sin desviarlas según La fuerza de la protesta y enderezarlas contra quienes las producen.” (LEFEBVRE, 2006, p. 66)

as ações realizadas mediante uma violência não só física, como cultural, de remoção dessa população, por exemplo.

Os conflitos são, portanto, latente das representações, pois o discurso confronta dominantes versus dominados, que substituem o real por algo que foi pensado e colocado em prática por grupos e atores que detém o poder de decisão, porém que se encontram fortalecidos por uma condição social dominante. A representação é mais do que aquilo que foi representado, ela acentua e intensifica aquilo que quer ser mostrado.

Também é conhecido que a tese acerca da linguagem e do discurso, acerca da palavra e do escrito, se rompem em contradições: a linguagem fragmentadora e a linguagem totalizadora – a exaltação da linguagem e seu assassinato – todo discurso como discurso de poder e todo discurso como subversão, etc¹⁰ (LEBEVRE, 2006, p. 109 – tradução livre)

O discurso do risco, e a desigualdade no qual se insere o próprio risco, pode servir para efetuar políticas extremas, como de remoção, porém quando interessantes aos grupos dominantes eles podem também ser relativizados, sem possuir tanta importância, explicitada por

donde a desigualdade ambiental exprimiria o processo de concentração de poder, por parte dos agentes das práticas espaciais dominantes, de impactar a terceiros – os promotores de práticas espaciais não dominantes – e de não ser por estes impactados (ACSELRAD, 2015, p. 63)

E ainda, complementado pelo mesmo autor, em outra publicação, quando mostra a relação entre o risco, e a desigualdade econômica e política, no qual a segregação espacial implicaria na exposição desigual aos riscos ambientais.

O que caracteriza as cidades contemporâneas, sob os efeitos da globalização, é justamente a profunda desigualdade social na exposição aos riscos ambientais. Além das incertezas do desemprego, da desproteção social e da precarização do trabalho, os trabalhadores são submetidos aos riscos da moradia em encostas perigosas, beiras de cursos d'água sujeitas a enchentes, áreas contaminadas por

¹⁰ Do original: “Además, es bien conocido que las tesis acerca del lenguaje y el discurso, acerca de la palabra y lo escrito, se rompen en contradicciones: el lenguaje fragmentador y el lenguaje totalizador – la exaltación del lenguaje y su asesinato – todo discurso como discurso de poder y todo discurso como subversión, etc.” (LEBEVRE, 2006, p. 109)

lixo tóxico, situadas sobre gasodutos ou sob linhas de transmissão de eletricidade. Têm acesso também desigualmente aos recursos ambientais como água, saneamento e solo seguro. (ACSELRAD, 2009, P. 39)

Dessa forma, devemos levar em consideração as abordagens que a população que convive com o risco tem a salientar, que conhecem aquele lugar e suas práticas ambientais, pois “(...) as relações sociedade-natureza também seriam particulares -, integrando-se às ‘práticas espaciais’ de cada grupo. Às geografias de cada sociedade, nas múltiplas escalas da vivência, corresponderiam modelos particulares de desenvolvimento e de sustentabilidade” (RUA, 2007, p. 170)

Ainda quanto ao risco, não podemos deixar de abordar, conforme vimos em Veyret (p. 19), que o mesmo possui uma diversidade grande de variações, ele pode ser um risco ambiental, industrial, tecnológico, social, econômico, em que cada um possui extrema importância política e na sociedade. Nesse trabalho deixamos claro que estamos enfatizando o risco ambiental, por acreditarmos que o ambiental corresponde à relação entre o natural e o social, correspondendo à própria geografia, em sua relação entre sociedade e natureza.

Outra definição muito utilizada é a do risco geotécnico, que na cidade do Rio de Janeiro, como vimos na definição proposta pela GEO-Rio, desdobra-se no risco de deslizamento de encostas e no risco de inundações de áreas alagáveis. Porém, ainda que estejam sob essa definição, esses riscos se constituem em um risco ambiental, pois o homem influencia, está contido e pode até mesmo potencializar esse risco, através de cortes de terrenos, despejo de lixo em encostas ou em cursos d’água, desvio e/ou obstrução desses cursos d’água, dentre outros aspectos.

A seguir estamos mostramos o gráfico de ocupação de encostas na cidade do Rio de Janeiro, que possui estreita relação com o foco em áreas de risco nesta cidade.

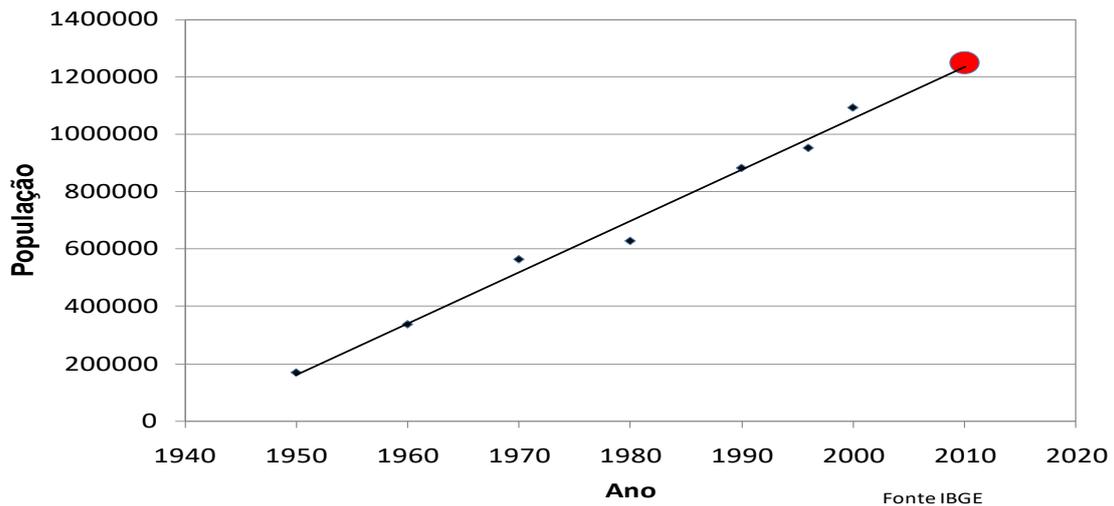


Figura 8 – Gráfico da Evolução Da Ocupação Irregular Nas Encostas
 Fonte do gráfico: GEO-Rio.

Dessa forma, mais uma vez, a noção de risco ambiental é aquela mais complexa, pela relação entre o natural e o humano, que são inseparáveis.

Também não podemos deixar de enfatizar que o risco refere-se à uma probabilidade de ocorrer um acidente, a uma incerteza, falta de segurança, exposição a um perigo com possibilidade de perdas materiais ou humanas, influenciando diretamente na vida em sociedade. Todos os tipos de risco que vimos estão relacionados, pois eles se complementam e incidem uns sobre os outros.

E mais, o risco não é algo imediato, dado em apenas um determinado momento, ele é uma construção histórica, um processo constituído no tempo e no espaço.

Os riscos ambientais provém de uma relação da sociedade com a natureza, os quais “Resultam da associação entre os riscos naturais e os riscos decorrentes de processos naturais agravados pela atividade humana e pela ocupação do território.” (VEYRET, 2007, p. 63) O termo natural, porém, tem como objetivo apenas dar destaque ao processo do risco, como o deslizamento ou a inundação nos casos aqui estudados, pois todos os tipos de risco referem-se na relação do processo, do acontecimento, com a população, a sociedade.

Com base em Mendonça (2001), podemos perceber que o natural e o social estão sempre em conjunto, não podemos vê-los separadamente, pois eles fazem parte de um mesmo processo, do ambiente. Portanto, deve-se superar a

dicotomia entre natureza e sociedade, entre geografia física e geografia humana e perceber que um não sobrevive sem o outro, que ambos estão em constante interação, e que exercem influência um na constituição do outro. Enfatizamos essa ideia de ter uma visão integrada entre a sociedade e a natureza quando Carlos (1991, p. 75) nos mostra ao abordar a cidade que “Deste modo, o meio ambiente urbano deve ser analisado enquanto produto da história do homem no seu processo de constituição, transformando, suplantando ou mesmo acusando danos irreparáveis à natureza.”

Nosso objeto de estudo, o discurso do risco como justificativa para a remoção das favelas, mostra exatamente essa relação, de complementaridade e dependência entre ambos, em que a favela e o risco andam juntos no ambiente, e que se deve encontrar a melhor forma de solucionar a questão vendo o conjunto das relações, e não os estudando separadamente, pois eles são interdependentes.

Dessa forma, quando abordamos os termos ambiental ou espacial, deixamos claro que estamos ressaltando os aspectos sociais inerentes a esses processos. E ainda devemos salientar que para abordar essa relação não podemos ter um método rígido, pois temos que investigar um assunto plural, com várias possibilidades de nuances.

Além do conceito de risco discutido acima, não podemos deixar de abordar o conceito de vulnerabilidade, que compreende os danos possíveis que podem afetar a população. Tal conceito compreende diferentes fatores relacionados à sociedade, no qual, os fatores sociais e econômicos da população, ou seja, sua condição de vida, pode vir a aumentar sua vulnerabilidade.

Dessa forma, como acontece nas favelas, a ausência de investimentos em infraestrutura urbana, de conhecimentos técnicos na construção das residências, o conhecimento da área, dentre outros aspectos potencializam a vulnerabilidade da população a probabilidade de um acontecimento trágico, ao risco, correspondendo a fragilidade de uma população em relação à tragédia.

Na perspectiva da equidade, o risco culturalmente construído apontará a desigualdade intertemporal no acesso aos serviços urbanos, com a prevalência de riscos técnicos para as populações menos atendidas pelos benefícios dos investimentos públicos ou afetadas pela imperícia técnica na desconsideração de especificidades do meio físico das cidades, tais como declividades, acidentes

topográficos, sistemas naturais de drenagem, movimentações indevidas de terra (...) (ACSELRAD, 2009, p. 64)

Com isso, “a vulnerabilidade se mede pela estimativa dos danos potenciais que podem afetar um alvo, tal como o patrimônio construído ou a população. Ela concerne, portanto, às perdas possíveis (...)” (VEYRET, 2007, p. 39)

As áreas mais afetadas por eventos que risco que se consumam em tragédias constituem nos locais onde a população é mais pobre e possui mais dificuldades no que se refere a melhorar sua condição de habitabilidade, com moradias precárias, infraestrutura deficiente, habitando encostas ou áreas alagáveis, pois a “vulnerabilidade ambiental [é] vista como historicamente determinada – e desigualmente distribuída na sociedade” (ACSELRAD, 2015, p. 58), e corroborado por Esteves (2011, p. 63)

Estes acontecimentos desastrosos têm suas origens calcadas em situações que interagem.

Entre elas, destacam-se: a ocorrência de eventos naturais extremos, notadamente chuvas e ventos intensos, e a ocupação de áreas ambientalmente impróprias como terrenos naturalmente inundáveis e encostas íngremes.

Outra definição engloba que o conceito de vulnerabilidade compreende tanto fatores físicos quanto humanos, e é abordado como “o conjunto de processos e condições resultantes de fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais, os quais determinam quanto uma comunidade ou elemento em risco estão suscetíveis ao impacto de eventos perigosos.” (VEDOVELLO e MACEDO, 2007, p. 83)

Segundo Esteves (2011) a vulnerabilidade relaciona-se assim com a fragilidade da população em relação a um evento de risco, sua susceptibilidade a um dano, que depende de diversos fatores, como ambientais, sociais, naturais, históricos, culturais, econômicos, dentre outros, e “assim, a vulnerabilidade envolve um conjunto de fatores que pode diminuir ou aumentar o(s) risco(s) no qual o ser humano, individualmente ou em grupo, está exposto nas diversas situações da sua vida.” (p. 69)

Como percebemos, a distribuição do risco é realizada de forma desigual na cidade, e assim a distribuição dos danos potenciais desse risco também é. A desigualdade social, a fragmentação urbana, a ausência de justiça ambiental, são

fatores que impulsionam o risco, pois deixam a população mais vulnerável a ele. E assim, quanto mais pobre é a área, mais vulnerável está sua população, devido sua carência de infraestrutura e recursos, menor sua capacidade de resposta positiva a um evento de risco, e assim “a vulnerabilidade é uma noção relativa – está normalmente associada à exposição aos riscos e designa a maior ou menor susceptibilidade de pessoas, lugares, infraestruturas ou ecossistemas sofrerem algum tipo particular de agravo.” (ACSELRAD, 2006, p. 2)

E ainda, a população pobre ao ser removida acaba se tornando mais vulnerável, pois possui menos capacidade de reação a eventos diversos, como mudança de emprego, ausência de família e amigos, por exemplo, que podem prejudicar ainda mais sua vida.

Após essa contextualização dos conceitos de risco e vulnerabilidade e sua relação com a legislação urbana vigente, não podemos nos omitir de como as favelas são incorporadas por essas legislações, e mais do que isso, como o risco está presente nessas leis e normas quando relacionadas às favelas da cidade.

O Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, instituído em 2011, aborda amplamente a temática das favelas, ressaltando a importância de impossibilitar sua expansão, de efetuar sua urbanização, porém sempre deixando claro que em caso da área de favela estar contida em área de risco, o procedimento adotado deveria ser outro, a remoção. Ele institui que

Art.3º A política urbana do Município tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes:

(...)

V - urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, aproveitando de todo o potencial turístico, visando à sua integração às áreas formais da Cidade, **ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental;**

VI - **contenção do crescimento e expansão das favelas**, através da fixação de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais;

VII - implantação de infraestrutura em áreas efetivamente ocupadas e a implementação de soluções habitacionais, urbanísticas e jurídicas que reduzam a ocupação irregular do solo, e garantam a preservação das áreas frágeis e melhor distribua a valorização do solo urbano; (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 3-4 – grifo meu)

E que não seriam permitidas construções em áreas de risco,

Art. 15. Em todo o território municipal não há restrição ao uso residencial nas tipologias construtivas permitidas para o local, salvo onde a convivência com outros usos instalados ou condições ambientais adversas causem risco à população residente e onde seja incompatível com a proteção do meio ambiente.

§ 1º Não serão permitidas construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, tais como:

I - áreas de risco;

II - faixas marginais de proteção de águas superficiais;

III - faixas de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;

IV - faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;

V - áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação da Natureza;

VI - áreas que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico;

VII - áreas externas aos ecolimites, que assinalam a fronteira entre as áreas ocupadas e as destinadas à proteção ambiental ou que apresentam cobertura vegetal de qualquer natureza;

VIII - vãos e pilares de viadutos, pontes, passarelas e áreas a estes adjacentes; e

IX - áreas frágeis de encostas, em especial os talvegues, e as áreas frágeis de baixadas.

§2º Os moradores que ocupem favelas e loteamentos clandestinos nas áreas referidas no parágrafo anterior deverão ser realocados, obedecendo-se às diretrizes constantes do art. 201 desta Lei Complementar, do art. 429 da Lei Orgânica do Município, observado os dispositivos do art. 4º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. (RIO DE JANEIRO, 2011, P. 12-13)

Percebemos com tais artigos que apesar de abordar que qualquer tipo de construção não deveria ser realizada quando estivesse em área de risco, o próprio texto da lei apenas institui a remoção em áreas de favelas ou loteamentos clandestinos, ignorando a possibilidade da constituição de áreas de risco em áreas abastadas da cidade, com a construção de casas para moradia de outra parcela da população, aquela detentora do capital e dos meios de produção. Essa mesma legislação ressalta, em seu Artigo 243, que as moradias situadas em áreas de risco não serão regularizadas.

O risco, e assim, seu discurso implícito, passa a ser interessante à especulação imobiliária, especialmente quando presente em áreas abastadas da cidade, pois a remoção de áreas de favela acaba não só por valorizar os terrenos do entorno, como também por desocupar outros que antes eram ocupados por essa população mais pobre, e assim

O capital, por seu lado, mostra-se cada vez mais móvel, acionando sua capacidade de escolher seus ambientes preferenciais e de forçar os sujeitos menos móveis a aceitar a degradação de seus ambientes ou submeterem-se a um deslocamento forçado para liberar ambientes favoráveis para os

empreendimentos. Os atores com menos força para escolher seus ambientes, por sua vez, organizam-se para resistir à degradação forçada que é imposta a seus ambientes ou ao deslocamento forçado a que são submetidos quando seus ambientes interessam à valorização capitalista. (ACSELRAD, 2002, P. 14)

A Lei Orgânica da Cidade do Rio de Janeiro, ao se tratar no tema de desapropriação, apenas mostra a opção de desapropriação (artigo 267) em caso de “perigo iminente ou calamidade pública”, assegurando a indenização do imóvel. Quando aborda em seu artigo 429 sobre a remoção das favelas em si, a presente lei ressalta que para ocorrer a remoção, mesmo quando há perigo iminente, como vimos acima, uma série de requisitos técnicos, de participação popular e de reassentamento deveriam ser respeitados, os quais

Art. 429

VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:

- a) laudo técnico do órgão responsável;
- b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;
- c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento; (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 139)

Porém, ao contrário do que foi disposto no artigo 205 do Plano Diretor, quando aborda que as construções de habitações devem ser realizadas, mas que devem ser asseguradas condições mínimas, tais como “de segurança, higiene e habitabilidade das habitações, incluindo equipamentos sociais, culturais e de saúde, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.” (RIO DE JANEIRO, 2011, P. 110), as habitações para as quais a população removida é reassentada geralmente ficam muito distantes daquelas que habitavam originalmente, em locais com deficiência de serviços públicos, como transporte, escolas, equipamentos de saúde, dentre outros. Muitas vezes episódios latentes de violência urbana presentes na região, como nas proximidades com áreas controladas por milícias ou por facções criminosas.

Não podemos deixar de comentar que grande parte dessas áreas de risco correspondem às áreas de proteção ambiental, especialmente as Áreas de Proteção Permanente (APPs) que se constituem em “área protegida, coberta ou não por

vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.” (BRASIL, 2012).

No que concerne às áreas urbanas elas incluem as faixas marginais de cursos d’água, como rios, o entorno de lagos e lagoas (30 metros), as encostas de morros com declividade maior que 45° e o topo de morros, por exemplo.

Isso se mostra como fundamental para a questão das áreas de risco, pois grande parte das favelas da cidade do Rio de Janeiro possui ao menos uma dessas características.

O texto do Código Florestal aborda que pode existir regularização fundiária em áreas de interesse social situadas em locais com ocupação consolidada, desde que não sejam em áreas de risco iminente, e que existam intervenções urbanas para prevenção e controle de riscos ambientais, especialmente inundações e deslizamentos.

Art. 65.

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

- I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d’água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

Porém, a grande dificuldade é que as áreas a serem regularizadas já não estejam sob a titulação de serem áreas de risco, e assim sejam vedadas a sua possibilidade de regularização.

Outra legislação urbana que prevê essa relação com as favelas, e também com o risco é o plano estratégico. Até o presente momento¹¹ dois planos estratégicos foram elaborados para a cidade do Rio de Janeiro e em ambos, um dos pressupostos era a redução da área das favelas.

O Plano Estratégico 2009-2012 é muito elucidativo quando aborda diretrizes para controle das áreas de favela, mostrando claramente como a favela ainda é vista como um problema para a cidade, quando aborda a necessidade de “Coibir novas ocupações ilegais e a expansão horizontal ou vertical das comunidades estabelecidas, a partir do uso efetivo de ecolimites e de um monitoramento aerofotográfico constante.” (RIO DE JANEIRO, 2009, P. 59)

E mais ainda, a necessidade de diminuir cada vez mais a área das favelas, voltando a tona, de forma veemente, a questão das remoções, em que coloca como uma de suas metas “Reduzir em pelo menos 3,5% as áreas ocupadas por favelas na cidade até 2012, tendo como referência o ano de 2008.” (IBID, p. 89) Segundo Dias (2016, p. 97-98) isso equivaleria a aproximadamente 12.000 domicílios, ou seja, mais de 12 mil famílias desalojadas de suas casas e conseqüentemente de suas vidas.

Em sua atualização, o Plano Estratégico 2013-2016, foi posto novamente a necessidade de monitoramento da área das favelas, como visto do plano anterior, porém aumentou a área a ser reduzida de favelas, passando a desejar “alcançar pelo menos 5% de redução de áreas ocupadas por favelas na cidade até 2016, tendo como referência o ano de 2008” (RIO DE JANEIRO, 2013, p 106). Essa atualização do plano estratégico prevê ainda a remoção de todas as famílias vivendo em áreas de risco, em que tem como meta “garantir que até o final de 2016 não haverá mais famílias vivendo em áreas de alto risco (encostas).” Isso resultaria na remoção de comunidades inteiras, expulsando uma grande quantidade de população pobre de seus locais de origem, e reassentando essa população em locais distantes daqueles em que estavam habituados a residir.

¹¹ Foram analisados os planos estratégicos até o final de 2016, a fim de englobar o contexto do governo do ex-prefeito Eduardo Paes.

Essa grande problemática no que se refere às metas de remoções da população vivendo em áreas de risco remete a segregação urbana existente na cidade do Rio de Janeiro, no qual o risco ambiental acaba por ser também distribuído de forma desigual no espaço. Conforme ressaltado por Acselrad (2002, p. 4), existe uma verdadeira “desigualdade social na exposição aos riscos ambientais” em que “não haveria, nesta ótica, como separar os problemas ambientais da forma como se distribui desigualmente o poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos: formas simultâneas de opressão seriam responsáveis por injustiças ambientais decorrentes da natureza inseparável das opressões de classe, raça e gênero.”.

Dessa forma, a desigualdade e segregação espacial estariam profundamente ligadas com os problemas ambientais e a desigualdade em que eles estão distribuídos, pois, como visualizamos na cidade do Rio de Janeiro, sobrou a população mais pobre habitar áreas frágeis do ponto de vista ambiental devido a segregação da cidade em classes sociais. No qual a ocupação das áreas próximas ao centro da cidade, lócus do trabalho, é realizada por uma população de classe abastada, pagando altos preços de aluguéis, ou em que as condições para compra de imóveis são inacessíveis à população pobre, que necessita viver perto do seu local de trabalho.

E assim, a desigualdade social, resulta em uma desigualdade espacial, e por sua vez em uma desigualdade ambiental, por conta dessa distribuição desigual das atribuições físicas do meio ambiente e conseqüente segregação espacial.

A favela é vista, porém, não apenas como um risco ambiental, mas também como risco social, por conta da insegurança e da segregação urbana da favela com o restante da cidade, da ausência de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos que prestem serviços públicos básicos para a população.

Com isso, a pobreza aparece como um fator de risco, sendo culpabilizada pelas tragédias que acontecem.

A pobreza constitui um triplo fator de risco: ela força as pessoas a viverem nas zonas menos caras, mas mais perigosas; ela domina as preocupações cotidianas das pessoas que não têm nem os recursos econômicos nem tempo de preservar o meio ambiente; ela força o desbravamento e o desflorestamento para atender às necessidades fundamentais de aquecimento e alimentação. (VEYRET, 2007, p. 89)

A ausência de preparo para lidar com tais catástrofes geradas por eventos de risco, mostram mais uma vez como a vulnerabilidade é um fator de extrema importância para a construção do risco, uma população pobre, com fraco preparo para lidar com situações de emergência, acaba por sofrer mais com os danos de um evento trágico.

Devem-se ter estratégias não só momentâneas, de curto e médio prazo, no momento em que um acontecimento de risco toma corpo em uma catástrofe, é interessante pensar em estratégias de longo prazo, que possam minimizar consequências e até mesmo diminuir o risco de acontecer determinada tragédia, como através de “realização de obras corretivas (estabilização das encostas, regulamentação e canalização dos cursos de água, luta contra a erosão)”, “(...) organização dos atores operacionais encarregados da proteção, do socorro e das ações de reabilitação etc.” (VEYRET, 2007 p. 102). Em uma estratégia de planejamento, especialmente o planejamento urbano, para minimizar as consequências de um evento de risco, não apenas pontualmente após um deles, mas inseridos na estratégia política do local, como uma forma de gestão.

Por outro lado, em uma verdadeira contradição, o risco ambiental aparece na legislação como fator para priorizar o investimento em favelas, mostrando assim que existe uma outra alternativa que não a remoção para a maioria dos casos.

Art. 210. A urbanização de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos compreenderá a implantação ou ampliação da infraestrutura, dos serviços públicos e dos equipamentos urbanos em favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, segundo critérios de prioridade previamente estabelecidos.

§ 1º A determinação do grau de prioridade para efeito de inclusão de assentamentos em programa de urbanização considerará os seguintes critérios, uma vez demonstrada a sua viabilidade técnica:

I - envolvimento e participação da comunidade;

II - existência de áreas de risco ambiental;

III - proximidade de unidade de conservação da Natureza ou área protegida;

IV - proximidade de Área de Proteção do Ambiente Cultural;

V - indicadores sanitários demonstrando risco à saúde. (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 113)

Apesar de instituído no Plano Diretor (artigo 272), não percebemos uma transparência nas ações do poder público municipal no que se refere às áreas de risco e as consequências das remoções realizadas, pois as informações sobre

laudos técnicos ou mesmo sobre o porquê da realização das remoções não são compartilhadas nem ao menos com a população interessada, que deveria não só ser informada, como participar da tomada de decisão.

Ou seja, a legislação acaba se adequando ao que o interesse dos poderosos atores desejam para a cidade e “assim, mudam-se as leis de zoneamento de modo a permitir a expulsão dos moradores das chamadas áreas nobres, e, como consequência, permitem o reparcelamento das áreas urbanas – essas são as estratégias que orientam e asseguram a reprodução.” (CARLOS, 2013, p. 49)

Gonçalves (2012, p. 2) nos deixa claro que as favelas sempre foram vistas como possuindo algum tipo de risco para a cidade ao longo de sua história, no qual hoje o risco ambiental representa o novo tipo de problema e de risco no qual a favela está situada, em que ocorreu “desde o risco epidêmico levantado pelo discurso higienista, passando pelo risco social de uma convulsão social provocada pelos comunistas, até, mais recentemente, aos riscos associados à violência urbana. O uso indiscriminado da noção de risco ambiental, nos últimos anos, vem reforçando o rol de representações negativas das favelas, legitimando o retorno de medidas voltadas para a sua erradicação.”.

As favelas são vistas como risco desde o Plano Agache, que ressaltou que a população não possuía regras de higiene e salubridade necessárias a vida, como água, esgoto e serviços de limpeza, por exemplo, representando um verdadeiro perigo para a população de classe mais abastada que vivia no entorno. (ABREU, 2008, p. 89) Apesar de não ter sido colocado em vigor, este Plano foi de grande importância a partir de sua divulgação, influenciando as decisões futuras sobre o uso do solo na cidade.

Segundo Gonçalves, a remoção se apoiava em um contexto jurídico-político presente na legislação, desde essa época, em que previa a remoção das favelas ditas como sem recuperação.

o artigo 349 do Código de Obras de 1937, que determinava que a Municipalidade deveria erradicar as favelas e construir em substituição, habitações de tipo mínimo; b) o artigo 6º da Lei de Favelas (Lei no 2875, de 19 de setembro de 1956), que aceitava os reassentamentos, desde que houvessem sido construídas habitações populares para os favelados, e, finalmente, c) o artigo 66 da Constituição do estado da Guanabara, que preconizava a criação de bairros operários isentos de impostos, com vistas a erradicar as favelas consideradas irrecuperáveis. (GONÇALVES, 2013, p. 232)

Os acontecimentos de chuva no Rio de Janeiro acontecem de forma cíclica, muito por conta das especificidades climáticas e geomorfológicas da região, e as favelas acabam como alvo de políticas remocionistas após tais eventos. Segundo Gonçalves (2015), as chuvas de 1966-1967, 1988 e de 2010 são marcos para a relação das grandes chuvas realizando influência ambiental sobre a cidade, e em que as chuvas de 2010, reacenderam a questão do risco no que se refere às remoções em favelas. Gonçalves (2015) aborda uma relação entre os grandes eventos de chuvas que ocorreram na cidade do Rio de Janeiro. O autor analisa as consequências das chuvas de 1966/1967, 1988 e 2010 no que concerne a relação entre favela e cidade, e como o risco passou a ser estabelecido com esses eventos, englobando aspectos técnicos, naturais, sociais, econômicos... enfim, como aspectos realmente ambientais, em seu conjunto natural e social afetaram tais eventos.

As chuvas de 1966/67 atingiram o conjunto da população, mas seus efeitos foram sentidos de maneira mais intensa na população pobre, e novamente a discussão entre a urbanização das favelas ou a sua erradicação entrou em pauta, as remoções porém já estavam ocorrendo anteriormente à esse evento, mas acabaram por serem incentivadas. Assim a administração de Negrão de Lima contribuiu para a desfavelização da cidade, durante o período das grandes chuvas de 1966/1967. “Essa mudança se explica não apenas pelas campanhas midiáticas contra as favelas, após o desabamento de centenas de barracos nas terríveis inundações dos verões dos anos 1966 e 1967, mas principalmente pelo lobby dos poderosos grupos imobiliários e da construção civil, favoráveis à política de remoções.” (GONÇALVES, 2013, P. 247)

As chuvas de 1988 difundiram um ideário conservador, em que a remoção deveria ser o caminho para a solução, porém, nesse contexto as remoções não tomaram fôlego devido ao projeto de urbanização consolidado. (GONÇALVES, 2015, 110)

Já nas chuvas de abril de 2010, mais precisamente no dia 5 de abril, ocorreu uma coincidência de fatores físico-naturais que acabaram por potencializar os danos dessa catástrofe, no qual “A maré alta, a forte precipitação e o ineficaz sistema de escoamento das águas pluviais pararam a cidade” (Gonçalves, 2015, P. 115). Tal evento afetou toda a cidade (e também outras

idades do estado, como Niterói, que foi a cidade com o maior número de vítimas, com o deslizamento do Morro do Bumba), porém foi sentida de forma mais trágica nos morros da cidade, inclusive com a perda de vidas. A figura a seguir mostra, a fim de exemplificar, o tamanho da destruição visualizada no dia 06 de abril de 2010 no Morro dos Prazeres decorrentes do deslizamento de terra sofrido por tal favela.



Figura 9 – Destruição causada pelos deslizamentos decorrentes das chuvas de 2010, no Morro dos Prazeres

Fonte: Genilson Araújo/AP/O Globo. Disponível em:
<http://internacional.estadao.com.br/blogs/olhar-sobre-o-mundo/drama-no-rio/> Acesso em:
09/04/2017

Por ocasião desse evento, o prefeito do Rio de Janeiro anunciou a remoção de comunidades inteiras, ou de parte delas, embora seja da experiência acumulada nessa cidade, que essa não é a solução. Deixou-se claro que a pobreza foi tratada nesta ocasião como culpada pelos deslizamentos, e as favelas foram criminalizadas por consequência dessas chuvas.

Durante esse último grande evento de chuvas ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, a favela foi considerada como a grande vilã, devido a grande quantidade de mortes e pessoas desabrigadas por conta dos deslizamentos que ocorreram nesse período. A favela foi considerada um verdadeiro problema para a cidade e em que a população que a habita, uma população pobre, ficou sendo colocada como a grande culpada pela tragédia. Sendo reintroduzida na sociedade a questão da sua remoção.

Não por acaso, essa reintrodução foi realizada quando a cidade já sabia que seria palco dos Megaeventos que aconteceram na cidade, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, eventos esses de grande repercussão internacional, uma grande oportunidade para vender a imagem da cidade “maravilhosa”, em que a favela constituía-se em um grande empecilho e problema.

Assim, o grande diferencial no trato com essas chuvas em 2010 foi que a cidade do Rio de Janeiro, já era sede dos megaeventos que correram nos anos seguintes, e o discurso do risco, acabou por ser o contexto ideal para ajudar na remoção de favelas no contexto desses eventos. Após a tragédia das chuvas de 2010, rapidamente a GEO-Rio elaborou um mapa de áreas de risco, no qual previa a remoção de comunidades inteiras, amparada na legislação urbana vigente (Plano Diretor e Lei Orgânica), que preveem a legalidade das remoções em áreas de risco, como vimos anteriormente.

O risco serve como uma verdadeira justificativa para a remoção, visto que como foi comentado anteriormente, a legislação urbana coloca as áreas de risco como uma das possibilidades para se remover a população das áreas pobres, tornando as remoções legais do ponto de vista jurídico. Dessa forma a ideia de controlar a área de favelas, conter sua expansão e até mesmo eliminar algumas áreas tem destaque até mesmo nos Planos Estratégicos da cidade.

Sendo assim, tal discurso foi constituído como o principal agente legitimador para remoção, mesmo quando o risco não estava presente em certas áreas da cidade. (GONÇALVES, 2012, p. 8) Com isso, o discurso do risco como justificativa para a remoção de favelas foi de extrema importância para buscar as metas para redução das áreas de favelas, institucionalizadas, como vimos, pelos Planos Estratégicos.

Percebemos assim de um lado o discurso técnico, que leva em consideração fenômenos físico-naturais, bem como o interesse do Estado e muitas vezes dos incorporadores imobiliários que buscam um processo de valorização do local, de outro lado o discurso da população que ali habita, que convive há muitos anos com a dinâmica do local, que tem suas percepções e que muitas vezes contratam contra-laudos para enfatizarem que aquela área pode ser habitada, com obras de infraestrutura urbana, e que a remoção deveria ser apenas a última alternativa, e não a única, como percebemos.

Porém, não devemos deixar de ressaltar que o risco ambiental é interessante ao capital imobiliário, pois seu discurso se instala especialmente em áreas valorizadas da cidade, interessantes aos incorporadores imobiliários, no qual a favela corresponde a um problema para sua expansão.

O risco acaba por legitimar os interesses das classes dominantes economicamente e politicamente, e conseqüentemente as remoções atendem aos interesses do mercado.

O programa Morar Seguro foi criado pelo governo do estado do Rio de Janeiro em 13 de abril de 2010, poucos dias após a tragédia das chuvas de 5 de abril do mesmo ano, sob o decreto n.º 42.406, com subsídios aos municípios afetados pela chuva, porém em troca os municípios deveriam classificar as áreas de risco em verde (baixo risco), amarelo (risco moderado) e vermelho (alto risco). As áreas em vermelho deveriam ser removidas, independente dos laços históricos e culturais da sua população com o terreno, ou mesmo da possibilidade de obras de contenção, nesta ocasião, favelas inteiras correspondiam a alto risco, e deveriam ser removidas.

Entretanto, devemos ressaltar que esse processo de remoções em áreas de risco não chegou a proporcionar a remoção em massa de favelas, como previsto na legislação. A resistência de moradores e da opinião pública foram

fundamentais para que os casos de remoção, que serão abordados no próximo capítulo, não significassem a remoção total das áreas de favelas propensas ao risco.

Antes das chuvas de 2010, remoções justificadas pelo risco foram realizadas na década de 90, com a retirada de pessoas que viviam principalmente sob viadutos ou em palafitas, sendo reassentadas 12.584 famílias de 1994 a 1998 (DIAS, 2016, p. 67). E no contexto dos jogos Pan-Americanos de 2007, a favela Canal do Cortado (localizada no Recreio dos Bandeirantes) foi removida, sob a justificativa de riscos para a população e da poluição do lençol freático. (IBIDEM, p. 71)

Já o Programa Morar sem Risco tem como objetivo atuar “na transferência e reassentamento em local seguro de famílias removidas de áreas de risco”¹², e retirou famílias que estavam sob condição de risco, principalmente aquelas que tinham as habitações localizadas em áreas de risco, embaixo de viadutos, estavam na faixa marginal de proteção de rios, viviam às margens de vias expressas, dentre outras. Segundo o que está exposto no site da prefeitura, as pessoas removidas foram reassentadas nas proximidades de sua antiga residência, impactando pouco o cotidiano dessas famílias.

Um grande problema constatado em nossa pesquisa, é a ausência da participação da população na tomada de decisões. Na cidade do Rio de Janeiro a decisão, os estudos técnicos para classificar as áreas de risco e para realizar obras mitigadoras a ele, são realizados apenas por um órgão, a GEO-Rio.

A GEO-Rio é o órgão inteiramente responsável sobre a questão do risco na cidade do Rio de Janeiro, tanto relativo à encostas quanto no que se refere às inundações. No que se refere exclusivamente às encostas o Plano Diretor institui que

Art.228. São ações estruturantes relativas à proteção geotécnica das encostas:

I - aprimorar e aplicar o Plano Diretor de Geotecnia da Cidade do Rio de Janeiro, base para o planejamento das ações referentes às questões de geotecnia municipais;

II - elaborar mapas de avaliação de risco de escorregamentos, em escala adequada, que subsidie a identificação de áreas de restrição à ocupação urbana;

¹² http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/msem_risco.htm

- III - aumentar o número de estações de monitoramento climático vinculadas ao sistema Alerta Rio;
- IV - priorizar obras estabilizantes em áreas de risco geotécnico. (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 127)

Esse órgão aglutina toda a responsabilidade sobre a questão do risco na cidade, porém não leva em consideração os saberes da população para seu estudo técnico. Dever-se-ia valorizar a percepção coletiva de quem já habita aquelas áreas há muito tempo, valorizando assim o saber dessa população, que conhece aquele lugar, e ir além de um discurso puramente técnico, a vivência da população, o processo de uso e ocupação do solo deve ser levado em consideração, pois o risco não é algo dado, é uma construção social, com inúmeros fatores, como os fatores físico-naturais, o uso que a população dá ao terreno (se foram feitos cortes no terreno, impermeabilização do solo...), as obras de infraestrutura ou a omissão do Estado em fazê-las.

Para exemplificar a relação desse órgão com as encostas da cidade, o mapa abaixo mostra uma aproximação na área da AP2 (e parte da AP1) da cidade, mostrando as favelas presentes nessa região, e sua relação com as encostas. Nota-se que algumas delas, como Vidigal e Santa Marta, foram alvo de remoção devido ao discurso do risco.

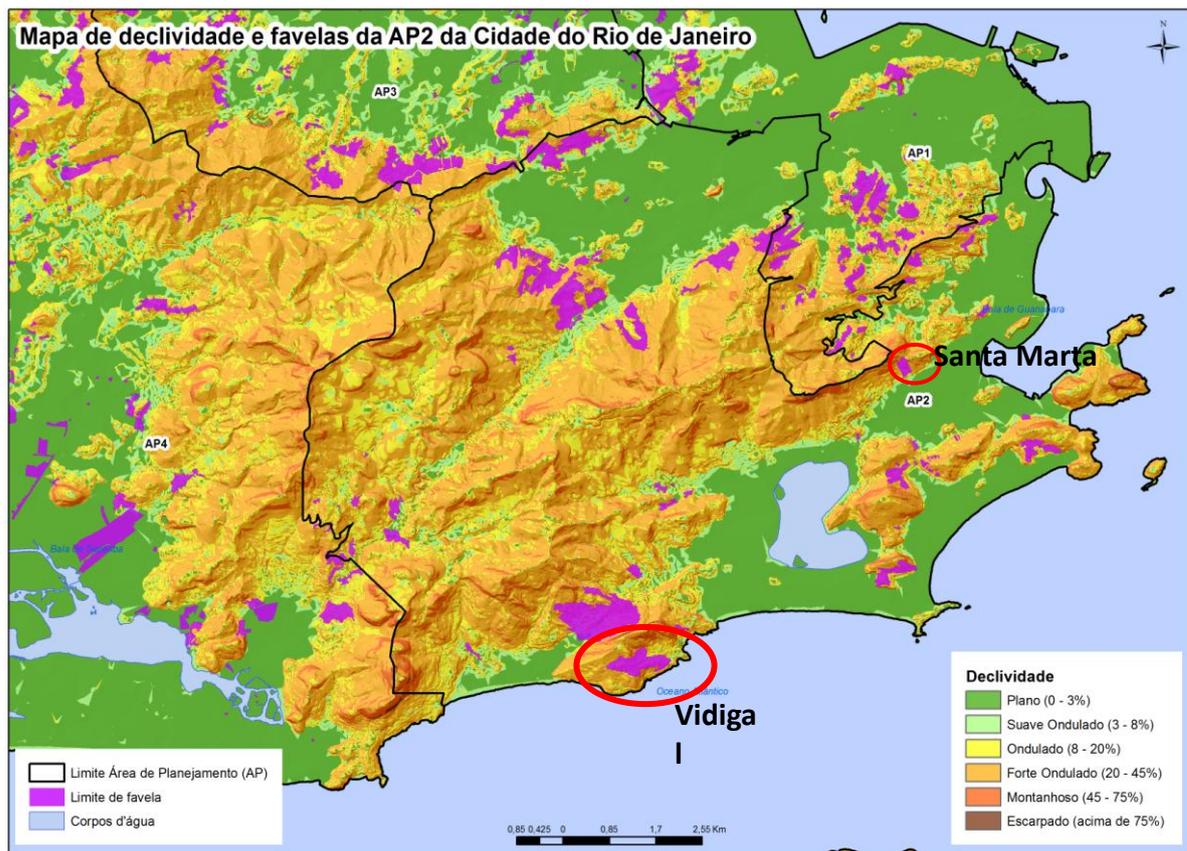


Figura 10 – Mapa de declividade e favelas da AP2 da cidade do Rio de Janeiro, destacando o Santa Marta e o Vidigal

Fonte dos dados: Instituto Pereira Passos. Elaborado pela autora.

Como vimos, os riscos são desigualmente concentrados no espaço, os quais a população pobre, visto sua ocupação de áreas ambientalmente frágeis, dada a impossibilidade de ocuparem outros locais, concentram a maior parte deles. Porém, apesar de estarem nos lugares que são mais vulneráveis ao risco, a população mais pobre muitas vezes nem mesmo sabe da sua existência, em que “(...) a população mais pobre tende a ignorar os riscos, porque tem preocupações mais imediatas, como a necessidade de alimentação, além da falta de perspectivas de melhoria social.” (SOUZA, et al 2009,P. 33)

Soma-se a isso a ausência de políticas habitacionais que possibilitem a essa população outros locais de moradia, e a população acaba por não ter muita escolha do que fazer, de onde morar.

No caso das áreas de risco de inundações e de escorregamentos, os benefícios oferecidos pela moradia são imediatos à ocupação, enquanto o acidente é apenas uma possibilidade. A situação das famílias normalmente é tão degradante que os

riscos são ignorados. Portanto, é possível verificar que a exposição ao risco, na maioria das vezes, constitui uma escolha forçada e não voluntária, já que representa a única alternativa de sobrevivência em um ambiente de forte exclusão socioespacial. A moradia em condições precárias, nesse caso, adquire alto valor de uso e não pode ser descartada com facilidade. (SOUZA, et al 2009, p. 41)

Para mitigar as possibilidades e consequências de um evento de risco, deve-se proporcionar a presença de infraestrutura urbana, como saneamento básico, iluminação pública, coleta de lixo; a urbanização das favelas; o reflorestamento; a contenção de encostas; dentre outros.

O risco ambiental se constitui como mais um problema existente na favela. Não podemos deixar de comentar que as áreas ambientalmente frágeis que se localizam as áreas de favelas, muitas vezes são áreas de proteção ambiental, que deveriam ter fiscalização quanto a ocupação, porém, com a população já instalada, a remoção deve ser a última alternativa encontrada.

Os danos e perigos ambientais são encontrados de forma desigual na cidade, e assim a exposição à eles também acontecem de forma desigual, a população de baixa renda acaba por sofrer mais com tais riscos ambientais, dada sua localização em áreas frágeis sob esse ponto de vista, além de suas precárias condições financeiras e de habitabilidade.

A falta de prevenção dos riscos ambientais e de gestão quando eles já ocorreram constitui em mais uma problemática quando abordamos esse tema, pois torna a população mais vulnerável, pela falta de capacidade de lidar com o risco, e “Por fim, o uso do termo desastre natural tende a ressaltar que os fatores de ameaças naturais seriam incontrolláveis, escamoteando o fato que parte dos impactos urbanos de tais ameaças se explica pelas enormes desigualdades ambientais de nossas cidades.” (GONÇALVES e VARGAS, 2015, p. 12)

Deve-se ter a noção, que quando ocorre um desastre dito como natural, como deslizamentos ou enchentes, os quais geralmente ocorrem durante eventos de chuva, ele possui relação essencial com os aspectos humanos, dessa forma ele é um desastre ambiental, pois não podemos deixar de lado os aspectos sociais e históricos que levam aos potenciais danos de um evento de risco consumado, aumentando a vulnerabilidade da população. (PORTO e PORTO, 2015, p. 171)

O Estado que deveria atuar de forma a minimizar a ocorrência, as causas e os danos causados por eventos de risco se omite, não levando em consideração sua responsabilidade com a sociedade, e assim

Nesse contexto, também o Estado frequentemente atua para tentar naturalizar o desastre, fugindo de responsabilidades relacionadas à omissão histórica ou conjuntural que, caso fossem efetivamente postas em prática, teriam evitado o evento ou reduzido drasticamente o número de vítimas. (PORTO e PORTO, 2015, p. 173)

O certo é que as chuvas de verão, que ocorrem entre os meses de janeiro e abril, sempre abalam a cidade por conta da deficiência no planejamento urbano, do relevo da região, com a presença dos maciços da Tijuca, Pedra Branca e Mendanha, que aumentam a vulnerabilidade da população, e de toda a cidade, a reagir a eventos de risco. Consoante a isso, a vulnerabilidade é incrementada pela pouca ou praticamente ausência de políticas públicas de prevenção ao risco, de debates sobre educação ambiental, de obras de contenção de encostas e de prevenção à enchentes, de obras de urbanização e criação de infraestrutura em favelas, dentre outras.

As favelas localizadas em áreas de risco sofrerem da ausência ou pouca intervenção do Estado em assuntos essenciais, como o da infraestrutura urbana, regularização fundiária, preservação do meio ambiente e fiscalização das construções realizadas, por exemplo, amparada pela legislação urbana do município, soma-se a isso as condições precárias das residências acabam por piorar as condições de risco da população pobre.

A favela como risco para a cidade é outro argumento muito utilizado, seja pela ocorrência de acidentes naturais devido à sua geomorfologia, seja pela ausência de infraestrutura urbana, como saneamento e coleta de lixo, que podem provocar degradação ambiental, ou mesmo o desmatamento.

Não podemos deixar de ressaltar que o risco existe em áreas favelas, são encostas íngremes, áreas alagáveis, muitas vezes constituem em áreas de proteção ambiental, que deveriam ter sua ocupação restringida, porém, essas áreas já encontram-se ocupadas, e integradas à cidade. Sendo assim, retirar sua população não é a melhor opção, pois a população já vê aquele espaço como o seu lugar, e quando generalizamos a noção de risco, sem abordar medidas para sua mitigação,

estamos esquecendo que cada local possui sua particularidade, e a população já se encontra integrada à particularidade do seu lugar.

Concluimos que, os riscos são concentrados de forma desigual na cidade, acompanhando a ausência de infraestrutura urbana, e a concentração de riquezas nas mãos de poucas pessoas, dessa forma

Este desenvolvimento desigual e concentrado provoca deterioração das condições de vida da população, particularmente no que tange à localização no território e, como decorrência, às condições de moradia e de acesso aos serviços e equipamentos de consumo coletivo. A fragmentação urbana nas cidades se expressa em níveis crescentes de segregação residencial. (COSTA, 2009, P. 144)

Dessa forma, fica claro a relação dialética entre sociedade e natureza que percebemos nessas áreas de risco em favelas, a natureza e seus processos naturais, sendo impulsionados através da construção de favelas, e a população que reside em favelas, tendo suas vidas com interferência direta da natureza, ou seja, uma interação mútua e que não pode ser separada e ignorada, numa perspectiva totalizadora, holística.

Outro aspecto relevante a ser enfatizado é que as favelas estão integradas com a cidade, e sua remoção só aumenta a segregação espacial e a desigualdade social e ambiental dessa população. Ouvir a população favelada é fundamental na realização de políticas públicas para mitigar o risco e resistir ao discurso dominante de que a remoção, a retirada da população, inclusive por conta da valorização imobiliária do espaço, não será a melhor solução.